Folketingets Ombudsmands beretning for året 1992

SCHULTZ GRAFISK A/S
UNIVERSITETS-BOGTRYKKERI
KØBENHAVN
1993

ISSN 0418-6486

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

Forord 7

I. Embedets almindelige forhold 9

A. Personaleforhold 9
B. Inspektioner m.v. 10
C. Rejser og konferencer 10
D. Besøg fra udlandet 11
E. Anden virksomhed 12
F. Ombudsmandens kompetence m.v. 12
G. Registersystemet i Folketingets Ombudsmands beretning. Retsinformation 12
H. Oversigt over sagsbehandlingen i beretningsåret 1992 m.v. 13

II. Udtalelser vedrørende generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v. 23

III. Sager af almindelig interesse 39

1. Arbejdsministeriets sagsområde 39
1. Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse 40

2. Boligministeriets sagsområde 46

3. Energiministeriets sagsområde 47
1. Aktindsigt i materiale vedrørende elprognosegruppens arbejde. Elprognosegruppen selvstændig myndighed? 48
2. Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse 53

4. Finansministeriets sagsområde 59
1. Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt 60

5. Fiskeriministeriets sagsområde 71
1. Aktindsigt i dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen – sagsbehandlingstid m.m. 72
2. Aktindsigt i mødereferater fra Det rådgivende Fiskeriudvalg. Udvalget selvstændig myndighed? 79

6. Forsvarsministeriets sagsområde 84
1. Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat . 85

7. Indenrigsministeriets sagsområde 91
1. Partsbegrebet. Manglende partshøring i forbindelse med godkendelse af partinavn 92

8. Industriministeriets sagsområde 95
1. Aktindsigt i koncernledelses dokumenter 96
2. Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning 104

9. Justitsministeriets sagsområde 110
1. Inspektion af Statsfængslet i Vridsløselille 112
2. Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4 130
3. Udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. Partshøring. Påstået advokatpålæg 133
4. Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer 141
5. Myndighedsinhabilitet hos statsamt i fri proces-sager mod det sociale ankenævn 151
6. Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse 152
7. Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring 187
8. Aktindsigt i "gebyr-sagen". Interne arbejdsdokumenter. Ekstraheringspligt .. 192

10. Kirkeministeriets og kommunikationsministerens sagsområde 198
1. Alsidighedsforpligtelsen ved TV-udsendelse om EF-unionen 199
2. Post- og Telegrafvæsenets afslag på aktindsigt i internt arbejdsdokument 203
3. Aktindsigt i bl.a. interne dokumenter hos P&T. Organer selvstændige myndigheder? 206

11. Kulturministeriets sagsområde 215

12. Landbrugsministeriets sagsområde 216

13. Miljøministeriets sagsområde 217

14. Skatteministeriets sagsområde 218
1. Afskedigelse af vurderingsformand på baggrund af straffedom 219
2. Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A 222
3. Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v. 232
4. Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus 238

15. Socialministeriets sagsområde 248
1. Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn 250
2. Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse 256
3. Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde 260
4. Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1 264
5. Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp 267
6. Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem 272
7. Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav 276
8. Fortolkning af regel om kontanthjælp til dækning af boligudgift 282

16. Statsministeriets sagsområde 286

17. Sundhedsministeriets sagsområde 287
1. Patientklagenævnets kritik af sundhedspersoner efter udløb af strafferetlig forældelsesfrist 288
2. Delegation til andet ministerområde uden særlig hjemmel. Prøvelsesbegrænsning i rekursinstans 292
3. Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning . 296
4. Aktindsigt i embedslæges redegørelse vedrørende fødsel i arrest 301

18. Trafikministeriets sagsområde 305

19. Udenrigsministeriets sagsområde 306
1. Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager. Samtykkeerklæring 307

20. Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde 311
1. Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling 312
2. Censorbeskikkelse til skriftlig handelsskoleeksamen ikke sket efter gældende regler 325

21. Økonomiministeriets sagsområde 328

22. Kommunale myndigheder 329
1. Ytringsfrihed for institutionsleder 330
2. Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring 334
3. Kommunes krænkelse af partsrepræsentationsprincippet under sag om mulig tvangsfjernelse/politianmeldelse 347
4. Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse 352

IV. Egen drift-undersøgelser 363
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse 363

V. Supplerende oplysninger vedrørende sager omtalt i tidligere beretninger 459
A. Beretningen for året 1987 459
ad 20-1. Lønreduktion ved nyt arbejde efter stillingsnedlæggelse med efterløn 459

B. Beretningen for året 1988 460
ad 9-1. Begrundelse ved indkaldelse til orienterende køreprøve 460
ad 17-3. Inspektion på Rigshospitalets psykiatriske afdeling O 460

C. Beretningen for året 1990 463
ad 9-9. Inspektion af Statsfængslet i Horsens 463
ad 10-1. Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"-køretøjer. Sagsoplysning 471
ad 15-1. Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne - konkurrerende årsager 475
ad 15-2. Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt 475
ad 15-3. Årsagsforbindelse mellem en anerkendt erhvervsbetinget lidelse og skadelidtes død 476
ad 15-10. Lån anset som indtægt ved beregning af daginstitutionsbetaling 476

ad 15-13. Klageveje i pensionssager 477
ad 15-15. Suspension af klagefrist ved anmodning om begrundelse af mundtlig afgørelse 479
ad 15-16. Forældres retsstilling under barnets tvangsfjernelse 479
ad 15-18. Partshøring i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn 479
ad 17-1. Aktindsigt i entreprisetilbud til Rigshospitalet vedrørende terrænvedligeholdelse 480

D. Beretningen for året 1991 481
ad 2-1. Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning 481
ad 2-2. Sag om eventuel flytning af Danmarks Statistik en lovgivningssag? Sagsbegrebet 481
ad 9-6. Udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af prostitution. Begrundelse 482
ad 15-2. Forældres betaling for barns ophold i fængslingssurrogat i social institution 482
ad 20-1. Fortolkning af regel om befordringsgodtgørelse for gymnasieelever m.fl. . 482

VI. Lovregister til beretningerne 1981-92 483

VII. Emneregister til beretningerne 1989-1992 511
A. Hovedregister 513
B. Stikordsregister 531
C. Sagsregister 553

VIII. Summary 631

Til Folketinget

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 10, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986) afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen offentliggøres, og den skal efter bestemmelsen i Instruks for Folketingets Ombudsmand, § 12, stk. 1 (bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962) afgives inden udgangen af september måned i det år, der følger efter beretningsåret (kalenderåret). I beretningen skal ombudsmanden bl.a. fremdrage udtalelser vedrørende enkeltsager, der måtte være af almindelig interesse. I de tilfælde, hvor en sag indeholder kritik, skal redegørelsen for sagen i beretningen indeholde oplysning om de forklaringer, der af myndighederne er givet vedrørende de kritiserede forhold.

Som omtalt i forordet til min beretning for året 1991, indeholder min beretning fra og med indeværende års beretning i afsnit III en nærmere omtale af enkeltsager af almindelig interesse, der er afsluttet med udgangen af december måned i beretningsåret (kalenderåret). Som en overgangsordning er i nærværende beretnings afsnit III omtalt sager, der er afsluttet i perioden 1. maj – 31. december 1992. De statistiske oplysninger over realitetsbehandlede sager er dog fortsat opgjort pr. 1. juni i året efter beretningsåret (i nærværende beretning pr. 1. juni 1993).

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 1992.

Beretningen er opbygget således:

I afsnit I er omtalt embedets personaleforhold, en række funktioner ud over sagsbehandlingen (inspektioner, rejser, besøg fra udlandet og anden virksomhed), afgørelser vedrørende ombudsmandens kompetence m.v. samt statistiske oplysninger m.v. om sager, der er indkommet eller oprettet i 1992 eller tidligere, og som er afsluttet senest med udgangen af maj måned 1993.

I afsnit II er givet en omtale af generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v., som er indeholdt i de under III og IV gengivne sager.

I afsnit III er omtalt sager af almindelig interesse, der er afsluttet senest med udgangen af december måned 1992. 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. Som det fremgår af de statistiske oplysninger, er det antalsmæssigt ca. 2,9% af det i 1992 oprettede og til realitetsbehandling optagne antal sager, der er omtalt i beretningens afsnit III. Det bemærkes, at medens de oprettede sager angår hele året 1992, er de omtalte sager oprettet i 1992 eller tidligere og afsluttet i en 8 måneders periode (fra maj til december 1992, jf. ovenfor).

I afsnit IV er gengivet en rapport vedrørende de såkaldte egen-drift projekter. Baggrunden for disse projekter er nærmere omtalt i beretningen 1987, s. 9-12. Rapporten vedrører 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse.

I afsnit V er givet oplysninger om nogle af de sager, som har været omtalt i tidligere beretninger.

Bagest i beretningen er optaget et engelsk resumé.

København, september 1993

HANS GAMMELTOFT-HANSEN

I. Embedets almindelige forhold

A. Personaleforhold

Embedet er organiseret på følgende måde:

Retschef Jens Møller leder arbejdet vedrørende de særlige egen drift-projekter og inddrages i behandlingen af sager og sagsgrupper af særlig karakter. I tilfælde af ombudsmandens midlertidige fravær på grund af sygdom, tjenesterejser eller ferie er retschefen efter ombudsmandsinstruksen bemyndiget til på ombudsmandens vegne at udøve en række af hans funktioner.

Sekretariatschef Lennart Frandsen forestår embedets sekretariatsfunktioner og personalemæssige forhold. Endvidere er sekretariatschefen leder af et af embedets tre kontorer.

Den 31. maj 1993 var i øvrigt ansat følgende medarbejdere:

Almen afdeling

Konsulent Jon Andersen
Konsulent Karsten Loiborg
Ekstern konsulent, byretsdommer Bent Carlsen
Ekstern konsulent, byretsdommer Lene Pagter Kristensen
Fuldmægtig Jytte Kruse-Jensen
Kontorfuldmægtig Esther Nielsen (½ tid)
Kontorfuldmægtig Else Drabæk Bitsch
Overassistent Marga Krogh
Assistent Tina Jørgensen
Assistent Charlotte Skjold Pedersen
Assistent Lene W. Simonsen
Stud. jur. Sture Rygaard
Stud. jur. Susanne F.S. Veiga
Stud. jur. Jacob Thyssen Valerius

Under afdelingen henhører navnlig følgende arbejdsopgaver:

- embedets årlige beretning
- retsinformation
- internationalt samarbejde
- generelle forvaltningsretlige spørgsmål
- egen drift-projekter
- visse konkrete sager
- den indledende behandling af embedets udlændingesager
- den sekretærmæssige betjening af ombudsmanden og retschefen.

1. kontor

Chef: Kontorchef Lars Busck
Fuldmægtig Lone Gundelach
Fuldmægtig Mikkel Schaldemose
Fuldmægtig Marianne Arup
Fuldmægtig Birgitte Randrup
Overassistent Lone Barner (6/7 tid)
Assistent Pernille Slott Fredslund
Stud. jur. Mai Vestergaard
Stud. jur. Eva Green

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Boligministeriet
Finansministeriet
Fiskeriministeriet
Indenrigsministeriet
Industriministeriet
Justitsministeriet
- Departementet
- Direktoratet for Udlændinge
- Flygtningenævnet
- Civilretsdirektoratet
- Adoptionsnævnet

Kirkeministeriet
Kulturministeriet
Landbrugsministeriet
Miljøministeriet
Statsministeriet
Sundhedsministeriet
Trafikministeriet
Undervisnings- og Forskningsministeriet
- Ankenævnet for Uddannelsesstøtte

Økonomiministeriet.

2. kontor

Chef: Kontorchef Kaj Larsen
Fuldmægtig Kirsten Talevski
Fuldmægtig Jens Olsen
Fuldmægtig Peter Kersting (6/7 tid)
Fuldmægtig Henrik Hein Nielsen
Fuldmægtig Jørgen Steen Sørensen
Assistent Lone Espensen
Assistent Gitte Lange
Stud. jur. Ida Baggesen
Stud. jur. Peter Vedel Kessing

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Arbejdsministeriet
Justitsministeriet
- Departementet
- Direktoratet for Udlændinge
- Flygtningenævnet

Socialministeriet

3. kontor

Chef: Sekretariatschef Lennart Frandsen
Fuldmægtig Erling Nøhr Hansen
Fuldmægtig Vibeke Iversen
Fuldmægtig Bente Mundt
Fuldmægtig Kirsten Broundal
Assistent Hanne Bindseil
Assistent Brigitte Harslund
Stud. jur. Anne Brøndum
Stud. jur. Kirstine Emborg

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Forsvarsministeriet
Justitsministeriet
- Departementet
- Anklagemyndigheden
- Direktoratet for Kriminalforsorgen
- Civilretsdirektoratet

Skatteministeriet
Udenrigsministeriet
Undervisnings- og Forskningsministeriet

Journal og vagt

Kontorfuldmægtig Lisbet Pedersen
Kontorfuldmægtig Annelise Larsen (½ tid)
Overassistent Anne Dorthe Nielsen
Overvagtmester Bjarne Laursen
Vagtmester Ulrik Franke

Husbetjente:

Ilse Lynggaard
Birthe Nielsen
Birthe Larsen
Jonna Brillo (½ tid)
Else Svendsen (½ tid)

Adressen er: Folketingets Ombudsmand, Gammel Torv 22, 1457 København K., tlf. 33 13 25 12, telefax 33 13 07 17.

B. Inspektioner m.v.

Den 11. august 1992 inspicerede jeg Rigshospitalets psykiatriske afdeling O. Besøget blev bl.a. aflagt i tilslutning til en inspektion den 14. december 1987 og en på baggrund deraf udarbejdet redegørelse (gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 201 ff.). Den redegørelse, jeg på baggrund af besøget i august 1992 udarbejdede, er gengivet nedenfor i afsnit V.B som sag nr. 17-3.

Den 1. og 2. december 1992 foretog jeg inspektion af Statsfængslet i Nyborg. Min rapport om inspektionen optages i beretningen for 1993. – Rapporten vedrørende inspektionen af Statsfængslet i Vridsløselille den 11. og 13. december 1991 er gengivet nedenfor i afsnit III som sag nr. 9-1.

Den 15. december 1992 foretog jeg inspektion af Arrestafdelingen, Statsfængslet i Nyborg.

Den 19. maj 1992 afholdt jeg et møde med Den Sociale Ankestyrelse om generelle spørgsmål inden for ankestyrelsens område. Tilsvarende havde jeg den 23. november 1992 et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen om generelle spørgsmål inden for kriminalforsorgens område.

C. Rejser og konferencer

Den 29. januar 1992 deltog jeg efter invitation fra den hollandske ombudsmand i et symposium i Haag i anledning af den hollandske ombudsmandsinstitutions 10-års jubilæum. Emnet for symposiet var ombudsmandsinstitutionens betydning, og man havde bedt mig om at holde et foredrag om de politiske følgevirkninger af ombudsmandsundersøgelser.

I dagene 13.-14. marts 1992 deltog jeg i et møde med den norske og den islandske ombudsmand i Reykjavik, Island.

Den 27. maj 1992 deltog retschef Jens Møller i ombudsmandskonferencen i Madrid om menneskerettigheder i CSCE-landene.

Efter invitation fra Europa-Parlamentet deltog jeg den 8.-9. juli 1992 i en offentlig høring og debat om den europæiske ombudsmandsinstitution, afholdt af Udvalget om Institutionelle Spørgsmål i Strasbourg. – Jeg har siden været inddraget i arbejdet med forberedelsen af den europæiske ombudsmandsinstitution.

Fra 22. til 23. september 1992 var jeg inviteret til International Bar Association's konference "Europe 1993 and beyond" i Cannes, hvor jeg holdt et foredrag om "Asylum seekers, refugees and the Danish Ombudsman".

Fra 11. til 16. oktober 1992 var jeg delegat ved "Fifth International Ombudsman Conference" i Wien. Konferencens titel var "Ombudsman – idea and reality". Jeg deltog herunder i et udvalgsarbejde vedrørende revision af statutterne for det internationale ombudsmandsinstitut (IOI). I tilslutning til konferencen deltog retschef Jens Møller i et IOI-seminar med titlen "Ombudsman and the protection of Human Rights", der afholdtes i Salzburg den 18.-20. oktober 1992. Jens Møller holdt et foredrag om menneskerettighedsbeskyttelsen i de skandinaviske lande.

D. Besøg fra udlandet

Den 23. og 24. marts 1992 modtog embedet besøg af en delegation af 3 russiske parlamentarikere (jurister), der blev orienteret om strukturen i den offentlige sektor samt om baggrunden for og formålet med den danske ombudsmandsinstitution. Besøget var arrangeret af Udenrigsministeriet og finansieret af Demokratifonden.

Den 30. marts 1992 aflagde 17 albanere besøg ved embedet. Besøget var arrangeret med støtte af Demokratifonden.

Den 29. april 1992 deltog jeg i den folketingsrelaterede del af EF-Domstolens besøg i Danmark fra den 28. april til den 1. maj 1992, hvorunder jeg holdt et foredrag om den danske ombudsmandsinstitution.

Den 3. juni 1992 modtog jeg Dr. Peter Schoenemann, ministeriel konsulent for ministeren for indre anliggender i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen, som ønskede en orientering om institutionens virke især med henblik på behandlingen af asylsager.

Den 9. juni 1992 modtog embedet besøg af højesteretsdommer Halidou Quédraogo, Burkina Faso (formand for højesterets administrative kammer og formand for Burkina Faso's menneskerettighedsbevægelse), som fik en generel orientering om institutionens formål og virke. Besøget var arrangeret af Udenrigsministeriet.

Den 29. juni 1992 modtog embedet besøg af en delegation fra Ministry of Supervision, Folkerepublikken Kina, der var i landet med det formål at studere, hvorledes kontrolopgaver i den offentlige forvaltning varetages i Danmark. Baggrunden var de igangværende reformbestræbelser inden for den offentlige administration i Kina. Besøget var arrangeret af den kinesiske ambassade og Udenrigsministeriet.

Den 20. juli 1992 modtog jeg professor Atsushi Sato fra Japan, der aflagde besøg med henblik på en generel orientering om den danske ombudsmandsinstitutions historie og virke. Besøget var arrangeret af Japans ambassade.

Den 10. august 1992 besøgte 29 albanske arkitekter og ingeniører på demokratikursus i Danmark institutionen med det formål at modtage en generel orientering om institutionen og dens virke. Besøget var finansieret af Demokratifonden.

Den 26. august 1992 havde embedet besøg af den norske ombudsmand og en række af hans medarbejdere med det formål at udveksle edb-erfaringer.

Den 15. september 1992 modtog embedet 9 nordkoreanske parlamentarikere under ledelse af generalsekretæren for den Stående Forsamling af Koreas Øverste Folkeforsamling hr. Li Mong Ho. Delegationen blev orienteret generelt om ombudsmandsinstitutionen og dens virke. Besøget var arrangeret af Folketinget.

I dagene 24.-25. september 1992 var jeg vært for et ombudsmandsmøde med deltagelse af den norske ombudsmand, den islandske ombudsmand samt den britiske Parliamentary Commissioner for Administration.

Den 30. oktober 1992 modtog jeg en nepalesisk delegation, der ønskede en orientering om institutionens historie og virke. Besøget var arrangeret af Folketinget.

Den 16. november 1992 modtog embedet besøg af to jurister fra Rwandas Justitsministerium, der blev orienteret om institutionens historie, struktur og funktion. Den 17. november 1992 aflagde 5 medlemmer af Det sociale An-

kenævn i Grønland besøg med det formål at modtage orientering om ombudsmandens virke.

Den 4. december 1992 besøgte en studiegruppe på 40 albanske ingeniører, økonomer, læger og studenter på demokratikursus i Danmark embedet med det formål at modtage en generel orientering om institutionen og dens virke. Den 16. december 1992 besøgte en studiegruppe på 42 albanske ingeniører, økonomer, jurister, læger og studenter embedet med det samme formål. Besøgene var finansieret af Demokratifonden.

E. Anden virksomhed

I beretningsårets løb har jeg 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.

Sammen med konsulent Jon Andersen har jeg i årets løb deltaget i udvalgsarbejdet vedrørende evaluering af Det Danske Center for Menneskerettigheder. Den endelige evalueringsrapport til Folketinget fra udvalget forelå den 23. oktober 1992.

Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) nedsatte i foråret 1992 en fagligt-etisk arbejdsgruppe, der bl.a. skal overveje, om der kan fastsættes etiske regler for DJØF-medlemmer ansat i den offentlige forvaltning. Tidligere ombudsmand, professor Lars Nordskov Nielsen er formand for arbejdsgruppen. De øvrige medlemmer kommer fra forskellige grene af den statslige og den kommunale forvaltning, universiteterne, Folketingets Ombudsmand (kontorchef Lars Busck) samt private foreninger og advokatvirksomhed. Alle medlemmer er personligt udpegede. Udover kontorchef Lars Busck som medlem deltager kontorchef Kaj Larsen som sekretær for arbejdsgruppen. Jeg har deltaget i et møde med udvalget og efter opfordring udarbejdet et notat om "god forvaltningsskik", udtrykt i ombudsmandens praksis gennem årene, til brug for udvalgets arbejde.

Folketingets Præsidium nedsatte i oktober 1991 et sagkyndigt udvalg om ændring af ombudsmandsloven. Som formand for udvalget blev professor, dr. jur. Bent Christensen beskikket. Endvidere udpegede præsidiet professor Claus Haagen Jensen som medlem. Udvalgets øvrige 8 medlemmer udpegedes efter indstilling fra Folketingets Ombudsmand, Den Danske Dommerforening, Indenrigsministeriet, Statsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner. – Sekretariatsfunktionen varetages af Folketingets Lovsekretariat med Retsudvalgets sekretær tilknyttet. Endvidere beskikkedes der en medarbejder fra henholdsvis Folketingets Ombudsmand og Justitsministeriet som assisterende sekretærer. – Som repræsentant for ombudsmandsinstitutionen i udvalget beskikkedes retschef Jens Møller. Konsulent Jon Andersen beskikkedes som assisterende sekretær for udvalget. – Udvalget holdt sit første møde den 7. maj 1992 og har siden holdt 4 møder. – Udvalget forventes at afgive betænkning i løbet af vinteren 1993/94.

F. Ombudsmandens kompetence m.v.

I beretningsåret har jeg anset ombudsmanden for ikke at have kompetence i forhold til Valgretsnævnet (j. nr. 1992-1140-430) og Ankenævnet for Kliniske Tandteknikere i Danmark (j. nr. 1992-2141-429).

I den sag, der er omtalt nedenfor i afsnit III som sag nr. 14-2 (j. nr. 1990-1112-220), gjorde klageren gældende, at jeg var inhabil i forhold til behandlingen af en klage fra den forening, klageren repræsenterede; jeg fandt imidlertid ikke at have grundlag for at erklære mig inhabil.

G. Registersystemet i Folketingets Ombudsmands beretning. Retsinformation.

Som det fremgår af min beretning for 1989, s. 11 f, er der fra og med beretningsåret 1989 sket visse ændringer i beretningens opstilling og registersystem, bl. a. på baggrund af, at sager, der optages i beretningens afsnit III, og visse andre sager forberedes til indlæggelse i Retsinformation.

Indlæggelsen af sager i Retsinformation er – bl. a. af økonomiske og ressourcemæssige årsager – udskudt indtil videre.

Omtalen af de enkelte sager i beretningen er opbygget efter principielt samme mønster som sager, der påtænkes indlagt i Retsinformation; forskellige oplysninger af mere teknisk karak-

ter, som medtages i Retsinformation, er dog udeladt i beretningen.

Hver sag er rubriceret under et eller flere emner, som er optaget i en systematisk emnefortegnelse. Det systematiske klassifikationssystem er identisk med Ugeskrift for Retsvæsens klassifikationssystem. Det samlede klassifikationssystem er optrykt i afsnit VII.A, s. 513 ff.

I afsnit VII.B, s. 531 ff, er optrykt et stikordsregister til det samlede klassifikationssystem.

Som det også fremgår af Ugeskrift for Retsvæsen 1992 B, s. 24, har Kuratellet for Ugeskrift for Retsvæsen godkendt nogle ændringer i det for Ugeskrift for Retsvæsen og Folketingets Ombudsmands beretning fælles anvendte emneordssystem; ændringerne var lavet i samarbejde mellem ugeskriftet og ombudsmandsinstitutionen. Alle sager i sagsregistret er placeret under de relevante nye emneord.

Det systematiske sagsregister har fra og med beretningsåret 1989 erstattet det tidligere stikordsregister, som er optaget for sidste gang i beretningen for 1988, s. 343 ff (omfattende beretningerne fra 1955-1988).

I det systematiske sagsregister (afsnit VII.C, s. 553 ff) er i denne beretning medtaget de i beretningen optagne sager (d.v.s. 44 sager, omtalt i beretningens afsnit III, og egen drift-projektet omtalt i beretningens afsnit IV) samt de i perioden 1. maj – 31. december 1992 afsluttede sager, der påtænkes indlagt i Retsinformation, selvom de ikke er omtalt i beretningens afsnit III (11 sager). De nævnte sager fra perioden 1. maj – 31. december 1992 er i det systematiske sagsregister optaget med deres fulde resumé under samtlige de emneord, hvorunder de enkelte sager er klassificeret.

Endvidere er i det systematiske sagsregister optaget sager afsluttet i beretningsårene 1989-1991, som er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning 1989, 1990 og 1991, eller som påtænkes indlagt i Retsinformation. Disse sager er i dette års register ikke optaget med det fulde resumé, men blot med overskriften i resumeet. Det fulde resumé for de respektive beretningsårs nye sager fremgår af registret i Folketingets Ombudsmands beretning 1989, s. 355 ff, Folketingets Ombudsmands beretning 1990, s. 575 ff, henholdsvis Folketingets Ombudsmands beretning 1991, s. 367ff, samt for så vidt angår beretningssagerne tillige af afsnit III i Folketingets Ombudsmands beretning 1989-1991.

Lovregistret, der blev indført med beretningen for 1981, findes i denne beretning s. 483 ff.

H. Oversigt over sagsbehandlingen i beretningsåret 1992 m.v.

1. Antal sager

I kalenderåret 1992 blev der *oprettet* 2.776 nye, konkrete enkeltsager. 31 af disse sager blev optaget af egen drift. Desuden blev der i kalenderåret 1992 indledt et egen drift-projekt omfattende 150 sager fra Den Sociale Ankestyreles. Det samlede antal nye sager i 1992 var således *2.926.*

I de seneste 10 år har det samlede antal nye sager til sammenligning på årsbasis udgjort følgende:

1983	1.320
1984	1.476
1985	1.465
1986	1.651
1987	1.784
1988	1.875
1989	2.093
1990	2.233
1991	2.566
1992	2.926

De i beretningsåret 1992 *afsluttede* sager er i nedenstående statistik opdelt i to hovedgrupper:

2. Ikke-realitetsbehandlede sager, der er oprettet i kalenderåret 1992 og afsluttet inden 1. juni 1993.
3. Realitetsbehandlede sager, som er afsluttet i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993. Hovedparten af disse sager er oprettet i 1992, men gruppen omfattede også et mindre antal sager, som er oprettet i tidligere år og som er afsluttet i den nævnte periode.

   En sag er henført under 3, dels når der i anledning af en klage er taget stilling til sagsbehandlingen eller til sagens afgørelse, dels når sagen er optaget af egen drift.

   I nogle tilfælde, hvor der har været klaget over en myndigheds afgørelse, har vedkommende myndighed efter drøftelse af sagen taget denne op til fornyet behandling og derefter helt eller delvis imødekommet klageren. Sådanne sager er ikke registreret som realitetsbehandlede sager, men nedenfor under tilbagekaldte klager (litra f).

Nogle af de konkrete enkeltsager, der er optaget af egen drift, har bestået i, at jeg på grundlag af bl.a. avisartikler eller artikler i faglige tidsskrifter har anmodet om at blive gjort bekendt med resultatet af den undersøgelse, som vedkommende myndighed ifølge artiklen havde indledt eller ville formodes at iværksætte. Såfremt det herefter modtagne materiale ikke har givet mig grundlag for at foretage noget videre, er sagen blevet henlagt. Nogle få sager har alene bestået i interne undersøgelser af f. eks. lovgrundlaget for en myndigheds praksis, således som den havde foreligget oplyst.

2. Ikke-realitetsbehandlede sager

Af de i kalenderåret 1992 registrerede 2.776 konkrete enkeltsager var der 1.451 sager, som af de nedenfor under a)-h) anførte grunde ikke kunne behandles af ombudsmanden. Af disse sager blev 249 umiddelbart oversendt til andre myndigheder, medens der i andre sager blev givet vejledning til klageren om, hvorledes han kunne forholde sig. 242 af sagerne angik den kommunale forvaltning. I den nedenstående oversigt er antallet af disse sager dels anført i parentes, dels anført under c).

De 1.451 sager fordeler sig således:

a) Klagen var for sent indgivet (10) ...	70
b) Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse	88
c) Klagen angik kommunale forhold, der ikke hørte under ombudsmandens kompetence	129
d) Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder lovgivningsspørgsmål, private retsforhold og lignende	109
e) Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed (83)	690
f) Klagen tilbagekaldt (6)	98
g) Forespørgsler m.v. uden egentlig klage (5)	210
h) Andre henvendelser, herunder anonyme og åbenbart grundløse (9)	57
	1.451

De under c) nævnte 129 sager fordeler sig således:

Klagen angik den samlede kommunalbestyrelse	6
Klagen angik sagsområder, hvor der ikke er rekurs til en administrativ statsmyndighed	123
	129

3. Realitetsbehandlede sager

De nedenstående oversigter over de i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttede realitetsbehandlede sager omfatter såvel 134 sager, der er indgået i egen drift projekter, som 1.324 konkrete enkeltsager, som er oprettet i 1992 eller i tidligere år – i alt 1.458 sager.

Der er 4 oversigter:

A. Statslige myndigheder (konkrete enkeltsager).
B. Egen Drift-Projekter.
C. Kommunale myndigheder (konkrete enkeltsager).
D. Samlet oversigt over alle afsluttede realitetsbehandlede sager.

I en sag har jeg erklæret mig inhabil. Folketingets Retsudvalg overdrog det til landsdommer Torben Plessing at behandle denne sag.

Pr. 1. juni 1993 henstod som uafsluttet 199 konkrete enkeltsager, der var optaget til realitetsbehandling; hertil kommer det egen driftprojekt, der er iværksat i 1992, og som omfatter 150 sager. 176 af de konkrete enkeltsager var oprettet i 1992, og 23 var oprettet i tidligere år. Nogle af de uafsluttede konkrete enkeltsager afventede, at vedkommende myndighed eller klager skulle fremkomme med en udtalelse, inden sagen kunne afsluttes.

Uafsluttede konkrete enkeltsager	199
Beroede på myndigheder eller klagere .	47
Beroede på ombudsmanden pr. 1. juni 1993	152

I tilfælde, hvor en sag har vedrørt mere end én myndighed, er den i oversigten henført under den myndighed, som den i det væsentlige har berørt.

I 58 af de sager, som har givet anledning til kritik, er der tillige blevet givet henstilling m.v., således at antallet af henstillinger i realiteten er 66.

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
A. Statslige myndigheder:				
1. *Arbejdsministeriet:*				
Departementet	10	4	0	6
Arbejdsmarkedsstyrelsen	2	0	0	2
Arbejdsmarkedsnævn	4	1	0	3
Arbejdsmarkedets Feriefond	1	1	0	0
Lønmodtagernes Garantifond	1	0	0	1
Arbejdsmarkedets Ankenævn	25	3	1	21
Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring	1	0	0	1
	44	9	1	34
2. *Boligministeriet:*				
Departementet	4	0	0	4
Bygge- og Boligstyrelsen	9	2	0	7
Kort- og Matrikelstyrelsen	1	0	0	1
	14	2	0	12
3. *Energiministeriet:*				
Departementet	3	2	0	1
Energistyrelsen	1	0	0	1
	4	2	0	2
4. *Finansministeriet:*				
Budgetdepartementet	1	0	0	1
Administrations- og Personaledepartementet	8	1	0	7
Helbredsnævnet	1	1	0	0
	10	2	0	8
5. *Fiskeriministeriet:*				
Departementet	6	2	0	4
	6	2	0	4
6. *Forsvarsministeriet:*				
Departementet	5	1	0	4
	5	1	0	4
7. *Indenrigsministeriet:*				
Departementet	17	0	0	17
Statsamter	4	2	0	2
Tilsynsråd	5	0	0	5
	26	2	0	24

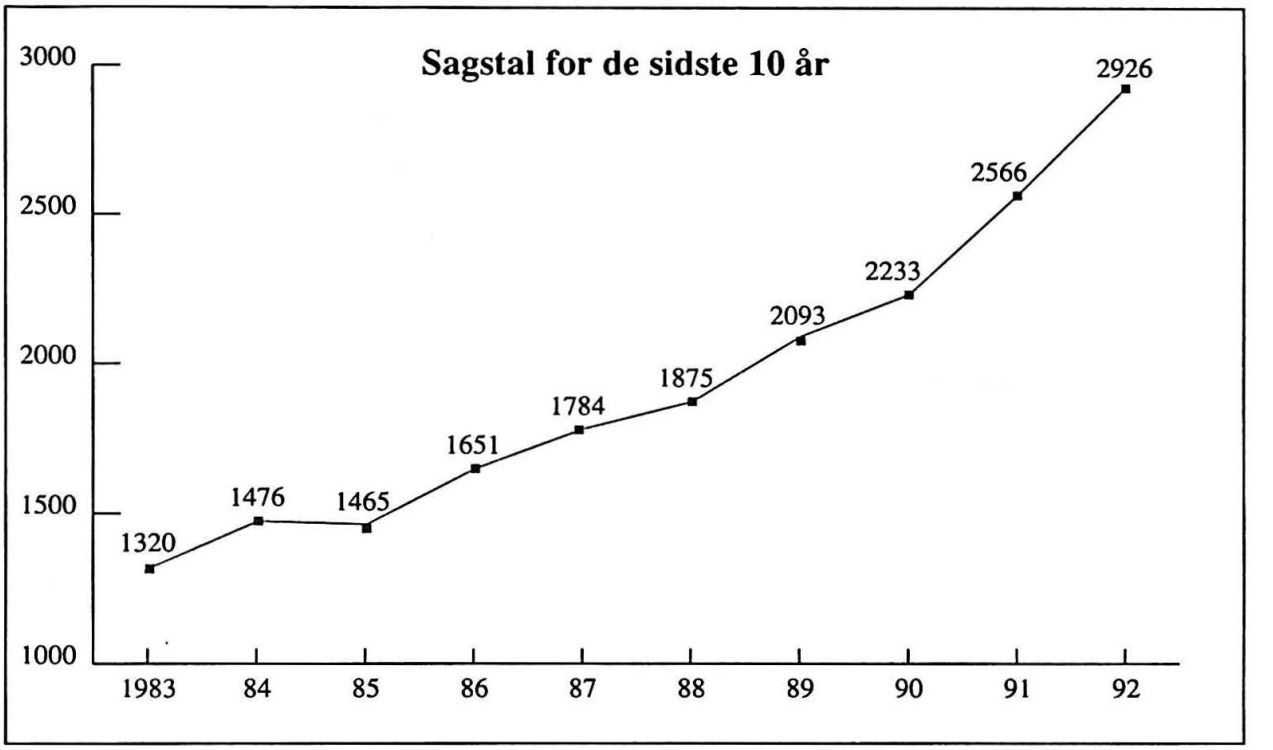
	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
8. *Industriministeriet:*				
Departementet	1	1	0	0
Eksportkreditrådet	1	0	0	1
Erhvervsankenævnet	1	0	0	1
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	2	1	0	1
Forbrugerstyrelsen	1	1	0	0
	6	3	0	3
9. *Justitsministeriet:*				
Departementet	345	22	1	322
Civilretsdirektoratet	100	8	0	92
Adoptionsnævnet	1	0	0	1
Direktoratet for Udlændinge	32	4	0	28
Flygtningenævnet	185	0	0	185
Direktoratet for Kriminalforsorgen	42	3	0	39
Registertilsynet	3	0	0	3
Nævnet vedr. erstatning til ofre for forbrydelser	1	0	0	1
Lokalnævn	1	0	0	1
Statsfængsler	1	0	0	1
Politimestre	2	2	0	0
Centralregistret for Motorkøretøjer	1	0	0	1
	714	39	1	674
10. *Kirkeministeriet og kommunikationsministeren:*				
Departementet	6	1	0	5
Generaldirektoratet for P&T	5	2	0	3
Pressenævnet	1	0	0	1
Radionævnet	1	0	0	1
Danmarks Radio	5	0	0	5
Udvalget vedr. lokalradioer og TV	3	0	0	3
	21	3	0	18
11. *Kulturministeriet:*				
Departementet	3	1	0	2
	3	1	0	2
12. *Landbrugsministeriet:*				
Departementet	4	1	0	3
Jordbrugsdirektoratet	2	0	1	1
	6	1	1	4

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
13. *Miljøministeriet:*				
Departementet	3	1	0	2
Overfredningsnævnet	2	0	0	2
Miljøstyrelsen	5	1	0	4
Miljøankenævnet	2	0	0	2
Planstyrelsen	6	0	0	6
Naturklagenævnet	2	0	1	1
Miljøklagenævnet	3	0	0	3
	23	2	1	20
14. *Skatteministeriet:*				
Departementet	3	0	0	3
Told- og Skattestyrelsen	39	11	1	27
Landsskatteretten	16	2	0	14
Ligningsrådet	1	0	0	1
Told- og Skatteregioner	2	0	0	2
	61	13	1	47
15. *Socialministeriet:*				
Departementet	5	4	0	1
Arbejdsskadestyrelsen	4	2	0	2
Den Sociale Ankestyrelse	185	26	0	159
Sociale ankenævn	55	10	0	45
Dagpengeudvalget	13	2	0	11
Revaliderings- og Pensionsnævn	3	0	0	3
Erstatningsrådet (Lov om erstatning til besættelsestidens ofre)	1	0	0	1
	266	44	0	222
17. *Sundhedsministeriet:*				
Departementet	11	2	0	9
Den Centrale Videnskabsetiske Komité	1	0	0	1
Sundhedsstyrelsen	2	2	0	0
Patientklagenævnet	7	3	0	4
Levnedsmiddelstyrelsen	1	0	0	1
	22	7	0	15
18. *Trafikministeriet:*				
Departementet	21	6	0	15
Generaldirektoratet for DSB	7	3	0	4
	28	9	0	19
19. *Udenrigsministeriet:*				
Departementet	5	1	0	4
	5	1	0	4

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
20. *Undervisnings- og Forskningsministeriet:*				
Departementet	33	12	2	19
Ankenævnet for Uddannelsesstøtte	7	0	0	7
Ankenævnet for tilskud til statsgaranterede studielån	1	0	0	1
SU-styrelsen	1	1	0	0
Ankenævnet vedr. praktikvirksomheder	1	1	0	0
	43	14	2	27
I alt statslige myndigheder	1.307	157	7	1.143
B. Egen Drift-Projekter				
Den Sociale Ankestyrelse	100	54	0	46
Generaldirektoratet for DSB	34	34	0	0
Egen Drift-Projekter i alt	134	88	0	46
C. Kommunale myndigheder				
Skoleforvaltninger	1	0	1	0
Skatteforvaltninger	5	5	0	0
Social- og Sundhedsforvaltninger	10	6	0	4
Amtskommuner	1	1	0	0
Kommunale myndigheder i alt	17	12	1	4
D. Statslige myndigheder, Egen Drift-Projekter og kommunale myndigheder	1.458	257	8	1.193

De afsluttede realitetsbehandlede sager angår generelle spørgsmål, sagsbehandling, sagsbehandlingstid eller afgørelser. Nedenfor er i grafisk form bl.a. angivet fordelingen af sagerne på disse kategorier samt angivet, i hvilket omfang der er blevet udtalt kritik og/eller henstilling:

Fig. 1.



Som baggrund for ovenstående figur bringes nedenfor en figur med sagstal fra embedets start den 1. april 1955 til 1992.

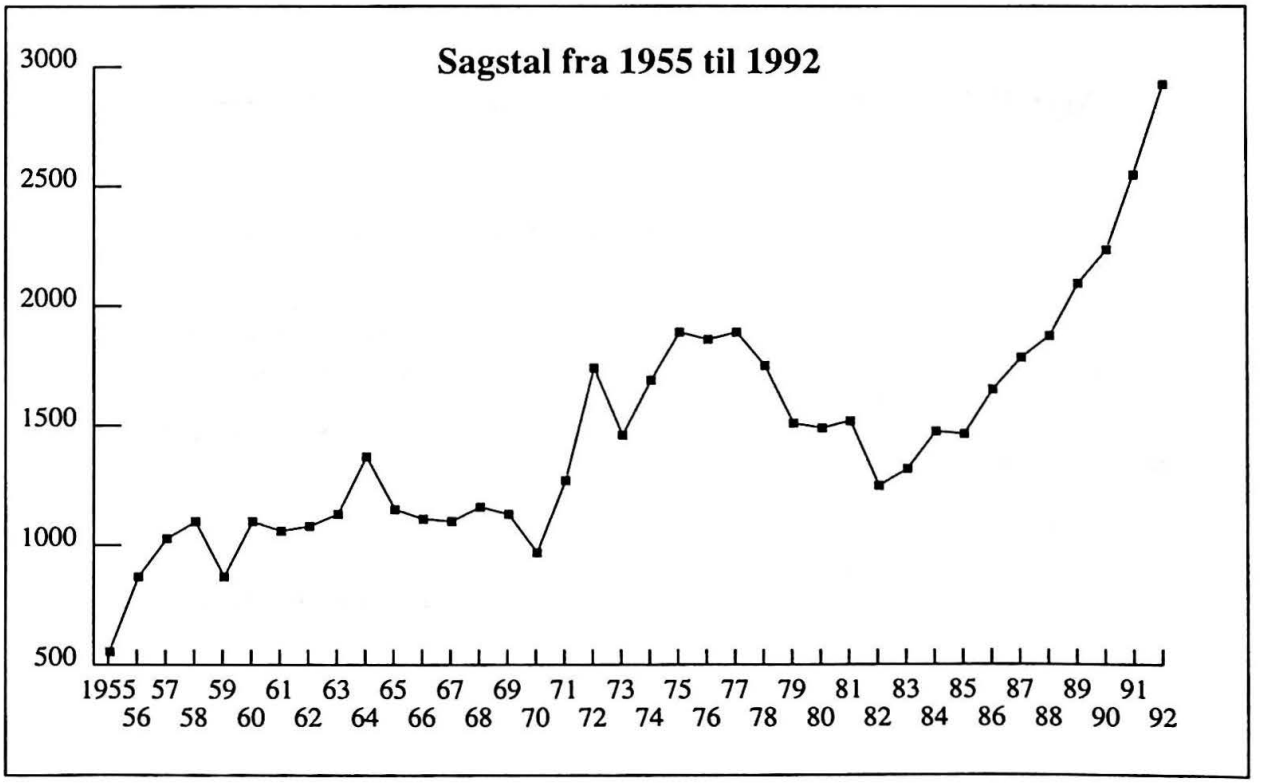


Fig. 2.
Realitetsbehandlede enkeltsager fordelt efter art

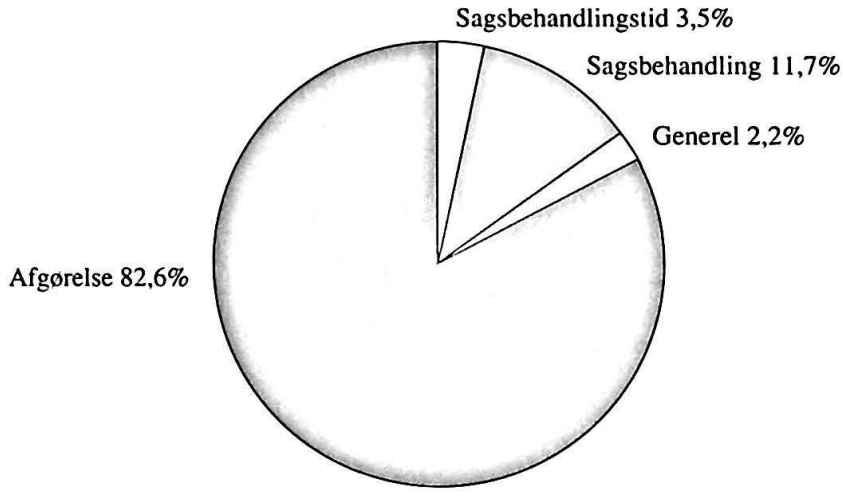


Fig. 3.
Myndigheder med flest realitetsbehandlede enkeltsager

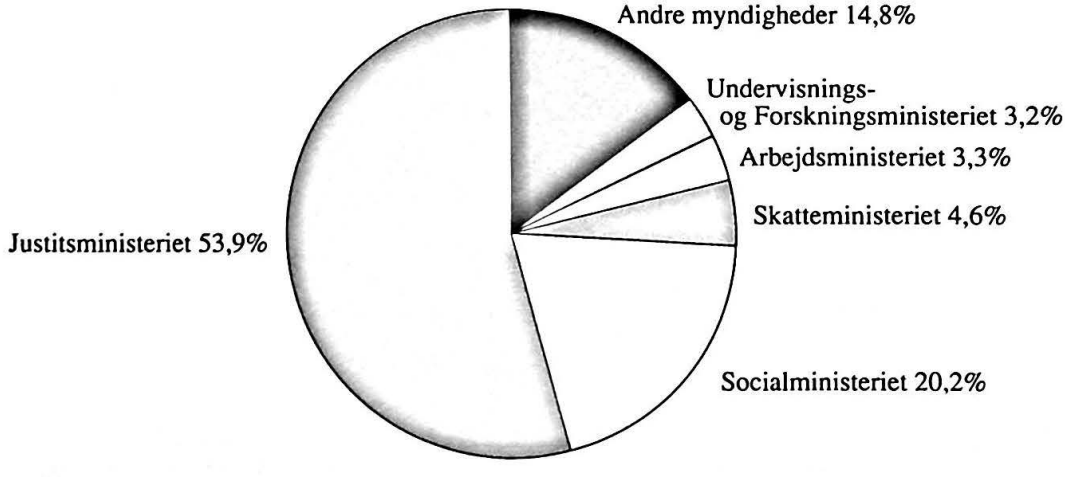


Fig. 4.
Enkeltsager, hvori der er udtalt kritik/henstilling fordelt efter art

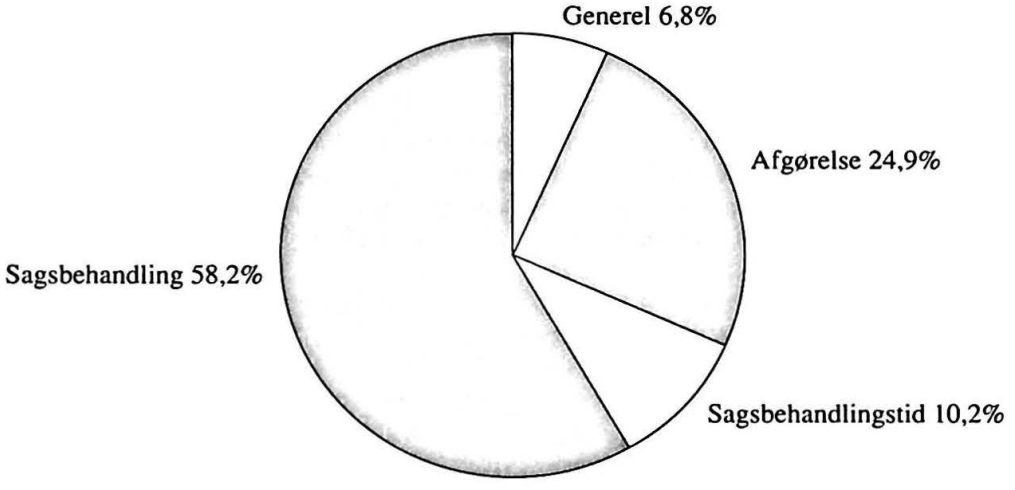
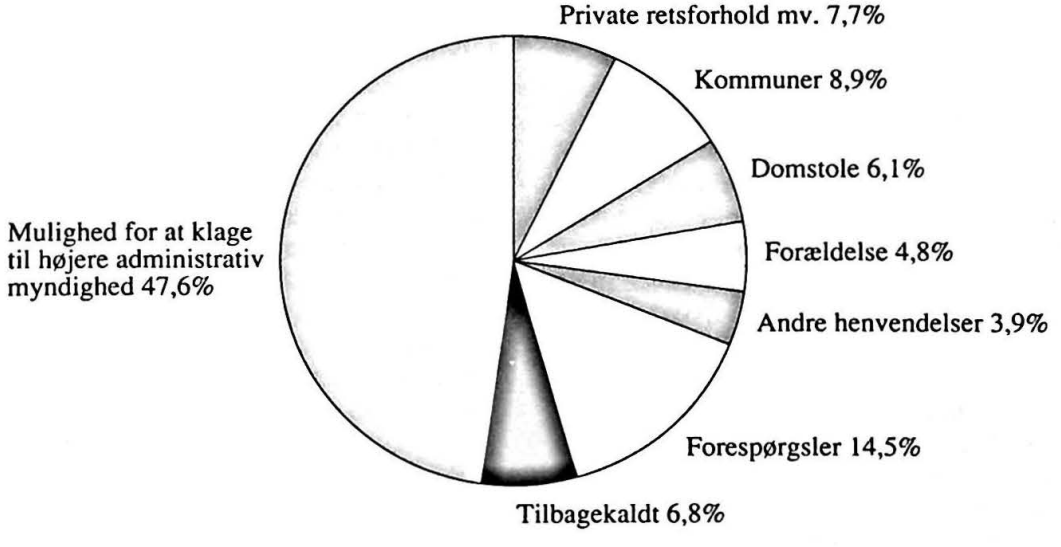


Fig. 5.
Afviste sager fordelt efter afvisningsgrund



II. Udtalelser vedrørende generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v.

En række af de sager, der er omtalt under afsnit III og IV, indeholder udtalelser om generelle forvaltningsretlige spørgsmål, hvoraf jeg har fundet at burde fremhæve følgende:

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1° Partsbegrebet

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

a) I sag 15-1 ansøgte A om aktindsigt i K Kommunes afgørelse om at yde hjælp til, at hans daværende hustru og parrets yngste søn C tog ophold på en døgninstitution. Jeg fandt, at A, som fortsat havde del i forældremyndigheden over sønnen, måtte anses for part i den del af sagen, som vedrørte hjælp til C.

b) Indenrigsministeriet godkendte i sag 7-1 et partinavn for B, som efter partiet A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A. Godkendelsen blev meddelt på baggrund af folketingsvalglovens § 13, stk. 1, nr. 3. Ifølge denne bestemmelse kan et nyt parti ikke få godkendt et navn, som kan give anledning til, at partiet forveksles med et opstillingsberettiget parti eller et parti, hvis navn er godkendt af indenrigsministeren. Jeg anså A for at være part i sagen, idet der var grund til at overveje forvekslingsrisiko. Parti A burde derfor have været underrettet om sagen og have haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der blev truffet afgørelse.

c) Politimester P i X-by havde i sag 9-4 afbrudt samarbejdet med dagbladet A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by. Jeg udtalte, at politiet burde have betragtet B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. B burde derfor have været inddraget i behandlingen af sagen, bl.a. i form af adgang til partshøring og ved, at han fik meddelelse om afgørelsen.

d) Sag 14-4 drejede sig om et dansk selskab A, som blev beskattet både i Danmark og Tyskland. Statsskattedirektoratet indledte forhandling efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst med de tyske skattemyndigheder med henblik på at lempe beskatningen af A. Jeg fandt, at A måtte anses for part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen, og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Resultatet af forhandlingerne mellem de danske og de tyske myndigheder måtte endvidere anses for en afgørelse i forhold til A. Herefter måtte anmodningen fra A om aktindsigt i korrespondancen mellem Statsskattedirektoratet og de tyske skattemyndigheder afgøres efter kapitel 4 i forvaltningsloven og ikke – som sket – i henhold til offentlighedsloven.

e) I sag 22-4 rejste K Kommune sag med henblik på udstedelse af plejetilladelse for et barn B, som i nogle år havde været anbragt uden for hjemmet. Plejetilladelser udstedes generelt med henblik på, at plejeforældrene kan modtage et antal børn eller unge i familiepleje. Formelt udstedes sådanne tilladelser ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien. Den konkrete sag var imidlertid rejst med henblik på anbringelse af B hos B's farmor C. Under hensyn hertil og til, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på, fandt jeg, at A burde have været betragtet som part i sagen.

Jeg henviste herved også til, at forældremyndighedens indehaver må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig. Endelig pegede jeg på, at en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat.

f) I den nedenfor i afsnit IV omtalte egen driftundersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse gav jeg udtryk for, at kommunerne må anses for parter i de sager, ankestyrelsen optager til behandling som tredjeinstans. Dette gælder, hvad enten det sociale ankenævns afgørelse er påklaget af den private part eller af kommunen. Samtidig tilkendegav jeg, at spørgsmålet dog måtte anses for tvivlsomt. Ved gennemgangen af de enkelte sager lagde jeg derfor til grund, at kommunerne ikke uden videre måtte anses for parter i kraft af deres adgang til at påklage ankenævnsafgørelser. Heraf fulgte bl.a., at ankestyrelsen ikke havde pligt til partshøring af den pågældende kommune i henhold til forvaltningslovens § 19.

2° 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.

a) A anmodede i sag 4-1 om aktindsigt i Finansministeriets sag om afgivelse af en udtalelse til Justitsministeriet om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed. Jeg udtalte, at Finansministeriets sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsbegæring efter offentlighedsloven.

b) I sag 10-2 boede A til leje i en post- og telegrafbygning. Lejekontrakten blev indgået i forbindelse med, at A blev pensioneret fra stillingen som postmester. Inden da havde A beboet lejligheden som tjenestebolig. Efter at Post- og Telegrafvæsenet havde opsagt lejemålet, anmodede A om aktindsigt i et referat af en samtale mellem A og overpostmesteren M; samtalen var blevet ført i forbindelse med M's besigtigelse af lokalerne på postkontoret. Referatet indeholdt bl.a. en indstilling om at opsige A's lejemål. Jeg lagde til grund, at anmodningen om aktindsigt ikke vedrørte en afgørelsessag, og at den derfor måtte bedømmes på grundlag af offentlighedsloven.

c) I sag 14-3 udtalte jeg, at der – inden K Kommune foretog lønindeholdelse i A's løn til inddrivelse af en skatterestance – burde have været foretaget partshøring af ham. Jeg lagde derved til grund, at lønindeholdelsesbeslutningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

d) I sag 14-4 udtalte jeg, at Statsskattedirektoratets forhandlinger med de tyske skattemyndigheder i henhold til den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst med henblik på at lempe beskatningen af selskabet A måtte behandles som en afgørelsessag. A's anmodning om aktindsigt i sagen burde derfor behandles efter forvaltningsloven og ikke – som sket – i henhold til offentlighedsloven.

e) I sag 17-3 udtalte jeg, at Patientklagenævnets anmodning om, at der rejses tiltale – i den konkrete sag mod en læge – må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på, at anmodning om tiltalerejsning er belastende for den pågældende sundhedsperson, samt at den i væsentlig grad vil kunne påvirke straffesagens forløb. Behovet for at tillægge den pågældende partsrettigheder er således på sin vis større i disse sager end i de sager – hvor den pågældende utvivlsomt har partsrettighederne – der afsluttes med, at Patientklagenævnet udtaler kritik af patientbehandlingen.

f) Ved den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse lagde jeg til grund, at ankestyrelsens beslutning om at optage en sag til realitetsbehandling ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod må ankestyrelsens afgørelse om at afvise en sag fra realitetsbehandling betragtes som en afgørelse, der er omfattet af forvaltningsloven.

3° Kompetence

a) A havde i sag 17-2 fået afslag af Arbejdsskadestyrelsen på en anmodning om erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som

bloddonor. Kompetencen til at afgøre sådanne sager var henlagt til Sundhedsministeriet. Ministeriet havde efter aftale med Socialministeriet delegeret kompetencen til Arbejdsskadestyrelsen. Jeg fandt denne delegation lovlig, selv om retsgrundlaget ikke indeholdt hjemmel til delegationen. Jeg henviste til, at Arbejdsskadestyrelsen var i besiddelse af den fornødne ekspertise til at afgøre de pågældende sager, samt til, at styrelsen stod i et underordnelsesforhold til et departement (Socialministeriets departement).

b) Sag 22-1 vedrørte en cheflæge på et hospital, der udtalte sig på et politisk møde om overflytningen af en afdeling til et andet sygehus. Amtskommunens ledelse foreholdt A, at han havde handlet illoyalt ved at udtale sig om sagen på det pågældende møde. Jeg fandt, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner – f.eks. hospitaler – som udgangspunkt har en i det væsentlige fri adgang til over for offentligheden at fremlægge synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne. Da der ikke på forhånd var meddelt sygehusledelsen begrænsninger med hensyn til denne adgang til at udtale sig offentligt om sammenlægningssagen, havde A været berettiget til at udtale sig på mødet, og amtskommunen havde ikke haft grundlag for at rette kritik mod A.

4° Inhabilitet

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

a) I sag 9-5 stadfæstede Civilretsdirektoratet et afslag fra et statsamt på en ansøgning om fri proces til sagsanlæg mod et socialt ankenævn. Da statsamtmanden samtidig er formand for det sociale ankenævn, henledte jeg Civilretsdirektoratets og statsamtets opmærksomhed på det særlige spørgsmål om myndighedsinhabilitet, som sagen rejste.

5° Vejledning mv.

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

a) I sag 8-2 meddelte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen et selskab, at en klage til ombudsmanden ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelse om opsættende virkning var ikke retligt udelukket, men beroede helt på styrelsens eget skøn. Meddelelsen var således ukorrekt, hvilket jeg anså for kritisabelt.

b) Hovedproblemet i sag 14-2 var, om forening A kunne anses for omfattet af ligningslovens § 8 A, således at gaver til foreningen kunne anses for fradragsberettigede. Skatteministeriet afslog at godkende A med henvisning til, at ministeriet i praksis stillede krav om, at bestyrelsen for en forening, som ønsker godkendelse, ikke må være selvsupplerende. A havde under sagen påberåbt sig, at denne praksis ikke var blevet fulgt i alle tilfælde. Til dette anbringende havde Skatteministeriet anført, at der kun var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende, i et fåtal af tilfælde. I forbindelse med min behandling af sagen blev der tilvejebragt oplysninger, som viste, at praksis var blevet fraveget i en hel del tilfælde. Jeg anså det for beklageligt, at Skatteministeriet havde givet A ukorrekte oplysninger.

c) I sag 4-1 havde en medarbejder i Finansministeriet udtalt, at A's sag om genansættelse i Justitsministeriet risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden over, at han var blevet afskediget. Jeg kritiserede, at udtalelsen var blevet fremsat, og at Justitsministeriet havde viderebragt udtalelsen til A.

6° Repræsentation

Den, der er part i en sag, kan ifølge forvaltningslovens § 8, stk. 1, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre.

a) En børnehave underrettede i sag 22-3 socialforvaltningen i K Kommune om, at der var mistanke om, at et 4-årigt barn af ægteparret M og H blev misbrugt seksuelt. Under en efterfølgende undersøgelse, der skulle afklare denne mistanke, udarbejdede børnehaven et materiale vedrørende mistanken baseret på observationer af barnet og samtaler med dette. Omkring 5 uger efter underretningen til kommunen havde dennes sagsbehandlere – to psykologer og en socialrådgiver – den første samtale med M og H. I forbindelse med mødets afslutning, hvor forældrene indvilgede i at medvirke ved yderligere 5 møder, fik parret en skriftlig meddelelse om bl.a. "ikke at tale med andre om det, I har læst og talt om i dag". Denne opfordring fandt jeg under de givne omstændigheder, at forældrene med rette havde opfattet som et forbud mod at kontakte udenforstående. Samtidig fandt jeg, at M og H – set i lyset af, at mødet var indledningen til en videre undersøgelse af, om der var begået incest – kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre. Kommunens tilkendegivelse krænkede efter min opfattelse princippet i forvaltningslovens § 8.

b) I forbindelse med den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse konstaterede jeg, at ankestyrelsen i ingen af de sager, hvori der forelå repræsentation, havde efterlevet repræsentationsforholdet fuldt ud. Ankestyrelsen havde enten stilet breve til parten selv uden at underrette repræsentanten eller adresseret brevene til parten og sendt en kopi af brevene til repræsentanten. Jeg gav udtryk for, at det af såvel principielle som ordensmæssige grunde er rigtigst, at breve stiles og sendes til repræsentanten, når parten har valgt at lade sig repræsentere under sagen.

7° Partshøring

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, 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.

a) Sagerne 9-3 og 9-7 vedrørte begge fastsættelse af samværsret for fædre, som ikke havde del i forældremyndigheden. I sag 9-3 udtalte jeg, at statsamtet burde have afventet skriftlige bemærkninger fra den samværsberettigede, inden der blev truffet afgørelse om ikke at fastsætte samværsret for ham med hans datter.

b) I sag 9-7 fik den samværsberettigede tilsendt to skrivelser til udtalelse den 4. august 1992. I fremsendelsesskrivelsen var fristen for hans fremsættelse af bemærkninger sat til den 7. august 1992. Han modtog skrivelsen den 6. august 1992 og skulle således svare samme dag, hvis han skulle overholde tidsfristen. Da den korte frist i væsentlig grad indskrænkede den samværsberettigedes mulighed for at varetage sine interesser, og da dette i nogen grad kunne have været forhindret ved en bedre tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, fandt jeg det beklageligt, at fristen var blevet fastsat så kort.

c) Før Indenrigsministeriet i sag 7-1 traf afgørelse om godkendelse af et partinavn for B, burde ministeriet efter min opfattelse have underrettet partiet A, da B's partinavn kunne give anledning til forveksling med A. A burde samtidig have haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før afgørelsen blev truffet.

d) I sag 9-4 havde politimesteren i X-by besluttet at afbryde samarbejdet med dagbladet A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by. Jeg udtalte, at B burde have haft lejlighed til at udtale sig, før afgørelsen blev truffet.

e) Told- og Skattestyrelsen foretog i sag 14-3 indeholdelse i A's løn til dækning af en skatterestance. A bestred rigtigheden af skatteopgørelsen. Nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, burde have været forelagt for ham, forinden afgørelsen om lønindeholdelse blev truffet.

f) Patientklagenævnet modtog i sag 17-3 en indstilling fra Sundhedsstyrelsen om, at nævnet traf afgørelse om, at der skulle rejses tiltale mod

læge A. Jeg fandt, at Patientklagenævnet burde have forelagt de oplysninger, nævnet modtog fra Sundhedsstyrelsen, for A, inden nævnet besluttede, at der skulle rejses tiltale mod ham. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, sammenholdt med § 9, stk. 3, hvorefter der ikke er pligt til partshøring i sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, kunne ikke begrunde, at partshøring blev undladt. Jeg henviste i den forbindelse til, at sager som den foreliggende først bliver omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, når Patientklagenævnet har besluttet at anmode politiet om, at der rejses tiltale.

g) Den nedenfor i afsnit IV omtalte egen driftundersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse viser, at ankestyrelsen ikke havde tilrettelagt sagsbehandlingen på en sådan måde, at det skabte sikkerhed for, at partshøringsreglerne blev overholdt. At sagsbehandlingen ikke var indrettet med henblik herpå viste sig både ved, at klagen ikke blev sendt til høring hos modparten samt ved, at nye faktiske oplysninger eller udefra kommende retlige vurderinger af den konkrete sag ikke blev forelagt for den part, som disse oplysninger var til ugunst for.

8° 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.

a) A søgte i sag 15-1 om aktindsigt i K Kommunes sag om støtte til A's ægtefælle B og parrets søn C's ophold på en døgninstitution. Kommunen afslog ansøgningen med henvisning til den almindelige tavshedspligt efter straffelovens § 152. Jeg udtalte, at A, som fortsat havde del i forældremyndigheden over C, var part i den del af sagen, som vedrørte støtte til C. Herefter var afslaget uberettiget, idet det i forvaltningslovens § 9, stk. 2, er bestemt, at tavshedspligtsbestemmelser ikke begrænser pligten til at give aktindsigt efter kapitel 4 i loven.

b) Selskab A søgte i sag nr. 14-4 om aktindsigt i korrespondancen mellem Statsskattedirektoratet og de tyske skattemyndigheder i forbindelse med forhandlinger om lempelse af skatten for A på baggrund af den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Jeg fandt, at der var tale om en afgørelsessag, og at A var part i sagen. Herefter var Statsskattedirektoratets afslag på anmodningen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, uberettiget. Jeg fandt ikke, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, kunne anvendes. Bestemmelsen har følgende indhold:

"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 ...

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner."

Derimod kunne § 15, stk. 1, nr. 4, hvorefte begrænsning i aktindsigten kan ske til beskyttelse af "gennemførelse af offentlig kontrolregulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen", begrunde en vis begrænsning af partsaktindsigten.

9° Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 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.

a) Ifølge offentlighedeslovens § 16, stk. 1, skal anmodning om aktindsigt afgøres "snarest". Er en begæring ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at der fra lovgivningsmagtens side er lagt stor vægt på, at aktindsigtsbegæringer ekspederes hurtigt.

I sag 5-1 medgik der 2½ måned, førend Fiskeriministeriet behandlede en aktindsigtsbegæring fra en journalist. Fiskeriministeriet begrundede den lange behandlingstid med, at det havde været nødvendigt at konsultere Justits-

ministeriet samt med forskellige ressourcebetragtninger. Jeg havde ingen bemærkninger i anledning af, at Fiskeriministeriet havde konsulteret Justitsministeriet, og at sagen af denne grund trak ud. Derimod kunne Fiskeriministeriet ikke under henvisning til dokumentmaterialets omfang – der var relativt beskedent – udsætte afgørelsen om aktindsigt. Heller ikke ministeriets henvisning til den almindelige prioritering af arbejdsopgaverne og den presseomtale og det deraf følgende behov for en betjening af Folketinget, fiskerikontrollen var genstand for, kunne begrunde sagsbehandlingstiden. Jeg anså den anvendte behandlingstid på 2½ måned for beklagelig; specielt anså jeg det for beklageligt, at der gik over 1 måned, fra høringen af Justitsministeriet fandt sted, til aktindsigtsbegæringen blev imødekommet.

b) A blev i sag 4-1 afskediget fra en tjenestemandsstilling under kriminalforsorgen med pension som følge af helbredsbetinget utjenstdygtighed. Sagen blev af Justitsministeriet forelagt for Finansministeriet til udtalelse. A søgte om aktindsigt i Finansministeriets sag. Da der ikke var tale om en afgørelsessag i Finansministeriet, måtte A's begæring behandles i henhold til offentlighedsloven. Finansministeriet afslog anmodningen delvis og undlod bl.a. at give A aktindsigt i dokumenter, Finansministeriet havde modtaget efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning. Jeg kritiserede, at Finansministeriet ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt".

c) Ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 2, er sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne bestemmelse påberåbte Energiministeriet sig i sag 3-2 til støtte for et afslag på en anmodning fra A om aktindsigt i et "udkast til en biomassehandlingsplan". Energiministeriet henviste herved til, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Jeg udtalte med henvisning til den sag, der er omtalt i min beretning for 1991, s. 47, at sagsbegrebet i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Det var i den konkrete sag usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, samt på hvilke områder det i givet fald ville ske og hvornår. Under disse omstændigheder fandt jeg ikke, at § 2, stk. 2, kunne anvendes.

d) Retten til aktindsigt omfatter ifølge offentlighedslovens § 7 ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses ifølge bestemmelsen bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, jf. § 7, stk. 1, nr. 1. I sag 10-2 afslog Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet en anmodning fra A om aktindsigt i et notat, som overpostmester M havde udarbejdet om en samtale med A. A var pensioneret og boede i sin tidligere tjenestebolig. Samtalen drejede sig om A's mulighed for at finde en anden bolig. Notatet indeholdt et referat af samtalen, en beskrivelse af postkontoret, en vurdering af pladsforholdene samt en indstilling om at stille en opsigelse af A i bero et stykke tid. Notatet måtte anses for et internt dokument, jf. § 7. Dokumentet var imidlertid udarbejdet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder samt sikre bevis for samtalens indhold. Derfor måtte dokumentet – uanset dets interne karakter – anses for omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 3, som har følgende indhold:

"Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

...

3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller

..."

e) Som interne dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7, anses også "brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed", jf. § 7, nr. 2. Det følger modsætningsvis af bestemmelsen, at dokumenter, som er udvekslet mellem enheder, der tilhører forskellige myndigheder, anses for eksterne og derfor ikke kan nægtes udleveret i henhold til § 7. I sag 10-3 opstod spørgsmålet om, hvorvidt en ad hoc-gruppe vedrørende revision af telefonselskabernes

regnskabsregler samt økonomi- og planlægningsudvalget under Statens Teleråd kunne betragtes som selvstændige myndigheder. Såvel ad hoc-gruppen som Statens Teleråd og de af telerådet nedsatte udvalg måtte efter min opfattelse betragtes som selvstændige myndigheder. Brevveksling mellem de således særligt oprettede myndigheder og de ministerier og andre myndigheder, der er repræsenteret i de særligt oprettede myndigheder, måtte herefter betragtes som eksterne i forhold til offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

f) I sag 5-2 var spørgsmålet, om referater af møder afholdt i Det rådgivende Fiskeriudvalg (FU) kunne betragtes som interne arbejdsdokumenter, uanset at referaterne blev udvekslet med Fiskeriministeriet. Bl.a. under henvisning til, at FU var oprettet ved lov og tillagt nærmere angivne funktioner i forhold til ministeriet, udtalte jeg, at udvalget måtte betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til ministeriet. Dokumenter, der udveksles mellem FU og ministeriet, var derfor som udgangspunkt omfattet af aktindsigt.

g) Også sag 3-1 drejede sig om, hvorvidt en særlig ministeriel arbejdsgruppe – elprognosegruppen oprettet af Energiministeriet - måtte anses for en selvstændig myndighed i forhold til ministeriet. Ud fra en samlet vurdering af elprognosegruppens sammensætning og funktion var det min opfattelse, at gruppen måtte betragtes som en selvstændig myndighed.

h) Sag 8-1 vedrørte aktindsigt i bilag, der var vedlagt en skrivelse fra Industriministeriet til Forbrugerstyrelsens direktør. Bilagene indeholdt rammeudmeldingerne for 1991, det vil sige besparelsesforslagene for hele ministerområdet. Ministeriet afslog aktindsigt, bl.a. med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 2. Dermed sigtede ministeriet til, at bilagene var sendt til direktøren i dennes egenskab af medlem af ministeriets koncernledelse, og at der derfor var tale om en intern brevveksling. Jeg fandt ikke at kunne kritisere, at koncernledelsen blev betragtet som en del af departementet og således som en selvstændig myndighed i forhold til styrelserne. Brevveksling mellem koncernledelsen og dens enkelte medlemmer var således intern. Omvendt fandt jeg, at brevveksling mellem koncernledelsen og de enkelte styrelser må anses for ekstern.

Jeg redegjorde i forbindelse med min stillingtagen til sagen for de generelle krav, der efter min opfattelse må være opfyldt, for at en koncernledelse kan anerkendes som en del af et ministeriums departement. Hertil må bl.a. kræves, at der foreligger klare formelle regler om, hvilke personer der indgår i koncernledelsen eller yder sekretariatsbistand hertil. Det skal endvidere nærmere angives, hvilke spørgsmål koncernledelsen kan eller skal beskæftige sig med. For at undtage dokumenter efter undtagelsen i § 7, må desuden kræves, at dokumenterne angår spørgsmål af generel betydning for hele ministerområdet eller dog for et flertal af ministeriets styrelser. Endelig må det markeres ved hjælp af særligt brevpapir og klar adressering, såfremt et brev til eller fra medlemmer af koncernledelsen angår spørgsmål, som hører under koncernledelsen.

i) Retten til aktindsigt omfatter ikke "dokumenter der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed", jf. offentlighedslovens § 10, nr. 3. I sag 5-2 søgte A aktindsigt i referater af møder afholdt i Det rådgivende Fiskeriudvalg. Jeg fandt, at udvalget var en selvstændig myndighed i forhold til Fiskeriministeriet. Ministeriet varetager sekretariatsopgaver for udvalget. Dokumenter, der udveksles mellem udvalget og ministeriet som et led i ministeriets sekretariatsbetjening, kunne efter min opfattelse undtages fra aktindsigt i henhold til § 10, nr. 3. De referater, der var søgt aktindsigt i, var imidlertid ikke alene blevet sendt til det kontor, der varetog sekretariatsbetjeningen af udvalget, men også til departementschefen og ministersekretæren. På denne baggrund måtte referaterne anses for videregivet ud over den udveksling, der havde fundet sted i forbindelse med varetagelsen af sekretariatsfunktionen, og dermed omfattet af aktindsigt.

j) Sag 8-1 vedrørte aktindsigt i dokumenter, der var sendt fra Industriministeriets koncernledelse til direktøren for Forbrugerstyrelsen. Industriministeriet henviste i sit afslag bl.a. til offentlighedslovens § 10, nr. 3. Ministeriet forklarede denne henvisning med, at skrivelsen til Forbrugerstyrelsen indeholdt en anmodning om, at styrelsen udarbejdede nogle bidrag til

brug for opgaver, som blev varetaget af koncernledelsen. Der var efter min mening tale om et almindeligt samarbejde mellem departement og styrelse, og der var derfor ikke grundlag for at benytte undtagelsesbestemmelsen i det konkrete tilfælde.

k) Retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven kan ifølge § 13, stk. 1, nr. 2, begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til "rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner". I sag 14-4 opstod bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt aktindsigt i korrespondancen mellem Statsskattedirektoratet og de tyske skattemyndigheder kunne begrænses med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Jeg udtalte, at risikoen for en sådan negativ reaktion ikke i sig selv ville være tilstrækkeligt grundlag for at anvende § 13, stk. 1, nr. 2.

l) Der kan ske begrænsning i retten til aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til "gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen", jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. I sag 3-1 udtalte jeg, at § 13, stk. 1, nr. 4, forudsætter en konkretisering af, hvilken planlægningsvirksomhed der er tale om, og på hvilken måde gennemførelsen af denne virksomhed antages at blive forhindret eller vanskeliggjort som følge af en offentliggørelse. Efter min opfattelse havde Energiministeriet i den konkrete sag – der vedrørte aktindsigt i elprognosegruppens arbejde – ikke godtgjort, at der var grundlag for at anvende bestemmelsen i forhold til gruppens materiale som helhed.

m) I sag 5-1 fandt jeg det for tvivlsomt, om alle de oplysninger, som var udeladt i forbindelse med meddelelse af aktindsigt, var af en sådan karakter, at de kunne tilbageholdes i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. Den konkrete sag omhandlede journalist A's ansøgning om aktindsigt i bestemte dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen. De passager, der var udeladt fra dokumenter, som var blevet udleveret til A, indeholdt bl.a. oplysninger om konkrete sager, firmanavne, generelle regler for sagsrejsning, beskrivelse og bedømmelse af omfanget af overtrædelser, herunder en vurdering af, hvorvidt kontrollen var utilstrækkelig. Især de generelle oplysninger vedrørende overtrædelsesbilledet anså jeg det for tvivlsomt, om ministeriet havde været berettiget til at udelade. At oplysningerne eventuelt kunne give anledning til en offentlig debat - herunder en kraftig modargumentation eller agitation, som ville vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse – kunne efter min opfattelse ikke i sig selv begrunde afslag på aktindsigt.

n) Sag 4-1 vedrørte aktindsigt i en sag om afskedigelse af A på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed. A søgte aktindsigt i Finansministeriets sag, hvori ministeriet afgav udtalelse i henhold til tjenestemandslovens § 31, stk. 7, til Justitsministeriet, hvorunder selve afskedigelsesafgørelsen hørte. I forbindelse med sagen oplyste Finansministeriet, at helbredsmæssige oplysninger alene udleveres, såfremt den udstedende læge har givet samtykke hertil, eller – i særlige situationer – sagen er blevet forelagt for Finansministeriets lægekyndige konsulent til konkret vurdering af, om det skønnes forsvarligt af hensyn til den pågældende selv at udlevere de helbredsmæssige oplysninger. Jeg udtalte, at adgangen til at nægte egen access i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 2, er ganske snæver, og at dette også gælder lægelige oplysninger. Efter omstændighederne kan retten til aktindsigt dog begrænses "i det omfang, de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre, med afgørende vægt taler imod". Især bestemmelsen i 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" – kunne være relevant.

o) Ifølge offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke "oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold". I sag 17-4 henviste Sundhedsministeriet til denne bestemmelse som begrundelse for at afslå aktindsigt i en embedslæges

redegørelse vedrørende en fødsel i et arresthus. Det gav mig ikke anledning til bemærkninger, at ministeriet afslog at give aktindsigt i redegørelsens resumé over sagens faktiske omstændigheder, idet oplysningerne om kvindens forhold fandtes omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Derimod fandt jeg ikke, at der kunne meddeles afslag på aktindsigt i konklusionen med en kritisk bedømmelse af en vagtlæges og en jordemoders indsats. Denne del af rapporten kunne heller ikke afslås udleveret med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til beskyttelse af "sigtede, vidner eller andre i sager om ... disciplinær forfølgning". Jeg henviste herved til, at sundhedsvæsenets tilsynsmyndigheder ikke har adgang til at rejse sag om disciplinær forfølgning over for de omhandlede sundhedspersoner.

p) Hovedproblemet i sag 10-3 var, om Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet havde ret i, at en række nærmere angivne dokumenter vedrørende telefonselskaberne kunne nægtes udleveret i henhold til offentlighedslovens § 7. Dele af to af de dokumenter, der blev udleveret, var tildækket, idet de indeholdt oplysninger om drifts- og forretningsforhold, som det ansås af væsentlig økonomisk betydning for selskaberne, at der ikke blev givet aktindsigt i, jf. § 12, stk. 1, nr. 2. Det fremgik af sagen, at tilbageholdelsen af dele af de to dokumenter ikke beroede på konkrete vurderinger af oplysningernes art eller af virkningerne i forbindelse med, at der blev givet aktindsigt i oplysningerne. Jeg fandt derfor, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, ikke havde været anvendelig.

10° Bevisbedømmelse

a) Sag 22-2 vedrørte en afgørelse, K Kommune traf i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1, om at begrænse samværsretten for faderen til en 13-årig pige, efter at hun var blevet anbragt på børnehjem. Pigens mor, som havde forældremyndigheden, havde samtykket i pigens institutionsophold. Afgørelsen hvilede hovedsageligt på oplysninger og vurderinger fra en psykiatrisk overlæge. Faderen gjorde under sagen gældende, at overlægen var inhabil, samt at erklæringen byggede på ukorrekte og forældede oplysninger. Jeg kritiserede, at kommunen ikke havde underkastet faderens indsigelser en selvstændig vurdering. Også de anvendte formuleringer i erklæringen talte for at antage, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt grundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for en uvildig sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at der – når denne fejl blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl – herskede betydelig tvivl om, hvorvidt afgørelsen kunne opretholdes som gyldig.

11° Notatpligt

Ifølge offentlighedslovens § 6 har myndighederne pligt til i afgørelsessager 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 sagsekspeditioner, der ikke fremgår af brevvekslingen eller de øvrige dokumenter i sagen.

a) I sag 1-1 anmodede A efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet. A mente, at direktoratet under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i direktoratet, der på den anden side heller ikke bestred, at der var blevet givet en "positiv tilkendegivelse". Senere modtog A skriftligt afslag på ansøgningen. Jeg udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde haft pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ved min bedømmelse af sagen lagde jeg A's version af hændelsesforløbet til grund, men fandt dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den meddelte forhåndsbesked for bindende.

12° Tavshedspligt

Kapitel 8 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om, hvilke oplysninger der er undergivet tavshedspligt, og i hvilken udstrækning sådanne oplysninger må og skal udveksles mellem offentlige myndigheder. Oplysninger

om enkeltpersoners rent private forhold må ifølge lovens § 28, stk. 1, ikke uden samtykke videregives af en offentlig myndighed til en anden myndighed. Ifølge § 28, stk. 2, kan videregivelse dog bl.a. ske, såfremt "videregivelse er et nødvendigt led i sagens behandling", jf. stk. 2, nr. 4. Andre fortrolige oplysninger end oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold må ifølge § 28, stk. 3, videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver, jf. § 32.

I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold i almindelighed ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, medmindre ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. § 29. Samtykke er dog ufornødent, såfremt "andet følger af lov . . .«, jf. § 29, stk. 2, nr. 2.

a) Sag 19-1 blev rejst på baggrund af en konkret sag og vedrørte proceduren i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse af personer, der ansættes i Udenrigsministeriet. Det blev oplyst, at ministeriet ved sikkerhedsundersøgelse af personale beder Politiets Efterretningstjeneste (PET) oplyse, om vedkommende er politiet bekendt. PET rekvirerer derefter oplysninger fra Det Centrale Kriminalregister og videregiver oplysningerne til Udenrigsministeriet. Jeg fandt, at der ved ansøgerens underskrift på en oplysningsblanket forelå fornødent samtykke, både til Udenrigsministeriets indhentelse og til PET's videregivelse af oplysningerne.

13° Begrundelse

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

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

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

a) I sag 15-2 klagede A til Den Sociale Ankestyrelse over en afgørelse fra Arbejdsskadestyrelsen om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom. I klagen gjorde A bl.a. gældende, at den virksomhed, han havde arbejdet på, måtte have bevisbyrden for, at hans lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringslovens § 10, stk. 1. Jeg fandt ikke grundlag for at kritisere, at § 10 ikke var blevet anset for relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt A's sygdom var en erhvervssygdom. Derimod fandt jeg, at Den Sociale Ankestyrelse burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende om, at virksomheden havde bevisbyrden for, at lidelsen ikke var omfattet af loven.

b) A var i sag 15-5 blevet tildelt bistandshjælp og var samtidig blevet pålagt at betale hjælpen tilbage, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. Afgørelsen om tilbagebetalingspligt blev meddelt A i en erklæring, der indeholdt en henvisning til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. Det fremgik ikke, hvilke omstændigheder der var blevet lagt vægt på. Jeg fandt ikke, at de indholdsmæssige krav i forvaltningslovens § 24 var blevet opfyldt. Det var herved uden betydning, at A mundtligt havde fået meddelt en begrundelse for afgørelsen.

c) Sag 15-7 vedrørte i lighed med sag 15-5 en afgørelse om tilbagebetalingspligt i forbindelse med udbetaling af bistandshjælp. Baggrunden for denne afgørelse var, at ægteparret A og B, der siden 1986 med afbrydelser havde modtaget bistandshjælp, fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Det sociale ankenævn mente, at det udbetalte beløb skulle anses for formue. Samtidig fandt ankenævnet, at der ikke ved beregningen af bistandshjælp til A og B kunne ses bort fra hele beløbet eller en del af det "under hensyn til oplysningerne om, hvad beløbet blev anvendt til". Denne begrun-

delse var efter min opfattelse ikke tilstrækkelig efter forvaltningslovens § 24. Ankenævnet havde tiltrådt, at A og B var tilbagebetalingspligtige og i den forbindelse anført, at A og B ved deres dispositioner havde afskåret sig selv fra muligheden for i en periode at klare sig selv i økonomisk henseende. Heller ikke denne del af afgørelsen opfyldte begrundelseskravet i § 24.

d) I forbindelse med den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse konstaterede jeg, at der i 20 sager savnedes en angivelse i ankestyrelsens skrivelse af, at praksis enten i form af vejledninger og skrivelser fra Socialministeriet eller tidligere principielle afgørelser fra ankestyrelsen, havde haft væsentlig betydning for ankestyrelsens afgørelse.

Generelt pegede jeg på, at det har særlig betydning, at begrundelsen for Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af principielle sager formuleres med omhu, og navnlig at alle relevante synspunkter for afgørelsen kommer frem i den afsluttende skrivelse. Jeg henviste bl.a. til, at afgørelserne forudsættes at være praksisdannende, og at de derfor ofte offentliggøres.

14° Skriftlighed

Der er i dansk forvaltningsret ingen almindelig regel om, at forvaltningens afgørelser skal være skriftlige. I mange tilfælde er skriftlighed foreskrevet eller forudsat i lovgivningen, og god sagsbehandlingsskik tilsiger i en række yderligere tilfælde, at afgørelserne skal meddeles i skriftlig form.

a) I sagerne 15-5 og 15-7, som begge angik fastsættelse af tilbagebetalingspligt i forbindelse med udbetaling af bistandshjælp, udtalte jeg, at det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren.

b) Politimesteren i X-by traf i sag 9-4 afgørelse om at afbryde samarbejdet med dagbladet A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Jeg udtalte, at politimesteren burde have meddelt afgørelsen om udelukkelsen af B fra at modtage informationer skriftligt.

15° Afgørelsens meddelelse

Konkrete afgørelser skal kundgøres over for afgørelsens parter. Der er ikke almindelige krav til, hvilken fremgangsmåde der bør benyttes, ud over at det i almindelighed må kræves, at afgørelsen meddeles direkte til parten. Har parten en repræsentant, skal meddelelsen gives til denne. Meddelelsen er en retlig forudsætning for, at afgørelsen kan få virkning efter sit indhold.

a) Told- og Skattestyrelsen havde i sag 14-3 tiltrådt, at der blev foretaget lønindeholdelse til inddrivelse af en skatterestance. Der var ikke givet meddelelse til skatteyderen om lønindeholdelsen. Told- og Skattestyrelsen henviste herved til, at der på alle indbetalingskort er fortrykt oplysning om, at eventuelle restancer vil blive opkrævet ved udlæg eller indeholdelse i løn. Jeg udtalte, at det følger af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der har foranlediget lønindeholdelsen, samtidig bør give skatteyderen underretning herom.

b) I sag 9-7 traf Civilretsdirektoratet (CD) afgørelse om at ophæve M's ret til samvær med hans to sønner. Afgørelsen blev meddelt i skrivelse af 7. august 1992 og havde virkning straks. Dette betød, at M's ret til samvær med børnene den 8. august 1992 bortfaldt. CD's brev blev sendt til M og børnenes mor H og til det pågældende statsamt S. Desuden fik H's advokat tilsendt afgørelsen ved telefax den 7. august 1992. Advokaten kontaktede S efter kontortids ophør – bl.a. med henblik på at hindre, at M, som boede i en anden del af landet end H, rejste forgæves for at have samvær med børnene. S kontaktede det lokale politi, som sørgede for gennem politiet på det sted, hvor M boede, at afgørelsen blev meddelt ham. M fik underretning om afgørelsen kl. 21.30 den 7. august. Jeg fandt det meget beklageligt, at CD – som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund – ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen. CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået mig tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Jeg anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at

CD først efterfølgende havde meddelt mig de pågældende oplysninger.

B. Hjemmelsspørgsmål mv.

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Særligt 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 samt udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønsmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper, der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

1° A klagede i sag 17-1 over, at Sundhedsministeriet på baggrund af nogle konkrete sager havde givet udtryk for, at Sundhedvæsenets Patientklagenævn havde beføjelse til at udtale kritik af sundhedspersoner i sager, hvor der er indtrådt strafferetlig forældelse. Jeg udtalte, at det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, ikke i sig selv afskærer nævnet fra at behandle sagen og tilkendegive nævnets opfattelse, herunder eventuel kritik af den pågældendes adfærd.

2° I sag 8-2 pålagde Erhvervs- og Selskabsstyrelsen en erhvervsdrivende fond at stille en bankgaranti på 2,4 mill. kr. i anledning af et af fonden oparbejdet underskud. Kravet blev stillet i medfør af lov om erhvervsdrivende fonde § 42, stk. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når uddelingens størrelse anses for at indebære fare for en krænkelse af fondens vedtægt, kan fondsmyndigheden efter forhandling med bestyrelsen pålægge bestyrelsen at foretage de fornødne dispositioner med henblik på en forøgelse eller nedsættelse af tildelingen."

Efter min opfattelse gav bestemmelsen ikke sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tager sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da fonden selv hæftede for bankens tab i tilfælde af, at banken måtte indfri garantien, kunne garantien alene antages at sikre fondens kreditorer og ikke fondens formue. Jeg fandt derfor ikke, at den afkrævede garantistillelse kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål.

3° A fik i sag 15-3 tilbudt erstatning i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven som følge af, at han havde pådraget sig en opløsningsmiddelforgiftning. Den Sociale Ankestyrelse vurderede, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen. Der blev derfor ikke givet erstatning for denne lidelse. Afgørelsen stemte med ankestyrelsens almindelige praksis.

Jeg udtalte, at efter almindelige erstatningsregler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes særlige sygdomsanlæg hos skadelidte, der udløses ved ansvarspådragende forhold. På baggrund af ankestyrelsens langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt jeg dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende ankestyrelsens praksis.

4° Forening A havde i sag 14-2 fået afslag på en begæring om godkendelse i henhold til ligningslovens § 8 A. En godkendelse ville have bevirket, at gaver til foreningen ville blive fradragsberettigede. Ifølge bestemmelsen kan godkendelse meddeles til "foreninger m.v., hvis midler anvendes i almen velgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en støttekreds af personer". I praksis stillede Skatteministeriet krav om, at en bestyrelse for en forening, der ønsker godkendelse, ikke må være selvsupplerende, hvilket var tilfældet for A's vedkommende. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende og almennyttige formål. Denne opfattelse gav mig ikke anledning til bemærkninger.

5° Sag 15-6 blev rejst i forbindelse med mine besøg på et psykiatrisk hospital. Under besøget blev jeg opmærksom på, at plejehjemsbeboere

stilles forskelligt med hensyn til lommepengebeløb beroende på, om den pågældende er fysisk eller psykisk handicappet. Denne forskelsbehandling havde fornøden hjemmel i bistandslovens § 84, stk. 1, for så vidt angik pensionister på *primærkommunale* plejehjem. Derimod havde den tilsvarende forskelsbehandling på *amtskommunale* plejehjem (§ 112, stk. 1-plejehjem) alene støtte i forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. Jeg fandt det utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke havde et sikkert retligt grundlag og henstillede til Socialministeriet ved først givne lejlighed at tage skridt til en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

6° Sag 15-8 drejede sig om fortolkningen af bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt. (nu 7. pkt.) Ifølge § 37, stk. 3, består kontanthjælp til underhold bl.a. af et boligtillæg til dækning af enten husleje efter fradrag af tilskud efter boliglovgivningen eller terminsydelser vedrørende fast ejendom. Den omhandlede bestemmelse i 6. pkt. havde følgende ordlyd: "Der kan ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp." Jeg udtalte, at en almindelig sproglig forståelse af ordene fører til, at bestemmelsen er begrænset til forsætlige forhold. De offentliggjorte forarbejder til bestemmelsen gav ikke holdepunkter for en afvigende fortolkning i retning af, at også uagtsomme forhold skulle være omfattet.

7° Bistandslovens § 11 bestemmer, at en opholdskommune kan kræve sin del af udgifterne til bistand refunderet af en tidligere opholdskommune, "når pågældende ved medvirken fra en anden kommune eller offentlig myndighed er anbragt i institution eller pleje i kommunen".

Sag 9 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse drejede sig om en stærkt invalideret ung mand A, som boede hos moderen B. B havde bopæl i K Kommune, som traf beslutning om, at A når han fyldte 18 år skulle optages på institution. Nogle måneder senere ændrede K Kommune af besparelsesmæssige grunde afgørelsen. B flyttede, inden A fyldte 18 år, til L Kommune, som realiserede den behandlingsplan, K Kommune havde lagt, og anbragte A på institution. L Kommune fik ikke medhold af Den Sociale Ankestyrelse i, at den kunne kræve opholdsudgifterne til A refunderet af K Kommune. Jeg udtalte, at jeg anså ankestyrelsens afgørelse for urigtig. Jeg henviste derved til, *at* optagelsen skete i overensstemmelse med K Kommunes behandlingsplan, *at* K Kommune havde været uberettiget til at tilbagekalde afgørelsen om A's institutionsophold, samt *at* L Kommune derfor havde været forpligtet til efter B's flytning dertil at opretholde K Kommunes første afgørelse. Desuden pegede jeg på, at Den Sociale Ankestyrelse tidligere havde antaget, at en kommune bliver refusionspligtig for udgifter, som en anden kommune har iværksat, men som den første kommune ud fra sociale- og pædagogiske synspunkter burde have afholdt.

8° Sag 35 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse angik rækkevidden af rådighedsforpligtelsen i bistandslovens § 40. Hjælpmodtager A var en 57 årig mand fra Tyrkiet som kom til Danmark i 1970. Siden 1975 havde han været arbejdsløs, og siden 1984 havde han og ægtefællen modtaget kontanthjælp. Hvert år tog familien ophold i Tyrkiet i en længere periode (3-4 måneder). Ankestyrelsen fandt, at ægteparrets langvarige ophold i Tyrkiet forhindrede en integrering og tilknytning til det danske arbejdsmarked. Herefter opfyldte ægteparret ikke betingelserne i § 40 om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. På dette punkt var ankestyrelsen enig med K Kommune, som havde afslået at yde ægteparret kontanthjælp, da det i efteråret 1989 vendte tilbage fra et længere ophold i Tyrkiet. Ankestyrelsen lagde imidlertid vægt på, at ægteparret tidligere havde fået kontanthjælp efter længere ophold i Tyrkiet samt på, at der ikke var givet ægteparret orientering om, at hjælpen ville blive stoppet, hvis de på ny tog til Tyrkiet, og pålagde derfor alligevel K Kommune at udbetale hjælp. – Jeg udtalte, at de af ankestyrelsen anførte forhold ikke kunne tillægges en sådan vægt, at det kunne begrunde, at K Kommune blev pålagt at udbetale hjælp, uanset at lovens betingelser for hjælp ikke var opfyldt.

9° Sag 60 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse vedrørte en ung tyrkisk mand, A, som giftede sig med en tyrkisk kvinde B. A

var under 18 år og var skoleelev. B fik bistandshjælp, men hjælpen blev reduceret med et beløb svarende til den uddannelsesstøtte, A kunne have fået udbetalt, såfremt han var fyldt 18 år. Ankestyrelsen henviste til støtte for afgørelsen til, at A havde forsørgelsespligt over for B samt til, at der i praksis blev foretaget reduktion i hjælp til personer, hvis ægtefæller er studerende, såfremt de er fyldt 18 år, men undlader at udnytte muligheden for at optage lån i SU. – Jeg anså det for uholdbart, at der i den konkrete sag var foretaget reduktion for et beløb, som A retligt set var afskåret fra at oppebære.

10° Sag 13 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse angik spørgsmålet om, på hvilke fordringer A's delvise betaling af børnebidrag og hustrubidrag skulle anses for betaling. B havde interesse i at afskrive betalingen forlods på hustrubidraget og den del af børnebidraget, som oversteg normalbidraget, idet B havde ret til at få normalbidraget udbetalt af kommunen, hvis det ikke var betalt ved forfaldstid.

Jeg udtalte, at betalingen i overensstemmelse med almindelige formueretlige synspunkter måtte anses for afskrevet på ægtefællebidraget og den overskydende del af børnebidraget. Jeg henviste herved til, at A ikke havde tilkendegivet, hvilke fordringer betalingen skulle anses for afdrag på samt til, at denne afskrivning tjente B's interesser bedst uden at være til gene for A's interesser.

11° Problemet i sag 54 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse var om A, som havde en bidragsgæld, var berettiget til med virkning tilbage fra 1. juli 1987 at få eftergivet gælden. Siden 1. juli 1987 havde A betalt 200 kr. månedlig i afdrag på gælden. Den Sociale Ankestyrelse eftergav A restancen med tilbagevirkende kraft fra 1. juli 1987, men kun for så vidt angik 150 kr. månedlig. A kunne således ikke få eftergivelse for de sidste 50 kr.

Jeg anså det for uholdbart, at eftergivelsen ikke omfattede alle dele af de afdrag, A havde betalt. Jeg lagde navnlig vægt på, *at* A's økonomiske forhold i hele perioden havde berettiget ham til eftergivelse, *at* kommunen ikke havde vejledt ham om muligheden for eftergivelse samt på, *at* der ikke forelå administrative hensyn, der talte imod, at eftergivelsen omfattede hele afdragsbeløbet.

12° Ifølge lov om social pension § 42, stk. 2, kan krav på for meget udbetalt pension og boligstøtte modregnes i social pension. Denne bestemmelse henviste K Kommune til i sag 28 i den nedenfor i afsnit IV omtalte egen drift-undersøgelse vedrørende Den Sociale Ankestyrelse, da kommunen bad L Kommune om at tilbageholde en del af den pension, der blev udbetalt til pensionist A. Baggrunden for kravet var, at A ved bedrageri havde fået K Kommune til at udbetale sig 23.314 kr. Bedrageriet – som i øvrigt omfattede et stort antal kommuner og beløb sig til ca. 350.000 kr. – byggede på en oplysning om, at han havde et beløb til gode som pension. Den Sociale Ankestyrelse nægtede at anerkende modregningen og henviste herved til, at det beløb, A havde fået udbetalt, ikke var pension.

Jeg udtalte, at der ikke sås at være holdepunkter i sagen for at antage, at de beløb, A havde fået udbetalt, ikke af kommunen var blevet udbetalt som pension. Jeg henviste herved til, at bedrageriet netop byggede på, at A var pensionist, og at han havde pension til gode.

13° Sag 14-1 angik afskedigelsen af A fra stillingen som vurderingsformand. Baggrunden for afskedigelsen var, at A var blevet idømt en bøde for grov overtrædelse af byggelovgivningen. Jeg fandt ikke at kunne kritisere Skatteministeriets afgørelse.

14° A klagede i sag 10-1 over Danmarks Radios (DR's) programlægning frem til folkeafstemningen om EF-Unionen den 2. juni 1992. A gjorde gældende, at den overvejende del af deltagerne i en række optaktsudsendelser var kendt som tilhængere af EF-Unionen, hvilket efter A's opfattelse indebar en tilsidesættelse af DR's alsidighedsforpligtelse. DR anførte, at udsendelsens sigte var oplysning om traktatens indhold. Jeg fandt, at alsidighedshensynet i nogen grad var blevet underordnet oplysningsformålet. De to hensyn måtte anses for generelt ligeværdige. I tilfælde af konflikt mellem de to hensyn måtte der nødvendigvis ske en afvejning. En sådan afvejning tilkommer det normalt ikke ombudsmanden at kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. På

denne baggrund fandt jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for kritik af DR's programlægning.

15° I forbindelse med inspektion af Statsfængslet Vridsløselille (sag 9-1) modtog jeg rapportmateriale for repræsentative perioder vedrørende disciplinærsager, anvendelse af håndjern, énrumsanbringelse, sikringscelleanbringelse, magtanvendelse, videregående visitation af besøgende og brevveksling og besøg. Jeg konstaterede på baggrund af gennemgangen, at der eksisterede en forskel mellem praksis i Vridsløselille og Statsfængslet i Horsens med hensyn til anvendelse af nogle af de omtalte tvangsmidler. Jeg bad Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse, om denne forskel gav direktoratet anledning til at foretage noget med henblik på at sikre, at der følges en mere ensartet praksis i statsfængslerne.

16° I sag 15-4 afviste et amtsankenævn at behandle en klage fra A over K Kommunes afslag på A's anmodning om indflytning på plejehjem. Ankenævnet henviste til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau, og at det derfor ikke kunne påklages, jf. bistandslovens § 15, stk. 1. Jeg udtalte i forbindelse med min stillingtagen til udtrykket "det generelle serviceniveau", at afgørelsen om optagelse på plejehjem efter sammenhængen mellem bistandslovens § 83 og § 79 må antages at skulle tage sit udgangspunkt i ansøgerens helbredstilstand. Ansøgere, der efter en sagkyndig vurdering under ingen omstændigheder kan antages at kunne klare sig i eget hjem, må antages at have en egentlig ret til plejehjemsoptagelse. For ansøgere med mindre udtalt eller akut plejehjemsbehov vil optagelsesbeslutningen ikke alene afhænge af ansøgerens helbredstilstand, men også af forholdet mellem institutionspladser, antallet af borgere med plejehjemsbehov samt de forskellige grader af dette behov. Endelig vil der ved udtagelsen også kunne tages hensyn til ansøgerens personlige forhold samt til helbredstilstand, funktionsniveau og alder hos de beboere, som allerede er optaget på det overvejede hjem.

17° Ytringsfrihed

a) I sag 22-1 havde A, der var cheflæge på et lokalt sygehus, udtalt sig på et politisk møde om overflytning af en afdeling til et andet sygehus. Dagen efter meddelte amtskommunens ledelse A, at han havde handlet illoyalt ved at udtale sig om sagen på det pågældende møde. Jeg fandt, at A havde været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen og udtalte, at ledelsen ikke havde haft grundlag for at rette bebrejdelser mod A i den anledning. Jeg bemærkede, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner – f.eks. hospitaler - som udgangspunkt har en i det væsentlige fri adgang til over for offentligheden at fremlægge synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne.

18° Informationsret

a) Jeg kritiserede i sag 9-4 politimesteren i X-bys afgørelse om at afbryde samarbejdet med dagbladet A, når dette var repræsenteret ved journalist B. I den forbindelse udtalte jeg, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed foretager begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder eller pressemedarbejdere kan begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge decideret misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt sådanne hensyn er tungtvejende.

C. Prøvelsesspørgsmål

1° Tilsynsmyndigheder

a) I sag 15-1 havde A klaget til den nu nedlagte Socialstyrelse over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru tog ophold på døgninstitution sammen med parrets yngste søn C. I en udtalelse til mig meddelte Socialministeriet, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Jeg udtalte hertil, at det må antages, at ministeriet (og dengang styrelsen) har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Sådanne udtalelser kan også gives med udgangspunkt i konkrete sager.

2° Administrativ rekurs

a) A fik i sag 17-2 afslag på erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som bloddonor. Afgørelsen blev truffet af Arbejdsskadestyrelsen og påklaget til Sundhedsministeriet. Ministeriet tiltrådte styrelsens afgørelse og bemærkede i den forbindelse, at ministeriet "ikke har mulighed for at vurdere det lægefaglige skøn, som ligger til grund for afgørelsen". Jeg fandt det ikke kritisabelt, at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse ikke kunne påklages i fuldt omfang til en højere administrativ instans, idet Sundhedsministeriet ikke var i besiddelse af den fornødne lægelige sagkundskab og derfor var afskåret fra at efterprøve styrelsens lægelige vurdering, der lå til grund for fastsættelsen af mengraden.

b) Ifølge bistandslovens § 15, stk. 1, kan en kommunes afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau, herunder hvilke pladser, der skal være til rådighed for kommunens indbyggere, ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Med henvisning til denne bestemmelse afviste et amtsankenævn i sag 15-4 en klage fra A over at have fået afslag fra K Kommune på en anmodning om optagelse på plejehjem. Jeg fandt, at sagen burde have været optaget til realitetsbehandling, idet det forhold, at kommunen i forbindelse med en konkret afgørelse blandt andre hensyn havde inddraget hensynet til kommunens ressourcer, ikke medførte, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau.

Jeg fandt endvidere, at også Den Sociale Ankestyrelse, hvortil A havde påklaget ankenævnets afvisningsafgørelse, burde have optaget sagen til realitetsbehandling. Jeg henviste herved til, at bistandslovens § 15, stk. 3, giver ankestyrelsen mulighed for at optage sager, der er afgjort af et amtsankenævn, til behandling, når ankestyrelsen "skønner, at sagen er af principiel betydning". Denne bestemmelse giver adgang til, at ankestyrelsen behandler ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om ankenævnenes kompetence. Jeg fandt endvidere, at sagen var velegnet til at bidrage til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i § 15, stk. 1, og at den derfor var af principiel betydning.

c) Sag 15-7 drejede sig om et pålæg til A og B, som igennem længere tid havde modtaget kontanthjælp, om tilbagebetaling af en del af hjælpen. Baggrunden for afgørelsen var, at B havde fået udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond og anvendt beløbet til andet end underhold. K Kommune lagde ved tilbagebetalingsafgørelsen til grund, at de 10.000 kr. måtte anses for indtægt, som ifølge bistandslovens § 38 burde være fratrukket i kontanthjælpsberegningen. Amtsankenævnet stadfæstede tilbagebetalingsafgørelsen, men lagde til grund, at beløbet skulle anses for formue, jf. § 39. Jeg udtalte, at den omstændighed, at ankeinstansen på den beskrevne måde havde en anden retsopfattelse end kommunen, ikke medførte, at ankenævnet var afskåret fra at stadfæste kommunens afgørelse.

d) I sag 15-5 fandt jeg, at A ikke havde fået en tilfredsstillende begrundelse for en afgørelse om tilbagebetalingspligt af den bistandshjælp, han modtog. Jeg henstillede, at det sociale ankenævn, som havde afvist en klage fra A som følge af, at klagefristen var overskredet, overvejede, om der som følge af den mangelfulde begrundelse var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen.

III. Sager af almindelig interesse

I det følgende refereres de sager, som jeg efter de i § 12 i instruks for Folketingets Ombudsmand givne retningslinier har ment at burde offentliggøre.

Sagerne er opdelt på de enkelte ministeriers sagsområder hhv. kommunale myndigheder. Indledningsvis gives der en beskrivelse af de sager, der i beretningsåret har været inden for det pågældende område.

1. Arbejdsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 44 realitetsbehandlede sager inden for Arbejdsministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, 35 sager vedrørte afgørelser, 7 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål og 1 sag vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 9 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 44 sager vedrørte 10 sager *departementet.* 1 af disse sager angik et generelt spørgsmål, og sagen, der gav anledning til kritik, vil blive omtalt i FOB 1993. Sagen angik regionale regler vedr. uddannelsestilbud fastsat uden hjemmel og begrænsning af skønnet. 6 sager vedrørte afgørelser; den ene gav anledning til kritik. 2 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål. En af disse sager gav anledning til kritik. Sagen, der angik spørgsmålet om bindende forhåndsbesked i en feriepengesag, notatpligt og utilstrækkelig begrundelse, er omtalt nedenfor som sag nr. 1-1. 1 sag vedrørte sagsbehandlingstiden. Sagen, der angik spørgsmålet om pligt til løbende at meddele aktindsigt i en sag, gav anledning til kritik og vil blive omtalt i FOB 1993.

2 sager vedrørte *Arbejdsmarkedsstyrelsen.* Sagerne angik afgørelser, og ingen af dem gav anledning til kritik. Den ene af disse sager, der angik godtgørelse i forbindelse med for sent fremsat supplerende arbejdstilbud, vil blive omtalt i FOB 1993.

4 sager vedrørte *arbejdsmarkedsnævn.* 2 sager angik afgørelser og 2 sager sagsbehandlingsspørgsmål. Den ene af disse sager gav anledning til kritik.

25 sager vedrørte *Arbejdsmarkedets Ankenævn.* 24 af sagerne angik afgørelser, og 4 af disse gav anledning til kritik og/eller henstilling. 2 af sagerne, der vil blive omtalt i FOB 1993, angik tilbagebetaling af A-kassekontingent og et huslejenævnsmedlems fradrag i dagpenge for diæter. 1 sag vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. Sagen, der vil blive omtalt i FOB 1993, angik mangelfuld sagsoplysning i en arbejdsløshedsdagpengesag og gav anledning til kritik. Af de 25 sager angik 16 sager spørgsmål om ret til arbejdsløshedsdagpenge. 3 sager vedrørte spørgsmål om optagelse i arbejdsløshedskasse. 2 sager angik spørgsmål om ret til efterløn. 2 sager vedrørte spørgsmål om tilbagebetaling af A-kasse kontingent. Endelig vedrørte 1 sag slettelse af medlemskab af en A-kasse, og 1 sag Arbejdsmarkedets Ankenævns kompetence.

1 sag vedrørte *Arbejdsmarkedets Feriefond.* Sagen angik sagsbehandlingsspørgsmål, og gav anledning til kritik. 1 sag vedrørte *Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring,* og 1 sag vedrørte *Lønmodtagernes Garantifond.* Begge sager angik afgørelser, og ingen af dem gav anledning til kritik eller henstilling.

1-1. **Ansættelses- og arbejdsret 5. – Forvaltningsret 1124.1 - 114.3 – 13.3. (*1)**
Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse.

A anmodede efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet (AT). A mente, at AT under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i AT, der på den anden side heller ikke senere bestred, at der var givet en "positiv tilkendegivelse". A modtog senere skriftligt afslag, som Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede.

Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ombudsmanden kritiserede derfor, at AT ikke havde taget notat om samtalen, og at AM ikke påtalte fejlen. Ombudsmanden lagde A's version om hændelsesforløbet til grund, men mente alligevel ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den omhandlede forhåndsbesked for bindende, og at der således ikke – som hævdet af A – var tale om tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt.

Ombudsmanden kritiserede, at AT og AM ikke havde meddelt A en fyldestgørende begrundelse. (J. nr. 1990-1647-01).

A klagede til mig over Arbejdsministeriets afgørelse af 17. september 1990. Ministeriet stadfæstede da Direktoratet for Arbejdstilsynets, Ferielovkontorets, afgørelse af 7. juni 1990, hvori A's ansøgning af 27. april 1990 blev afslået. A søgte om tilladelse til at få udbetalt feriegodtgørelse for optjeningsåret 1988. Den 5. november 1990 anmodede jeg Arbejdsministeriet og Direktoratet for Arbejdstilsynet om udtalelser i anledning af A's klage. Sammen med sagens akter modtog jeg den 16. november 1990 myndighedernes udtalelser, som A kommenterede i brev til mig af 28. december 1990.

Af sagens akter fremgik, at A den 27. april 1990 skrev til Direktoratet for Arbejdstilsynet og ansøgte om at få udbetalt en vedlagt feriegiroanvisning på 5.310,32 kr. (svarende til 14 dages ferie) uden at holde ferie. A oplyste, at hun delvis havde været afskåret fra at holde ferie i ferieperioden på grund af barsel. Dokumentation for barselsorlov fra den 6. februar 1989 til den 7. august 1989 var vedlagt. Feriegodtgørelsen, der var optjent i 1988, var til brug ved ferie i ferieåret 2. maj 1989 – 1. maj 1990.

I sagen fandtes to notater om telefonsamtaler mellem A og Direktoratet for Arbejdstilsynet, dateret 28. maj og 30. maj 1990. Notatet af 28. maj 1990 indeholdt oplysninger om, at A under telefonsamtalen meddelte, at hun efter kutyme på sin arbejdsplads var forpligtet til at holde ferie i skolernes ferieperiode. Notatet af 30. maj 1990 oplyste, at A under samtalen fik at vide, at udbetaling af feriegodtgørelse ikke kunne ske, når ferien ikke var afholdt. Direktoratet mente ikke, A havde været forhindret i at holde ferie - og notatet afsluttedes med: "Afslag på ansøgningen".

Under sagens behandling hos myndighederne og i klagen til mig henviste A imidlertid til en telefonsamtale med en sagsbehandler i Direktoratet for Arbejdstilsynet, som fandt sted før de to ovenfor nævnte samtaler – efter A's oplysninger i midten af maj. Der var ikke taget notat til sagen om denne samtale.

Om samtalen og dens indhold oplyste A, at hun tog kontakt til Direktoratet for Arbejdstilsynet for at høre til sagen. Under samtalen fik A følgende oplyst: "Ja, du får dine penge, men du er nødt til at vente til juni . . ." (citeret efter A's brev af 15. juni 1990). Direktoratet bekræftede bl.a. i udtalelse af 11. juli 1990 til Arbejdsministeriet, at samtalen fandt sted. Direktoratet skrev:

"...

Den nærmere og præcise ordveksling kan ikke med sikkerhed fastslås, men det kan bekræftes, at der under telefonsamtalen blev givet en positiv tilkendegivelse.

..."

I direktoratets udtalelse af 13. november 1990 til mig henvistes til en fjerde telefonsamtale. Der var ikke taget notat om denne samtale. Direktoratet skrev:

"...

Forud for indlevering af sagen havde klageren rettet telefonisk henvendelse til en sagsbehandler i direktoratet, ferielovkontoret, under kontorets daglige telefonekspedition, ved hvilken lejlighed hun - i lighed med andre lønmodtagere – blev rådgivet om at indbringe sagen skriftligt for kontoret.

..."

I brev af 7. juni 1990 afslog Direktoratet for Arbejdstilsynet at godkende udbetalingen af feriegodtgørelsen. Begrundelsen lød:

"Da Deres barselsorlov sluttede den 7. august 1989, har De ikke på grund af barsel været forhindret i at holde ferie i perioden 8. august 1989 til 1. maj 1990.

...

Begrundelsen for direktoratets afslag er, at De ikke har været forhindret i at afholde ferien på grund af et af de i bekendtgørelsen nævnte forhold og at arbejdsministeriets bekendtgørelses § 29 må anses for udtømmende i opremsningen af grunde, som giver lønmodtagere ret til at få feriegodtgørelsen udbetalt, uden at ferien holdes."

Den 15. juni 1990 klagede A over afgørelsen til Arbejdsministeriet. Klagen vedrørte bl.a. direktoratets fortolkning af bekendtgørelse nr. 124, men især spørgsmålet om eventuelle retlige konsekvenser af telefonsamtalen i midten af maj. A mente, at der efter samtalen forelå en begunstigende forvaltningsakt, som ikke kunne tilbagekaldes.

I anledning af Arbejdsministeriets behandling af A's klage afgav Direktoratet for Arbejdstilsynet den 11. juli 1990 en udtalelse om sagen til Arbejdsministeriet.

I A's kommentar af 17. august 1990 til direktoratets udtalelse gentog A oplysningen om, at A's arbejde var tilrettelagt således, at ferien ikke kunne afholdes uden for et semester, hvorfor A ikke kunne afholde ferie i de af direktoratet omtalte resterende tre måneder.

Med hensyn til telefonsamtalen i midten af maj fastholdt A sine oplysninger om samtalen og dens indhold. Hvis A's oplysninger blev lagt til grund, ville der efter A's mening være udstedt en for Direktoratet for Arbejdstilsynet og Arbejdsministeriet bindende begunstigende forvaltningsakt. Det forhold, at Direktoratet for Arbejdstilsynet på eget initiativ efterfølgende kontaktede A telefonisk to gange, tog A til indtægt for, at direktoratet da var klar over, at A måtte have en berettiget tillid til, at der var udstedt en begunstigende forvaltningsakt. A afviste derfor direktoratets forklaring om, at direktoratet under samtalen blot havde givet et "uforpligtende bud på sagens udfald".

Den 17. september 1990 stadfæstede Arbejdsministeriet Direktoratet for Arbejdstilsynets afgørelse. Arbejdsministeriet skrev bl.a.:

"...

Vedrørende ferielovspørgsmålet skal Arbejdsministeriet udtale, at man er enig med Direktoratet for Arbejdstilsynet i, at der ikke i medfør af ferieloven kan udbetales feriegodtgørelse, da De ikke på grund af barselorlov eller de andre forhold, der er omtalt i § 29 i Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 124 af 29. marts 1984, har været forhindret i at holde ferie inden ferieårets udløb 1. maj 1990. Bekendtgørelsen vedlægges.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt direktoratets vejledende telefoniske udtalelse om at feriegodtgørelse kunne udbetales, selv om ferie ikke var afholdt, skal Arbejdsministeriet meddele, at direktoratets vejledende udtalelse efter ministeriets opfattelse *ikke* kan betragtes som en retsstiftende kendsgerning mellem en borger og en forvaltningsmyndighed. En telefonisk vejledning til en borger må betragtes som en serviceydelse, der ligger forud for afgørelsen af spørgsmålet. At vejledningen i dette tilfælde ikke har været i overensstemmelse med ferieloven, skal Arbejdsministeriet beklage. Arbejdsministeriet finder imidlertid, at der først ved direktoratets brev af 7. juni 1990 er fremkommet bindende afgørelse, der kan ankes og på hvilken De kan støtte ret.

Sagens endelige afgørelse henhører under domstolene."

I klagen til mig lagde A især vægt på spørgsmålet om telefonsamtalen i midten af maj og dens retlige karakter. En accept af Arbejdsministeriets og Direktoratet for Arbejdstilsynets synspunkter ville efter A's mening medføre, at enhver telefonsamtale/mundtligt meddelt begunstigende forvaltningsakt kan trækkes tilbage under henvisning til, at der er tale om en "vejledende udtalelse".

I udtalelsen til mig af 13. november 1990 føjede Direktoratet for Arbejdstilsynet til det allerede tidligere oplyste bl.a. følgende om ferieloven og bekendtgørelse nr. 124:

"...

I den konkrete sag var feriehindringen barselsorlov, en af de grunde, som er opregnet i be-

kendtgørelsens § 29, jf. ferielovens § 20. Eftersom barselsorloven, for så vidt angik ferieåret 1989/90, ophørte 7. august 1989, var det tidsmæssige krav, således som det fortolkes efter fast administrativ praksis, imidlertid ikke opfyldt.

Fra barselsorlovens ophør den 8. august og ferieåret ud 1. maj 1990 var lønmodtageren i arbejde. Eftersom der var mere end 7 uger fra slutningen af barselsorloven til udløbet af ferieperioden den 30. september, var der, set i lyset af direktoratets fortolkning af ordet "delvis" i ovennævnte bekendtgørelse § 29, rigelig tid til at afvikle de 14 dages optjent betalt ferie, som den omhandlede ferie-giroanvisning lød på. For en god ordens skyld bemærkes, at arbejde ikke betragtes som en feriehindrende grund efter ferieloven.

Direktoratet skal i denne forbindelse bemærke, at man modtog sagen ved klagerens henvendelse ultimo april 1990. På dette tidspunkt ville klagerens henvendelse være at betragte som en ansøgning om udbetaling af ikke forbrugt feriegodtgørelse "inden ferieårets udløb", jf. ovennævnte bekendtgørelses § 29, stk. 2, som er udstedt med hjemmel i ferielovens § 20. Forud for indlevering af sagen havde klageren rettet telefonisk henvendelse til en sagsbehandler i direktoratet, ferielovkontoret, under kontorets dagligе telefonekspedition, ved hvilken lejlighed hun – i lighed med andre lønmodtagere – blev rådgivet om at indbringe sagen skriftligt for kontoret.

Da sagen blev behandlet ultimo maj måned 1990, var spørgsmålet som følge af ferielovens regler om forældelse af uhævet feriegodtgørelse, ændret til et spørgsmål om, hvorvidt direktoratet i medfør af ferielovens § 22, stk. 2, kunne godkende, at den uhævede feriegodtgørelse kunne bringes til udbetaling efter ferieårets udløb.

Eftersom de regler og retningslinjer, som anvendes ved godkendelse af udbetaling af uhævet feriegodtgørelse er parallelle for de to sagstyper (§ 20-sagerne og § 22, stk. 2-sagerne) for så vidt angår de grunde og de tidsmæssige krav, som stilles, kan det oplyses, at klagerens retlige stilling var uændret, selv om sagen blev indbragt før, men behandlet efter ferieårets udløb."

Om telefonsamtalen fra midten af maj skrev Direktoratet for Arbejdstilsynet:

"Ovennævnte samtale har ikke givet anledning til et notat, idet sagsbehandleren ikke har ment, at en kundes henvendelse/rykker indebar sådanne oplysninger til sagen, som nødvendiggjorde udarbejdelse af et notat. I sager af den omhandlede art vil sagsbehandlerne ofte forsøge at give en umiddelbar vurdering ud fra et hurtigt jugement af sagen, og denne vurdering vil naturligvis kunne være mere eller mindre sikker afhængig af antallet og kompleksiteten af sagens bilag samt kundens telefoniske oplysninger. Sagsbehandlerens erfaring og rutine er naturligvis også af betydning, idet en erfaren sagsbehandler ville have været særlig opmærksom på de tidsmæssige aspekter i sagen.

Direktoratet vil endvidere gøre opmærksom på, at det tidspunkt, hvor lønmodtageren rettede henvendelse, traditionelt er en af direktoratets allertravleste med flere hundrede forespørgsler og skriftlige henvendelser pr. dag. Derfor er der under de telefonsamtaler, som føres med kunder, ofte hurtige og umiddelbare, og næsten altid rimelige, bud på en sags udfald eller et estimat af, hvor lang tid, der vil gå, før kunden vil modtage svar eller en skriftlig orientering.

Når klageren mener, at hun i henhold til den førte samtale må have fået en berettiget formodning, der binder direktoratet, om at hun ville kunne få udbetalt sine forældede feriepenge, er direktoratet ikke enig i denne vurdering.

For det første er det usikkert, hvorledes sagsbehandlerens vurdering er blevet formuleret.

Dernæst finder direktoratet, at der må bestå en vis margen til at fremkomme med umiddelbare vejledninger og "hurtige" skøn af omstændighederne i en sag, uden at en korrekt og juridisk holdbar subsumption af jus og fakta efterfølgende skal være udelukket.

Direktoratet finder i denne forbindelse, at klageren burde have præciseret over for direktoratet, at den umiddelbare vurdering, som hun telefonisk udbad sig, var af vigtighed for hende, fordi udfaldet af denne var afgørende for økonomiske dispositioner fra hendes side. En sådan meddelelse vil enten kunne have ført til, at sagsbehandleren afviste at fremkomme med en umiddelbar vurdering i telefonen, eller også ville pågældende have undersøgt sagens detaljer nøjere, herunder have skabt klarhed over de tidsmæssige forhold i sagen.

Direktoratet kan ikke være enig med klageren i, at der ved telefonsamtalen medio maj

blev truffet en begunstigende og for klageren bindende forvaltningsakt. Hertil kommer, at direktoratet, så snart man påbegyndte sagsbehandlingen af sagen og opdagede, at man havde bibragt klageren en fejlagtig forståelse, kontaktede vedkommende og bad om yderligere, nødvendig dokumentation.

Den indbragte klage rejser i øvrigt efter direktoratets opfattelse et helt principielt problem om administrationens betjening af borgerne. En retstilstand, hvor administrative myndigheder kan risikere at blive mødt med sanktioner, fordi borgeren forveksler en telefonisk umiddelbar vejledning med en forvaltningsakt, vil medføre at myndighederne bliver tvunget til enten helt at afstå fra telefonisk vejledning eller må begrænse sig til ren gengivelse af regler og henvise enhver yderligere dialog i sagen til skriftveksling. Direktoratet – Ferielovkontoret – expederer ca. 30.000 telefonhenvendelser vedr. feriespørgsmål årligt.

Man mener således ikke, at en imødekommelse af klagerens synspunkt om, at der kan stiftes ret på en telefonisk drøftelse, generelt vil gavne de almindelige principper og ønsker om en optimal betjening af borgerne, en øget service over for disse samt fjernelse fra tidligere tiders meget tunge bureaukratiske behandling af enhver borgers henvendelse til administrationen."

A kommenterede udtalelsen den 28. december 1990. Om Direktoratet for Arbejdstilsynets bemærkninger til sagens principielle betydning, jf. de to sidste afsnit i det ovenfor citerede, skrev A, at direktoratet burde have begrænset sin risiko ved at opfylde kravene om notatpligt.

I min afsluttende skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Direktoratet for Arbejdstilsynets afgørelse af 7. juni 1990 henviser i sin begrundelse til, at De ikke var afskåret fra at holde ferie inden ferieårets udløb den 1. maj 1990, og at De derfor, jf. § 29 i bekendtgørelse nr. 124 af 29. marts 1984, ikke kunne få udbetalt feriegodtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 124 er udstedt med hjemmel i ferielovens §§ 19, 19 a, 19 d, 20, 25 a og 27, stk. 2, og bekendtgørelsens § 29 er sålydende:

"Udbetaling af feriegodtgørelse i øvrigt uden at ferie holdes

§ 29. Personer, der på grund af aftjening af værnepligt, sygdom, fødsel, indsættelse i en af fængselsvæsenets institutioner eller anden tvangsanbringelse, overgang til selvstændigt arbejde eller til arbejde i hjemmet helt eller delvis er afskåret fra at holde ferie i ferieperioden, har ret til efter ferieperiodens udløb 30. september at få udbetalt feriegodtgørelse for hovedferien, jfr. lovens § 9, stk. 1, uden at holde ferie, jfr. lovens § 20.

Stk. 2. Inden ferieårets udløb kan feriegodtgørelse udbetales, uden at ferien er holdt, hvis lønmodtageren på grund af de i stk. 1 omhandlede forhold helt eller delvis har været afskåret fra at holde ferie inden 1. maj i ferieåret."

Direktoratet for Arbejdstilsynets afgørelse hviler imidlertid ikke direkte på bekendtgørelse nr. 124, jf. lovens § 20, hvilket fremgår af direktoratets senere udtalelser i sagen til Arbejdsministeriet og mig. Jeg går ud fra, at Arbejdsministeriet er enig med direktoratet og mig i, at den relevante lovbestemmelse er ferielovens § 22, stk. 2, der er sålydende:

"*Stk. 2.* Direktøren kan endvidere under særlige omstændigheder tillade, at indtjent feriegodtgørelse udbetales til lønmodtageren efter ferieårets udløb."

I henhold til de regler, der gælder for min virksomhed, kan jeg kun kritisere skønsmæssigt prægede afgørelser som ferielovens § 22, stk. 2, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Nedenfor vil jeg redegøre for de særlige omstændigheder, jeg har fundet i sagen.

1. Udformningen af afgørelsernes ledsagende begrundelser

Det fremgår af Direktoratet for Arbejdstilsynets telefonnotat af 28. maj 1990, at De under sagens behandling i Direktoratet for Arbejdstilsynet har fremhævet, at De på grund af kutymen på Deres arbejdsplads ikke kunne afholde ferien. I klagen til mig fremhævede De på ny dette forhold, og i udtalelsen til mig forholdt Direktoratet for Arbejdstilsynet sig hertil, idet direktoratet skrev: "For en god ordens skyld bemærkes, at arbejde ikke betragtes som en feriehindrende grund efter ferieloven."

Jeg finder grundlag for at kritisere, at Direktoratet for Arbejdstilsynet i afgørelsen til

Dem af 7. juni 1990 ikke henviste til lovens § 22, stk. 2, og sammenhængen med lovens § 20 og bekendtgørelse nr. 124 – de retlige sammenhænge, som Direktoratet for Arbejdstilsynet senere redegjorde for, bl.a. i udtalelsen til mig. Jeg finder endvidere, at Direktoratet for Arbejdstilsynet allerede i afgørelsen af 7. juni 1990 burde have forholdt sig til Deres anbringende om kutymen på Deres arbejdsplads og ikke blot henvist til bekendtgørelsens § 29 og den dér udtømmende opregning af situationer, hvor feriegodtgørelse kan udbetales inden ferieårets udløb, uden at ferie er holdt. Jeg henviser i denne sammenhæng til forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, jf. § 22.

Endvidere finder jeg grundlag for at kritisere, at Arbejdsministeriet i sin afgørelse af 17. september 1990 blot gentog direktoratets mangelfulde begrundelse.

2. Telefonsamtalen medio maj 1988 – forhåndsbesked? – notatpligt?

I denne sag er der ikke tale om, at Direktoratet for Arbejdstilsynet under telefonsamtalen i midten af maj traf en forvaltningsafgørelse. De har derimod under samtalen i midten af maj fået en forhåndsbesked om indholdet af den afgørelse, De senere ville blive meddelt; jf. Deres eget anførte citat af udtalelsen fra sagsbehandleren i Direktoratet for Arbejdstilsynet, hvorefter De ville få pengene, men måtte vente "indtil juni".

Det er anerkendt i den forvaltningsretlige teori og praksis, at forhåndsbesked, der er meddelt borgerne, kan få bindende virkning for myndighederne, når særlige betingelser er opfyldt. Det er imidlertid en grundlæggende forudsætning, at indholdet af forhåndsbeskeden kan fastslås, eller at der er enighed mellem myndigheden og den pågældende borger om beskedens form og indhold. Myndighederne har i denne sag bekræftet, at samtalen fandt sted, og at der var givet en "positiv tilkendegivelse" – men herudover taget forbehold for en bindende virkning, især da samtalens nærmere indhold og form ikke kan afdækkes.

Offentlighedslovens § 6, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991), indeholder følgende bestemmelse:

"*Notatpligt m.v.*

§ 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."

I Folketingets Ombudsmands beretning for året 1989, s. 138 ff., er omtalt en sag, hvor jeg bl.a. udtalte, at bestemmelsen må anses for udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag - herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevveksling i sagen eller af sagens øvrige dokumenter. Notatpligtens overholdelse er en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, og normalt tillige en forudsætning for en effektiv kontrol med, om myndighederne har handlet korrekt, jf. her f.eks. Niels Eilschou Holm i "Juristen og Økonomen", 1986, s. 242 ff., med yderligere henvisninger.

Telefonsamtalen medio maj 1990 fandt sted under direktoratets behandling af sagen, idet sagen var rejst ved direktoratets modtagelse af Deres skrivelse af 27. april 1990. Da telefonsamtalen endvidere indeholdt en "positiv tilkendegivelse" fra direktoratet, var der efter min opfattelse utvivlsomt tale om en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at foretage notat om samtalen. Jeg henviser i den forbindelse til, at det er af væsentlig betydning for en eventuel efterfølgende bedømmelse af en mundtligt meddelt forhåndsbeskeds bindende virkning, at der af bevismæssige grunde er udarbejdet notat herom, idet spørgsmålet som nævnt ovenfor afhænger af, hvad der nærmere blev meddelt i forbindelse med forhåndsbeskeden.

Jeg finder derfor grundlag for at kritisere, at Direktoratet for Arbejdstilsynet ikke udarbejdede et notat om samtalen og dens indhold. Endvidere finder jeg det kritisabelt, at Arbejdsministeriet ikke påtalte fejlen.

Jeg har overvejet, om den manglende overholdelse af notatpligten – hvorved Direktoratet for Arbejdstilsynet selv undlod at sikre sig et bevismæssigt grundlag for, at samtalen midt i maj ikke kunne fortolkes som en bindende forhåndsbesked – måtte medføre, at Deres version af hændelsesforløbet bør lægges til grund. På grundlag af almindelige principper om bevisbyrde m.v. kunne noget tale for at anlægge en sådan vurdering. Alligevel mener jeg ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke har anset den omhandlede forhåndsbesked for bindende. Jeg har herved lagt vægt på, at der også efter Deres egen forklaring består en vis usikkerhed med hensyn til, om samtlige betingelser for at anse forhåndsbeskeden for bindende er opfyldt.Da der således ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den forhåndsbesked, De fik i midten af maj, er bindende, har jeg – ud over den allerede anførte kritik – ikke grundlag for at foretage videre i anledning af Direktoratet for Arbejdstilsynets og Arbejdsministeriets afgørelser i sagen. Som Arbejdsministeriet oplyste i afgørelsen af 17. september 1990, henhører spørgsmålet herefter under domstolene."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1989, s. 189.

2. Boligministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 14 realitetsbehandlede sager inden for Boligministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, 12 sager vedrørte afgørelser, og 1 sag vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling.

4 sager vedrørte *departementet.* Disse sager angik alle afgørelser, og ingen gav anledning til kritik eller henstilling.

9 sager vedrørte *Bygge- og Boligstyrelsen,* og heraf angik 1 sag generelle spørgsmål, 1 sag sagsbehandlingsspørgsmål og 7 sager afgørelser. 2 sager gav anledning til kritik og henstilling. Den ene af disse sager omhandlede et spørgsmål, om boligstøtte skulle omberegnes med tilbagevirkende kraft. Den anden sag angik fejlagtige hjemmelshenvisninger samt mangelfuld begrundelse og dispensationsvurderingen i en byggesag. Sagen vil blive omtalt i FOB 1993.

1 sag vedrørte *Kort- og Matrikelstyrelsen.* Sagen angik en afgørelse og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

3. Energiministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 4 realitetsbehandlede sager inden for Energiministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, og 3 sager vedrørte afgørelser. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling.

3 sager angik *departementet.* 1 sag, der angik generelle spørgsmål om poståbningsproceduren på Forskningscenter Risø, gav hverken anledning til kritik eller henstilling. 2 sager angik afgørelser og gav begge anledning til kritik og henstilling. Den ene af disse sager, der er omtalt nedenfor som sag nr. 3-1, angik et spørgsmål om aktindsigt i materiale vedrørende Elprognosegruppens arbejde. Den anden sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 3-2, angik aktindsigt i et udkast til en handlingsplan.

1 sag vedrørte *Energistyrelsen.* Sagen angik en afgørelse og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

3-1. Forvaltningsret 11241.2 – 11241.3. (*1)

Aktindsigt i materiale vedrørende elprognosegruppens arbejde. Elprognosegruppen selvstændig myndighed?

Et dagblad anmodede om aktindsigt i referater og bilag vedrørende elprognosegruppens (EPG's) arbejde. Energiministeriet (EM) afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, idet en offentliggørelse ville vanskeliggøre samarbejdet mellem deltagerne i EPG og EM ved udførelsen af de omhandlede planlægnings- og reguleringsopgaver.

Ombudsmanden udtalte, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, forudsætter en konkretisering af, hvilken planlægningsvirksomhed der er tale om, og på hvilken måde gennemførelsen af denne virksomhed antages at blive forhindret eller vanskeliggjort som følge af en offentliggørelse. Efter ombudsmandens opfattelse havde EM ikke godtgjort, at der var grundlag for at anvende bestemmelsen i forhold til EPG's materiale som helhed.

EM havde tillige peget på hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces, hvorfor ombudsmanden fandt anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger vedrørende offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, herunder spørgsmålet om, hvorvidt EPG måtte anses for en selvstændig myndighed i forhold til EM.

Ombudsmanden henstillede til EM at træffe en ny afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet. (J. nr. 1992-1353-301).

A klagede over, at Energiministeriet ved brev af 9. juni 1992 havde afslået A's anmodning om aktindsigt i elprognosegruppens arbejde.

Det fremgik af sagen, at A ved et møde i Energistyrelsen den 21. maj 1992 og i et brev af 4. juni 1992 fremsatte anmodning om aktindsigt i referater og bilag vedrørende elprognosegruppens arbejde.

Ved brev af 9. juni 1992 afslog Energiministeriet A's anmodning om aktindsigt med følgende begrundelse:

"...

Som det er fremgået af mødet den 21. maj i Energistyrelsen, hvor (A) havde lejlighed til mundtligt at blive orienteret om arbejdet med udarbejdelse af elprognoser, og af vor telefonsamtale den 4. juni, er elprognosegruppen ikke noget formelt udvalg med kommissorium og fast sammensætning.

Elprognosegruppen er en uformel arbejdsgruppe mellem elværkerne og energimyndighederne, hvori det løbende arbejde med udarbejdelse af elprognoser i elværkernes og i energimyndighedernes regi drøftes.

Ved udarbejdelsen af Energiplan 1981 var der væsentlig uenighed mellem elværkerne og energimyndighederne om elprognosen. Det måtte anses som en svaghed, at der var denne uenighed om væsentlige parametre, der lå til grund for skønnet over den fremtidige eludvikling.

For at søge at klarlægge og analysere forskelle og ligheder i elprognosens parametre blev der etableret det uformelle samarbejde i elprognosegruppen. Det har vist sig at være hensigtsmæssigt for både elværkerne og energimyndighederne at kunne udveksle erfaringer og synspunkter om analysemetoder og de tekniske og økonomiske parametre, der indgår i prognosearbejdet.

Efter Energiministeriets opfattelse ville en offentliggørelse af de referater og dokumenter, der udveksles i elprognosegruppen, stride mod de forudsætninger, hvori parterne har indgået samarbejde. En offentliggørelse ville kunne vanskeliggøre samarbejdet i den hensigtsmæssige form, det har i dag. Det ville samtidig vanskeliggøre Energiministeriets muligheder for at udføre de planlægnings- og reguleringsopgaver, der er fastlagt i lovgivningen.

På den baggrund skal Energiministeriet med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 4, i lov om offentlighed i forvaltningen afslå anmodningen om aktindsigt i elprognosegruppens arbejde."

I klagen af 10. juni 1992 til mig anførte A bl.a.:

"...

Forhistorien (for afslaget om aktindsigt) er, at vi tidligere har fået aktindsigt i behandlingen i Energistyrelsen af ELSAM's ansøgning om tilladelse til at opføre to nye enheder ved Skærbæk og Ålborg.

Herved fik vi kendskab til et notat fra Energistyrelsen til Energiministeriet fra den 6. marts 1992, som henviste til, at den endelige tilladelse skulle afvente færdiggørelse af arbejdet i Elprognoseudvalget.

Ved en række samtaler med folk fra Energistyrelsen, herunder direktør Ib Larsen, har vi fået en orientering om arbejdet i Elprognosegruppen. Men det var meget upræcist. Ja det kneb endda med at få besked om, hvornår der havde været holdt møder. Vi fik at vide, at der var uenighed mellem styrelsens folk og repræsentanterne fra el-sektoren, men kunne ikke få en klar besked om, hvor stor uenigheden i bedømmelsen af udviklingen i El-forbruget var. Derfor bad vi om aktindsigt. Allerede i forbindelse med et møde i Energistyrelsen den 21. maj. Vi måtte rykke mange gange for svar, som vi så endelig fik den 9. juni.

Tilladelsen til opførelse af de to kraftværker blev givet i begyndelsen af april, inden El-prognosegruppen havde færdiggjort sit arbejde – på trods af notatet af 6. marts. Vi mener, at det har stor betydning for offentligheden at kende til, hvilke forudsætninger for udviklingen i elforbruget, som man gjorde sig blandt eksperterne i gruppen og beder derfor Ombudsmanden vurdere Energiministeriets afslag om aktindsigt."

Energiministeriet bemærkede i udtalelse af 17. juni 1992 i anledning af klagen til mig bl.a. følgende:

"...

Som det fremgår af (A's) brev af 10. juni 1992 har (A) tidligere fået aktindsigt i behandlingen af ELSAM's ansøgning om tilladelse til at opføre to nye enheder ved Skærbæk og Ålborg. (A) har endvidere haft lejlighed til ved et møde i Energistyrelsen mundtligt at blive orienteret om arbejdet med udarbejdelse af elprognoser.

Det skal understreges, at der ikke i forbindelse med tidligere kraftværksansøgninger er udarbejdet specielle elprognoser med henblik på behandling af de enkelte ansøgninger. Myndighedernes prognoser er i stedet blevet udarbejdet i forbindelse med de årlige energipolitiske redegørelser og statusnotater.

Energiministeriet har i brevet af 9. juni 1992 til (A) redegjort for elprognosegruppens arbejde samt sin stilling til spørgsmålet om aktindsigt. Det er Energiministeriets opfattelse, at de mødereferater og lignende som udveksles mellem elprognosegruppens medlemmer, må undtages fra offentlighed under hensyn til Energiministeriets nødvendige planlægningsopgaver.

Med jævne mellemrum offentliggøres såvel elværkernes som Energiministeriets elprognoser. I den mellemliggende fase, hvor elprognoserne er under udarbejdelse, finder Energiministeriet det afgørende, at de involverede parter kan udveksle erfaringer og synspunkter af ofte foreløbig karakter.

..."

Jeg modtog fra Energiministeriet sagens akter, herunder mødereferater fra møder afholdt i elprognosegruppen i perioden januar – maj 1992 - i alt 4 møder – og det på møderne behandlede bilagsmateriale, statistikker, prognoser m.v. Deltagerne i elprognosegruppen er repræsentanter for RISØ, Energiministeriet, Energistyrelsen, NESA, ELSAM, ELKRAFT, Midtjysk Elforsyning, Danske Elværkers Forening og Danske Elværkers Forenings Udredningsafdeling.

Ifølge oplysninger modtaget fra Energiministeriet i skrivelse af 12. august 1992 holder gruppen typisk ca. 5 møder om året. Der er tradition for, at gruppens medlem fra Energiministeriet indkaldes til møderne, mens gruppens medlem fra Danske Elværkers Forening skriver referat. Gruppens arbejdsopgaver og -grundlag sammenfattes af Energiministeriet således:

"– i elprognosegruppen drøftes generelt udviklingstendenserne i elforbruget samt metoder til at prognosticere udviklingen heri
– i særdeleshed drøftes de prognoser for elforbruget, der lægges til grund ved myndighedsbehandlingen af konkrete udbygningsprojekter
– i disse prognoser indgår udover 'automatiske' besparelser alene veldefinerede besparelsesinitiativer, der allerede er gennemført/vedtaget eller med stor sandsynlighed kan ventes gennemført i nær fremtid."

Jeg udtalte herefter følgende:

"*Planlægningshensyn, § 13, stk. 1, nr. 4.*

§ 13 i offentlighedsloven, som Energiministeriet begrunder afslaget på aktindsigt med, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 13:

"Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,

...

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."

Afslag på aktindsigt efter denne eller de øvrige undtagelsesbestemmelser i § 13, stk. 1, kan kun meddeles, såfremt der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 229, betænkning nr. 857/1978, s. 263, og den kommenterede offentlighedslov v/Asbjørn Jensen m.fl. (1986), s. 162 – tilsvarende i ny udgave ved John Vogter (1992), s. 201.I forbindelse med revisionen af offentlighedsloven overvejedes det, om adgangen til at undtage dokumenter til varetagelse af planlægningsmæssige hensyn skulle udelades. I betænkning nr. 857/1978, s. 283, refereres udvalgets overvejelser bl.a. således:

"Som anført i afsnittet om gældende ret er der i de senere år som led i bestræbelserne på at skabe øget nærdemokrati sket en meget væsentlig omvurdering af spørgsmålet om offentlighedens adgang til at blive informeret om offentlig planlægningsvirksomhed, således at behovet for at anvende undtagelsesadgangen herfor efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2 (nu § 13, stk. 1, nr. 4) er blevet tilsvarende formindsket. Udvalget har på denne baggrund overvejet, om adgangen til at undtage dokumenter til varetagelse af planlægningsmæssige hensyn bør foreslås udeladt. Udvalget har herved også været opmærksom på, at en udtrykkelig undtagelsesadgang med dette sigte ikke findes i den norske offentlighedslov, og at bestemmelsen herom i den svenske sekretesslags § 8, ikke er gentaget i det lovudkast, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen har udarbejdet.

Udvalget har dog, alt taget i betragtning, ikke ment at burde stille forslag om at ophæve den udtrykkelige hjemmel til at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til varetagelse af det offentliges planlægningsfunktioner. Udvalget har hermed lagt vægt på, at undtagelsesadgangen ikke er begrænset til fysisk planlægning eller til den såkaldte sektorplanlægning, hvor den nævnte omvurdering af spørgsmålet offentlighed kontra hemmeligholdelse i særlig grad har gjort sig gældende, men den antages også at gælde andre former for offentlig planlægningsvirksomhed, hvor dette ikke er tilfældet, som f.eks. den politisk-økonomiske planlægning i videre forstand. Ikke mindst i sådanne tilfælde vil bestemmelsen fortsat udfylde et undtagelsesbehov, der har nære berøringspunkter til beskyttelsen for den politiske beslutningsproces, som i modsat fald måtte tilgodeses gennem anvendelse af generalklausulen (udkastets § 11, stk. 2, nr. 6). Udvalget skal i denne forbindelse henvise til, at den norske offentlighedslov indeholder en udtrykkelig undtagelsesadgang for dokumenter udarbejdet i forbindelse med bl.a. langtidsbudgettet (§ 6, stk. 1, nr. 8).

Også i forhold til fysisk planlægning og de forskellige former for sektorplanlægning vil den nævnte undtagelsesadgang kunne have en vis betydning, navnlig for de stadier af planlægningen – typisk de indledende faser – hvor det ikke er fundet hensigtsmæssigt at fastsætte regler om offentlighed i planlovgivningen.

Udvalget har heller ikke fundet tilstrækkelig begrundelse for at foreslå den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 2, omformuleret i den foreliggende henseende, idet det allerede af bestemmelsen fremgår, at den finder anvendelse i forhold til principielt enhver form for planlægning, ligesom den kun kan påberåbes, hvis *væsentlige* planlægningsmæssige hensyn taler derfor.

..."

I bemærkningerne til lovforslaget henvises der i relation til § 13, stk. 1, nr. 4, til udvalgets bemærkninger i betænkning nr. 857/1978, s. 283 f., jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 229.

Undtagelsesbestemmelsen af hensyn til offentlig planlægningsvirksomhed forudsættes således at have begrænset anvendelse i forhold til den fysiske planlægning og hermed beslægtede dele af den offentlige sektorplanlægning, herunder energiplanlægningen. Bestemmelsen vil navnlig kunne anvendes i den forberedende fase af sager om

fysisk planlægning m.v. i tilfælde, hvor enkeltpersoners eller virksomheders forhåndskendskab til planlægningsovervejelserne vil kunne give de pågældende urimelige særfordele på andre privates eller på samfundets bekostning, jf. den kommenterede offentlighedslov (1986), v/Asbjørn Jensen m.fl., s. 169, tilsvarende i ny udgave v/John Vogter (1992), s. 210.

I ombudsmandens beretning for 1977, s. 108, er omtalt en sag om aktindsigt i offentlig planlægningsvirksomhed. Ombudsmanden udtalte, at det af bestemmelsens forarbejder fremgår, at den navnlig tager sigte på tilfælde, hvor der er væsentlige behov for at nægte aktindsigt, fordi oplysninger fra sagen ellers måtte påregnes benyttet til modforholdsregler (eller "unddragelser") af en sådan karakter, at den pågældende offentlige foranstaltning ikke vil kunne gennemføres efter sit formål.

Det følger heraf, at der normalt ikke vil være grundlag for at meddele afslag, efter at de pågældende offentlige foranstaltninger er gennemført.

Det er en selvfølge, at den omstændighed, at oplysningerne eventuelt kan give anledning til en offentlig debat, herunder en kraftig modargumentation eller agitation, som vil vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt. Efter offentlighedslovens forarbejder er det netop et af aktindsigtens formål at skabe en offentlig debat.

I alle tilfælde er det en forudsætning for undtagelsesbestemmelsens anvendelse, at der sker en konkretisering af, hvilken planlægningsvirksomhed der er tale om, og på hvilken måde gennemførelsen af denne virksomhed antages at blive forhindret eller dog vanskeliggjort som følge af, at der gives aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet.

Aktindsigtbegæringen i den konkrete sag vedrører adskillige mødereferater og et omfattende bilagsmateriale. Hovedparten af materialet vedrører ikke konkrete planer, men afspejler alene elprognosegruppens overvejelser og beregninger af det fremtidige elforbrug i Danmark.

Jeg finder på den baggrund ikke, at det fra Energiministeriets side er godtgjort, at der er grundlag for at anvende undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, i forhold til materialet som helhed. Det bemærkes, at hvis undtagelseshensynet kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, jf. § 13, stk. 2.

Jeg har gjort Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

Interne arbejdsdokumenter, § 7.

Selv om Energiministeriet ikke udtrykkeligt har henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, er der dog i den givne begrundelse for afslaget på aktindsigt peget på beskyttelseshensyn (hensyn til beskyttelse af intern beslutningsproces), som normalt fører til anvendelse af denne undtagelsesbestemmelse, og som formentlig også i denne sag i et vist omfang vil kunne begrunde afslag på aktindsigt. Jeg har derfor fundet anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger om anvendelsen af offentlighedslovens § 7.

Offentlighedslovens § 7 indeholder følgende bestemmelse:

§ 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."

I relation til § 7 er det af betydning, om elprognosegruppen skal betragtes som en selvstændig myndighed eller som en integreret del af Energiministeriet.

Det fremgår af sagen, at elprognosegruppen er en uformel arbejdsgruppe, hvori der deltager såvel repræsentanter for statslige myndigheder (Energiministeriet, Energistyrelsen og RISØ) som repræsentanter for private foretagender (elværkerne).

Tværministerielle udvalg og arbejdsgrupper, der udfører et mere formaliseret samarbejde på bestemte områder, må i relation til offentlighedsloven ofte anses som selvstændige myndigheder, jf. den kommenterede offentlighedslov (1986), s. 28 og s. 118, og ny udgave (1992), s. 33, samt betænkning 857/1978, s. 220 f.

I den kommenterede offentlighedslov (1986) omtales på s. 28 Justitsministeriets sag LA 1983-543-11. Sagen vedrørte et spørgsmål om, hvorvidt internt arbejdsmateriale, der blev udvekslet mellem Energiministeriet og et af Energiministeriet nedsat rådgivende udvalg, fortsat var internt arbejdsmateriale efter lovens § 5, nr. 3 (den nugældende lovs § 7) og således ikke undergivet almindelig adgang til aktindsigt. Udvalget skulle undersøge mulighederne for at forbedre naturgasprojektets økonomi. Udvalget bestod af 3 sagkyndige, der ikke i øvrigt havde tilknytning til Energiministeriet. Udvalgets arbejde foregik i snæver tilknytning til det arbejde, der i øvrigt på området blev varetaget af Energiministeriets departement. Departementets Naturgassekretariat fungerede som sekretariat for udvalget.

Justitsministeriet udtalte bl.a., at udvalget ikke kunne anses for at være en del af Energiministeriet, således at videregivelse af dokumenter fra departementet til udvalget fik karakter af brevveksling inden for samme myndighed.

Ombudsmanden har i flere udtalelser, også af nyere dato, taget stilling til, om en myndighed kan betragtes som en selvstændig myndighed. Bl.a. kan nævnes sagen i Folketingets Ombudsmands beretning 1989, s. 175, hvor jeg udtalte, at tre embedsmandsudvalg nedsat under det såkaldte 'Brundtlandudvalg' måtte betragtes som en selvstændig myndighed (med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave).

Ud fra en samlet vurdering af elprognosegruppens sammensætning og funktion er det min opfattelse, at gruppen må betragtes som en selvstændig myndighed. Jeg tillægger det navnlig betydning, at der er tale om en gruppe med deltagelse af repræsentanter fra private virksomheder og organisationer og fra forskellige offentlige myndigheder (Energiministeriet, Energistyrelsen og RISØ), samt at gruppens arbejde synes at foregå inden for rammer, der i et vist omfang er formaliseret bl.a. i henseende til den praktiske tilrettelæggelse af arbejdet. Jeg tillægger det endvidere betydning, at gruppens funktion er afgrænset og relativt klart defineret.

Mødereferater er interne arbejdsdokumenter, når de alene udarbejdes til myndighedens eget brug, jf. § 7, nr. 1. Bilagsmateriale udarbejdet af gruppens medlemmer med henblik på drøftelse på et møde er ligeledes interne arbejdsdokumenter. Jeg forudsætter i denne forbindelse, at mødereferater og bilagsmateriale ikke sendes (overgives) til en anden forvaltningsmyndighed eller til andre udenforstående, hvilket normalt vil medføre, at de pågældende dokumenter ikke længere kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, jf. Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, punkt 30. Videregivelse af dokumenter til de myndigheder, der har udpeget medlemmer af gruppen, bevirker ligeledes, at dokumenterne ikke længere kan betragtes som interne, jf. den kommenterede offentlighedslov, s. 118 f – ligeledes ny udgave (1992), s. 147.

Dette indebærer, at der efter offentlighedslovens § 7 er mulighed for at beskytte den interne beslutningsproces i elprognosegruppen - udveksling af oplysninger og synspunkter mellem gruppens medlemmer og gruppens foreløbige standpunkter – indtil man er nået til et resultat, der skønnes egnet til videregivelse til andre, herunder Energiministeriet og Energistyrelsen til brug for myndighedsbehandlingen af konkrete udbygningsprojekter. Det forudsættes, at arbejdsdokumenterne udarbejdes og forbliver i elprognosegruppens regi, og at gruppens arbejdsresultater, prognoser m.v. kommunikeres til ministeriet og eventuelle andre i form af særskilte dokumenter – der ikke kan undtages efter § 7, men eventuelt efter andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

Som sagen foreligger for mig, kan jeg ikke tage stilling til, i hvilket omfang undtagelsesbestemmelsen i § 7 vil kunne finde anvendelse på de dokumenter, der er søgt aktindsigt i. Jeg har derfor indskrænket mig til over for Energiministeriet at gøre opmærksom på

mine synspunkter vedrørende en eventuel anvendelse af denne bestemmelse.

Samtidig har jeg som følge af min opfattelse med hensyn til anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 4, jf. ovenfor s. 49–51 henstillet til Energiministeriet at træffe en ny afgørelse vedrørende Deres begæring om aktindsigt."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1977, s. 108, og FOB 1989, s. 175

3-2. Erhvervsret 2.3. – Forvaltningsret 111.1 – 11241.1 - 114.3. (*1)

Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse.

A klagede over Energiministeriets (E) afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan".

E anførte i sin udtalelse til ombudsmanden, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Udkastet var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden henviste til en tidligere ombudsmandsudtalelse, hvor det var lagt til grund, at de sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at de kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid.

Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at det i denne sag var usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald ville ske, og hvornår. Under disse omstændigheder kunne betingelserne for at anvende undtagelsen i § 2, stk. 2, ikke siges at være opfyldt. Ombudsmanden anmodede E om at træffe en ny afgørelse i sagen. I øvrigt fandt ombudsmanden det kritisabelt, at E i afslaget på aktindsigt alene henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, og ikke oplyste nærmere om grundlaget for at anvende denne bestemmelse. Dette fandt ombudsmanden utilstrækkeligt i forhold til begrundelseskravene efter forvaltningslovens §§ 22 og 24. (J. nr. 1992-2235-301).

A klagede over, at Energiministeriet havde givet afslag på aktindsigt i "Udkast til Biomassehandlingsplan" udarbejdet af Energiministeriet, Landbrugsministeriet og Miljøministeriet.

Det fremgik af sagen, at A den 4. september 1992 anmodede Energiministeriet telefonisk om aktindsigt i "Udkast til biomassehandlingsplan", og at A den 11. september 1992 tillige sendte en skriftlig anmodning om aktindsigt.

Energiministeriet afslog A's anmodning om aktindsigt i skrivelse af 14. september 1992. Skrivelsen havde følgende ordlyd:

"Under henvisning til Deres telefoniske henvendelse af 4. september samt skriftlige henvendelse af 11. september 1992, hvorved De begærede aktindsigt i Energiministeriets, Landbrugsministeriets og Miljøministeriets UDKAST TIL BIOMASSEHANDLINGSPLAN, skal Energiministeriet herved meddele Dem afslag på Deres anmodning. Ministeriet skal herved henvise til lov om offentlighed i forvaltningen, § 2, stk. 2."

I udtalelsen af 14. oktober 1992 har Energiministeriet bl.a. anført følgende:

"Udkastet til biomassehandlingsplan er udarbejdet på grundlag af Folketingets vedtagelse den 10. marts 1992 af dagsordensforslag nr. D 34, hvorved tinget bl.a. vedtog, at der skulle indledes forhandlinger om biomassens indplacering i energiforsyningen.

Som det fremgår af D 34, skulle forhandlingerne finde sted med udgangspunkt i den gældende aftale af 20. marts 1990. Hensigten hermed var at skabe grundlag for, at regeringen in-

den 1. september 1992 kunne fremlægge en handlingsplan for udnyttelsen af biobrændsler.

...

Som det fremgår af dagsordensforslaget, skulle der herefter indledes politiske forhandlinger med udgangspunkt i aftalen af 20. marts 1990, og derfor blev der med henblik på at aftale de nærmere rammer for en handlingsplan afholdt møder den 10. april og den 15. juni 1992 mellem energiministeren og repræsentanter for aftaleparterne, dvs. Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet.

Under disse møder kunne der ikke opnås enighed om elementerne i handlingsplanen, og Energiministeriet fortsatte derfor arbejdet med handlingsplanen i et snævert samarbejde med Landbrugs- og Miljøministeriet.

Udkastet til handlingsplanen blev den 28. august fremsendt til personlig orientering for regeringspartiernes energi-, miljø- og landbrugspolitiske ordførere til eventuel kommentering, og derpå drøftet af energiministeren og miljøministeren – idet landbrugsministeren var forhindret – på et møde den 31. august 1992.

Efter aftale mellem ministrene blev udkastet til handlingsplanen den 1. september sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for de politiske drøftelser, der samtidig var indbudt til den 14. september 1992.

Det blev samtidig mellem ministrene aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres, men at eventuelle henvendelser skulle besvares efter retningslinjerne i vedlagte notits af 1. september 1992.

Mødet den 14. september havde karakter af et indledende møde, som formentlig vil blive fulgt af flere forhandlingsmøder. På mødet blev der udtrykt tilfredshed med, at forhandlingsoplægget ikke var offentliggjort.

Energiministeriets afslag på anmodningen fra (A) om aktindsigt i et udkast til biomassehandlingsplan har således været begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces."

Energiministeriet gav i udtalelse af 21. oktober 1992 en oversigt over indholdet i "Udkast til biomassehandlingsplan", og pegede i den forbindelse på, at det var angivet i udkastet, at regeringen ville tage forskellige initiativer. Det hed herefter i udtalelsen:

"Disse initiativer vil i forskelligt omfang – afhængigt af forløbet af de politiske forhandlinger – kunne føre til udmøntning i lovgivning på de pågældende områder.

Som det vil fremgå af den allerede fremsendte handlingsplan, angives det imidlertid ikke eksplicit i planen i forbindelse med omtalen af de pågældende initiativer eksempelvis, at en opblødning af 20. marts-aftalen (en aftale indgået mellem regeringen og Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om øget anvendelse af kraftvarme og naturgas m.v.) på de nærmere præciserede områder vil føre til en ændring af varmeforsyningsloven (navnlig som følge af derved opstået uoverensstemmelse med bemærkningerne), at (et bestemt initiativ anført i handlingsplanen) indebærer, at der søges bevillinger på et nærmere angivet beløb, eller tilsvarende for så vidt angår de øvrige tilskud/bevillinger, handlingsplanen omhandler – i det omfang de vil gå ud over eksisterende bevillingsrammer.

I denne sammenhæng er det efter Energiministeriets opfattelse af betydning at holde sig for øje, at udkastet til handlingsplanen har karakter af et oplæg til de videre politiske forhandlinger, der skulle efterfølge vedtagelsen af dagsordensforslag D 34. Efter omstændighederne kan det således – i respekt for et reelt forhandlingsforløb – anses for hensigtsmæssigt, at sådanne forhandlinger foregår på et grundlag, som ikke på forhånd af de involverede parter vil kunne anses for "fastlåst" ved, at der allerede inden forhandlingerne foreligger endelige udkast til lovændringer, aktstykker m.v.

På den anden side er det samtidig ministeriets opfattelse, at handlingsplanen dog bør anses som tilstrækkelig konkret til, at den opfylder de krav, som må stilles efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, herunder at der er fornøden klarhed over hvilke emner, der søges reguleret, at de pågældende emner er af relativt præcist angivet indhold, samt at den lovgivning, som handlingsplanen lægger op til, er så veldefineret og afgrænset, som det vil være muligt inden for de rammer, der samtidig lægges af et politisk forhandlingsforløb, jfr. det ovenfor anførte.

Efter Energiministeriets opfattelse må planen således betragtes som et dokument med nær tilknytning til den lovgivnings*politiske* proces. Et dokument som det foreliggende bør derfor være omfattet af den – snævre – afgrænsning, der skal ske inden for § 2, stk. 2's område.

Energiministeriet skal dermed henvise til det hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, der udgør det generelle sigte bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2.

På denne baggrund har Energiministeriet fundet det rigtigt at undtage regeringens udkast til biomassehandlingsplan fra offentlighed under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2."

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

"Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985, 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."

Energiministeriets skrivelse af 14. september 1992 henviste som begrundelse for afgørelsen til offentlighedslovens § 2, stk. 2. Som det fremgår, skal begrundelsen for en afgørelse udover en henvisning til de relevante retsregler om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for sagen. Offentlighedslovens § 2, stk. 2, angår sager om lovgivning. Afgørelsen af 14. september 1992 indeholdt imidlertid ingen oplysninger, der viste, at sagen angik lovgivning. Da oplysningerne herom var tillagt væsentlig betydning i forbindelse med Energiministeriets afgørelse, finder jeg det kritisabelt, at skrivelsen af 14. september 1992 ikke indeholdt en kort redegørelse for disse oplysninger.

Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) indeholder følgende bestemmelse i § 2, stk. 2:

"Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for folketinget."

Det generelle spørgsmål om, hvad der skal forstås ved udtrykket "sager om lovgivning" i denne bestemmelse, er behandlet i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 47 ff. I den sag gav jeg udtryk for følgende opfattelse:

"2. . . .

Offentlighedslovens sagsbegreb er ikke defineret i lovteksten og er heller ikke søgt præciseret i forarbejderne. Loven må således antages at henholde sig til sædvanlig sprogbrug og tilsvarende administrative traditioner. Det giver sjældent fortolkningsproblemer, når der begæres aktindsigt i sager i gængs forstand, dvs. konkrete afgørelsessager. Er der derimod tale om forvaltningens faktiske virksomhed, om mere omfattende enkeltdispositioner eller om forvaltningens generelt prægede virksomhed, er sagsbegrebet helt upræcist og i realiteten indholdsløst som selvstændigt kriterium for fastlæggelse af lovens anvendelsesområde.

Den journaliseringsmæssige og praktiske (sagsomslag mv.) behandling og opbevaring af dokumenterne er vejledende, men kan selvsagt ikke i sig selv være afgørende for, hvorvidt der skal gives aktindsigt.

Ved fortolkningen af udtrykket "sager om lovgivning" og den heraf følgende undtagelse må det afgørende efter min mening være undtagelsesbestemmelsens formål, sammenholdt med lovens ordning i øvrigt. Formålet er at beskytte den politiske beslutningsproces. Offentlighedsloven indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse heraf. I stedet er der på begrænsede områder, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, gjort undtagelse til beskyttelse af netop denne, eller netop denne del af den politiske beslutningspro-

ces. Jeg henviser udover § 2, stk. 2, til bestemmelserne i lovens § 10, nr. 1, og § 10, nr. 2. Denne lovgivningsteknik indebærer efter min mening, at sagsbegrebet i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces.

...

3. Afgrænsningsproblemet består bl.a. i forhold til centraladministrationens arbejde med generelle spørgsmål, undersøgelsesvirksomhed, planlægning mv., hvor lovgivning nok er en mulighed, men en fjern og usikker mulighed.

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2, kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner, der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidkrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed.

4....

5. Om bevillingslovgivning, herunder konkrete bevillingssager, der forelægges Folketingets Finansudvalg, gælder det særlige forhold, at lovgivningsspørgsmålet alene omfatter udgiftsforbruget i forbindelse med dispositioner, afgørelser, kontraktsindgåelser m.v., der udgør sager i sædvanlig (materiel) forstand. Det udgiftsmæssige aspekt kan være mere eller mindre fremtrædende. Nogle gange dominerer det. Andre gange er bevillingsbehovet en underordnet del af en beslutning, der har vidtgående implikationer i andre henseender, f.eks. flytning af en statsinstitution til provinsen eller sager om privatisering af offentlig virksomhed.

Hertil kommer, at der kan være tvivl om, hvorvidt en konkret bevillingssag bliver forelagt for Folketingets Finansudvalg. Der gælder visse retningslinier for, hvilke sager der skal forelægges, jf. Finansministeriets budgetvejledning (1989), afsnit 61. Herudover forelægges i betydeligt omfang sager, som det af andre grunde findes hensigtsmæssigt at forelægge for finansudvalget. En hvilken som helst forvaltningssag af blot nogen økonomisk og samfundsmæssig betydning kan for så vidt blive til en sag, hvor der udfærdiges aktstykke.

Disse forhold – og hensynet til, at der ikke sker udhuling af offentlighedslovens grundprincip – kræver efter min mening, at der foretages en forholdsvis snæver afgrænsning af den sag, der omhandler fremskaffelse af bevillinger via Folketinget, og som dermed kan undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 2.

Hvor det udgiftsmæssige aspekt er underordnet, men dog kræver en finansudvalgsforelæggelse, eller hvor en sådan forelæggelse sker uden at være påkrævet (på tilsvarende måde som forvaltningssager ofte forelægges Folketingets øvrige stående udvalg), vil det efter min opfattelse i almindelighed ikke være holdbart at udstrække undtagelsesbestemmelsen til hele den sag, som danner baggrund for finansudvalgsforelæggelsen, og som der henvises til i aktstykket.

Konsekvensen er, at der ofte må sondres mellem på den ene side bevillingssagen, dvs. sagen om udfærdigelse af aktstykke til finansudvalget, og på den anden side sagen defineret i relation til den påtænkte disposition over for omverdenen. Bevillingssagen vil efter omstændighederne kun omfatte selve aktstykket og udkast hertil samt brevveksling om, hvad der skal stå i aktstykket. Sagens øvrige dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, men eventuelt efter andre af lovens undtagelsesbestemmelser."

Aktindsigtsbegæringen i denne sag drejer sig om et udkast til en handlingsplan vedrørende anvendelsen af biomasse i energiforsyningen. Reguleringen af biomasseanvendelsen kan i vid udstrækning ske inden for rammerne af gældende lov, navnlig varmeforsyningsloven, og med hensyn til den økonomiske ordning er der kun i begrænset omfang tale om tilskud, som kræver særlig bevillingsmæssig hjemmel. Handlingsplanudkastet er udformet som et oplæg til politiske forhandlinger, og det er forudsat, at der skal fremlægges en endelig handlingsplan fra regeringens side, før der træffes beslutning om det videre administrative og politiske forløb, herunder eventuel fremsættelse af lovforslag.

Det er usikkert, om der vil blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald vil ske, og hvornår.

Under disse omstændigheder kan betingelsen om, at der skal foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, ikke siges at være opfyldt. Der er heller ikke oplysninger om, at lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Den omstændighed, at den igangværende proces, som udkastet indgår i, eventuelt munder ud i lovforslag, kan således ikke begrunde, at der er meddelt afslag på aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2. At der eventuelt vil blive udfærdiget et eller flere aktstykker som resultat af forhandlingerne, kan heller ikke begrunde, at der ikke gives aktindsigt i udkastet til biomassehandlingsplan, i hvert fald ikke i udkastet som helhed.

Det er således min opfattelse, at der ikke i bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, er grundlag for at afvise at give aktindsigt i "Udkast til biomassehandlingsplan". Jeg har gjort Energiministeriet bekendt med min opfattelse og har anmodet ministeriet om at træffe en ny afgørelse i sagen."

I en samtidig skrivelse til Energiministeriet udtalte jeg bl.a. følgende:

"Selv om det ikke er påberåbt fra Energiministeriets side, har jeg under min behandling af sagen overvejet, om der i bestemmelsen i offentlighedslovens *§ 13, stk. 1, nr. 6,* vedrørende "private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" – den såkaldte generalklausul – skulle være hjemmel for at undtage handlingsplanudkastet som helhed fra aktindsigt. Min opfattelse er, at der næppe er grundlag herfor. Jeg henviser herved til, at der er tale om en politisk beslutningsproces, som igennem de senere år er blevet forholdsvis almindelig (udarbejdelse af handlingsplaner, forudgående inddragelse af de politiske ordførere), og til, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, ifølge forarbejderne skal fortolkes snævert, jf. bl.a. sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, side 57 ff.

Det fremgår endvidere af sagen, at Energiministeriet internt har overvejet, om undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens *§ 10, nr. 2* – om dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre - kunne finde anvendelse, men har afvist dette under henvisning til, at den kreds, som var inddraget i beslutningsprocessen og havde fået dokumentet tilsendt, var for bred.

Endelig er det klart, at overgivelsen af handlingsplanudkastet til folketingspartiernes ordførere indebærer, at bestemmelsen i offentlighedslovens *§ 7* om interne arbejdsdokumenter ikke kan finde anvendelse.

Offentlighedsloven synes således ikke at rumme nogen mulighed for at undtage et dokument som det omhandlede fra aktindsigt.

Da jeg har forståelse for de hensyn vedrørende beskyttelse af den politiske proces, som Energiministeriet har anført, har jeg overvejet, om der ud fra disse hensyn er grundlag for en udvidende fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, eller af andre af de ovenfor nævnte undtagelsesbestemmelser, eventuelt ud fra formålsbetragtninger eller ved anvendelse af analogislutninger. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at det ikke er muligt at foretage en sådan fortolkning på forsvarligt juridisk grundlag. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på, at netop fordi der er tale om undtagelsesbestemmelser, må adgangen til at foretage en udvidende fortolkning være snæver.

Det må samtidig påpeges, at der fra anden side vil kunne anføres hensyn til pressens og borgernes deltagelse i de politiske beslutningsprocesser samt almindelige lighedshensyn (det kan ikke udelukkes, at overgivelsen af dokumenterne til en forholdsvis bred kreds af politikere vil kunne medføre videregivelse til enkelte journalister m.v.) til støtte for, at der i en sag som den foreliggende bør gives aktindsigt efter offentlighedsloven.

En imødekommelse af Energiministeriets synspunkter vedrørende hensyn til den politiske beslutningsproces forudsætter efter min mening en afvejning, som må foretages af Folketinget i forbindelse med en eventuel ændring af offentlighedsloven."

Jeg orienterede samtidig Folketingets

Retsudvalg om mine udtalelser i sagen i forbindelse med en anden sag omkring aktindsigt i koncernledelsens dokumenter (optaget i FOB 1992 som sag nr. 8-1 [s. 96]).

I en senere skrivelse oplyste Energiministeriet, at ministeriet havde fremsendt udkastet til Biomassehandlingsplan til A.

NOTER: (*1) Jf. FOB 1991, s. 47.

4. Finansministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 10 realitetsbehandlede sager inden for Finansministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, og 9 sager vedrørte afgørelser. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

8 sager vedrørte afgørelser fra *Administrations- og Personaledepartementet*, og heraf gav 1 sag anledning til kritik og henstilling. Sagen omhandlede et spørgsmål om aktindsigt i dokumenter vedrørende omdannelse af statens konfektion til aktieselskab og vil blive omtalt i FOB 1993.

Den nedenfor omtalte sag nr. 4-1 angående aktindsigt i en tjenestemandspensionssag blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

1 sag vedrørte *Nævnet for Helbredsbedømmelse i tjenestemandssager (Helbredsnævnet)* og gav anledning til kritik og henstilling. Sagen angik pensionsforbehold på grund af risikoen for seksuelt overførte sygdomme og vil blive omtalt i FOB 1993.

1 sag vedrørte *Budgetdepartementets* afgørelse og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

4-1. **Ansættelses- og arbejdsret 1.3. – Forvaltningsret 111.1 - 1124.1 – 11241.2 – 11241.3 – 113.4 – 115.2. (*1)**
Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven).

Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden. (J. nr. 1989-1715-20).

A klagede over Finansministeriets sagsbehandling i forbindelse med Justitsministeriets afgørelse om at afskedige A fra en tjenestemandsstilling under kriminalforsorgen med pension som følge af helbredsbetinget utjenstdygtighed; herunder klagede A over Finansministeriets behandling af A's anmodning om aktindsigt.

I sin klage til mig anførte A bl.a. følgende:

"...

Allerede i min første skrivelse af 17. august 1989 til Finansministeriet beder jeg om aktindsigt med henblik på at kunne følge og forstå grundlaget for aktuelle og evt. senere afgørelser. Torsdag den 19. oktober 1989 modtog jeg aktindsigten bestående af kopier af skrivelser og love og cirkulærer, jeg allerede var i besiddelse af samt en i forhold til mine spørgsmål af 2. oktober 1989 stort set intetsigende følgeskrivelse.

Det anføres i den nævnte følgeskrivelse af 18. oktober 1989, at aktindsigten omfatter "alle" dér beroende akter, undtagen interne notater. At de interne notater ikke er medsendt, forventede jeg heller ikke. Derimod undrer det mig meget, at den lægelige konsulents skøn åbenbart betragtes som et internt notat.

Beror dette f.eks. på, at han kun har afgivet et mundtligt skøn, eller at han betragter min sygdom som værre/mere uhelbredelig end Finseninstituttets speciallæger og ikke tør oplyse mig herom? Ligeledes undrer det mig såre, at skrivelser fra Kriminalforsorgen/CO II ikke findes blandt akterne, når centralorganisationen ifølge § 31 i lov om tjenestemænd (lovbekendtgørelse nr. 671 af 2. oktober 1986) skal have adgang til at udtale sig, og jeg rent faktisk ved, at sådanne udtalelser også er afsendt.

..."

I anledning af A's klage modtog jeg en udtalelse af 21. februar 1990 fra Finansministeriet. Udtalelsen var vedlagt følgende oversigt over sagsforløbet i Finansministeriet:

"I brev af 28. juli 1989 indstiller Finansministeriet – efter indhentet udtalelse med Finansministeriets lægekyndige konsulent – at pågældende kan afskediges med ordinær egenpension.

I brevet gøres opmærksom på, at der 1 år efter afskedigelsestidspunktet – eller tidligere, når tjenesten kan genoptages med varighed – kan indsendes en ny lægeerklæring med henblik på eventuel genansættelse.

Den 17. august 1989 anmoder (A) om aktindsigt, hvorfor Finansministeriet 28. august 1989 i overensstemmelse med praksis anmoder læge (B) om en udtalelse om, hvorvidt hun har noget at indvende imod, at (A) får udleveret en kopi af hendes erklæring af 12. juni 1989.

Efter at have modtaget (A's) brev af 17. august 1989 forelægges sagen på ny for Finansministeriets lægekyndige konsulent den 30. august 1989, der fastholder sin indstilling af 13. juli 1989. Dette meddeles 29. september 1989 (A) og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Da læge (B) ikke har reageret på Finansministeriets henvendelse om udlevering af hendes erklæring af 12. juni 1989 blev denne fremsendt i kopi til (A) 18. oktober 1989, idet Finansministeriets lægekyndige konsulent ikke havde indvendinger herimod.

Samme dato besvares en ny henvendelse af 2. oktober 1989 fra (A). Finansministeriet fastholder endnu engang – efter indhentet udtalelse fra Finansministeriets lægekyndige konsulent – sin afgørelse af 13. juli 1989.

Den 19. oktober 1989 henvender CO II sig og anmoder om, at afskedigelsen trækkes tilbage.

Denne henvendelse besvares 21. november 1989.

Den 30. november 1989 henvender CO II sig på ny.

Sagen bliver igen forelagt Finansministeriets lægekyndige konsulent, der fastholder sine tidligere indstillinger. Dette meddeles CO II i brev af 10. januar 1990.

I Økonomi- og Budgetministeriets cirkulære nr. 47 af 15. marts 1973, § 1, er det anført, at der skal indhentes en lægeerklæring, når en tjenestemand har oppebåret løn under fravær som følge af sygdom i i alt 120 dage inden for et tidsrum af 12 på hinanden følgende måneder.

I § 4 i ovennævnte cirkulære er anført, at spørgsmålet om afsked kan udsættes, hvis det af lægeerklæringen fremgår, at tjenesten kan forventes genoptaget med varighed.

Lægekonsulenten har på baggrund af erklæringer fra læge (B) af 12. juni og 27. november 1989 fastholdt sin indstilling, idet (A) kan indsende en ny lægeerklæring, når tjenesten kan genoptages med varighed.

Det bemærkes, at (A) har oppebåret løn under fravær som følge af sygdom i mindst 12 måneder."

I øvrigt anførte Finansministeriet følgende i udtalelsen af 21. februar 1990:

"...

Indledningsvis skal det bemærkes, at Finansministeriet skal udtale sig om pensionsspørgsmålet forinden en tjenestemand varsles til uansøgt afsked, jf. tjenestemandslovens § 31, stk. 3.

Årsagen til afskedigelsen har indflydelse på, hvilken pensionsmæssig stilling den pågældende tjenestemand får, og Finansministeriet går derfor ind i en vurdering af, om der er grundlag for afsked med deraf eventuel følgende aktualisering af pensionsforpligtelsen.

Afgørelsen af, om afsked skal gennemføres, tilkommer vedkommende ministerium.

I sager om eventuel afsked på grund af sygdom indhentes udtalelse fra Finansministeriets lægekyndige konsulent og eventuelt Nævnet for Helbredsbedømmelser i Tjenestemandssager, jf. tjenestemandslovens § 31.

Den lægelige vurdering vil afhænge af, om den pågældende helbredsmæssigt vil kunne bestride sin stilling.

Hvis der er udsigt til snarlig genoptagen af tjenesten, udskydes den lægelige vurdering af afskedsgrundlaget normalt i nogle måneder med henblik på at konstatere, om tjenesten genoptages med varighed.

Hvis udsigterne til helbredelse er længerevarende, er det sædvanligt, at den lægelige udtalelse tiltræder afsked på grund af sygdom, men med anmodning om, at vedkommende styrelse indhenter ny lægeerklæring f.eks. 1 år efter, med henblik på at vurdere om den pågældende er blevet arbejdsfør.

Hvis der efter den lægelige vurdering ikke er udsigt til arbejdsførhed, vil der ikke blive krævet ny lægeerklæring.

I den foreliggende sag har den lægelige vurdering hos Finansministeriets lægekyndige konsulent i hele sagsforløbet været, at (A's) helbredsmæssige egnethed til at bestride stillingen som forsorgsleder i Kriminalforsorgen har kunnet afgøres på grundlag af en ny lægeerklæring, der skulle indsendes efter 1 år.

Den endelige afgørelse af, om (A) skal afskediges, og om han eventuelt skal genansættes på et senere tidspunkt, tilkommer Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Finansministeriets praksis med hensyn til aktindsigt i helbredsmæssige oplysninger er følgende:

Der indhentes samtykke fra den udstedende læge til udlevering af de ønskede oplysninger.

Hvis lægen *ikke* ønsker at give sit samtykke eller i særlige situationer (f.eks. at lægen ikke kan kontaktes) forelægges sagen for Finansministeriets lægekyndige konsulent/Helbredsnævnets læger til konkret vurdering af, om det skønnes lægeligt forsvarligt af hensyn til den pågældende selv, at udlevere de helbredsmæssige oplysninger.

Denne vurdering er i den foreliggende sag resulteret i, at de helbredsmæssige oplysninger har kunnet udleveres.

Det tilføjes, at pågældende har raskmeldt sig fra 26. februar 1990. Spørgsmålet om eventuel genansættelse afventer indsendelse af en udførlig lægeerklæring.

..."

Fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, modtog jeg en udtalelse af 1. marts 1990, hvori Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte følgende:

"...at man efter indberetningen om, at den pågældende den 18. april 1989 havde været sygemeldt i 120 dage, anmodede ham om en udførlig lægeerklæring. Denne blev sendt til Finansministeriet til udtalelse den 19. juni 1989.

Den 28. juli 1989 meddelte Finansministeriet, at man fandt, at der var grundlag for at meddele (A) afsked som følge af helbredsbetinget utjenstdygtighed, foreløbig med ordinær egenpension i henhold til lov om tjenestemandspension. Justitsministeriet meddelte ham herefter varsel om afsked ved skrivelse af 3. august 1989, samt meddelte, at man af hensyn til spørgsmålet om eventuel senere genansættelse udbad sig en ny udførlig lægeerklæring indsendt 1 år efter afskedigelsestidspunktet – eller tidligere, når tjenesten kunne optages med varighed.

Den pågældende protesterede i skrivelse af 17. august 1989 mod afskedigelsen, og efter at sagen på ny havde været forelagt for Finansministeriet, meddelte Finansministeriet, at man fastholdt den i skrivelse af 28. juli 1989 trufne afgørelse.

Justitsministeriet meddelte derfor i skrivelse af 6. november 1989 den pågældende afsked med udgangen af februar 1990.

(A) har den 31. januar 1990 fremsendt en raskmelding fra reservelæge (B), (H) hospital, ifølge hvilken (A) kan forventes at genoptage tjenesten i fuldt omfang den 1. marts 1990.

Denne raskmelding har Justitsministeriet i overensstemmelse med sædvanlig praksis videresendt til Finansministeriet. Efter aftale med Finansministeriet har Justitsministeriet endvidere anmodet (A) om snarest at indsende en udførlig lægeerklæring til brug for vurderingen af hans egnethed til at genoptage tjenesten. Den pågældende har i skrivelse af 19. februar 1990 meddelt, at han ikke kan udtale sig om, hvornår en sådan lægeerklæring vil blive indsendt.

Justitsministeriet agter ikke at tage stilling til spørgsmålet om genansættelse, før Finansministeriet har afgivet en udtalelse om den pågældendes egnethed hertil."

Efter at jeg havde gjort A bekendt med ovennævnte udtalelser fra Finansministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, fremkom A i en skrivelse, som jeg modtog den 11. april 1990, og i skrivelse af 16. april 1990 med supplerende indlæg i sagen.

Herefter anmodede jeg med skrivelse af 10. maj 1990 Direktoratet for Kriminalforsorgen om en supplerende udtalelse efter forud indhentet udtalelse fra Finansministeriet. I den forbindelse anmodede jeg om en udtalelse om baggrunden for følgende bemærkninger i Direktoratet for Kriminalforsorgens skrivelse af 16. februar 1990 til A:

"...Finansministeriet har oplyst, at Deres sag er ved at blive sendt til Folketingets Ombudsmand, og Finansministeriets læge kan ikke behandle spørgsmålet om Deres eventuelle genoptagelse af tjenesten uden denne sag, hvorfor den risikerer at blive forsinket.

..."

I skrivelse af 15. maj 1990 meddelte Finansministeriet Direktoratet for Kriminalforsorgen, at Finansministeriet – efter at sagen på ny havde været forelagt Finansministeriets lægekyndige konsulent – kunne anbefale, at A blev genansat i en tjenestemandsstilling.

I skrivelse af 17. juli 1990 besvarede Finansministeriet min anmodning om en supplerende udtalelse.

Finansministeriet anførte følgende:

"...

Af sagsforløbet, der er beskrevet i tidligere brevveksling, skal specielt bemærkes, at mulig-

heden for evt. at udsætte spørgsmålet om afskedigelse efter § 4 i cirkulære af 15. marts 1973 indgår i den lægekyndige konsulents vurdering af de lægelige akter.

Hvis det ikke klart af de fremlagte lægelige oplysninger fremgår om, og evt. hvornår, tjenesten kan genoptages med varighed kan afskedigelsen med pension tiltrædes, men sådan at den pågældende når som helst kan indsende en lægeerklæring, når tjenesten kan genoptages med varighed – og sådan lægeerklæring *skal* indsendes senest efter 1 år.

Denne lægelige vurdering i lyset af de nævnte pensionsregler er efter Finansministeriets opfattelse indholdet i sagen og Finansministeriet har løbende taget stilling hertil.

I de foreliggende lægelige udtalelser er oplysningerne til vurdering af, om tjenesten kan genoptages med varighed, følgende:

12. juni 1989:

"Angående patientens fremtidige arbejdsevne er det vanskeligt at udtale sikkert om på nuværende tidspunkt.

Behandlingen er tilsigtet kurativ, og patienten vil formentlig kunne genoptage sit arbejde efter afsluttet behandling, formentlig efter en rekonvalescensperiode."

27. november 1989:

"Der planlægges yderligere 4 serier kemoterapi, som forventes afsluttet i januar 1990.

Patienten vil derefter være at betragte som helbredt og forventes at kunne genoptage sit arbejde i fuldt omfang efter et par måneders rekonvalescensperiode. Patienten vil blive fulgt ambulant fremover her."

2. marts 1990:

"Patienten er således at betragte som rask og må forventes at kunne genoptage sit arbejde i fuldt omfang, måske efter et par måneders rekonvalescensperiode. Patienten er i øvrigt i fuld gang med genoptræning af sin venstre arm, som ikke skønnes at ville hindre ham i hans fremtidige arbejde."

10. april 1990:

"Man skal hermed endnu engang meddele, at patienten er rask og kan genoptage sit arbejde i fuldt omfang fra dags dato."

Der er ikke overensstemmelse mellem den pågældendes raskmelding den 31. januar 1990 og lægeerklæringen 2. marts 1990, hvori der oplyses om komplikationer primo januar, og hvor der omtales et par måneders rekonvalescensperiode.

Det er en lægelig vurdering af pågældendes udsigt til snarlig varig genoptagelse af tjenesten, baseret på disse lægeerklæringer, som har ligget til grund for Finansministeriets og den lægekyndige konsulents udtalelser.

Disse udtalelser er der – efter fornyet forelæggelse for den lægekyndige konsulent – ikke grundlag for at ændre, heller ikke på grundlag af kriminalforsorgsforeningens brev af 13. juni 1990, som er oversendt med påtegning af 20. juni 1990.

Det tilføjes, at det i en situation som den foreliggende, hvor det helbredsmæssigt vurderes, om der er basis for pensionering eller om den pågældende med varighed vil kunne udfylde sit job, tages hensyn til den pågældende tjenestemand (og statens pensionsudgifter), der imidlertid må afvejes over for statens (styrelsens) udgifter til løn under såvel forudgående som evt. efterfølgende langvarigt sygefravær.

Finansministeriet kan ikke oplyse baggrunden for den i brev af 16. februar 1990 refererede telefoniske udtalelse, om risiko for forsinkelse af sagen på grund af sagens forelæggelse for Folketingets Ombudsmand. Men det skal understreges, at der ikke i Finansministeriet er administrative procedurer e.lign., der medfører, at en sag udsættes hvis den forelægges for ombudsmanden."

I skrivelse af 30. juli 1990 fremkom Direktoratet for Kriminalforsorgen med følgende supplerende udtalelse:

"...

Heller ikke direktoratet er i stand til at oplyse om baggrunden for den i skrivelse af 16. februar 1990 referede telefoniske udtalelse om risiko for forsinkelse af sagsbehandlingen som følge af klagen til Folketingets Ombudsmand. Den pågældende sagsbehandler i direktoratet er fratrådt tjenesten og afskediget med pension. Direktoratet kan i øvrigt henholde sig til sin udtalelse af 1. marts 1990.

Det tilføjes, at Finansministeriet ved skrivelse af 15. maj 1990 meddelte direktoratet, at man efter sagens fornyede forelæggelse for ministeriets lægekyndige konsulent kunne anbefale, at afdelingslederen genansættes.

Ved skrivelse af 1. juni 1990 meddelte direktoratet (A), at han genindtrådte i tjenesten som (A's hidtidige stilling) med virkning fra den 1. juli 1990.

..."

Efter at jeg havde gjort A bekendt med de supplerende udtalelser fra Finansministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, fremkom A i skrivelse af 3. september 1990 med et supplerende indlæg i sagen.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter bl. a. følgende:

"1....

2. Som det også fremgår af Finansministeriets ovenfor citerede udtalelse af 21. februar 1990, tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende selve afskedigelsesspørgsmålet – og herunder fra hvilket tidspunkt en eventuel afsked skal have virkning – vedkommende ministerium, jf. tjenestemandslovens § 26.

Efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, skal der indhentes en udtalelse fra Finansministeriet om en tjenestemands pensionsret, forinden vedkommende ministerium træffer afgørelse om afskedigelse, og efter tjenestemandspensionslovens § 31, stk. 1-2, henhører kompetencen til at træffe afgørelser om pensionsspørgsmål under Finansministeriet. Jeg henviser herved også nærmere til den egen drift-undersøgelse, der er offentliggjort i min beretning for 1990, s. 339 ff (særligt s. 347 ff, jf. s. 346, og s. 363 f).

Kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt De skulle afskediges – og i bekræftende fald fra hvilket tidspunkt, afskedigelsen skulle have virkning – tilkom således Justitsministeriet.

3.....

4.....

5.....

6.....

7. Finansministeriets behandling og afgørelse af Deres anmodning om aktindsigt i skrivelser af 17. august og 2. oktober 1989 rejser de nedenfor under pkt. 7.1 til 7.5 omhandlede spørgsmål.

7.1. Indledningsvis er det et spørgsmål, hvilket retsgrundlag der var gældende i forbindelse med Finansministeriets behandling og stillingtagen til Deres anmodning om aktindsigt. Finansministeriet har ikke nærmere angivet retsgrundlaget for behandlingen og afgørelsen af aktindsigtsanmodningen (jf. nedenfor pkt. 7.3.a.), og det kan i øvrigt give anledning til en vis tvivl, om Deres anmodning om aktindsigt skulle behandles og afgøres efter reglerne i kapitel 4 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) eller efter reglerne i offentlighedsloven (lov nr. 572 af samme dato).

Aktindsigtsbestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4 gælder for parter i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.

Forvaltningslovens § 2, stk. 1, er sålydende:

"Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed."

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., lyder således:

"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."

Offentlighedslovens aktindsigtsbestemmelser gælder derimod en bredere personkreds (enhver) og en større del af offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., der er sålydende:

"Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

En begæring om aktindsigt i Justitsministeriets sag om eventuel afskedigelse af Dem ville være en aktindsigtsbegæring fra en part i en afgørelsessag og skulle dermed afgøres efter forvaltningslovens kapitel 4. Det samme ville gælde en begæring fra Dem om aktindsigt i en sag, hvori Finansministeriet skulle træffe afgørelse om Deres pensionsret.

Jeg finder det imidlertid mest nærliggende at antage, at Deres begæring om aktindsigt angik den sag i Finansministeriet, hvori Finansministeriet efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, af Justitsministeriet var blevet anmodet om en udtalelse om, hvorvidt De kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed. Medens Justitsministeriets sag vedrørende dette spørgsmål er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, er Finansministeriets høringssag vedrørende samme spørgsmål ikke en afgørelsessag i for-

valtningslovens forstand, og aktindsigtsspørgsmål i relation til Finansministeriets sidstnævnte sag vil derfor skulle afgøres efter offentlighedsloven.

7.2. Det fremgår af sagen, at Finansministeriet i skrivelse af 28. august 1989 skrev således til læge (B), (H) hospital:

"I anledning af at (A) har anmodet om aktindsigt i de i Finansministeriet beroende sagsakter, herunder lægeerklæringer vedrørende den pågældendes afskedigelsessag skal Finansministeriet udbede sig Deres udtalelse om, hvorvidt De har noget at indvende imod, at der udleveres hr. (A) fotokopi af Deres erklæring af 12. juni 1989, svarende til vedlagte fotokopi."

Det fremgår videre af sagen, at Finansministeriet i skrivelse af 18. oktober 1989 til Dem bl.a. anførte følgende:

"...

Det er normal procedure at indhente den udstedende læges samtykke til udlevering af de ønskede lægelige oplysninger, jf. herved brev af 29. september 1989. Finansministeriet skal beklage at have misforstået Deres telefoniske henvendelse om, at De allerede er i besiddelse af læge (B's) erklæring af 12. juni 1989.

..."

Spørgsmålet om, hvorvidt der ville kunne meddeles Dem aktindsigt i lægeerklæringen af 12. juni 1989, skulle afgøres efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, og § 13, stk. 2.

De nævnte bestemmelser er sålydende:

§ 4, stk. 2:

"Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. 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."

§ 13:

"Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Adgangen til aktindsigt efter egen accesbestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, er mere vidtgående end den almindelige adgang til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., der er citeret ovenfor.

Det er endvidere klart, at spørgsmålet om aktindsigt efter reglerne skal afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde, jf. herved også FOB 1977, s. 112, FOB 1977, s. 146, FOB 1977, s. 459 og FOB 1982, s. 108 samt Offentlighedsloven kommenteret af Asbjørn Jensen, Bo Vesterdorf og John Vogter (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1986), s. 74 f.

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, in fine, kan der kun undtages oplysninger fra aktindsigt, i den udstrækning hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler herfor. Undtagelsesadgangen er således – ligesom i øvrigt efter forvaltningslovens § 15, der ville skulle anvendes, dersom der havde været tale om en afgørelsessag – ganske snæver.

Jeg må finde Finansministeriets praksis, hvorefter "det er normal procedure at indhente den udstedende læges samtykke til udlevering af de ønskede lægelige oplysninger" meget beklagelig. Jeg bemærker herved, at ombudsmanden allerede i de sager, der er offentliggjort i FOB 1977, s. 146 ff og FOB 1977, s. 459 ff, over for Finansministeriet har gjort det klart, at en praksis, hvorefter beslutningen om, hvorvidt der skal meddeles aktindsigt i en lægeerklæring, overlades til vedkommende læge, der havde udfærdiget erklæringen, ikke var forenelig med lovreglerne herom.

Dersom Finansministeriets praksis måtte være udtryk for, at ministeriet rutinemæssigt anmoder om en udtalelse fra vedkommende læge om spørgsmålet om aktindsigt i en lægeerklæring – uden at ministeriet dog nødvendigvis agter at følge lægens udtalelse – skal jeg bemærke, at en sådan fremgangsmåde også er uholdbar.

Jeg går ud fra, at ministeriet ikke ved at indhente en udtalelse fra lægen mener at skulle søge oplysninger om hensyn til den

pågældende læge eller eventuelt hensyn til det offentlige, der efter bestemmelserne i offentlighedsloven skulle kunne bevirke afslag på aktindsigt, men derimod udelukkende har til hensigt at søge at belyse et (eventuelt) hensyn til parten selv, der skulle kunne begrunde afslag på aktindsigt i lægeerklæringen.

Jeg skal hertil bemærke, at adgangen til at afslå aktindsigt efter såvel bestemmelserne i offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, jf. stk. 2, som forvaltningslovens § 15, er ganske snæver. Den person, lægeerklæringen angår, kan således kun meddeles afslag på aktindsigt i lægeerklæringen, i den udstrækning meddelelse af aktindsigt med en til vished grænsende sandsynlighed vil have væsentlige skadevirkninger for den pågældende aktindsigtssøgende. Som et eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor meddelelse af lægelige oplysninger til en patient med en til vished grænsende sandsynlighed må antages at ville medføre en drastisk eller dog en mærkbar og permanent forringelse af den pågældendes helbredstilstand. Jeg bemærker herved, at det forhold, at det fremgår af lægeerklæringen, at den aktindsigtssøgende lider af en alvorlig – eventuelt livstruende – sygdom, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at antage, at aktindsigtens gennemførelse vil have væsentlige skadevirkninger.

Kun i tilfælde, hvor lægeerklæringens eget indhold eller andre omstændigheder i sagen for den myndighed, der skal træffe afgørelsen om aktindsigt, tyder på, at en imødekommelse af aktindsigtsbegæringen vil have afgørende skadevirkninger for den pågældende aktindsigtssøgende, ville det være berettiget at indhente en udtalelse om dette spørgsmål fra den læge, der har afgivet lægeerklæringen. I så fald vil høringstemaet i forhold til lægen skulle udformes i overensstemmelse hermed – og ikke som en anmodning om "samtykke" til meddelelse af aktindsigt i de pågældende oplysninger. Ikke alene må jeg finde, at en rutinemæssig indhentelse af en udtalelse fra de læger, der har udstedt lægeerklæringer, er uholdbar, men i Deres konkrete sag finder jeg ikke nogen holdepunkter for at antage, at der skulle kunne være sådanne kvalificerede modhensyn, som efter bestemmelserne i offentlighedsloven ville kunne medføre afslag på aktindsigt af hensyn til Dem selv. Jeg må derfor finde, at forelæggelsen af spørgsmålet om aktindsigt for læge (B) var et uberettiget sagsbehandlingsskridt.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet til Finansministeriet at ændre praksis med hensyn til forelæggelse af spørgsmål om imødekommelse af aktindsigtsbegæringer i lægeerklæringer for vedkommende læge, der har udstedt lægeerklæringen, således at der kun sker høring af lægen i tilfælde, hvor der er konkrete indicier af en vis vægt for, at hensynet til den pågældende aktindsigtsbegærende selv ville kunne begrunde et afslag på aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven (eller forvaltningsloven).

7.3. I skrivelse af 18. oktober 1989 meddelte Finansministeriet Dem delvis afslag på anmodningen om aktindsigt, idet Finansministeriet anførte følgende:

"...

Finansministeriet fremsender i fotokopi alle her beroende akter, undtaget er dog interne notater, idet disse ikke er omfattet af loven om aktindsigt.

..."

Offentlighedsloven indeholder i §§ 7-8 og § 11, stk. 1, følgende bestemmelser om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som har været af betydning i forbindelse med afgørelsen af Deres aktindsigtsanmodning:

"§ 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

...

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

...

2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,

...

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse be-

stemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler."

Finansministeriets afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet i skrivelsen af 18. oktober 1989 giver mig anledning til følgende bemærkninger:

a. En afgørelse vedrørende aktindsigt er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1 og 2, og § 16, stk. 1 og 2, samt forvaltningslovens § 16, stk. 1, 2 og 4, sammenholdt med forvaltningslovens § 2, stk. 1.Efter forvaltningslovens § 22 og § 24 skal skriftlige afgørelser ledsages af en begrundelse. Kravene til begrundelsens indhold fremgår af forvaltningslovens § 24, der er sålydende:

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

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

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 offfentlige interesser, jfr. § 15."

Jeg må finde det beklageligt, at Finansministeriets afgørelse i skrivelsen af 18. oktober 1989 vedrørende aktindsigtsspørgsmålet ikke indeholdt nogen henvisning til retsregler, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, eller – i fornødent omfang – henvisning til den relevante del af faktum, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2. Jeg har meddelt Finansministeriet min opfattelse.

b. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt interne arbejdsdokumenter, der alene indeholder oplysninger, myndigheden har noteret efter notatpligtbestemmelsen i offentlighedslovens § 6. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, har myndigheden endvidere pligt til fra interne arbejdsdokumenter at ekstrahere oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Finansministeriet ses ikke at have overvejet bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, og § 11, stk. 1.

c. Jeg må gå ud fra, at Finansministeriet har anset dokumenter, der er produceret af Finansministeriets lægekyndige konsulent for interne arbejdsdokumenter. Finansministeriet ses imidlertid ikke at have taget stilling til, hvorvidt Finansministeriets lægekyndige konsulent kan anses som en del af Finansministeriet eller som en anden forvaltningsmyndighed. Dette spørgsmål er afgørende for, hvorvidt dokumenter produceret af den lægekyndige konsulent, ved afgivelsen fra denne fortsat kan anses for at have bevaret deres interne karakter. I denne forbindelse ses Finansministeriet ikke at have taget stilling til, hvorvidt den lægekyndige konsulent kan anses for at have samme stilling som Sundhedsstyrelsens sagkyndige rådgivere, jf. den sag, der er omtalt i FOB 1984, s. 67. Jeg henviser endvidere til Juridisk Grundbog, bind IV (4. udgave 1989), s. 51 ff.

d. Jeg har henstillet til Finansministeriet at genoptage aktindsigtssagen dels med henblik på, at ministeriet kan meddele Dem en korrekt og fyldestgørende begrundelse (jf. pkt. 7.3.a ovenfor), dels med henblik på, at ministeriet vil kunne tage stilling til de ovenfor under pkt. 7.3.b og c rejste spørgsmål.

7.4. I sagen har De anført, at De ikke mener at have fået aktindsigt i samtlige sagens akter, og De har i denne forbindelse fremhævet skrivelser fra CO II til Finansministeriet.

Finansministeriet tog stilling til Deres anmodning om aktindsigt i skrivelse af 18. oktober 1989. I sagen findes en skrivelse af 19. oktober 1989 fra CO II (modtaget i Finansministeriet den 20. oktober 1989) samt en skrivelse af 30. november 1989 fra CO II.

Det kan selvsagt ikke give mig anledning til bemærkning, at Finansministeriet ikke med skrivelsen af 18. oktober 1989 meddelte Dem aktindsigt i dokumenter, som ministeriet endnu ikke havde modtaget. Spørgsmålet er derimod, hvorvidt ministeriet burde have opfattet Deres anmodning om aktindsigt som en anmodning om aktindsigt i dokumenter, som ministeriet måtte modtage også efter besvarelsen af Deres aktindsigtsanmodning (hvorvidt Deres anmodning

skulle opfattes som en anmodning om "løbende aktindsigt").

I skrivelse af 17. august 1989 fremsatte De følgende anmodning:

"...

I øvrigt skal jeg i forbindelse med denne sags behandling bede om aktindsigt, herunder også i de lægelige udtalelser, der ligger til grund for afgørelsen.

..."

Ud fra formuleringen af denne anmodning måtte det vel fremstå som noget tvivlsomt, hvorvidt De også ønskede aktindsigt i dokumenter, der fremtidig ville indgå i Finansministeriets sag. Ved fortolkningen af Deres anmodning måtte der imidlertid efter min opfattelse lægges vægt på baggrunden for Deres anmodning. Det kunne i den forbindelse ikke give anledning til tvivl, at Deres anmodning om aktindsigt var begrundet i Deres naturlige partsinteresse i afskedigelsessagen. Hvor der foreligger en sådan partsinteresse, må der efter min opfattelse i forbindelse med en aktindsigtsanmodning, hvis udstrækning kan give anledning til tvivl, opstilles en formodning for, at anmodningen også gælder sagsakter, der fremtidig indgår i sagen (må opfattes som en anmodning om "løbende aktindsigt").

Jeg ville derfor have fundet det rigtigst, om Finansministeriet allerede på denne baggrund havde meddelt Dem aktindsigt i de senere tilkomne sagsakter.

I Deres skrivelse af 2. oktober 1989 til Finansministeriet anførte De følgende vedrørende aktindsigtsspørgsmålet:

"...ligesom jeg fortsat ønsker aktindsigt, herunder også indsigt i, hvad der videre måtte tilføjes akterne.

..."

Efter min opfattelse kunne det herefter ikke give anledning til nogen tvivl, at Deres anmodning om aktindsigt også omfattede akter, der fremtidig måtte indgå i Finansministeriets sag, og jeg må således finde det beklageligt, at Finansministeriet ikke meddelte Dem aktindsigt i de sagsakter, der indgik i ministeriets sag efter den 18. oktober 1989.

Jeg har meddelt Finansministeriet min opfattelse og henstillet, at ministeriet nu tager stilling til Deres anmodning om aktindsigt i dokumenter, der er indgået i ministeriets sag efter den 18. oktober 1989.

7.5. Offentlighedsloven indeholder i § 5, stk. 1, følgende bestemmelser:

"**§ 5.** Retten til aktindsigt omfatter

1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter."

Finansministeriet ses ikke at have meddelt Dem aktindsigt i de i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omhandlede dokumenter.

I den egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt, der er offentliggjort i FOB 1989, s. 241 ff, har jeg s. 267 ff nærmere beskæftiget mig med aktindsigtens omfang, og herunder offentlighedslovens § 5, stk. 1. Som det fremgår heraf (jf. FOB 1989, s. 268, sp. 2), har forvaltningsmyndigheden efter min opfattelse pligt til af egen drift at meddele den aktindsigtssøgende aktindsigt i de i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omhandlede dokumenter samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen.

Dersom Finansministeriet havde meddelt Dem aktindsigt i de omhandlede dokumenter, ville De selv have kunnet konstatere, om ministeriet i øvrigt havde meddelt Dem aktindsigt i samtlige dokumenter, der var journaliseret på ministeriets sag.

Jeg må finde det beklageligt, at Finansministeriet ikke meddelte Dem aktindsigt i de i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omhandlede dokumenter, og jeg har henstillet til ministeriet, at dette nu sker.

7.6. Offentlighedsloven indeholder i § 16, stk. 2, følgende bestemmelse:

"*Stk. 2.* Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge."

a. Anmodningen om aktindsigt, som De første gang fremsatte i skrivelsen af 17. august 1989, blev først besvaret ved Finansministeriets skrivelse af 18. oktober 1989. En del af den væsentlige overskridelse af 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16,

stk. 2, skyldes den – i øvrigt uberettigede, jf. pkt. 7.2 ovenfor – brevveksling med den behandlende læge på (H) hospital.

b. Selv om den udsættelse af sagen, som forelæggelsen af aktindsigtsspørgsmålet for den behandlende læge på (H) hospital medførte, havde været berettiget, skulle Finansministeriet efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, dog inden 10 dage have givet meddelelse til Dem om baggrunden for, at der endnu ikke havde kunnet træffes afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet samt om, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Jeg bemærker herved, at Finansministeriet den 28. august 1989 meddelte Dem indholdet af ministeriets samtidige skrivelse til den behandlende læge på (H) hospital (indholdet af skrivelsen til læge (B) er citeret ovenfor under pkt. 7.2). Underretningen til Dem om indholdet af ministeriets skrivelse til lægen opfylder imidlertid på intet punkt kravene til en underretning efter offentlighedslovens § 16, stk. 2.

c. Jeg må således finde det beklageligt, at Finansministeriet herved tilsidesatte bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. Jeg har meddelt ministeriet min opfattelse.

8. For så vidt angår den i Direktoratet for Kriminalforsorgens skrivelse af 16. februar 1990 anførte passus vedrørende risikoen for forsinkelse af sagen vedrørende Deres genansættelse på grund af Deres klage til mig skal jeg bemærke følgende:

a. Da andet ikke er godtgjort i forbindelse med min behandling af sagen, må jeg lægge til grund, at en medarbejder i Finansministeriet udtalte sig således, som det er refereret i Direktoratet for Kriminalforsorgens skrivelse til Dem.

b. Jeg må finde det beklageligt, at udtalelsen blev fremsat af en medarbejder i Finansministeriet. Jeg bemærker herved, at sagens akter uden større besvær ville kunne kopieres, og at min behandling af Deres klage over Finansministeriets sagsbehandling i forbindelse med Deres afskedigelsessag derfor ikke behøvede at forsinke Finansministeriets behandling af Deres genansættelsessag. Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

c. Jeg må videre finde det beklageligt, at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, i skrivelse af 16. februar 1990 til Dem videregav udtalelsen fra medarbejderen i Finansministeriet. Jeg må finde denne videregivelse af udtalelsen særlig uheldig på baggrund af, at De naturligt ville kunne opfatte det som en henledelse af Deres opmærksomhed på muligheden af at tilbagekalde Deres klage til mig. Jeg har meddelt Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen min opfattelse.

9. . . ."

I skrivelse af 31. juli 1992 meddelte Finansministeriet mig, at ministeriet samme dag havde meddelt (A) følgende:

"Finansministeriet har med skrivelse af 8. maj 1992 fra Folketingets Ombudsmand modtaget kopi af dennes svar til Dem af samme dato på Deres klage over Finansministeriets sagsbehandling i forbindelse med Deres afskedigelse med pension som følge af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Heri omtaler ombudsmanden en række krav i forvaltnings- og offentlighedslovene, der efter hans mening ikke fuldt ud er tilgodeset ved den konkrete sagsbehandling, og henstiller at Finansministeriet genovervejer Deres aktindsigtssag.

Finansministeriet skal beklage, at det ikke opfattede Deres anmodninger af 17. august og 2. oktober 1989 som udtryk for et ønske om aktindsigt i alle kommende akter i sagen, og at der ved en fejl ikke, med Finansministeriets svar af 18. oktober 1989, blev givet aktindsigt i de i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omhandlede dokumenter.

Vedlagt fremsendes kopi af sagens journalregistreringer samt kopi af dokumenter tilgået sagen efter 18. oktober 1989.

Til Deres orientering skal Finansministeriet oplyse, at den lægesagkyndiges konsulents erklæringer betragtes som interne arbejdsdokumenter, jfr. offentlighedslovens § 7, da han er ansat på deltid i Finansministeriet, hvorfor hans notater ikke har anden status end notater, udarbejdet af andre medarbejdere i Finansministeriet.

. . ."

I fortsættelse heraf meddelte Finansministeriet mig i skrivelse af 6. august 1992 bl.a. følgende:

"... at Finansministeriet har noteret sig ombudsmandens udtalelser om aktindsigt i indførelse i journaler og registre mv. og om, at en anmodning om aktindsigt også omfatter akter, der senere måtte indkomme i sagen, samt at Finansministeriet på baggrund af ombudsmandens henstilling vil ændre praksis i sager vedrørende aktindsigtsbegæringer i lægeerklæringer.

Finansministeriet vil fremover give personer aktindsigt i lægeerklæringer uden først at forelægge spørgsmålet for den attestudstedende læge.

Kun i tilfælde, hvor der er konkrete indicier for, at aktindsigt må antages at have væsentlige skadevirkninger for den pågældende, vil Finansministeriet høre den attestudstedende læge, om denne bedømmelse er korrekt, og derefter tage stilling til, om der er grundlag for at afslå begæringen om aktindsigt.

Det tilføjes, at en bemærkning fra den attestudstedende læge om, at erklæringen ikke må udleveres til den pågældende vil forudsætte, at den pågældende læge høres.

..."

Jeg meddelte herefter Finansministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.

NOTER: (*1) Jf. Folketingets Ombudsmands beretning 1977, s. 112, 1977, s. 146, 1977, s. 459, 1982, s. 108, 1984, s. 67, og 1990, s. 339 (særligt s. 347 ff, jf. s. 346, og s. 363 f).

5. Fiskeriministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 6 realitetsbehandlede sager inden for Fiskeriministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, og 5 sager vedrørte afgørelser. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling.

Alle 6 sager vedrørte *departementet.* 1 sag omhandlede generelle spørgsmål om lovligheden af Fiskeriministeriets bekendtgørelse om fritidsfiskeri. Sagen gav hverken anledning til kritik eller henstilling. De 2 sager, der gav anledning til kritik og henstilling, angik begge afgørelser. Den ene af disse sager, der er omtalt nedenfor som sag nr. 5-1, omhandlede et spørgsmål om aktindsigt i dokumenter vedrørende fiskerikontrollen. Den anden sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 5-2, angik et spørgsmål om aktindsigt i mødereferater fra Det Rådgivende Fiskeriudvalg.

5-1. Forvaltningsret 11241.3 – 115.2.
Aktindsigt i dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen - sagsbehandlingstid m.m.

En journalist A anmodede Fiskeriministeriet (FM) om aktindsigt i bestemte dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen (FK). Efter 2½ måned blev A's begæring delvist behandlet.

A klagede dels over den lange tid, der var medgået til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, dels over at FM havde udeladt passager i de udleverede dokumenter.

FM begrundede den lange sagsbehandlingstid med, at det havde været nødvendigt at konsultere Justitsministeriet (JMT) samt med forskellige ressourcebetragtninger. De udeladte passager begrundede FM med kontrolhensyn.

Ombudsmanden redegjorde for de særlige hensyn, der kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en begæring om aktindsigt. Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at JMT blev konsulteret i sagen. FM kunne derimod ikke – under henvisning til dokumentmaterialets omfang, der var relativt beskedent – udsætte afgørelsen om aktindsigt. Heller ikke FM's henvisning til den almindelige prioritering af arbejdsopgaverne i ministeriet eller den presseomtale, og det heraf følgende behov for betjening af Folketinget, Fiskerikontrollen var genstand for, kunne begrunde sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden fandt det således meget beklageligt, at FM anvendte 2½ måned til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, herunder specielt, at der gik over 1 måned, fra høringen af Justitsministeriet fandt sted, til aktindsigtsbegæringen blev (delvis) imødekommet.

Efter en gennemgang af de udleverede dokumenter udtalte ombudsmanden, at han fandt det tvivlsomt, om alle de udeladte oplysninger var af en sådan karakter, at det var nødvendigt at hemmeligholde dem af hensyn til gennemførelsen af offentlig kontrol. Ombudsmanden henstillede, at FM gennemgik dokumenterne endnu engang. (J. nr. 1992-272-301).

En journalist A klagede over Fiskeriministeriets behandling af hans anmodning om aktindsigt.

A klagede ved brev af 3. februar 1992 for det første over den tid, der var gået, indtil Fiskeriministeriet delvis imødekom A's anmodning af 14. november 1991 om aktindsigt, for det andet over, at ministeriet havde udeladt visse passager fra de dokumenter, der blev udleveret, og for det tredje over, at Fiskeriministeriet endnu ikke havde færdigbehandlet A's begæring om aktindsigt for så vidt angik alle de ønskede dokumenter.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A første gang skriftligt anmodede Fiskeriministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende Fiskerikontrollens forhold ved brev af 15. oktober 1991. Denne anmodning om aktindsigt blev afvist af Fiskeriministeriet under henvisning til, at begæringen var for generelt formuleret. I stedet blev der den 29. oktober 1991 afholdt et møde, hvori bl.a. A selv og fiskerikontrolchefen deltog.

Ved brev af 8. november 1991 anmodede A på ny Fiskeriministeriet om aktindsigt i interne årsrapporter, opgørelser over antallet af rapporter optaget af Fiskerikontrollen, referater fra møder mellem fiskeriinspektørerne og ministeriet og generelle retningslinjer for inspektoraterne vedrørende tilrettelæggelse og prioritering af fiskerikontrolarbejdet. Denne aktindsigtsanmodning blev for så vidt angik tilgængeligt materiale besvaret af Fiskeriministeriet den 14. november 1991. Referater fra møder mellem fiskeriinspektørerne og ministeriet blev dog ikke udleveret under henvisning til, at anmodningen var for generelt formuleret på dette punkt.

Den 14. november 1991 modtog Fiskeriministeriet et nyt brev fra A med anmodning om aktindsigt i "aktivitetsrapporter" for 1990 og 1991 fra ministeriets 7. kontor og referater af de kvartalsvise møder, der blev afholdt i 1990 og 1991 mellem fiskeriinspektørerne og ministeriets 7. kontor.

Ved brev af 22. november 1991 meddelte Fiskeriministeriet, at man ikke så sig i stand til at udlevere materialet inden for 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. Begrundelsen herfor var, at det var tidskrævende at gennemgå det omfattende materiale, og at ministeriet ville drøfte sagen med Justitsministeriet, inden endelig afgørelse med hensyn til, hvad der skulle udleveres, blev truffet.

Ved brev af 6. december 1991 meddelte Fiskeriministeriet, at sagen stadig var under overvejelse i ministeriet, hvorfor man ville vende tilbage til den på et senere tidspunkt.

Ved telefax til Fiskeriministeriet den 29. januar 1992 rykkede A for svar på sin anmodning om aktindsigt. Efter A's oplysninger havde Fiskeriministeriet allerede ved juletid rådført sig med Justitsministeriet, og han fandt det derfor besynderligt, at han endnu ikke havde modtaget svar.

Ved brev af 31. januar 1992 sendte Fiskeriministeriet den seneste aktivitetsrapport og det seneste inspektørmødereferat, der var udarbejdet på baggrund af møde afholdt 16. – 17. september 1991.

For begge dokumenter gjaldt, at en række passager under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, om hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol var udeladt.

A's begæring om aktindsigt skulle ses i sammenhæng med, at A i en række artikler i et dagblad fra slutningen af november 1991 og månederne frem kritiserede Fiskerikontrollen for at være ineffektiv og utilstrækkelig. I avisartiklerne blev der fremsat påstand om, at der i fiskerierhvervet fandt en omfattende svindel sted, idet fiskekvoterne systematisk blev overskredet, uden at Fiskerikontrollen effektivt greb ind. Det anførtes, at der var mistanke om, at fiskeriministeren og hans ministerium bevidst dækkede over overtrædelserne.

I A's klage til mig bad han mig vurdere ministeriets svartid, som han fandt uacceptabelt lang.

Med hensyn til udeladelsen af visse passager fra dokumenterne, anførte A bl.a.:

"Efter min opfattelse finder § 13, stk. 1, nr. 4, kun i meget begrænset omfang anvendelse på de pågældende dokumenter. Formålet med bestemmelsen er at imødekomme et behov hos det offentlige for at kunne undtage detaljerede beskrivelser af efterforskningsmetoder, jf. bemærkningerne til loven i Karnov. En beskrivelse af omfanget af sager kan ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen – f.eks. et "overtrædelsesbillede" som åbenbart efter ministeriets opfattelse bør hemmeligholdes."

I anledning af A's klage sendte Fiskeriministeriet en udtalelse til mig den 14. februar 1992, hvormed fulgte bl.a. de dokumenter, der var udleveret til A mærket således, at det fremgik, hvilke passager der var udeladt over for A. Fiskeriministeriet begrundede over for mig de udeladte passager nærmere. Sammenfattende anførte ministeriet:

"Hovedbegrundelsen for udeladelserne er kontrolhensyn, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 4. Der er i den givne fiskerisituation et meget betydeligt behov for, at kontrollen kan fungere effektivt med de givne begrænsede ressourcer, og fortroligheden om en række forhold vedrørende kontrollens arbejde er af meget væsentlig betydning herfor. Det er således vigtigt for kontrollens arbejde ikke blot at kunne hemmeligholde helt konkrete forhold, hvis offentliggørelse kan skade opklaring m.v. i en konkret sag, men også mere generelle oplysninger om, hvorledes kontrollen tilrettelægges og prioriteres. Ved offentliggørelse af oplysninger, f.eks. om at man på visse tidspunkter interesserer sig særligt for visse fiskerier, vil der kunne afdækkes et mønster, som i sidste ende vil kunne skærpe fiskernes aktivitet i retning af at undgå kontrol.

Hvad angår afsnittet kaldet overtrædelsesbilledet i aktivitetsrapporten, som særligt fremhæves i klagen, er de konkrete oplysninger i sig selv næppe epokegørende. Afgørende er imidlertid, at der ikke gennem offentliggørelse af disse oplysninger bør gives eventuelle overtrædere information om, hvorvidt vi er opmærksomme på deres handlinger."

Med hensyn til den tid, der medgik fra ministeriet den 14. november 1991 modtog A's begæring om aktindsigt, og indtil begæringen delvis blev imødekommet den 31. januar 1992, anførte ministeriet:

"Efter Fiskeriministeriets opfattelse er der indholdsmæssigt tale om følsomt materiale, som er skrevet med henblik på kontrolindsatsen og intern koordination i Fiskerikontrollen, for så vidt angår fiskeriinspektørmødereferaterne og med henblik på intern koordination i departementet for så vidt angår aktivitetsrapporterne. Referaterne sendes udelukkende til mødedeltagerne, og aktivitetsrapporten sendes kun til departementets kontorer og Kontrollen.

Ministeriet har derfor nøje vurderet dette materiale i forhold til den gældende lovgivning og herunder på flere punkter konsulteret Justitsministeriet herom.

Der er medgået en betydelig arbejdsindsats hertil, og denne arbejdsindsats har skullet foregå netop i en periode, hvor ressourcerne i høj grad også måtte anvendes til at producere ma-

teriale bl.a. til Folketingets Landbrugs- og Fiskeriudvalg foranlediget af mange artikler i pressen om Fiskerikontrollen.

Ministeriet har løbende holdt (A) underrettet om sagens stade, og besvarelsen af henvendelsen er sket inden for den almindelige prioritering i ministeriet.

Endelig kan det oplyses, at Fiskerikontrollens årsrapport for 1990, som er stillet (A) i udsigt, så snart den måtte foreligge, forventes færdig inden for kort tid. Også udarbejdelsen af Årsrapporten er blevet forsinket bl.a. på grund af meget arbejde i forbindelse med ovennævnte presseomtale af Fiskerikontrollens virksomhed."

I brev af 9. marts 1992 kommenterede A Fiskeriministeriets udtalelse, og A anførte i denne forbindelse i relation til sagsbehandlingstiden:

"Kun i ganske få tilfælde kan det komme på tale at udsætte en anmodning om aktindsigt, hvilket undtagelsesvis kan være, når der kan være tvivl om, hvorvidt anmodningen skal imødekommes. I dette tilfælde har ministeriet åbenbart været i tvivl og har derfor kontaktet Justitsministeriets lovkontor med henblik på at få afklaret aktindsigtens omfang. Det skete som tidligere nævnt ved juletid sidste år, hvorfor ministeriet efter den tid ikke har nogen som helst lovmæssig begrundelse for at udsætte aktindsigten yderligere.

At ministeriet samtidig har måttet bruge ressourcer på at "producere materiale" til Folketingets Landbrugs- og Fiskeriudvalg er i den forbindelse en helt uacceptabel begrundelse, eftersom den åbner for en fuldkommen lemfældig fortolkning af, inden for hvilket tidsrum en myndighed skal imødekomme en anmodning om aktindsigt.

I sin yderste konsekvens vil begrundelsen medføre, at en hvilken som helst henvendelse fra et folketingsudvalg vil kunne anvendes som undskyldning for at udsætte aktindsigten. Det vil endvidere medføre, at der må ske en kvalitativ bedømmelse af, hvorvidt ministeriet har anvendt "rimelig tid" på at besvare henvendelsen fra udvalget, og om hvorvidt den pågældende henvendelse overhovedet har sammenhæng med anmodningen om aktindsigt.

....

...man (må) være opmærksom på pressens særlige arbejdsforhold. Ofte vil presseomtale af sagen inden for bl.a. den statslige administration medføre, at der rejses spørgsmål over for en minister fra et udvalg, eller at en minister indkaldes til samråd i et udvalg for at give en redegørelse. En sådan politisk opfølgning er kun naturlig og vil som regel også blive omtalt i pressen, men ud fra Fiskeriministeriets begrundelse vil den politiske interesse blive en hemsko for pressens videre arbejde. Man må desuden frygte, at det kan føre til, at der politisk stilles spørgsmål alene for at bremse pressens forsøg på at afdække en sag via aktindsigt.

Ved afdækningen af specielle sagsforhold eller artikelserier i pressen vil journalister som regel løbende forsøge at indsamle oplysninger til brug for det videre arbejde. Det kan f.eks. foregå ved, at man på et relativt tidligt tidspunkt anmoder om aktindsigt i et sagsområde vel vidende, at aktindsigten tidligst imødekommes i løbet af nogle dage og oftest først efter nogle uger. Aktindsigten kan således være "under behandling", når f.eks. en avis indleder en artikelserie."

For så vidt angik Fiskeriministeriets udeladelse af visse dele af de udleverede dokumenter, anførte A bl.a.:

"Ministeriet anfører, at offentliggørelse af visse oplysninger kan "skade opklaringen m.v.". Argumentet er efter min opfattelse alt for generelt formuleret og indebærer reelt, at stort set hvad som helst kan undtages fra aktindsigt. Ekstraheringsprincippet tilsiger netop, at specifikke emner kan undtages for ikke at skade f.eks. en offentlig myndigheds efterforskning, medens der ikke kan være tale om at undtage en mere eller mindre tilfældig samling af emner, som efter den pågældende myndigheds opfattelse bør være fortrolige.

At anlægge en vurdering af, hvorledes enkeltemner, som i sig selv ikke er undtaget fra aktindsigt, kan fortolkes i sammenhæng, er en klar overfortolkning af undtagelsesbestemmelserne. En sådan fortolkning kan i øvrigt nemt undgås ved systematisk og med passende mellemrum at anmode om aktindsigt i de enkelte emner, hvorefter jeg til sidst vil ende op med et "mønster".

Desuden må jeg gøre opmærksom på, at der er tale om historisk materiale. Jeg har svært ved at se, hvorledes indsigt i ældre referater og aktiviteter kan skade en efterforskning i dag – medmindre at Fiskerikontrollen arbejder efter nøje fastlagt skema år efter år. Det sidste kan næppe være tilfældet, eftersom de personer, der er un-

derlagt kontrol, i så fald formentlig ret hurtigt selv vil kunne danne sig en fornemmelse af, hvor og hvornår kontrollen næste gang dukker op."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"*Vedrørende sagsbehandlingstiden.*

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen indeholder i § 16 følgende bestemmelser:

"**§ 16.** Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes

...

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil, samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3..."

I bemærkningerne til lovforslaget er hensynet til pressens funktion i forbindelse med den offentlige meningsdannelse fremhævet som baggrund for kravet om hurtig ekspedition (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 196):

"...

En hurtig behandling af afgørelser af sager om aktindsigt er en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning."

I bemærkningerne til lovforslaget anføres endvidere (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 233):

"Efter bestemmelsen i stk. 1, skal sager om aktindsigt afgøres "snarest". Denne ændring i forhold til formuleringen af den tilsvarende bestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 2, tilsigter at fremhæve, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed.

...

Bestemmelsen i stk. 2, der er ny, er begrundet i et ønske om at sikre, at behandlingstiden for begæringer om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Der er ikke indsat en absolut frist for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager, men bestemmelsen om, at den begærende skal have en begrundet underretning i tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, må i sig selv forventes at bidrage til, at behandlingstiden ikke unødigt trækker ud.

..."

Kravet om, at sager om aktindsigt skal afgøres snarest, må som anført i forarbejdsbemærkningerne ses i sammenhæng med hele offentlighedslovens formål. I betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen (s. 42 ff) blev disse formål beskrevet således (uddrag):

"A. *Offentlighed som et led i folkestyret.*

.... Offentlighed bidrager til at sætte almene problemer under debat og giver mulighed for, at befolkningen kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis. Offentlighed i forvaltningen kan således betragtes som et led i demokratiet.

....

B. *Kontrolhensyn.*

En anden af de begrundelser, der i første række anføres til støtte for ønsket om indførelse af offentlighed i forvaltningen, er den, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

...

Navnlig har pressen en åbenbar interesse i at få førstehåndskendskab til, om forhold inden for forvaltningsområder kræver en nærmere belysning eller giver anledning til kritik, således at problemer kan sættes under debat på et sagligt og velunderbygget grundlag.

..."

Jeg har tidligere i sagen, omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning 1990, s. 50 ff, haft lejlighed til at udtale mig om forståelsen af 10-dages-fristen i § 16, stk. 2. Jeg konkluderede på baggrund af forarbejderne til loven, at der fra lovgivningsmagtens side er lagt meget stor vægt på, at aktindsigtsbegæringer ekspederes hurtigt. 10-dages-fristen, som er anført i § 16, stk. 2, er ikke nogen absolut frist, men har som forudsætning, at afgørelser om aktindsigt normalt træffes inden

10 dage. Udskydelse af afgørelsen herudover kræver en nærmere begrundelse.

I Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven pkt. 49 og i betænkning 857/1978, s. 316 f, samt i den kommenterede offentlighedslov af Asbjørn Jensen m.fl. 1986, s. 200 ff, er anført nogle særlige grunde, der kan føre til udsættelse af en afgørelse om aktindsigt.

Det antages således, at det forhold, at sagsakterne er til høring hos en anden myndighed eller af anden grund ikke er i myndighedens besiddelse i visse tilfælde vil kunne begrunde en udsættelse af afgørelsen. Det vil også være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlige vanskeligheder vil kunne afbrydes.

Også i tilfælde, hvor der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, kan der ske udsættelse. Det kan være nødvendigt at høre den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, jf. bl.a. Ombudsmandens beretning 1975, s. 124. I tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt giver anledning til et principielt fortolkningsspørgsmål, kan det være berettiget, at myndigheden indhenter en vejledende udtalelse om offentlighedslovens rækkevidde, f.eks. fra Justitsministeriet.

Hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, vil efter omstændighederne kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke imødekommes straks, jf. Folketingstidende 1969/70, tillæg B, sp. 2136.

I sagen omtalt i Ombudsmandens beretning 1990, s. 50 ff, udtalte jeg, at det forhold, at gennemgang af aktmaterialet med henblik på udskillelse af fortrolige oplysninger er særligt ressourcekrævende, vil kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt.

I den foreliggende sag gik der 2½ måned, fra begæring om aktindsigt blev indgivet den 14. november 1991, til begæringen delvis blev imødekommet den 31. januar 1992.

De dokumenter, som da blev udleveret, er en rapport (aktivitetsrapport) på i alt 11 sider samt et mødereferat på knapt 7 sider. Fra rapporten var udeladt 4 afsnit eller delafsnit, og fra mødereferatet var udeladt 8 afsnit eller delafsnit.

I udtalelsen af 14. februar 1992 til mig begrundede Fiskeriministeriet sagsbehandlingstiden med en henvisning til, at det var tvivlsomt, hvorvidt dokumenterne var omfattet af offentlighedsloven, og Justitsministeriet blev derfor på flere punkter konsulteret. Der medgik "en betydelig arbejdsindsats" til vurderingen af, i hvilket omfang materialet var omfattet af offentlighedsloven, og denne arbejdsindsats skulle foregå i en periode, hvor ressourcerne i høj grad også måtte anvendes til at producere materiale til Folketingets Landbrugs- og Fiskeriudvalg foranlediget af de mange artikler i pressen om Fiskerikontrollen. Besvarelsen af henvendelsen er sket 'inden for den almindelige prioritering i ministeriet".

Dokumentmaterialet er af et så relativt beskedent omfang (i alt 18 maskinskrevne sider), at Fiskerministeriet ikke under henvisning til den arbejdsindsats, der krævedes til gennemgang af materialet, kunne udsætte afgørelsen om aktindsigt.

Fiskeriministeriet var efter min opfattelse ikke berettiget til at udsætte besvarelsen af Deres anmodning om aktindsigt under henvisning til "den almindelige prioritering i ministeriet". Det følger af de ovenfor citerede forarbejder til offentlighedsloven, at begæringer om aktindsigt skal behandles som hastesager, således at besvarelsen af sådanne forespørgsler tillægges en særlig høj prioritet i forhold til ministeriets øvrige sager.

Den presseomtale og det heraf følgende behov for betjening af Folketingets Fiskeriudvalg m.v., Fiskerikontrollen var genstand for i den periode, hvor aktindsigtsbegæringen blev behandlet, kan efter min mening ikke tillægges vægt som begrundelse for den lange sagsbehandlingstid. Det er en almindeligt forekommende situation, at Folketinget samtidig med pressen interesserer sig for en bestemt sag; en anerkendelse af hensynet til betjening af Folketinget som udsættelsesgrund ville i væsentlige henseender kunne underminere grundlaget for offentlighedsprincippets anvendelse. Hvis en myndighed i en situation, hvor den var udsat for kritisk presseomtale, under henvisning til det – som følge af presseomtalen – øgede ar-

bejdspres, kunne undlade at imødekomme aktindsigtsbegæringer inden for sædvanlige tidsfrister, ville der åbnes mulighed for, at myndighederne for at dæmme op for kritikken udsætter ekspeditionen af aktindsigtsbegæringer. Dette ville være i klar modstrid med lovens formål og have uheldige konsekvenser for pressens adgang til dokumenter i medfør af offentlighedsloven. – For god ordens skyld skal det anføres, at der ikke i den foreliggende sag er grundlag for at antage, at Fiskeriministeriet for at undgå yderligere presseomtale eller i øvrigt for at varetage ulovlige hensyn har nedprioriteret behandlingen af aktindsigtsbegæringen.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Justitsministeriet blev konsulteret vedrørende sagen. En sådan høring af en anden myndighed bør ske så hurtigt, som det er praktisk muligt og som et led i hastebehandlingen af sagen. – Fra mødet med Justitsministeriet blev holdt ved juletid 1991, og til dokumenterne blev udleveret 31. januar 1992, gik der over en måned.

På baggrund af ovenstående finder jeg det meget beklageligt, at Fiskeriministeriet anvendte 2½ måned til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, herunder specielt, at der gik over 1 måned, fra høringen af Justitsministeriet fandt sted i december 1991, til aktindsigtsbegæringen blev (delvis) imødekommet.

Vedrørende udeladelsen af visse passager fra de udleverede dokumenter.

Både referatet af fiskeriinspektørmødet og aktivitetsrapporten er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Begge dokumenter har karakter af interne arbejdsdokumenter; men Fiskeriministeriet har, må jeg forstå, lagt til grund, at de ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 7. Udgangspunktet er derfor, at dokumenterne i deres helhed er omfattet af retten til aktindsigt dog med de begrænsninger, der følger af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser.

Offentlighedsloven indeholder i § 13 følgende bestemmelse:

"**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til . . .

. . . .

Nr. 4. Gennemførelsen af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,

. . . .

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."

Afslag på aktindsigt efter denne og de øvrige undtagelsesbestemmelser i § 13, stk. 1, kan kun meddeles, såfremt der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 229, betænkning nr. 857/1978, s. 263, og den kommenterede offentlighedslov ved Asbjørn Jensen m.fl. (1986), s. 162.

§ 13, stk. 1, nr. 4, er enslydende med den tidligere offentlighedslov § 2, stk. 2, nr. 2. Det fremgår af forarbejderne til den gældende offentlighedslov, at den tidligere praksis ønskes opretholdt, jf. betænkning 857/1978, s. 283. Forarbejderne til § 2, stk. 2, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov er derfor relevante for forståelsen af § 13, stk. 1, nr. 4. Om anvendelse af bestemmelsen anføres det i betænkning 325/1963, s. 64: "Bestemmelsen vil endvidere finde anvendelse på .... det offentliges kontrolvirksomhed på en række områder f.eks. for at forhindre kendskab til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat.

. . . .

Bestemmelsen kan finde anvendelse f.eks. ved rutinemæssige henvendelser fra de reviderende myndigheder. En sådan henvendelse, der vil kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de reviderende myndigheder."

I Folketingets Ombudsmands beretning for 1977, s. 108, er omtalt en sag om § 2, stk. 2, nr. 2. Ombudsmanden udtalte, at det af bestemmelsens forarbejder fremgår, at den navnlig tager sigte på tilfælde, hvor der er væsentlige behov for at nægte aktindsigt,

fordi oplysninger fra sagen ellers måtte påregnes benyttet til modforholdsregler (eller "unddragelser") af en sådan karakter, at den pågældende offentlige foranstaltning ikke vil kunne gennemføres efter sit formål. Det følger heraf, at der normalt ikke vil være grundlag for at meddele afslag, efter at de pågældende offentlige foranstaltninger er gennemført.

Det er en selvfølge, at den omstændighed, at oplysningerne eventuelt kan give anledning til en offentlig debat, herunder en kraftig modargumentation eller agitation, som vil vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt. Efter offentlighedslovens forarbejder er det netop et af aktindsigtens formål at skabe en offentlig debat.

De passager, der er udeladt fra de eksemplarer af fiskeriinspektørmødereferatet og aktivitetsrapporten, som er udleveret til A, indeholder bl.a.:

1) Oplysninger om konkrete sager, firmanavne m.v.
2) Oplysninger om generelle regler for sagsrejsning m.v.
3) Beskrivelse og bedømmelse af omfanget af overtrædelserne, herunder en vurdering af, hvorvidt kontrollen er tilstrækkelig.

Udeladelsen af de under pkt. 1 og 2 nævnte oplysninger om konkrete sager og generelle regler for Fiskerikontrollens virke er, for så vidt angår aktuelle sager og gældende regler, i overensstemmelse med § 13, stk. 1, nr. 4. Når en konkret sag er afsluttet, eller når en generel sagsrejsningsregel ikke længere finder anvendelse, er oplysninger herom som udgangspunkt ikke længere undtaget fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 4, jf. den ovenfor omtalte sag i Folketingets Ombudsmands Beretning 1977, s. 108, og kravet om at der skal være nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven vedrørende hensyn til private og (andre) offentlige interesser kan eventuelt bevirke, at oplysninger om uaktuelle forhold kan undtages fra offentlighed.

Det er ikke muligt for mig at afgøre, hvorvidt alle de udeladte passager på udleveringstidspunktet indeholdt oplysninger om verserende sager eller om sagsrejsningsregler, som stadig var gældende. I vidt omfang synes dette imidlertid ikke at være tilfældet.

For så vidt angår den under pkt. 3 nævnte beskrivelse og bedømmelse af omfanget af overtrædelserne (overtrædelsesbilledet) og Fiskeriministeriets vurdering af, i hvilket omfang der sammenlagt formodes at foregå overtrædelser af gældende lovgivning, er det efter min opfattelse tvivlsomt, om det kan siges at være oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol. Det må i den forbindelse tillægges betydning, at oplysningerne om overtrædelsesbilledet m.v. var over 4 måneder gamle."

Jeg gjorde Fiskeriministeriet bekendt med min opfattelse og henstillede, at ministeriet gennemgik dokumenterne endnu en gang i lyset af de ovenfor anførte synspunkter med henblik på at vurdere, om nogle af de i første omgang udeladte passager kunne udleveres.

5-2. Forvaltningsret 11241.2. (*1) (*2)

Aktindsigt i mødereferater fra Det rådgivende Fiskeriudvalg. Udvalget selvstændig myndighed?

A anmodede Fiskeriministeriet (FM) om aktindsigt i referater af møder afholdt i Det rådgivende Fiskeriudvalg (FU). FM afslog anmodningen under henvisning til, at referaterne måtte betragtes som interne arbejdsdokumenter i henhold til OFL § 7. Udvalget var efter FM's opfattelse ikke en selvstændig myndighed, men fungerede som en integreret del af ministeriet.

Bl.a. under henvisning til at FU er oprettet ved lov og tillagt nærmere angivne funktioner i forhold til ministeriet, udtalte ombudsmanden, at udvalget efter hans mening utvivlsomt må betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til FM.

Ombudsmanden konkluderede derfor, at dokumenter, der udveksles mellem FU og FM, som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Ombudsmanden fandt ikke, at FM's varetagelse af sekretariatsopgaver kunne undtage dokumenterne fra aktindsigt i medfør af OFL § 10, nr. 4, idet referaterne var blevet videregivet udover udvekslingen i forbindelse med sekretariatsfunktionen.

Ombudsmanden henstillede til FM at træffe en ny afgørelse i sagen. (J. nr. 1992-690-301).

A klagede over, at Fiskeriministeriet den 6. og 13. februar 1992 afslog A's anmodning om at få aktindsigt i referater fra Det rådgivende Fiskeriudvalg.

Det fremgik af sagen, at A ved brev sendt via telefax den 14. januar 1992 anmodede Fiskeriministeriet om forskellige oplysninger, herunder aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i "referat af møde i det daværende Det rådgivende Fiskeriudvalg den 21. og 22. november 1984 *samt* referat af henholdsvis det forudgående og det efterfølgende møde i samme udvalg".

Ved brev af 6. februar 1992 afslog Fiskeriministeriet A's anmodning om aktindsigt i de nævnte mødereferater med følgende begrundelse:

"...

Fra mødet den 21. og 22. november 1984 er der ikke udarbejdet et egentligt mødereferat, men en sammenfatning, som er udleveret til medlemmerne.

Referatet fra mødet i reguleringsudvalget udarbejdes alene til brug for ministeriet og for udvalgsmedlemmerne, hvorfor de betragtes som interne og dermed ikke undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Selvom Fiskeriministeriet er af den opfattelse, at beslutningsreferatet fra mødet i november 1984 må betragtes som internt i lighed med reguleringsudvalgsreferaterne, er ministeriet dog villig til at udlevere dette materiale, idet materialet ikke indeholder enkeltpersoners holdninger.

Kopi af sammenfatningen vedlægges.

..."

Ved brev af 6. februar 1992 kommenterede A Fiskeriministeriets afslag på aktindsigt i mødereferaterne og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"...I brevet anføres det, at vi ikke kan få udleveret referater fra reguleringsudvalget under henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1. Jeg er ikke enig i den begrundelse, og jeg skal derfor endnu engang anmode om, at få udleveret referater fra henholdsvis det forudgående og efterfølgende møde til mødet den 21. og 22. november 1984, idet jeg har forstået, at der ikke er udarbejdet referat af mødet den 21. og 22. november 1984.

Jeg skal henlede Fiskeriministeriets opmærksomhed på den kommenterede offentlighedslov, DJØF's forlag 1986, pp. 118 og 119, punkt 5, hvori der klart og utvetydigt gives adgang til referater fra udvalgsmøder. Hvis udvalget betragtes som en "selvstændig myndighed" er referaterne undergivet aktindsigt, idet de, som det anføres i brevet, videresendes til en anden myndighed, ministeriet.

Hvis udvalget er en del af ministeriet, og altså ikke selvstændig myndighed, er referaterne undergivet aktindsigt, idet organisationsmedlemmerne i lovmæssig forstand betragtes som udenforstående. Jeg skal henvise til ombudsmandens udtalelse af 19/9-1988 vedrørende et

udvalg under Energiministeriet (se FOB 1988), hvori ombudsmanden afviser afslag på aktindsigt efter § 7, 1. pkt. bl.a. med henvisning til pkt. 30 i den vejledning om offentlighedsloven, som Justitsministeriet udsendte i 1986."

Fiskeriministeriet fastholdt afslaget på aktindsigt ved brev af 13. februar 1992. I denne forbindelse oplyste Fiskeriministeriet bl.a.:

"... at Det rådgivende Fiskeriudvalg er nedsat i henhold til § 9 i lovbekendtgørelse nr. 806 af 2. december 1986. Udvalget, der i daglig tale omtales som "Reguleringsudvalget", nedsættes af fiskeriministeren til at bistå denne ved administration af lovens bestemmelser.

Ministeren udpeger udvalgets medlemmer. Ministeren udpeger endvidere udvalgets formand og fastsætter forretningsordenen. Fiskeriministeriet varetager udvalgets sekretariatsopgaver.

Ifølge lovens § 9, stk. 2, forhandler ministeren visse generelle forskrifter med udvalget, derudover forhandles sådanne spørgsmål i øvrigt, for hvilke fiskeriministeren skønner udvalgets bistand formålstjenligt.

Det er således obligatorisk for fiskeriministeren at forhandle visse spørgsmål med udvalget, medens ministeren i øvrigt er frit stillet til at inddrage udvalget. Dette betyder, at udvalget kommer til at fungere som en integreret del i ministerens og ministeriets forvaltning af loven.

Ministeren udpeger formanden – i praksis har det altid været en embedsmand i ministeriet. Det personale, der varetager sekretariatsfunktionen er sammenfaldende med de personer, der arbejder med de pågældende forvaltningsspørgsmål. Dette er naturligvis under hensyn til, at udvalget ikke har nogen selvstændig beslutningskompetence.

Som led i rådgivningen udarbejdes der referater af udvalgets møder. Formålet med referatet er dels at sikre videregivelse af rådgivningen til ministeren forud for beslutninger dels ordensmæssigt at fastholde sagsforløbet på samme måde som internt arbejdsmateriale i øvrigt noteres og videregives. Referaterne indeholder udvalgsmedlemmernes rådgivning, funktionen af referatet er således ikke at videregive oplysningerne om faktiske forhold, der er omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Netop fordi der er tale om en rådgivning udformes referaterne traditionelt med angivelse af det enkelte medlems holdninger. Gennem den forholdsvis detaljerede reference får udvalgsmedlemmerne mulighed for at sikre sig, at deres rådgivning er opfattet rigtigt og videregivet til ministeren uden misforståelser.

Referaterne beholdes internt i ministeriet og videregives til medlemmerne som materiale, der vedrører udvalgsarbejdet.

Efter Fiskeriministeriets opfattelse er udvalget således ikke en selvstændig myndighed og man må derfor fastholde, at referaterne er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Det bemærkes, at Fiskeriministeriet i sin behandling af referaterne i øvrigt ikke har foretaget noget, som ville ændre referaternes karakter af internt materiale. F.eks. udsendes referaterne ikke til de foreninger, der har udpeget de pågældende som udvalgsmedlemmer.

Som nævnt i brev af 6.2.92 til (A) har man konkret gjort en undtagelse for denne praksis, ved udlevering af sammenfatningen af mødet den 21. og 22. november 1984. Baggrunden herfor er, at materialet ikke indeholder enkeltpersoners holdninger, men en samlet fremstilling af de synspunkter der kom frem på mødet."

I klagen af 26. februar 1992 til mig anførte A bl.a.:

"...

Ministeriet begrunder afslaget med, at udvalget ikke er nogen selvstændig myndighed, hvorfor referaterne må betragtes som internt arbejdsmateriale.

Efter min opfattelse er det ikke afgørende for retten til aktindsigt, om udvalget har karakter af en selvstændig myndighed eller ej, og jeg skal kort begrunde det:

Hvis der er tale om en selvstændig myndighed betyder det pr. definition, at referaterne er underlagt aktindsigt, idet referaterne videresendes til ministeriet, jf. svarene fra ministeriet.

Er udvalget derimod direkte underlagt ministeriet, som anført i afslagene, vil referaterne alligevel være underlagt aktindsigt, eftersom udvalgets medlemmer bl.a. er repræsentanter fra interesseorganisationerne. Disse repræsentanter må i lovmæssig forstand betragtes som udenforstående, idet de selvfølgelig repræsenterer deres organisationer i udvalget.

I lovbekendtgørelse nr. 806 af 2. december 1986, § 9, fremgår det, at udvalget består af ti medlemmer, hvoraf de otte er repræsentanter for navngivne organisationer. Det er organisationerne selv, der udpeger deres repræsentan-

ter, hvorfor de klart repræsenterer organisationerne i udvalget. Det understreges i øvrigt af, at organisationerne ved flere lejligheder har været repræsenteret af personer, der formelt *ikke* var medlem af udvalget. Det er således ikke medlemmernes personlige holdninger, der videreformidles til ministeren, men organisationernes holdning.

At ministeriet varetager udvalgets sekretariatsopgaver betyder i øvrigt ikke automatisk, at udvalget er en integreret del af ministeriet, som det anføres i afslagene."

Fiskeriministeriet bemærkede i udtalelse af 2. april 1992 i anledning af klagen til mig bl.a. følgende:

"...Sammensætningen af og funktionen for "Det rådgivende Fiskeriudvalg" fremgår af § 9 i lovbekendtgørelse nr. 806 af 2. december 1986 om regulering af fiskeriet. Udvalgets forretningsorden vedlægges.

Ifølge § 9, stk. 3, i ovennævnte lov udpeger fiskeriministeren udvalgets formand. Fiskeriministeren beskikker de øvrige medlemmer af udvalget efter indstilling fra den organisation, som medlemmet skal repræsentere. I klagen til ombudsmanden af 28. februar 1992 anfører (A), at organisationerne ved flere lejligheder har været repræsenteret ved personer, der ikke har været medlemmer af udvalget. Det er korrekt, at der af og til har deltaget andre repræsentanter for de pågældende organisationer i udvalgets møder end de personer, der er opført på medlemslisten som medlemmer og suppleanter. Dette har baggrund i, at medlemmer og suppleanter kan være forhindrede i at deltage eller at medlemmer mener at kunne give en mere kvalificeret rådgivning, hvis de ledsages af andre foreningsrepræsentanter, der kan supplere suppleanterne.

Mødereferater fra "Det rådgivende Fiskeriudvalg" udsendes kun til udvalgets medlemmer og suppleanter. I Fiskeriministeriets departement fordeles referatet til departementschefen, ministersekretæren og de kontorer, der er inddraget i udvalgets arbejde.

..."

Jeg modtog fra Fiskeriministeriet sagens akter, herunder de nævnte referater af møder den 11. oktober og 18. december 1984 og en fortegnelse over medlemmer og stedfortrædere af Det rådgivende Fiskeriudvalg af 26. november 1984. Det fremgik af fortegnelsen over medlemmer og suppleanter, at medlemmerne repræsenterede ialt 9 myndigheder, interesseorganisationer og foreninger. De fleste af medlemmerne var anført med adresse hos den organisation m.v., de repræsenterede.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Offentlighedslovens § 7 indeholder følgende bestemmelse:

"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."

Mødereferater er som udgangspunkt interne arbejdsdokumenter, idet de er udarbejdet til myndighedens eget brug. Et dokument, der videregives til en anden forvaltningsmyndighed, eller som i øvrigt afgives til udenforstående i forbindelse med behandlingen af en sag, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, jf. Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, pkt. 30.

Spørgsmålet er, om Det rådgivende Fiskeriudvalg er en selvstændig myndighed, eller om udvalget som anført af Fiskeriministeriet i relation til offentlighedsloven må betragtes som en integreret del af ministeriet, således at udvalgets videregivelse af referaterne til Fiskeriministeriet er "brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed", jf. § 7, nr. 2.

Det rådgivende Fiskeriudvalg er nedsat i henhold til § 9 i bekendtgørelse af lov om regulering af fiskeriet (lov nr. 806 af 2. december 1986), der indeholder følgende bestemmelser:

"Til at bistå fiskeriministeren ved administrationen af bestemmelserne i denne lov nedsætter fiskeriministeren et rådgivende udvalg på 10 medlemmer. Udvalget består af 1 repræsentant for Fiskeriministeriet, 1 repræsentant for Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, 2 repræsentanter for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og 1 repræsentant for hver af følgende organisationer:

Dansk Fiskeriforening, Danmarks Havfiskeriforening, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Foreningen for Danmarks Fiskekonservesindustri, Foreningen for Danmarks Fiskemel- og Fiskeolieindustri samt 1 repræsentant valgt i fællesskab af producentorganisationerne inden for fiskerisektoren.

Stk. 2. Med udvalget forhandles de i § 3 nævnte retningslinier, de i §§ 4 og 5 nævnte foranstaltninger samt sådanne spørgsmål i øvrigt, for hvilke fiskeriministeren skønner udvalgets bistand formålstjenlig.

Stk. 3. Fiskeriministeren udpeger udvalgets formand og fastsætter dets forretningsorden.

Stk. 4. Udvalgets sekretariatsopgaver varetages af Fiskeriministeriet."

Efter § 3 i fiskerireguleringsloven udarbejder Fiskeriministeriet hvert år retningslinier for fiskeriet bl.a. på baggrund af biologisk rådgivning samt de for Danmark disponible fangstmængder. Efter lovens §§ 4 og 5 kan fiskeriministeren fastsætte fangstkvoter, indføre standsning af fiskeriet samt indføre licenskrav.

Forretningsordenen af 20. september 1979 for rådgivende fiskeriudvalg (*1) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"...

3. I udvalgets møder kan deltage de i medfør af § 9, stk. 1, i lov nr. 221 af 23. maj 1979 beskikkede medlemmer eller disses suppleanter samt udvalgets sekretariat.

Når emner på dagsordenen kræver særlig sagkundskab, kan andre end de ovennævnte efter formandens forudgående tilladelse deltage i mødet, medens det pågældende emne drøftes.

...

5. Udvalgets sekretariat udarbejder referat af møderne.

6. Udvalgets medlemmer har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, der forelægges udvalget.'

I betænkning om offentlighed i forvaltningen, bet. 325/1963, s. 65, anføres bl.a. følgende:

"Under tiden kan det blive et spørgsmål, hvad der i denne henseende skal forstås ved en "myndighed" i modsætning til enkelte led af en samvirkende enhed. ... Uden betydning for begrebet myndighed i den omhandlende henseende er det, om virksomheden udøves i et over- og underordnelsesforhold.

...

Mange nævn, udvalg, råd o.s.v., som er oprettet i henhold til lovgivningen, f.eks. Statens Jordlovsudvalg, Monopolrådet, Forsikringsrådet, Radiorådet, sundhedskommissioner og bygningskommissioner, må anses som myndigheder i lovens forstand."

I den kommenterede offentlighedslov omtales på s. 28 Justitsministeriets sag L.A. 1983-543-11. Sagen vedrørte et spørgsmål om, hvorvidt internt arbejdsmateriale, der blev udvekslet mellem Energiministeriet og et af energiministeren nedsat rådgivende udvalg, fortsat var internt arbejdsmateriale efter lovens § 5, nr. 3 (den nugældende lovs § 7) og således ikke undergivet almindelig adgang til aktindsigt. Udvalget skulle undersøge mulighederne for at forbedre naturgasprojektets økonomi. Udvalget bestod af 3 sagkyndige, der ikke i øvrigt havde tilknytning til Energiministeriet. Udvalgets arbejde foregik i snæver tilknytning til det arbejde, der i øvrigt på området blev varetaget af Energiministeriets departement. Departementets naturgassekretariat fungerede som sekretariat for udvalget.

Justitsministeriet udtalte bl.a., at udvalget ikke kunne anses for at være en del af Energiministeriet, således at videregivelse af dokumenter fra departementet til udvalget fik karakter af brevveksling inden for samme myndighed.

Der henvises i denne forbindelse endvidere til den kommenterede offentlighedslov af Asbjørn Jensen m.fl. (1986), s. 118 f., hvor der nævnes en række forskellige udvalg, råd, arbejdsgrupper m.v., der i relation til offentlighedsloven er anset som selvstændige myndigheder.

Ombudsmanden har i flere udtalelser også af nyere dato taget stilling til, om en myndighed kan betragtes som en selvstændig myndighed. Bl.a. kan nævnes sagen i Folketingets Ombudsmands beretning 1989, s. 175, hvor jeg udtalte, at tre embedsmandsudvalg nedsat under det såkaldte "Brundtlandudvalg" måtte betragtes som en selvstændig myndighed (med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave).

Det er efter min opfattelse utvivlsomt, at Det rådgivende Fiskeriudvalg må betragtes

som en selvstændig myndighed i forhold til Fiskeriministeriet. Det rådgivende Fiskeriudvalg er oprettet ved lov med nærmere angivne funktioner i forhold til ministeriet. Udvalget består overvejende af interesserepræsentanter uden ansættelsesmæssig tilknytning til ministeriet. Efter fiskerireguleringslovens § 9, stk. 4, varetages udvalgets sekretariatsopgaver af ministeriet; bestemmelsen synes at bygge på en almindelig lovgivningsmæssig forudsætning om, at udvalget har en selvstændig status i forhold til Fiskeriministeriet. Den ville være overflødig, hvis udvalget var en del af ministeriet.

Det forhold, at udvalgets opgaver alene er af rådgivende karakter, og at ministeriet i et vist omfang selv afgør, hvilke sager udvalget skal inddrages i, er uden betydning for, om udvalget skal anses som en selvstændig myndighed.

Heller ikke det forhold, at udvalgets formand er en embedsmand ansat i Fiskeriministeriet (ligesom udvalgets sekretær), at udvalgets møder, så vidt jeg forstår, normalt foregår i ministeriet – og at det er de samme embedsmænd, som deltager i udvalgets arbejde, der senere træffer afgørelser på ministeriets vegne i de sager, hvortil udvalget yder bistand – spiller nogen rolle for afgørelsen af, om der i relation til offentlighedsloven er tale om en selvstændig myndighed. Jeg henviser til den sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning 1988, s. 150 ff.

Det rådgivende Fiskeriudvalg må altså efter min mening betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til Fiskeriministeriet. Konsekvensen heraf er, at dokumenter, som udveksles mellem udvalget og ministeriet, er undergivet aktindsigt, medmindre en af de særlige undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 10 og §§ 12 og 13 kan finde anvendelse.

Fiskeriministeriets varetagelse af sekretariatsopgaver rejser spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, finder anvendelse. Efter § 10, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles "i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed". Dokumenter, der er udvekslet mellem Det rådgivende Fiskeriudvalg og Fiskeriministeriet alene som et led i ministeriets sekretariatsbetjening af udvalget, er således ikke på grund af videregivelsen til ministeriet omfattet af retten til aktindsigt. Fiskeriministeriet har imidlertid, i relation til de referater denne sag vedrører, oplyst, at referaterne udover at være sendt til det kontor i ministeriet, der er inddraget i udvalgets arbejde, er sendt til departementschefen og ministersekretæren. Jeg må på denne baggrund antage, at referaterne har været videregivet udover den udveksling, der har fundet sted i forbindelse med varetagelsen af sekretariatsfunktionen. Selve de "råd", som fra udvalgets side gives til ministeren (ministeriet) som bistand ved dennes administration af fiskerireguleringslovens bestemmelser, jf. lovens § 9, stk. 1, vil iøvrigt næppe kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 4. Jeg henviser til ovennævnte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning 1988, s. 150 ff.

Sammenfattende er det således min opfattelse, at referaterne af 11. oktober og 18. december 1984 fra Det rådgivende Fiskeriudvalg er omfattet af retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen – medmindre nogle af de særlige undtagelsesbestemmelser i lovens §§ 12 og 13 kan finde anvendelse.

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

NOTER: (*1) Forretningsordenen for Det rådgivende Fiskeriudvalg kan rekvireres hos Fiskeriministeriet.
(*2) Jf. FOB 1988, s. 150, og FOB 1989, s. 175.

6. Forsvarsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 5 realitetsbehandlede sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde; 1 af disse gav anledning til kritik og henstilling.

Alle sagerne angik *departementet.* 3 sager vedrørte afgørelser. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 2 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. Den ene af disse sager gav ikke anledning til kritik eller henstilling. Den anden sag, der gav anledning til kritik og henstilling, vedrørte spørgsmålet om partshøring og afgørelsens adressat i forbindelse med afskedigelse af en tjenestemand i Flyvevåbnet. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 6-1.

6-1. Ansættelses- og arbejdsret 1.2. – Forvaltningsret 1113.2 -1133.1 – 114.5 – 2.2 – 292.2. (*1) Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, at han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, at der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, at afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og at den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv.

De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne. Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder. (J. nr. 1991-1967-40).

A klagede i skrivelse af 21. oktober 1991 over, at Forsvarsministeriet ved skrivelse af 20. september 1991 uden ansøgning havde afskediget A fra sin stilling som tjenestemand i forsvaret fra udgangen af december 1991, hvilket blev meddelt A ved Forsvarskommandoens skrivelse af 25. september 1991.

I anledning af A's henvendelse indhentede jeg en udtalelse af 16. december 1991 fra Forsvarsministeriet, som A kommenterede i skrivelse af 17. januar 1992. Jeg modtog endvidere sagens akter.

Det fremgik af oplysningerne i sagen, at A i 1979 overgik fra at være kontraktansat militær pilot til at være tjenestemandsansat linieofficer med tjeneste i flyvevåbnet, og at A i 1987 blev udnævnt til kaptajn. Fra maj 1988 blev A efter ansøgning udstationeret som tjenestegørende ved B, hvor A forrettede flyvetjeneste.

Den 31. juli 1990 blev A i Tyskland taget for spirituskørsel, idet A havde ført et civilt motorkøretøj med en promille på 2,44. A blev i den anledning straks meddelt midlertidigt flyveforbud som fartøjschef under sagens videre forløb, hvilket indebar, at A herefter alene kunne flyve som 2. pilot. I relation til myndighederne i Tyskland førte sagen til, at A vedtog en bøde og blev frakendt retten til at føre motorkøretøj i Tyskland i 6 måneder.

Episoden gav anledning til, at spørgsmålet om bevarelse eller frakendelse af A's flyverstatus blev taget op til bedømmelse i Kommissionen til Vurdering af Sager vedrørende Piloters Spiritus- og Promillekørsel, som behandlede sagen på et kommissionsmøde den 5. december 1990, hvortil A var indkaldt for at afgive forklaring. A blev efterfølgende af kommissionen gjort bekendt med, at kommissionen ville indstille til Forsvarsministeriet, at A – efter en kraftig påtale - blev meddelt tilladelse til genoptagelse af flyvning.

Forinden Forsvarsministeriet havde truffet afgørelse i sagen, foretog A's eskadrillechef i marts 1991 indberetning om nogle episoder, som havde fundet sted på en base i Grækenland, hvorunder A havde optrådt spirituspåvirket og havde udvist en adfærd, som gjorde, at A ikke længere var ønsket i eskadrillen. Indberetningen medførte, at A blev hjemkommanderet til anden tjeneste i Danmark.

Ved skrivelse af 5. april 1991 meddelte Forsvarskommandoen A, at Forsvarsministeriet ved skrivelse af 25. marts 1991 havde truffet afgørelse om at inddrage A's tilladelse til flyv-

ning indtil videre på grund af den høje promille og sagens omstændigheder i øvrigt. A blev samtidig orienteret om, at Ældste Danske Officer ved NATO Airborne Early Warning Force var blevet anmodet om at meddele A en mundtlig misbilligelse, idet A ikke havde levet op til de krav om ansvarlighed, der må stilles til en officer og luftfartøjschef såvel i som uden for tjenesten. I skrivelsen var afslutningsvis anført følgende:

"Nærværende skrivelse er at betragte som en mundtlig misbilligelse, der foreligger bekræftet i skriftlig form og vil som sådan indgå i den samlede vurdering af Deres forhold, såfremt der inden for de nærmeste to år regnet fra den 31. JUL 1990 måtte blive tale om at tildele Dem en advarsel som følge af, at De igen forser Dem i eller uden for tjenesten.

6. FMN har som følge af ÆDO/NAEWF indberetninger af henholdsvis 13. og 14. MAR 1991 vedrørende Deres optræden under udstationering til . . . i perioden 12.-26. FEB 1991 anmodet FKO om senest den 31. MAJ 1991 at fremkomme med en fornyet samlet indstilling om, hvorvidt der vurderes at være grundlag for eventuel generhvervelse af flyverstatus – og i givet fald hvornår. I tilknytning hertil ønskes en vurdering af, om der fortsat findes grundlag for at opretholde Deres tjenesteforhold.

FMN vil herefter bl.a. vurdere, hvorvidt der skønnes anledning til at søge færdselsforseelsen indbragt for en dansk domstol.

7. Foranlediget heraf, har FKO anmodet Chefen for Flyvertaktisk Kommando om at foranledige Dem fremstillet for Statuskommissionen for piloter, navigatører og flyveledere m.fl."

Statuskommissionen behandlede sagen på et møde den 8. maj 1991. Af referatet herfra fremgår, at kommissionen gennemgik A's samlede tjenesteforløb og A's adfærd såvel i som uden for tjenesten. Efter en lang drøftelse konkluderedes, at A ikke levede op til den standard, som forventes af en pilot og officer i flyvevåbnet, og at A heller ikke kunne forventes at honorere dette krav i fremtiden. Efter en drøftelse af, om A ville kunne placeres i en ikke statusbetinget stilling, blev A tilkaldt og præsenteret for sagen og for kommissionens bemærkninger i sammenfattet form. Af referatet fremgik bl.a., at A's specielle personlighed og temperament i forbindelse med omgang med spiritus blev omtalt i den sammenhæng. Efter at A havde besvaret kommissionens spørgsmål, foretog kommissionen en afsluttende vurdering af sagen. A blev herefter orienteret om, at der i kommissionen var enighed om at indstille A til fortsat fratagelse af flyverstatus, samt at et flertal af kommissionsmedlemmerne anbefalede, at A blev indstillet til afsked, idet man ikke kunne anbefale A overført til andre tjenesteområder, mens et mindretal mente, at A burde have endnu en chance.

Ved skrivelse af 21. maj 1991 til Forsvarschefen meddelte chefen for Flyvertaktisk Kommando, at han kunne tiltræde kommissionens anbefaling af, at A indstilledes til afsked.

Ved skrivelse af 29. maj 1991 til Forsvarsministeriet blev A af Forsvarskommandoen indstillet til afskedigelse uden ansøgning i medfør af kundgørelse for forsvaret B. 21-1979.

Den 6. juni 1991 afholdtes et uformelt møde mellem repræsentanter for Forsvarets Pilotforening og Forsvarsministeriet, og den 1. juli 1991 fremsendtes til Forsvarsministeriet et notat udarbejdet af Forsvarets Pilotforenings advokat vedrørende sagen.

Efter at have indhentet en udtalelse fra Finansministeriet vedrørende A's pensionsforhold anmodede Forsvarsministeriet i skrivelse af 1. august 1991 Forsvarskommandoen om at meddele A, at Forsvarsministeriet havde til hensigt at afskedige A som følge af utilfredsstillende tjeneste med sædvanligt varsel i medfør af tjenestemandslovens § 28, idet Forsvarskommandoen samtidig blev anmodet om at foranledige, at der blev givet A lejlighed til at fremkomme med en skriftlig udtalelse i sagen. Forsvarsministeriet orienterede samtidig Statstjenestemændenes Centralorganisation II herom, idet der blev givet organisationen en frist på 3 uger til at fremkomme med en eventuel udtalelse i sagen.

Ved Forsvarskommandoens skrivelse af 8. august 1991 blev A orienteret om Forsvarsministeriets skrivelse af 1. august 1991, idet A, såfremt han ønskede at afgive en skriftlig udtalelse i sagen, blev anmodet om at sørge for, at den var Forsvarskommandoen i hænde senest den 16. august 1991.

Ved skrivelse af 15. august 1991 stilet til Forsvarskommandoen protesterede A imod, at hans tjenstlige forhold skulle kunne begrunde en afskedigelse af ham, idet A, hvis han fortsat ikke kunne meddeles flyvetilladelse, var interesseret i at blive beordret til anden tjeneste. A

vedlagde endvidere en personalebedømmelse fra sit seneste tjenestested.

Ved skrivelse af 19. august 1991 fremkom Statstjenestemændenes Centralorganisation II med en udtalelse i sagen, hvori det konkluderedes, at man ikke var enig i, at der forelå grundlag for afskedigelse. Organisationen anmodede samtidig i medfør af tjenestemandslovens § 48, stk. 2, om en forhandling i sagen.

Der blev herefter den 30. august 1991 afholdt et møde til drøftelse af sagen mellem repræsentanter for de involverede faglige organisationer, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet.

Ved skrivelse af 20. september 1991 traf Forsvarsministeriet afgørelse om at afskedige A uden ansøgning fra flyvevåbnets linie fra udgangen af december 1991. Afgørelsen var bl.a. begrundet således:

"...

Den af CO II ønskede forhandling fandt sted den 30. august 1991. På CO II('s) anmodning gav Forsvarsministeriet en uddybende begrundelse for den påtænkte afsked. Det blev herunder anført, at ministeriets afgørelse er baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer er, at vedkommende

- på grund af alkoholproblemer er frataget flyvestatus, og derfor ikke kan bestride sin primære funktion,
- har udvist en adfærd og haft et tjenesteforløb, der på en række områder har været stærkt kritisabelt,
- ikke anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet,
- ikke vurderes i stand til at ændre adfærd, og
- af såvel Flyvertaktisk Kommando som Forsvarskommandoen er indstillet til afsked.

De anførte forhold er dokumenteret gennem referat af Statuskommissionens møde samt foreliggende personelbedømmelser, indberetninger m.v.

Der blev fra organisationsside fremsat et kompromisforslag omfattende en nærmere afgrænset prøveperiode i en stilling uden for pilotfunktionsområdet kombineret med en kontrolleret behandling for alkoholproblemet.

Efter en fornyet vurdering finder Forsvarsministeriet fortsat, at de forhold, der danner grundlag for statuskommissionens konklusioner og for Forsvarskommandoens indstilling om afsked, er så tungtvejende og velunderbyggede, at der ikke findes grundlag for at opretholde ansættelsesforholdet.

..."

Forsvarsministeriets afgørelse af 20. september 1991 var stilet til Forsvarskommandoen, som blev anmodet om at underrette A om ministeriets afgørelse, hvilket skete ved Forsvarskommandoens skrivelse af 25. september 1991 til A.

Jeg forstod A's henvendelse af 21. oktober 1991 til mig således, at A's klage vedrørte følgende forhold:

1) at afskedigelsen efter A's opfattelse i realiteten var en samlet straf for forseelserne i Tyskland og Grækenland, men at disse episoder allerede havde resulteret i en mundtlig misbilligelse, hvorfor Forsvarsministeriet ikke var berettiget til at skride til afskedigelse af A på samme grundlag,
2) at tjenestemandslovens § 24 ikke var overholdt, idet der ikke havde været afholdt tjenstligt forhør i sagen,
3) at Forsvarskommandoens skrivelse af 8. august 1991 til A, ved hvilken A blev givet lejlighed til at fremkomme med en skriftlig udtalelse i sagen, ikke indeholdt en fornøden redegørelse for grundlaget for den påtænkte afskedigelse, idet der i skrivelsen alene var henvist til utilfredsstillende tjeneste,
4) at afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og at den var i strid med gældende praksis, idet Forsvarsministeriet A bekendt aldrig tidligere havde afskediget tjenestemænd på et tilsvarende grundlag, og
5) at afskedigelsen ikke i overensstemmelse med tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren.

Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i en skrivelse til A:

"*Ad punkt 1:*

Det fremgår af luftfartslovens § 150, stk. 8, at en pilot, som bliver frakendt retten til at føre motordrevet køretøj ubetinget i medfør af færdselsloven, af luftfartsvæsenet kan blive frataget retten til at gøre tjeneste på et luftfartøj i et tilsvarende tidsrum, såfremt det strafbare forhold, for hvilket vedkommende er dømt, begrunder en nærliggende fare for misbrug af denne ret.

Hvad angår flyvning med militære luftfartøjer bestemmer luftfartslovens § 154, stk. 1,

at forsvarsministeren træffer bestemmelse om, i hvilken udstrækning og eventuelt med hvilke ændringer og tilføjelser luftfartslovens bestemmelser om civil luftfart skal finde anvendelse.

I FLVBST FSB 3 152-2 fra august 1978 om bl.a. kommissoriet for Kommissionen til Vurdering af Sager vedrørende Piloters Spiritus- og Promillekørsel er bestemt, at kommissionen bl.a. har til opgave at foretage en helhedsvurdering af sager, hvori en pilot i forsvaret er dømt for spirituskørsel, og på grundlag heraf indstille til Forsvarsministeriet, hvilke konsekvenser sagen bør få for den pågældende, herunder med hensyn til spørgsmålet om bevarelse eller frakendelse af flyverstatus, idet den endelige afgørelse herom træffes af Forsvarsministeriet.

I kundgørelse for forsvaret B. 21-1979 er fastsat nærmere regler for personel med pilotuddannelse i flyvevåbnet, hæren og søværnet, der i overensstemmelse med pilotuddannelsen anvendes i stillinger, hvor pilotuddannelsen er nødvendig, og som normalt forudsætter opretholdelse af flyverstatus (pilotfunktionsområdet). I kundgørelsens kap. 1, pkt. 1, om flyvevåbnet er bl.a. bestemt følgende:

"...

Overførsel til en stilling uden for pilotfunktionsområdet sker efter ansøgning eller på grund af forhold, der skyldes den pågældende selv, og medfører, at den pågældende, for så vidt angår grad og løn m.v., placeres som om den hidtidige tjeneste var forrettet uden for pilotfunktionsområdet, forudsat ansættelsesforholdet ikke straks bringes til ophør."

Det fremgår endelig af FLVBST FSB 3 152.5 fra juli 1981, at spørgsmålet om bl.a. piloters fortsatte deltagelse i flyvetjeneste eller anden operativ tjeneste behandles i den såkaldte Statuskommission, som bl.a. har følgende kommissorium:

"3. Statuskommissionen har til opgave i sådanne sager, som måtte blive den forelagt af Chefen for Flyvevåbnet, at foretage endelig behandling af og stille forslag til afgørelse af, hvorvidt:

a. Personel til flyvetjeneste, der af lægelige, tjenstlige eller af andre årsager er meddelt eller indstillet til flyveforbud, skal

- forrette fortsat flyvetjeneste, eventuelt på andre flytyper eller i begrænset form eller
- have mulighed for på et senere tidspunkt på ny at forrette flyvetjeneste eller
- fortabe status og i forbindelse hermed have mulighed for eventuel overførsel til anden tjeneste.

...

5. Når kommissionen skønner, at grundlaget for en persons/fremstillet persons fortsatte tjeneste i flyvevåbnet ikke er til stede, kan kommissionen foreslå, at den pågældendes ansættelsesforhold bringes til ophør."

Det forhold, at De ved Forsvarsministeriets afgørelse af 25. marts 1991 blev frataget flyverstatus indtil videre, bevirkede i overensstemmelse med de oven for citerede bestemmelser, at spørgsmålet om Deres fremtidige ansættelsesforhold, herunder om det burde bringes til ophør, blev taget op til vurdering i Statuskommissionen, hvilket De blev underrettet om ved Forsvarskommandoens skrivelse af 5. april 1991.

At De ved samme skrivelse blev meddelt en påtale for tjenesteforseelse, finder jeg ikke kan afskære Forsvarsministeriet fra at foranledige iværksat en vurdering af Deres fremtidige ansættelsesmuligheder som en konsekvens af, at De var blevet frataget Deres flyverstatus.

Ad punkt 2:

Hvorvidt Forsvarsministeriet forinden afskedigelsen burde have ladet afholde tjenstligt forhør, må bedømmes på baggrund af tjenestemandslovens regler om afskedigelse af tjenestemænd.

Ifølge lovens § 24 kan som disciplinær straf for tjenstlig forseelse bl.a. anvendes afskedigelse. Afsked som straf for tjenesteforseelse kan, når forholdet ikke er fastslået ved dom, aldrig finde sted uden efter afholdelse af tjenstligt forhør, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt.

Herudover kan tjenestemænd ifølge lovens § 28 "afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned".

Den sidste bestemmelse omhandler den såkaldte "diskretionære" afskedigelse, det vil sige en afskedigelse, der anvendes som et led i ansættelsesmyndighedens arbejdsgiverbeføjelser – og ikke som en disciplinær foranstaltning.

Om der burde have været afholdt tjenstligt forhør, beror derfor på, om Forsvarsministe-

riet ved beslutningen om at meddele Dem uansøgt afsked har lagt vægt på forhold, som er blevet tilskrevet Dem som tjenesteforseelser.

Efter min gennemgang af sagen er det imidlertid min opfattelse, at Forsvarsministeriet har foretaget en selvstændig vurdering af, hvorvidt De, efter at De var blevet frataget flyverstatus, fortsat kunne anses for egnet til at være ansat i forsvaret, og at afskedigelsen er begrundet i denne vurdering, og ikke i forhold, som kan karakteriseres som afskedsbegrundende tjenesteforseelser. Afskedigelsen er i overensstemmelse hermed blevet meddelt med det i § 28 foreskrevne varsel, ligesom der er blevet tillagt Dem pension.

Jeg har på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere, at ministeriets beslutning er blevet truffet uden afholdelse af tjenstligt forhør.

Ad punkt 3:

Det er fast antaget, at der i sager om uansøgt afsked på grund af påstået uegnethed, samarbejdsvanskeligheder m.v., inden afskedigelsen sker, i almindelighed bør gives den ansatte en redegørelse – der efter omstændighederne bør være skriftlig – for grundlaget for den påtænkte afgørelse. Der sigtes herved til en redegørelse, der angiver de forhold fra den ansattes side, der lægges vægt på, og som – for så vidt der foreligger bevismæssige spørgsmål – angiver det bevismæssige grundlag for, at de pågældende forhold antages at foreligge. Det er endvidere min opfattelse, at der herefter bør gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, der kan indgå i grundlaget for afskedigelsesmyndighedens endelige stillingtagen, jf. herved også tjenestemandslovens § 31, stk. 1. (Se f.eks. Jørgen Mathiasen, Forvaltningspersonellet s. 121 med henvisninger og Folketingets Ombudsmands beretning for 1990 s. 363).

Jeg er enig i, at Forsvarskommandoens skrivelse af 8. august 1991 - ved hvilken der blev givet Dem lejlighed til at fremkomme med en udtalelse i anledning af, at Forsvarsministeriet havde til hensigt at afskedige Dem efter tjenestemandslovens § 28 – ikke indeholdt en tilstrækkelig redegørelse for afskedigelsesgrundlaget.

Det fremgår imidlertid af oplysningerne i sagen, at Statuskommissionen i forbindelse med sit møde den 8. maj 1991 orienterede Dem om kommissionens overvejelser og indstilling, ligesom De efter det for mig oplyste havde kendskab til referatet af kommissionens møde samt til foreliggende personelbedømmelser og sagens øvrige akter gennem aktindsigt. Jeg må således lægge til grund, at De, da De modtog Forsvarskommandoens skrivelse af 8. august 1991, allerede var bekendt med grundlaget for den påtænkte afskedigelse.

Såvel De som Deres faglige organisation har endvidere benyttet adgangen til at fremsætte udtalelser i sagen, ligesom afskedigelsesgrundlaget herefter, forinden afgørelsen blev truffet, har været drøftet udførligt på et møde med Deres faglige organisation.

Under de således foreliggende omstændigheder har jeg ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriet for at have truffet afgørelse i sagen uden forinden at have givet Dem fornøden lejlighed til at udtale Dem om den påtænkte afgørelse og grundlaget herfor.

Ad punkt 4:

Tjenestemandslovens § 28 giver mulighed for at afskedige tjenestemænd efter et frit skøn, der dog er undergivet de for diskretionære forvaltningsakter almindeligt gældende grundsætninger, herunder at der skal foreligge et sagligt grundlag for afskedigelsen.

Hvorvidt en afskedigelse kan anses for sagligt begrundet, beror til en vis grad på en skønsmæssigt præget vurdering, som jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kan kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg har grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets afgørelse om at afskedige Dem i medfør af tjenestemandslovens § 28.

Ad punkt 5:

Tjenestemandslovens § 26, stk. 2, er sålydende:

"Andre tjenestemænd afskediges af den minister, under hvem De hører, eller af den, ministeren bemyndiger dertil. Dog kan uansøgt afsked kun foretages af ministeren."

Bestemmelsen i § 26, stk. 2, 2. pkt., udelukker dog ikke intern delegation fra ministeren til departementets embedsmænd.

Afgørelsen om at afskedige Dem blev truffet ved Forsvarsministeriets skrivelse af 20. september 1991, underskrevet af ministeriets departementschef. Afgørelsen var stilet til Forsvarskommandoen, som herefter har underrettet Dem om afgørelsen ved skrivelse af 25. september 1991.

Jeg har på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriet for ikke at have overholdt tjenestemandslovens § 26, stk. 2.

Almindelige regler om god forvaltningsskik tilsiger dog efter min opfattelse, at afgørelsen i en sag normalt bør meddeles direkte til parten af den myndighed, som har truffet afgørelse i sagen, og ikke "ad tjenstlig vej", jf. herved allerede Statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 (pkt. 5), Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 366 f. (med yderligere henvisninger), s. 386 f. og s. 421 f. Herved undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrører fra, ligesom der opnås en hurtigere og mere smidig og serviceorienteret betjening af borgerne.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Forsvarsministeriet at ændre ministeriets hidtidige praksis, hvorefter indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse m.v. med anmodning om, at myndigheden underretter den pågældende medarbejder."

I skrivelse af 5. februar 1993 meddelte Forsvarsministeriet mig, at ministeriet har ændret praksis i afskedssager, således at ministeriets afgørelse nu meddeles direkte til den pågældende medarbejder.

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog ikke videre i sagen.

NOTER: (*1) Jf. FOB 1990, s. 339 (s. 366 f, 386 f og 421 f) og FOB 1991, s. 207 (248 f).

7. Indenrigsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 26 realitetsbehandlede sager inden for Indenrigsministeriets sagsområde. 3 sager vedrørte generelle spørgsmål, 18 sager vedrørte afgørelser, 3 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik.

17 sager vedrørte *departementet*. 3 sager angik generelle spørgsmål om henholdsvis det kommunale budget, videregivelse af oplysninger om HIV-smitte og tilsyn med fredning. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling. 14 sager angik afgørelser. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling.

Den nedenfor omtalte sag nr. 7-1 angående spørgsmålet om, hvorvidt et andet parti kan være part i forbindelse med godkendelse af et andet partis navn, og om førstnævnte parti derfor skal partshøres, blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

4 sager vedrørte *statsamterne*. 2 af sagerne, der angik sagsbehandlingstid, gav hverken anledning til kritik eller henstilling. De øvrige 2 sager, der angik sagsbehandlingsspørgsmål, gav begge anledning til kritik. Den ene af disse sager angik et statsamts afvisning af at behandle en klage over en kommunes afgørelse efter byggeloven. Den anden sag omhandlede afslag på ansøgning om fri proces.

5 sager vedrørte *tilsynsrådene*, hvoraf 1 sag angik sagsbehandlingspørgsmål, og 4 sager angik afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

7-1. Forvaltningsret 113.1 – 1133.2. – Statsforfatningsret 21.1. Partsbegrebet. Manglende partshøring i forbindelse med godkendelse af partinavn.

Indenrigsministeriet havde godkendt et partinavn for B ("Miljøbevægelsen De friske Grønne"), som efter partiet A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A ("De Grønne").

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af afgørelsen om godkendelse af B's navn.

Ombudsmanden udtalte imidlertid, at A måtte anses for part i sagen, idet der var grund til at overveje forvekslingsrisiko. A burde derfor have været underrettet om, at B havde indgivet ansøgning om godkendelse af partinavnet og haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der blev truffet afgørelse. (J. nr. 1991-1918-49).

Partiet A klagede over, at Indenrigsministeriet havde godkendt et navn for partiet B ("Miljøbevægelsen De friske Grønne"), der efter A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A ("De Grønne").

A klagede endvidere over, at Indenrigsministeriet ikke forud for godkendelsen af B's navn havde givet A lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

I anledning af klagen modtog jeg en udtalelse af 16. januar 1992 fra Indenrigsministeriet, hvori ministeriet bl.a. anførte følgende:

"Efter folketingsvalglovens § 13, stk. 1, nr. 1, kan et parti ikke få godkendt et navn, som benyttes af et opstillingsberettiget parti eller er godkendt af indenrigsministeren for et nyt parti, jf. § 12, stk. 2. Efter folketingsvalglovens § 13, stk. 1, nr. 3, kan et nyt parti bl.a. ikke få godkendt et navn, som kan give anledning til, at partiet forveksles med et af de partier, der er opstillingsberettiget, eller hvis navn er godkendt af indenrigsministeren som navn for et nyt parti, eller med et af de partier, der har deltaget i sidste folketingsvalg uden at opnå repræsentation.

...

Det er i øvrigt Indenrigsministeriets praksis at godkende partinavne uanset en vis lighed med andre partinavne, såfremt de ord i partinavnet, der har ligheden eller er fælles, ikke har samme fremtrædende plads i de pågældende partinavne eller ikke kan anses for det bærende element i partinavnet. Begrundelsen herfor er, at et parti som udgangspunkt ikke kan opnå eneret på et bestemt ord, således at det er udelukket for andre at anvende dette ord i et partinavn...

Ved stillingtagen til forvekslingsmuligheden lægges ikke alene vægt på en rent sproglig sammenligning af de pågældende partinavne, men også på, om særlige forhold i forbindelse med stiftelsen af det nye parti, herunder efter omstændighederne partiets formål, er udtrykt på en sådan måde i partinavnet, at der af den grund opstår en nærliggende forvekslingsmulighed med et andet parti."

I en skrivelse til A anførte jeg bl.a. følgende:

"1. *Indenrigsministeriets godkendelse af partinavnet.*

Ministeriets afgørelse om at godkende partinavnet for "Miljøbevægelsen De friske Grønne" er truffet i medfør af de bestemmelser i folketingsvalgloven, der er gengivet i ministeriets udtalelse ...

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt partinavnet har kunnet give anledning til forveksling med et andet parti, er afgørelsen endvidere truffet på grundlag af den praksis, ministeriet har redegjort for i udtalelsen ...

Denne praksis kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger.

Afgørelsen vedrørende godkendelse af et partinavn, beror inden for de rammer, som fremgår af lovens § 13, stk. 1, nr. 3, og den angivne praksis, i væsentlig grad på en skønsmæssig præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, kun kritisere, hvis særlige forhold gør sig gældende.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke, at der foreligger sådanne særlige forhold, at jeg har grundlag for at kritisere ministeriets vurdering, således som den er begrundet i udtalelsen af 16. januar 1992.

2. *Spørgsmålet om Indenrigsministeriets pligt til høring af partiet.*

Forvaltningslovens kapitel 5 indeholder bestemmelserne om en myndigheds pligt til høring af en sags part(er).

§ 19, stk. 1, i loven har følgende ordlyd:

"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."

§ 19, stk. 2, indeholder nogle undtagelser fra partshøringspligten, som ikke er aktuelle i denne sag.

Partshøringspligten gælder kun i forhold til en sags parter.

I Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven er under pkt. 50 bl.a. anført følgende:

"Lovens partsbegreb omfatter ... ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig interesse i sagens afgørelse."

Pkt. 51 i vejledningen er sålydende:

"I de tilfælde, hvor der opstår tvivl, om en person kan anses som part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller til at indbringe sagen for domstolene."

Indenrigsministeriet har som forklaring på, at der ikke er foretaget partshøring, anført følgende om formålet med folketingsvalglovens bestemmelse om godkendelse af partinavne:

"Formålet med bestemmelsen om, at navne på nye partier skal godkendes af Indenrigsministeriet i forbindelse med godkendelsen af formularen til vælgererklæringer, er at varetage en offentligretlig interesse i, at der i alle forhold omkring valg til Folketinget over for vælgerne hersker den størst mulige klarhed. Afgørelsen af forvekslingsspørgsmålet må derfor afgøres ud fra en overordnet helhedsvurdering af, hvilke ligheder mellem partinavne der blandt vælgerne vil kunne give anledning til forveksling af partierne og ikke ud fra, hvorledes de berørte partier selv vurderer dette spørgsmål."

Jeg kan for så vidt erklære mig enig i denne opfattelse, men mener ikke, at den er afgørende for bedømmelsen af, om der består en høringspligt efter forvaltningslovens § 19.

Efter min opfattelse må partiet "De Grønne" anses som part i forvaltningslovens forstand i sagen om godkendelse af partinavnet "Miljøbevægelsen De friske Grønne". Partiets interesse i sagens udfald er af individuel og konkret karakter, og interessen må efter sin styrke – målt i forhold til den skade partiet risikerer at blive påført, hvis der er forvekslingsmulighed – også siges at være væsentlig.

Bestemmelsen om partshøring i forvaltningslovens § 19, omfatter efter sin ordlyd ikke direkte spørgsmålet om en myndigheds pligt til at underrette en part om, at sagen er rejst.

I bemærkningerne til forslaget til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 94) anføres herom følgende:

"De foreslåede bestemmelser i kapitel 5 må i praksis antages at medføre, at parter i de få tilfælde, hvor en sag behandles af en myndighed, uden at parten er bekendt hermed, vil blive gjort bekendt med sagen, inden myndigheden træffer afgørelse."

På denne baggrund må forvaltningslovens § 19, stk. 1 (hovedbestemmelsen i lovens kapitel 5) efter min mening fortolkes således, at den i et tilfælde som det foreliggende pålægger myndigheden en pligt til at gøre parten bekendt med sagen – og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse inden der træffes afgørelse i sagen – uanset at der eventuelt alene er tale om den faktiske oplysning, at der af et bestemt parti er indgivet ansøgning om godkendelse af et beslægtet partinavn.

Indenrigsministeriet burde således efter min opfattelse have underrettet "De Grønne" om, at der var indgivet ansøgning om godkendelse af partinavnet "Miljøbevægelsen De friske Grønne", så snart det stod klart, at der var grund til at overveje en for-

vekslingsrisiko i forhold til "De Grønne" (og under forudsætning af, at ministeriet ikke uden videre var indstillet på at afslå godkendelsen af det nye partinavn). "De Grønne" burde på den baggrund have haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Jeg har gjort Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men har ikke herudover fundet grundlag for at foretage videre i sagen."

I skrivelse af 19. juni 1992 meddelte Indenrigsministeriet, at ministeriet havde taget det, jeg havde anført, til efterretning.

8. Industriministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 6 realitetsbehandlede sager inden for Industriministeriets sagsområde. 2 sager vedrørte generelle spørgsmål, 3 sager vedrørte afgørelser, og 1 sag vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

1 sag, der vedrørte *departementet*, omhandlede generelle spørgsmål. Denne sag, der nedenfor er omtalt som sag nr. 8-1, angik spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt i en koncernledelses dokumenter. Sagen gav anledning til kritik og henstilling.

1 sag vedrørte en afgørelse fra *Eksportkreditrådet* om opsigelse af en generalgaranti. Sagen gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørende *Erhvervsankenævnet* angik generelle spørgsmål omkring gebyr for klage til Erhvervsankenævnet. Sagen gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

2 sager vedrørte afgørelser fra *Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.* Den ene sag, der gav anledning til kritik og henstilling, er omtalt nedenfor som sag nr. 8-2. Sagen omhandlede en fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse.

1 sag vedrørte *Forbrugerstyrelsens* sagsbehandling. Denne sag, der angik Forbrugerstyrelsens manglende partshøring forud for henstilling vedrørende brug af billede, gav anledning til kritik.

8-1. Forvaltningsret 11241.2.
Aktindsigt i koncernledelses dokumenter.

A klagede over afslag på aktindsigt i bilag til en skrivelse fra Industriministeriet (IDM) til Forbrugerstyrelsens direktør. Aktindsigt blev nægtet med henvisning til, at de udbedte dokumenter havde karakter af intern brevveksling inden for IDM's koncernledelse, der bestod af departementschefen, to afdelingschefer og de 8 styrelseschefer.

Ombudsmanden udtalte, at en koncernledelse – under visse betingelser og inden for visse grænser – må anerkendes som en del af et ministeriums departement med den konsekvens, at udveksling af dokumenter inden for koncernledelsen og mellem koncernledelsen og departementets øvrige enheder må betragtes som intern i relation til forvaltningsloven § 7. Betingelserne er, at der foreligger klare formelle regler om, hvilke personer der indgår i koncernledelsen eller yder sekretariatsbistand hertil; og det skal være angivet, hvilke spørgsmål koncernledelsen kan eller skal beskæftige sig med. Endvidere skulle brevvekslingen i formen klart fremtræde som stilet til et medlem af koncernledelsen.

Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at kritisere IDM's afslag på aktindsigt, men henstillede til IDM at gennemføre en klarere (formel) markering af, hvornår et dokument vedrørte koncernledelsen, til forskel fra departementets og styrelseschefernes øvrige opgaver. (J. nr. 1990-1572-39).

A's klage vedrørte Industriministeriets afslag på at meddele aktindsigt i de bilag, der var vedlagt ministeriets skrivelse af 4. april 1990 til Forbrugerstyrelsens direktør. Ministeriet afslog aktindsigt under henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens § 7, nr. 2, § 10, nr. 4, (nu § 10, nr. 3) og § 13, stk. 1, nr. 6.

Bilagene indeholdt rammeudmeldingerne for 1991, det vil sige besparelsesforslagene for hele ministerområdet samt et prisindeks til brug for udarbejdelsen af aktivitetsskemaerne i finanslovforslaget. Af besparelsesforslagene fremgik, hvilke reduktioner der var indregnet i de udmeldte lønsumrammer for departementet og de enkelte styrelser.

Forbrugerstyrelsens direktør afslog på et ekstraordinært samarbejdsudvalgsmøde i Forbrugerstyrelsen den 17. maj 1990 – hvor skrivelsen af 4. april 1990 uden bilag blev fremlagt – at meddele aktindsigt i de nævnte bilag. Direktøren henviste til, at bilagene indeholdt oplysninger om andre styrelsers forhold. Direktøren orienterede samtidig om indholdet af bilagene for så vidt angik besparelserne for Forbrugerstyrelsens vedkommende.

I skrivelse af 9. juli 1990 anmodede A Industriministeriet om aktindsigt i de omhandlede bilag. Efter principielle overvejelser afslog ministeriet i skrivelse af 12. oktober 1990 aktindsigtsbegæringen med følgende begrundelse:

"I forbindelse med omlægningen af Industriministeriets struktur i 1988 etableredes en koncernledelse bestående af departementschefen, de to afdelingschefer og de 8 styrelseschefer. Inden for ministeriets nye koncernstruktur fik koncernledelsen bl.a. til opgave at fastlægge de overordnede retningslinier for det samlede ministerområdes opgaveprioritering og ressourcefordeling. I koncernstrukturen indgår tillige en administrationsgruppe, som ligeledes er sammensat af nærmere angivne medarbejdere fra Departementet og de 8 styrelser, og som forbereder koncernledelsens møder.

Industriministeriet finder, at de udbedte dokumenter har en klar karakter af intern brevveksling inden for koncernledelsen. Koncernledelsen må anses for en departemental enhed til støtte for den overordnede styring og planlægning inden for ministerområdet. Udveksling af dokumenter mellem Departementet og koncernledelsen må derfor anses for intern.

Da de fremsendte dokumenter samtidig blev ledsaget af en anmodning om, at der for hver enkelt styrelses vedkommende udarbejdes bidrag til arbejdet vedrørende finanslovforslag, må skrivelsen med bilag i denne henseende tillige anses for et led i dokumentudvekslingen i forbindelse med styrelsens sekretariatsbistand for Departementet.

Herudover skal der henvises til, at det udleverede materiale generelt må anses for at have en sådan intern karakter, at det berettiger til at begrænse retten til aktindsigt i det givne tilfælde, jf. § 13, nr. 6."

I anledning af A's klage til mig anmodede jeg Industriministeriet om en udtalelse. Jeg bad i

den forbindelse om en angivelse af, om Industriministeriets koncernledelse efter ministeriets opfattelse udgør en selvstændig myndighed.

Industriministeriets udtalelse forelå i skrivelse af 15. januar 1991. Heri var bl.a. anført:

"Industriministeriets organisation blev med strukturændringen pr. januar 1988 tostrenget, dels med en traditionel hierarkisk organisation, dels med en Koncernstruktur.

I den hierarkiske struktur behandles alle faglige og politiske enkeltsager. Styrelsernes indgang til Departementet er i faglige spørgsmål de enkelte liniekontorer, i administrative spørgsmål Administrationssekretariatet.

Koncernledelsen består af departementschefen, afdelingscheferne i Departementet og direktørerne for ministeriets 8 styrelser. Forhandlingerne finder sted under høj grad af fortrolighed. Industriministeren deltager efter behov og ønske. Ud fra de givne politiske, lovmæssige og økonomiske rammer har Koncernledelsen fastsat de overordnede mål og fordeling af de økonomiske og personalemæssige rammer for det samlede ministerområde.

Under Koncernledelsen er der nedsat to permanente grupper, en Planlægningsgruppe og en Administrationsgruppe, hvorfra der leveres oplæg til Koncernledelsen. Planlægningsgruppen udgøres af cheferne for planlægningsenhederne i Departementet og styrelserne. Som formand for gruppen er udpeget sekretariatschefen for Departementets Planlægningssekretariat. Administrationsgruppen udgøres af cheferne for budget- og personalefunktionerne fra Departementet og styrelserne. Som formand er udpeget sekretariatschefen for Departementets Administrationssekretariat.

...

Dokumenter, der udveksles som led i koncernorganisationens (Koncernledelsens, Planlægningsgruppens og Administrationsgruppens) arbejde har karakter af *interne arbejdspapirer*, der før ændringen af strukturen på ministerområdet ikke ville være blevet udsendt til styrelsescheferne.

Koncernorganisationens opgavevaretagelse forudsætter, at dokumentudvekslingen mellem Departementet og de pågældende grupper samt mellem grupperne indbyrdes er intern. Når et af Departementets sekretariater, som sket i det foreliggende tilfælde, fremsender materiale til Koncernledelsen, sendes det til styrelsescheferne i deres egenskab af koncernledelsesmedlem og ikke til de pågældende som forvaltningschefer.

Ministeriet finder, at Koncernledelsen og de tilhørende to grupper er etableret til støtte for den overordnede styring og planlægning inden for ministerområdet, og at dokumentudveksling mellem Departementet og disse grupper og mellem grupperne indbyrdes er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 om internt materiale. Ministeriet har derfor nægtet aktindsigt med henvisning hertil i det foreliggende tilfælde.

Herudover skal man henlede opmærksomheden på, at skrivelsen til Forbrugerstyrelsens direktør tillige indeholder en anmodning om, at styrelsen udarbejder et bidrag, der skal indgå i det lovforberedende arbejde vedrørende finansloven. Ministeriet finder, at skrivelsen i denne henseende er et led i dokumentudvekslingen i forbindelse med styrelsens *sekretariatsbistand* for Departementet. Denne bistand er en følge af, at styrelsen ligger inde med oplysninger, der ikke er i Departementets besiddelse, og er i øvrigt udtryk for en arbejdsdeling mellem Departement og styrelserne. Ministeriet har derfor fundet, at dokumentudvekslingen i denne henseende er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Det er endelig ministeriets opfattelse, at besparelsesforslagene for den enkelt styrelse ikke kan betragtes isoleret, men må ses som en del af den samlede økonomiske planlægning, der udgøres af samtlige besparelsesforslag på ministerområdet, og i hvilken forbindelse Koncernledelsen er ministerens rådgivere. Som følge af dette har ministeriet fundet, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces, herunder udarbejdelse af finanslovforslag m.m., taler for at undtage dokumenterne fra aktindsigt efter *generalklausulen* i lovens § 13, stk. 1, nr. 6."

Jeg sendte A en kopi af udtalelsen. Jeg modtog herefter en skrivelse af 28. januar 1991 fra A.

Da sagen rejste nogle principielle aktindsigtsspørgsmål, der er en følge af anvendelsen af koncernledelsesmodeller inden for centraladministrationen, fandt jeg det rigtigst ikke at tage stilling til sagen uden et bredere kendskab til anvendelsen af koncernledelse inden for centraladministrationen. Jeg anmodede derfor den 7. oktober 1991 Statsministeriet om at give nærmere oplysninger om brugen af koncernle-

delse i centraladministrationen. Jeg har tidligere sendt A kopi af mit brev til Statsministeriet.

Statsministeriet anmodede på baggrund af min henvendelse Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet, om at foretage en undersøgelse af brugen af koncernledelse i centraladministrationen. Administrations- og Personaledepartementet foretog en spørgeskemaundersøgelse i samtlige ministerier. Resultatet af denne undersøgelse dannede baggrund for Statsministeriets svar til mig, som jeg modtog i skrivelse af 21. september 1992.

Statsministeriet oplyste bl.a. følgende:

"Af de i alt 22 ministerier har følgende 13 ministerier etableret, hvad der betegnes som koncernledelse eller koncernmøder:

Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Industriministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet, Landbrugsministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Sundhedsministeriet og Undervisningsministeriet.

...

For mere end 2/3 af ministerierne har der ligget en formel beslutning til grund for etableringen af koncernledelse. For den resterende del er etableringen sket efter et gradvist udbygget uformelt samarbejde i en bestemt personkreds.

Ti ministerier kan fremvise dokumenter om dannelsen af koncernledelse. Dokumenterne fremtræder primært i form af kortere notater.

Undtagelserne er Arbejdsministeriet, der har udarbejdet en "ekstern" pjece specielt omhandlende ministeriets koncernledelse og dens funktion, samt Miljøministeriet, Industriministeriet og Socialministeriet, hvor koncernledelsen præsenteres i større publikationer om de pågældende ministeriers struktur.

...

I fem ministerier indgår ministeren direkte i koncernledelsen.

...

Koncernledelsernes medlemmer består endvidere for samtlige ministeriers vedkommende af departementschefen(erne) og i langt de overvejende koncernledelser af direktører for direktorater/styrelser samt afdelingschefer i departementet. Det er således departements- og afdelingschefer samt direktører for direktorater/styrelser, der udgør kernen i koncernledelserne.

Typisk er der ca. 10 egentlige medlemmer i koncernledelsen.

Andre medlemmer udgøres i visse tilfælde af kontorchefer i departementerne/styrelser eller af bestemte nøglepersoner. I otte ministerier anføres det, at visse øvrige personer deltager i møderne, hvoraf de fleste varetager sekretariatsbetjening.

...

Omkring halvdelen har en hyppig mødeaktivitet, idet koncernledelsen sammentræder ugentligt/hver anden uge. I et mindre antal ministerier mødes man månedligt. Tre koncernledelser mødes mere sjældent end en gang om måneden.

For samtlige koncernledelser foreligger der dagsorden til møderne. Samtidig angiver næsten alle ministerier, at der til koncernledelsesmøderne foreligger systematisk forberedte papirer om væsentlige emner på dagsordenen.

Planlægningshorisonten for behandlingen af konkrete emner/sager på fremtidige koncernledelsesmøder er meget varierende gående fra en måned til et halvt år eller derover. For fire koncernledelser foretages der ikke en sådan planlægning.

...

Til fire af de 13 koncernledelser er der knyttet et særligt sekretariat. I fem ministerier udføres sekretariatsbetjeningen af departementets sekretariat og i visse tilfælde i samarbejde med andre enheder. I de øvrige ministerier udføres mødeforbehandling og koordinering af mødesekretæren, der enten kommer fra ministersekretariatet eller andre enheder.

For ca. halvdelen af ministerierne er der etableret særlige arbejdsgrupper ofte sammensat af chefer på tværs af det enkelte ministerium. Gruppernes formål er blandt andet at foretage koordinering og samordning i hele ministeriet på områderne: økonomi, personale, planlægning m.v.

...

Med undtagelse af to koncernledelser findes der for de øvrige koncernledelser retningslinier for hvilke emner, der behandles. Der eksisterer således en mere eller mindre eksplicit afgrænsning af arbejdsområdet. Fem koncernledelser behandler kun emner af generel betydning for ministeriet. De resterende koncernledelser tager ligeledes emner op, der har konkret betydning for en enkelt styrelse.

Generelt behandles en bred vifte af emner i koncernledelsen. Ministerierne blev i spørgeskemaet bedt om at tage stilling til, hvorvidt

koncernledelsen behandler 11 af APD nærmere præciserede emner. Nedenfor er emnerne opført i rækkefølge efter hvor mange ministerier, der angav at tage emnerne op på møderne:
- intern ressourceprioritering for hele ministeriet
- personalepolitik for hele ministeriet
- ministeriets samlede strategi
- ekstern økonomi (totalrammer/FFL m.v.)
- øvrige tværgående emner
- edb-politik for hele ministeriet
- faglig og økonomisk resultatovervågning
- strategi for ministeriets enkelte enheder
- emner der hidrører fra andre ministerier
- ministeriets egne lovforslag
- løbende driftssager.

Under rubrikken "andet" angav en række ministerier: organisationsudvikling som emne.

...

Efter såvel Finansministeriets som Statsministeriets opfattelse er koncernledelsen en særlig ledelses- og samarbejdsform i et ministerium, hvorimod der ikke er tale om en ny særlig organisation.

Koncernledelsesmodellen er sagligt velbegrundet i hensynet til den effektive varetagelse af forskellige ledelsesmæssige opgaver, og modellen er nu ganske udbredt.

Koncernledelsens opgaver og arbejdsform er – som det fremgår af undersøgelsen – typisk af samme internt prægede karakter som mere traditionelle ledelses- og samarbejdsformer, og der er samme behov for at beskytte beslutningsprocessen.

Varetagelsen af de opgaver, der er henlagt til koncernledelsen, forudsætter derfor, at udveksling af dokumenter inden for koncernledelsen og mellem koncernledelsen og andre dele af det samlede ministerium betragtes som intern.

Med hensyn til baggrunden for Ombudsmandens henvendelse til Statsministeriet nemlig klagen over manglende aktindsigt i visse koncernledelsesdokumenter skal Statsministeriet bemærke:

Offentlighedsloven må fortolkes således, at adgangen til aktindsigt ikke kommer til at virke som en hindring for udviklingen af hensigtsmæssige administrative ledelses- og samarbejdsformer som f.eks. koncernledelsesformen.

Dokumenter, der udveksles inden for koncernledelsen eller mellem koncernledelsen og andre dele af ministeriet, må på den baggrund – som også anført af Industriministeriet – anses for interne arbejdsdokumenter ud fra de samme synspunkter, som ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, navnlig § 7, nr. 2, eller i øvrigt være undtaget fra retten til aktindsigt efter lovens § 10, nr. 3 (tidligere nr. 4)."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) indeholder i *§ 7, nr. 1 og 2,* følgende bestemmelser:

"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."

Afgørende for anvendelse af bestemmelserne er, at dokumenterne udveksles inden for "samme myndighed".

Om fortolkningen af udtrykket "forskellige enheder inden for samme myndighed" er i forarbejderne til bestemmelsen anført:

"Bestemmelsen indeholder ikke – lige så lidt som den gældende lovs § 5, nr. 4 – nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for "forskellige enheder inden for samme myndighed".

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern." (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 219 f.).

Jeg henviser i øvrigt til omtalen af praksis (efter den tilsvarende bestemmelse i § 5, nr. 4, i den tidligere gældende offentlighedslov) i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 188 ff., John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, 1992,

side 142 ff., og Juridisk Grundbog, bind 4, 1989, side 51 f.

Generelt om offentlighedslovens anvendelse i forhold til koncernledelse i centraladministrationen skal jeg bemærke følgende:

Det fremgår af min behandling af sagen, at udveksling af dokumenter inden for en koncernledelse må give anledning til tvivl med hensyn til rækkevidden af undtagelsesbestemmelserne i § 7, nr. 1 og 2. Der er mig bekendt ikke tidligere i administrativ (eller judiciel) praksis taget stilling hertil.

Mine overvejelser er sket dels på baggrund af den konkrete sag, dels på grundlag af de generelle oplysninger, jeg har modtaget fra Statsministeriet og Finansministeriet. Det er på denne baggrund min vurdering, at en koncernledelse – under visse betingelser og inden for visse grænser – må anerkendes som en del af et ministeriums departement med den konsekvens, at udveksling af dokumenter inden for koncernledelsen og mellem koncernledelsen og departementets øvrige enheder må betragtes som intern i relation til § 7.

Jeg har for det første lagt vægt på, at offentlighedslovens ordlyd og forarbejder ikke taler imod dette resultat. I justitsministerens første forslag til den nugældende lov (Folketingstidende 1983/84, 2. samling, tillæg A, spalte 2971 f.) var indsat en bestemmelse om, at udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem flere myndigheder kunne undtages fra aktindsigt, hvis "afgivelsen har været påkrævet af hensyn til . . . gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter". Denne bestemmelse var ikke medtaget i det senere lovforslag. Baggrunden herfor var, at det var den almindelige opfattelse i Folketingets Retsudvalg, at denne bestemmelse – og andre tilsvarende bestemmelser, der afskar retten til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som en myndighed har afgivet til en anden myndighed – i for vidt omfang hindrede adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 191. Af flere grunde – herunder navnlig, at den foreslåede bestemmelse var væsentligt mere vidtgående end udveksling af dokumenter inden for en koncernledelse – kan denne del af forarbejderne til loven imidlertid ikke antages generelt at tale imod at betragte en koncernledelses dokumenter som interne.

For det andet har jeg ved vurderingen af det foreliggende spørgsmål lagt vægt på, at der ikke er tale om dokumenter, der ville være undergivet aktindsigt i forbindelse med den traditionelle ledelsesform inden for et ministerium. De spørgsmål af generel betydning for ministerområdets forskellige enheder, styrelser og direktorater m.v., som behandles af koncernledelsen, ville formentlig under en traditionel ledelsesstruktur i vid udstrækning blive behandlet af departementet alene uden (formel) inddragelse af de pågældende styrelser, og således at der slet ikke ville foreligge nogen ekstern brevveksling.

Endvidere har jeg lagt vægt på, at koncernledelse generelt betragtes som en hensigtsmæssig nydannelse inden for centraladministrationen. Offentlighedsloven bør ikke uden sikre grunde fortolkes på en måde, der lægger hindringer i vejen for udbredelsen af hensigtsmæssige ledelsesformer i ministerierne. I den forbindelse kan jeg henvise til, at udviklingen af det såkaldte funktionelle kriterium ved afgørelser i henhold til § 7, nr. 2, viser, at det ved fortolkningen af denne bestemmelse og den tilsvarende bestemmelse i § 5, nr. 4, i den tidligere offentlighedslov ikke er udelukket at inddrage supplerende kriterier, der udspringer af behovet for andre administrative strukturer end dem, der tidligere var dominerende i centraladministrationen. Angående det supplerende funktionelle kriterium henviser jeg nærmere til betænkning nr. 856/1978 om offentlighedslovens revision, side 192 f., og John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, 1992, side 147 f.D

Det forhold, at der med en koncernledelse gives adgang til en modificerende fortolkning af offentlighedslovens hovedregel om, at brevveksling mellem forskellige myndigheder er offentlig (bortset fra de særlige undtagelsesbestemmelser i lovens §§ 10-13), nødvendiggør efter min opfattelse, at der må stilles visse betingelser som forudsætning for at anerkende en koncernledelse som en del af det pågældende departement.

Der må således foreligge klare formelle regler om, hvilke personer der indgår i koncernledelsen eller yder sekretariatsbistand

hertil; og det skal være angivet, hvilke spørgsmål koncernledelsen kan eller skal beskæftige sig med. Det må herved efter min opfattelse være en betingelse for at anerkende en undtagelse efter § 7, at dokumenterne angår spørgsmål af generel betydning for hele ministerområdet eller dog for en flerhed af ministeriets styrelser m.v., og således at det, der af Industriministeriet betegnes som "faglige spørgsmål", ikke indgår i emnekredsen. Jeg går ud fra, at der med dette udtryk menes sager, generelle og konkrete, der henhører under en styrelses særlige fagområde, og som behandles enten af styrelsen selv eller af styrelsen i samarbejde med departementet. F.eks. er udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer en faglig opgave, i modsætning til det samlede lovgivningsprogram eller finanslovsbidrag for ministeriet eller det samlede bekendtgørelses- og cirkulæreprogram (jf. "Industriministeriets fremtidige struktur", arbejdsnotat nr. 8, juli 1987, side 25). På grund af personsammenfaldet må det i øvrigt ved hjælp af særligt brevpapir og klar adressering tydeligt markeres, når et brev til eller fra medlemmer af koncernledelsen angår spørgsmål, der hører under koncernledelsen.

Jeg forudsætter, at det fortsat fastholdes som hovedreglen, at brevveksling mellem departement og styrelser m.v. inden for ministeriet er ekstern – også i tilfælde, hvor brevet er stilet til eller afsendt af en styrelseschef, som er medlem af koncernledelsen.

Med den givne personelle sammensætning af koncernledelsen i bl.a. Industriministeriet vil der i praksis navnlig opstå afgrænsningsproblemer i forholdet mellem på den ene side styrelsescheferne (samt i givet fald andre ansatte i styrelserne) som medlemmer af koncernledelsen og på den anden side styrelsescheferne som ledere af den forvaltning, der er henlagt til den pågældende styrelse. Styrelsescheferne vil modtage og afsende breve fra og til departementet eller enheder i departementet både i funktionen som koncernledelsesmedlem og i funktionen som styrelseschef. Det sidste må som anført være hovedreglen. Afgørende for, om der er tale om funktionen som koncernledelsesmedlem, er, om dokumentets *indhold* omfattes af den generelle beskrivelse af koncernledelsens opgaver. Samtidig må dokumentet i *formen* klart fremtræde som stilet til – eller afsendt af – styrelseschefen som medlem af koncernledelsen.

Brevveksling inden for koncernledelsen – altså mellem koncernledelsens forskellige enheder og mellem de personer, som indgår heri – er intern, så længe dokumenterne ikke videregives til andre uden for koncernledelsen og departementet.

Modsat gælder, at brevveksling mellem koncernledelsen og styrelserne normalt er ekstern på samme måde som brevveksling mellem et departement og styrelserne inden for ministeriet, jf. John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, 1992, side 143 ff. Brevveksling mellem styrelserne indbyrdes er selvsagt ekstern.

Angående *Industriministeriets koncernledelse* skal jeg bemærke følgende:

Struktur, sammensætning og opgaver for Industriministeriets koncernledelse er nærmere fastlagt i det ovennævnte arbejdsnotat, "Industriministeriets fremtidige struktur", side 23 ff. Betingelsen om, at der skal foreligge formelle regler om disse spørgsmål, jf. ovenfor, må hermed anses for opfyldt.

Det fremgår af arbejdsnotatet, at koncernledelsen består af ministeriets departementschef, afdelingscheferne i departementet og direktørerne for de otte styrelser. Ministeren deltager i koncernledelsens møder efter eget ønske og efter behov.

Under koncernledelsen er nedsat to permanente arbejdsgrupper; en planlægningsgruppe og en administrationsgruppe. Planlægningsgruppen består af cheferne for planlægningsenhederne i departementet og styrelserne. Administrationsgruppen består tilsvarende af cheferne for budget- og personalefunktionerne.

Koncernledelsens opgave er at fastsætte de overordnede mål og fordelingen af de økonomiske og personalemæssige rammer inden for det samlede ministerområde. Det er koncernledelsens ansvar at sikre, at der sker en opfølgning af de fastsatte mål og rammer og at foretage en resultatvurdering. Endvidere skal koncernledelsen drøfte og fastlægge mål og rammer for ministerområdet, lovgivningsprogrammet, bekendtgørelses- og cirkulæreprogram samt udviklings- og planlægningsaktiviteter.

Ifølge et notat fra december 1990 er det koncernledelsens "primære opgave at drøfte Industriministeriets overordnede personale- og budgetforhold, de mere langsigtede og generelle erhvervspolitiske spørgsmål samt øvrige spørgsmål af fælles interesse for Industriministeriet. Drøftelserne tager sigte på at skabe en fælles opfattelse af problemområder og handlemuligheder".

I forbindelse med den af Administrations- og Personaledepartementet foretagne spørgeskemaundersøgelse har Industriministeriet oplyst, at koncernledelsen kun behandler emner af generel betydning for ministeriet. Mere specifikt er det oplyst, at koncernledelsen behandler følgende emner: ministeriets samlede strategi, intern ressourceprioritering for hele ministeriet, ekstern økonomi, personalepolitik for hele ministeriet, edb-politik for hele ministeriet, faglig og økonomisk resultatovervågning og øvrige tværgående emner.

Selv om afgrænsningen af opgaverne i det ovennævnte arbejdsnotat og i spørgeskemaundersøgelsen visse steder er formuleret i forholdsvis generelle vendinger, adskiller opgaverne for koncernledelsen i Industriministeriet sig dog efter det for mig oplyste fra departementets (øvrige) opgaver og fra styrelsernes opgaver. Det, som ikke henhører under koncernledelsen, kaldes i arbejdsnotatet for "faglige og politiske enkeltsager" eller blot "faglige spørgsmål". Som nævnt, går jeg ud fra, at der hermed menes sager, generelle og konkrete, der henhører under en styrelses særlige fagområde, og som behandles enten af styrelsen selv eller af styrelsen i samarbejde med departementet. I modsætning hertil omfatter koncernledelsen spørgsmål, der berører alle styrelserne eller dog hovedparten af disse.

Den generelle ledelsesopgave i Industriministeriet blev indtil 1988, hvor koncernledelsen blev etableret, varetaget af departementet alene. Ved overgangen til koncernstyring blev styrelsescheferne direkte inddraget i udøvelsen af ledelsesfunktionerne. Formålet var i højere grad at engagere styrelsernes ledelser i ministerområdets overordnede drift og udvikling samt generelt at styrke departementets administrative ledelsesopgaver, jf. arbejdsnotatet, side 23.

På denne baggrund er det min opfattelse, at de foreliggende regler tilstrækkeligt klart beskriver sammensætning og opgaver for Industriministeriets koncernledelse. De oprettede arbejdsgruppers deltagerkreds og opgaver ligger ligeledes fast. Endvidere må det antages, at betingelsen om, at koncernledelsen kun beskæftiger sig med emner, der angår Industriministeriet som helhed eller dog en flerhed af styrelserne, er opfyldt. Det er således min opfattelse, at Industriministeriets koncernledelse i relation til offentlighedsloven må betragtes som en del af departementet således, at brevveksling inden for koncernledelsen og mellem koncernledelsen og (den øvrige del af) departementet vil kunne betragtes som intern.

Skrivelsen af 4. april 1990 med bilag vedrører utvivlsomt spørgsmål, der henhører under koncernledelsens generelle opgaver. Som anført nedenfor, opfylder den pågældende skrivelse ikke de krav i henseende til form (adressering m.v.), der efter min opfattelse må stilles, dersom korrespondancen mellem medlemmer af koncernledelsen skal kunne betragtes som intern. Disse krav er imidlertid her udviklet og opstillet med henblik på den fremtidige praksis. At de ikke har været opfyldt i det foreliggende tilfælde – der som anført er det første, som har givet anledning til en principiel vurdering af anvendelsen af offentlighedslovens regler i forhold til koncernledelser – giver mig derfor ikke anledning til at fremsætte kritik, men derimod en henstilling.

Jeg finder herefter ikke at kunne kritisere, at Industriministeriet har nægtet (A) aktindsigt under henvisning til, at det omhandlede dokument er sendt til Forbrugerstyrelsens chef (og videregivet til styrelsens sekretariatschef) som medlemmer af Industriministeriets koncernledelse og dermed omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7, nr. 1 og 2.

Skrivelsen af 4. april 1990 bærer Industriministeriets, departementets, sædvanlige brevhoved, og den er stilet til "Forbrugerstyrelsen, att: direktør Niels Erik Jensen".

Som nævnt, vil det efter min opfattelse være påkrævet, at det i dokumentets ydre fremtræden tydeligt fremhæves, at der er tale om brevveksling vedrørende koncernledelsen. Jeg har derfor samtidig hermed henstillet til

Industriministeriet at indføre en form, hvorved det klart markeres – gennem anvendelse af særligt brevpapir, adressering eller på anden måde – at dokumentet vedrører koncernledelsen, til forskel fra departementets og styrelseschefernes øvrige opgaver.

På baggrund af sagens principielle karakter og den tvivl som det rejste fortolkningsspørgsmål giver anledning til, har jeg orienteret Folketingets Retsudvalg om min udtalelse i sagen. Jeg har endvidere anmodet Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om at tage min udtalelse i betragtning ved en kommende revision af loven.

Om de øvrige begrundelser for Industriministeriets afgørelse om at nægte aktindsigt skal jeg bemærke:

Offentlighedslovens § 10, nr. 3, har følgende indhold:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed."

Bestemmelsen fandtes oprindelig i lovens § 10, nr. 4, men blev flyttet til § 10, nr. 3, ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Ministeriet har som forklaring på henvisningen til undtagelsesbestemmelsen om sekretariatsbistand anført, at skrivelsen til Forbrugerstyrelsens direktør indeholder en anmodning om, at styrelsen udarbejder et bidrag, der skal indgå i det lovforberedende arbejde vedrørende finansloven. Skrivelsen må derfor (tillige) anses som led i dokumentudvekslingen i forbindelse med styrelsens sekretariatsbistand for departementet.

I en sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, side 175 ff., har jeg redegjort for fortolkningen af § 10, nr. 3 (dengang nr. 4). Jeg har fremhævet, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og primært tager sigte på tilfælde, hvor sekretariatsfunktionen fremgår af lovgivningen på området. Der kan efter min opfattelse ikke herudover anerkendes nogen almindelig adgang til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at brevvekslingen mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt.

I det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om et almindeligt samarbejde mellem departement og styrelse – en relation, hvor hovedreglen om aktindsigt i myndighedernes indbyrdes brevveksling ofte er fremhævet – er der efter min opfattelse ikke grundlag for at benytte undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3. Jeg må derfor anse det som en fejl, at Industriministeriet har henvist til denne bestemmelse som begrundelse for at afvise at give aktindsigt.

For så vidt der måtte være et særligt behov for at beskytte samarbejdet mellem departement og styrelser i sager om lovgivning, herunder det lovforberedende arbejde vedrørende finansloven, henviser jeg til den tidsbegrænsede undtagelse i offentlighedslovens § 2, stk. 2.

Jeg har gjort Industriministeriet bekendt med min opfattelse.

For så vidt angår Industriministeriets henvisning yderligere til offentlighedsloven *§ 13, stk. 1, nr. 6,* bemærker jeg, at det, ministeriet har anført herom i udtalelsen til mig, indholdsmæssigt svarer til det anførte om ministeriets koncernledelse og dennes særlige funktioner (bl.a. den samlede økonomiske planlægning på ministerområdet).

På den baggrund, og idet jeg kan henholde mig til det ovenstående om adgangen til at undtage dokumenter udvekslet inden for koncernledelsen efter bestemmelserne i § 7, nr. 1 og 2, finder jeg ikke at have tilstrækkelig anledning til at komme nærmere ind på, om en konkret afvejning i det foreliggende tilfælde kan føre til afslag efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Ud over Folketingets Retsudvalg, Industriministeriet og Justitsministeriet har Statsministeriet og Finansministeriet fået kopi af denne skrivelse."

8-2. Forvaltningsret 114.3 – 12.2 – 1.4. – Selskabsret 8.

Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning.

En erhvervsdrivende fond A klagede til ombudsmanden over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS) som fondsmyndighed havde pålagt A at stille en bankgaranti på 2,4 mio. kr. i anledning af et af A oparbejdet underskud.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS ikke havde besvaret en forespørgsel fra A om, med hvilken hjemmel ESS havde stillet krav om garantistillelse. I sit svar til ombudsmanden henviste ESS som hjemmel til Lov om erhvervsdrivende fonde § 42. Ombudsmanden fandt ikke, at denne bestemmelse gav sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tog sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da A selv hæftede for den stillede bankgaranti, måtte garantien antages alene at sikre A's kreditorer og ikke dens formue. Ombudsmanden fandt på det grundlag ikke, at den afleverede garanti kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål, hvorfor ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS havde pålagt A at stille den omhandlede garanti.

Ombudsmanden kritiserede endvidere ESS for fejlagtigt at have meddelt A, at en klage til ombudsmanden i henhold til Lov om erhvervsdrivende fonde ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelsen om opsættende virkning beroede i det hele på ESS's eget skøn. Afslutningsvis bad Ombudsmanden ESS tage stilling til, hvorvidt der i den foreliggende sag var grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for A's tab i forbindelse med den afkrævede garantistillelse. (J. nr. 1992-175-319).

A klagede over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde afkrævet A, at den skulle stille en bank- eller forsikringsgaranti for sit eventuelle driftsunderskud i perioden 1. januar 1992 til 31. december 1994.

I anledning af A's henvendelse indhentede jeg en udtalelse af 16. marts 1992 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvilken udtalelse A's bestyrelse kommenterede i skrivelse af 15. april 1992.

Det fremgik af oplysningerne i sagen, at A er en erhvervsdrivende fond, som på baggrund af sine vedtægter af 1. december 1948 blev registreret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen den 11. juni 1990 med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som fondsmyndighed.

Af A's vedtægter fremgår bl.a. følgende:

"...

III

...

Grundkapitalen kan kun anvendes til oprettelse af hotel for søfolk i Danmark, oprettet i overensstemmelse med nærværende love og de særlige bestemmelser, som måtte blive givet ved udbetaling af den under I. nævnte kapital.

...

IV

...

Personer, der er beskæftiget ved søfartsarbejde, skal fortrinsvis have ret til at bo eller spise på hotellet.

Prisen for logi og kost fastsættes af bestyrelsen og skal fastsættes således, at institutionens drift af hotellet under hensyntagen til forretningsmæssig, fornuftig afskrivning på ejendom, inventar og maskinel sikres.

Driften skal ikke i almindelighed tage sigte på at give noget overskud. Skulle et sådant fremkomme, vil bestyrelsen have at tage bestemmelse om dets anvendelse.

Det kan enten overføres til kapitalfonden eller overføres til næste regnskabsår.

...

Bestyrelsen er dog beføjet til at udleje restaurationen og/eller hotellet, men restaurationen og hotellet skal selvfølgelig drives efter de af bestyrelsen i medfør af fundatsens bestemmelser givne direktiver.

Hvis driften i et regnskabsår måtte udvise et underskud, skal dette søges betalt gennem det følgende års drift.

Viser regnskabet vedvarende underskud i det følgende regnskabsår, skal der optages forhandling med Ministeriet for Handel, Industri og Søfart med henblik på, om underskuddet skal søges udlignet ved overførsel fra kapitalfonden eller ved optagelse af lån. Sådanne kan

kun optages under godkendelse af Ministeriet for Handel, Industri og Søfart.

...

VI

(A) kan kun ophæves med godkendelse af Ministeriet for Handel, Industri og Søfart.

Sådan godkendelse skal dog meddeles, og bestyrelsen skal være forpligtet til at søge den, hvis hotellets drift måtte vise fortsat underskud, som ikke dækkes ved gaver, givet til driften, gennem fire på hinanden følgende år.

VII

Ved Institutionens ophævelse vil der være at vælge en af Ministeriet godkendt likvidator, der skal foretage likvidationen af institutionens ejendele bedst muligt.

Efter endt likvidation vil institutionens midler indtil 500.000 kr. være at indbetale til Danske Søfarendes Mindefond af 1945 eller en anden til fordel for søfarende oprettet institution efter det anførte ministeriums nærmere bestemmelse.

Restbeløbet skal overføres enten til en institution eller et legat, som har til formål at yde trængende sømænd eller søfyrbødere samt deres pårørende hjælp i trangstilfælde eller eventuelt henlægges til senere erhvervelse af hotel for søfolk eller ejendom til friboliger for gamle sømænd eller søfyrbødere samt enker efter sådanne."

A har i en længere årrække ejet og drevet hotellet ".....", beliggende .....

Da regnskabsårene 1988, 1989 og 1990 alle havde udvist underskud, havde der siden 1990 løbende været ført drøftelser mellem A's bestyrelse og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om mulighederne for en videreførelse af hotellet. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde herunder stillet krav om, at bestyrelsen fremkom med konkrete planer for A's fremtid, der på langt sigt kunne løse A's økonomiske problemer, idet styrelsen i modsat fald som fondsmyndighed så sig nødsaget til at pålægge bestyrelsen de nødvendige dispositioner til sikring af A's formue.

I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens skrivelse af 9. oktober 1991 til A's bestyrelsesmedlemmer var i den forbindelse bl.a. anført følgende:

"... Det fremgår klart af revisorerklæringen til regnskabet for perioden 1/1-30/6-1991, at en videreførsel af aktiviteterne er betinget af, at der tilføres yderligere driftskapital til (A).

Det er derfor styrelsens opfattelse, at hotellet bør afvikles, medmindre bestyrelsen er i stand til at sikre (A) en langsigtet og ikke ubetydelig finansiering af (A's) erhvervsaktiviteter.

Under henvisning til bestyrelsens anmodning til Danmarks Rederiforening om ekstraordinær frigivelse af uhævede feriemidler, skal man meddele, at styrelsen ikke anser et tilskud, der alene dækker underskuddet i 1991, for tilstrækkeligt til at sætte vedtægtens pkt. VI ud af kraft.

Enten må der tilvejebringes et driftstilskud, der dækker de gennem de sidste 4 år oparbejdede underskud, eller et tilskud der dækker underskuddet i 1991 og tillige er en garanti for dækning af evt. underskud i de kommende tre år.

Såfremt der ikke inden udgangen af 1991 er tilvejebragt driftstilskud i ovennævnte omfang eller der er truffet foranstaltninger til salg af hotellet, vil styrelsen umiddelbart efter udgangen af 1991 påbegynde likvidation af (A) i overensstemmelse med vedtægtens pkt. VII."

Efter at have ført yderligere drøftelser med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen meddelte A's bestyrelse i skrivelse af 11. november 1991 styrelsen, at man mente at have opfyldt de krav, som styrelsen havde stillet, idet bestyrelsen dels påregnede at få en andel af søfarendes uafhentede feriemidler til sikring af A's fortsatte eksistens, og dels havde besluttet at bortforpagte hotellet, således at der gennem forpagtningsafgiften blev skabt mulighed for at fortsætte hotellets drift i henhold til A's fundats.

Ved skrivelse af 15. november 1991 til A's bestyrelsesmedlemmer udbad Erhvervs- og Selskabsstyrelsen sig dokumentation for, enten at det forventede tilskud fra søfarendes uafhentede feriemidler kunne dække de gennem de sidste 4 år oparbejdede underskud, eller for at der tillige var opnået en garanti for dækning af eventuelt underskud i de kommende 3 år. Styrelsen udbad sig endvidere forskellig dokumentation vedrørende den påtænkte bortforpagtning.

Et mindretal i A's bestyrelse bestående af medlemmer af Dansk Metalarbejderforbund mente ikke, at en bortforpagtning kunne løse A's økonomiske problemer, og fandt ikke, at de af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen stillede krav kunne opfyldes. Disse medlemmer meddelte derfor i skrivelse af 19. november 1991 Er-

hvervs- og Selskabsstyrelsen, at de udtrådte af A's bestyrelse.

Efter yderligere korrespondance og drøftelser mellem A's bestyrelse og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen meddelte bestyrelsen ved skrivelse af 6. januar 1992 styrelsen, at regnskabet for 1991 udviste overskud, og at hotellet var blevet bortforpagtet for en periode på 10/15 år, hvorfor det var bestyrelsens principielle opfattelse, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen herefter ikke var berettiget til at stille yderligere krav til A. I skrivelsen var herom bl.a. anført følgende:

"... Navnlig er kravet om garantistillelse for, at de næste tre år ikke udviser underskud, ganske uberettiget. (A) har desuagtet taget skridt til opfyldelse af styrelsens krav.

(A) er en erhvervsdrivende fond og kan som erhvervsdrivende ikke garantere mod underskud. Risiciene kan minimeres – hvilket (A) har iværksat med bortforpagtningen af hotellet, således som foreslået af Styrelsen i august 1991 – men aldrig helt udelukkes. Udøvelse af erhvervsvirksomhed vil altid være forbundet med risici.

Hertil kommer at udgifterne ved garantistillelse er ganske betydelige. (A's) bank har tilbudt garantistillelse mod sikkerhed i ejerpantebrev stort 2.6 mill kr. i hotellet. Udgiften hertil vil beløbe sig til følgende

...

udgift i alt ..... 155.900 kr.

Endelig vil garantistillelsen – også når bortses fra udgifterne ved oprettelsen – ikke forbedre (A's) økonomiske situation. Opstår der mod bestyrelsens forventning – et underskud i et af de næstfølgende tre år, vil banken kræve sikkerheden indløst ved opsigelsen af ejerpantebrevet, og udgiften vil påhvile (A). Selvom det fremgår som sikkerhedsstillelse, vil der således i bedste fald være tale om overførsel fra ét regnskabsår til et efterfølgende.

Vi skal på denne baggrund henstille, at kravet om sikkerhedsstillelse genovervejes.

..."

I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar herpå af 8. januar 1992 var anført følgende:

"Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har modtaget Deres brev af 6. januar 1992 vedrørende spørgsmålet om garantistillelse.

Det fremgår af Deres brev, at (A's) regnskab for 1991 udviser et overskud. Det er bestyrelsens opfattelse, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen herefter ikke er berettiget til at stille yderligere krav til (A).

I den anledning skal Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som fondsmyndighed fastholde kravet om, at der stilles en garanti for (A's) evt. underskud, max 2,4 mio. kr., indenfor perioden 1. januar 1992 – 31. december 1994, jf. breve herfra af 16. december 1991 og 18. december 1991.

Styrelsens holdning skal ses i lyset af sagens hidtidige forløb - herunder nødvendigheden af at sikre (A) en langsigtet økonomisk stabilitet.

Dokumentation for garantistillelsen må indsendes snarest.

Samtidig må (A's) årsregnskab for 1991 indsendes i revideret og godkendt stand inden 4 uger således at spørgsmålet om tilpasning af fundatsen herunder reetablering af bestyrelsen snarest muligt kan blive afklaret."

Ved skrivelse af 10. januar 1992 anmodede A's bestyrelse Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om så præcist som muligt at angive, med hvilken hjemmel styrelsen anså sig for berettiget til dels at fastholde kravet om garantistillelse, dels at kræve et revideret og godkendt regnskab indsendt med en frist på kun 4 uger.

I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar herpå af 15. januar 1992 var anført følgende:

"Under henvisning til Deres brev af 10. januar 1992 skal styrelsen oplyse, at man som fondsmyndighed kan forlange de oplysninger, der er nødvendige til varetagelse af fondsmyndighedens opgaver, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 57, stk. 3.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at fristen for indsendelse af årsregnskab for 1991 beror på, at (A) over for styrelsen har oplyst, at årsregnskabet for 1991 udviser et overskud.

Styrelsen har derfor som fondsmyndighed og som et led i sagsbehandlingen fundet det nødvendigt, at indsendelse af årsregnskab sker snarest.

Afgørelse som er truffet af fondsmyndigheden kan alene indbringes for domstolene, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 62, stk. 3."

Ved skrivelse af 17. januar 1992 meddelte A's bestyrelse Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at A agtede at indbringe styrelsens afgørelse om sikkerhedsstillelse for ombudsmanden. Bestyrelsen anmodede samtidig om lov til at afvente ombudsmandens udtalelse i sagen, forinden der blev afholdt udgifter i anledning af den krævede sikkerhedsstillelse.

I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar herpå af 28. januar 1992 var bl.a. anført følgende:

"...

Styrelsens afgørelse som fondsmyndighed kan ikke i henhold til lov om erhvervsdrivende fonde få opsættende virkning. Dokumentation for garantistillelsen må derfor snarest indsendes."

Der blev herefter af A som garantirekvirent og med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som garantibegunstiget tegnet en garanti med et beløb af indtil 2,4 mill. kr. til sikkerhed for eventuelle underskud i A i perioden 1. januar 1992 til 31. december 1994 med gyldighed indtil 1. juli 1995. For garantien gjaldt bl.a. følgende vilkår:

"...

Såfremt banken ønsker det, skal den være berettiget til at kræve transport på det indfriede beløb.

...

Såfremt banken må indfri garantien, har banken ret til dividende af det betalte beløb i debitors (garantirekvirentens) bo, selv om debitors forpligtelser ikke er fuldt dækket, og selv om banken har betalt efter bobehandlingens begyndelse.

..."

I bestyrelsens henvendelse til mig var bl.a. anført, at kravet om sikkerhedsstillelse efter bestyrelsens opfattelse var ulovligt, samt at der ikke sås at være noget fornuftigt formål med den krævede sikkerhedsstillelse.

I den fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen indhentede udtalelse af 16. marts 1992 var bl.a. anført følgende:

"...

Den 6. januar 1992 meddelte (A), at årsregnskabet for 1991 udviste overskud (bilag nr. 29). Samtidig modtog styrelsen årsregnskabet for 1990, som udviste et driftsunderskud på 634.642 kr. ...

...

Årsregnskabet for 1991 udviste et driftsoverskud på 112.190 kr. I en note til regnskabet fremgik, at de ekstraordinære indtægter var fremkommet ved salg af inventar – 490.324 kr. – samt overførte vedligeholdelsesudgifter fra tidligere år på 78.533 kr. ...

Til klagen over styrelsens krav om sikkerhedsstillelse for eventuelt driftsunderskud i perioden 1992-94 skal man udtale, at det er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens klare opfattelse, at man som fondsmyndighed for (A) har været berettiget til at kræve den pågældende garanti, og at den må anses for at være realistisk og påkrævet i den aktuelle situation for at sikre (A's) formue i overensstemmelse med fundatsens regler om vedvarende underskud og tvangslikvidation.

...

Når flertallet af bestyrelsen vælger at videreføre hoteldriften, er dette en forretningsmæssig beslutning, som fondsmyndigheden har skønnet ikke direkte at ville omgøre. Imidlertid må fondsmyndigheden, særligt når man har udtalt sig imod en videre drift af hotellet, derfor sikre (A's) formue i overensstemmelse med fundatsens regler om underskud og eventuel tvangsopløsning.

Lovens § 42, stk. 2, giver fondsmyndigheden mulighed for at pålægge bestyrelsen at foretage de fornødne dispositioner med henblik på en forøgelse eller nedsættelse af uddelinger. Hvor fondens formål er at videreføre en virksomhed, er der ikke i bogstavelig forstand tale om uddeling, men fondsmyndigheden må også i sådanne fonde kunne pålægge f.eks. øget konsolidering eller lignende ved manglende initiativer til sikring af fondens formål.

I den konkrete sag er der modstrid mellem varetagelsen af formålet i dens nuværende form og hensynet til (A's) konsolidering, idet egenkapitalen stadig formindskes.

Ved at kræve en bankgarantistillelse har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som fondsmyndighed sikret grundlaget for videreførelse af (A). Det er således vigtigt at påse, at det økonomiske grundlag for (A) ikke bliver så svagt, at der opstår fare for krænkelse af vedtægten, herunder dens formål, og ved at der opstår usikkerhed om erhvervsvirksomhedens fremtid.

På denne baggrund mener Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at man som fondsmyndighed med rette har stillet kravet om underskudsgaranti for perioden 1992-94.

..."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Indledningsvis bemærkes, at jeg finder det kritisabelt, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i sit svar af 15. januar 1992 til (A) ikke har besvaret den del af (A's) forespørgsel af 10. januar 1992, som vedrørte, med hvilken hjemmel Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har

anset sig for berettiget til at fastholde kravet om garantistillelse.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har, som det fremgår af det ovenfor anførte, i sin udtalelse af 16. marts 1992 til mig angivet, at afgørelse herom er truffet som fondsmyndighed for at sikre (A's) formue og med hjemmel i § 42, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde.

§ 42, som står i lovens kapitel 7 omhandlende uddeling og overskudsanvendelse, er sålydende:

"**§ 42.** Såfremt uddelingen til formålet står i klart misforhold til fondens midler, kan fondsmyndigheden henstille til bestyrelsen at overveje at søge uddelingen forøget eller nedsat.

Stk. 2. Må uddelingens størrelse anses for at indebære fare for en krænkelse af fondens vedtægt, kan fondsmyndigheden efter forhandling med bestyrelsen pålægge bestyrelsen at foretage de fornødne dispositioner med henblik på en forøgelse eller nedsættelse af tildelingen.

Stk. 3. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan efter udtalelse fra fondsmyndigheden pålægge bestyrelsen at foretage henlæggelser."

Om § 42, stk. 2, er s. 179-180 i "Erhvervsdrivende fonde – en lovkommentar", 1989, ved Christen Boye Jacobsen m.fl. bl.a. anført følgende:

"...

Bestemmelsen vil kunne bruges til at påbyde en overkonsolideret fond at opløse henlæggelser eller evt. at nedsætte grundkapitalen, hvis størrelsen heraf på urimelig vis hindrer en passende uddeling efter fondens formål, og dette ikke er begrundet i erhvervsvirksomhedens forhold.

Hvor fondens formål er at videreføre en virksomhed, er der ikke i bogstavelig forstand tale om uddeling, men fondsmyndigheden må også i sådanne fonde kunne pålægge f.eks. øget konsolidering eller lignende ved manglende dækning for grundkapital. Fondens bestyrelse må i så fald igangsætte initiativer til sikring af fondens formål – og dermed finansiering af aktiviteter, se § 7, note 14.

I bet. s. 69 har fondsudvalget fremhævet, at der skal foreligge særdeles tungtvejende grunde, før fondsmyndigheden udøver sin kompetence med at udstede pålæg til bestyrelsen. Det forudsættes, at det ikke ved forhandling med bestyrelsen er lykkedes at opnå et tilfredsstillende resultat.

..."

Formuleringen af § 42, stk. 2, er ikke ganske klar, men bestemmelsen giver efter min opfattelse ikke sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tager sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering.

Det fremgår dernæst af vilkårene for den bankgaranti, som (A) er afkrævet i nærværende sag, at det er (A) selv, som hæfter for bankens tab i tilfælde af, at banken må indfri garantien. Under disse vilkår kan garantien alene antages at sikre (A's) kreditorer og ikke (A's) formue. Jeg finder derfor ikke, at den afkrævede garantistillelse kan sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af (A's) formål.

På baggrund af det således anførte er det min opfattelse, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke på det foreliggende grundlag har været berettiget til at afkræve (A) den stillede underskudsgaranti for årene 1992-1994. At styrelsen har fastholdt sit krav om garantistillelsen, må jeg således finde kritisabelt.

Det er endvidere min opfattelse, at det er med urette, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i sin skrivelse af 28. januar 1992 til (A) har anført, at styrelsens afgørelse som fondsmyndighed ikke i henhold til lov om erhvervsdrivende fonde kan få opsættende virkning. Den nævnte lov indeholder intet forbud herimod, hvorfor det i henhold til almindelige forvaltningsretlige regler har beroet på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens eget skøn, hvorvidt man ville tillægge (A's) klage til mig opsættende virkning. Styrelsens begrundelse for afgørelsen om ikke at meddele opsættende virkning er således ukorrekt; også dette må jeg finde kritisabelt.

Jeg har gjort Erhvervs- og Selskabsstyrelsen bekendt med min opfattelse, idet jeg samtidig har anmodet styrelsen om at tage kravet om garantistillelse op til fornyet overvejelse.

Endvidere har jeg fundet anledning til at henstille til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen at overveje, hvorvidt der i den foreliggende sag foreligger grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for (A's) endelige tab ved den afkrævede garantistillelse.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelse herom vil i givet fald kunne påklages til Industriministeriet.

Samtidig skal jeg anmode (A) om at afvente Erhvervs- og Selskabsstyrelsens og eventuelt Industriministeriets afgørelse, førend (A) tager stilling til, om man finder grundlag for at indklage afgørelsen for mig.

Jeg har anmodet Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om at blive holdt orienteret om, hvad der videre sker i sagen."

Ved skrivelse af 6. januar 1993 meddelte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen mig, at styrelsen efter fornyet henvendelse fra A havde meddelt, dels at den krævede garantistillelse kunne bringes til ophør, dels at et eventuelt erstatningskrav mod det offentlige måtte afgøres ved domstolene.

Jeg meddelte herefter Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning og ikke foretog videre i sagen.

9. Justitsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 714 realitetsbehandlede sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 6 sager vedrørte generelle spørgsmål, 652 sager vedrørte afgørelser, 35 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 21 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 40 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 345 sager vedrørende *departementet* angik 3 sager generelle spørgsmål. Den ene, der var en sag rejst af egen drift i anledning af et dødsfald i detentionen i Helsteinsborg, medførte kritik og henstilling. Den anden, der vedrørte praksis i forbindelse med meddelelse af dispensation fra forskrifterne for Det Centrale Kriminalregister (udstedelse af blank straffeattest) gav anledning til henstilling. Den tredie sag angående et generelt spørgsmål gav anledning til kritik og henstilling. Sagen – der drejede sig om udsendelse af palæstinensiske asylansøgere, som kom fra Libanon, og som havde fået afslag på opholdstilladelse – er omtalt nedenfor som sag nr. 9-6.

316 sager angik afgørelser.

Heraf angik 8 sager afgørelser om procesbevillinger inden for civilprocessen. Af disse vedrørte 6 sager afgørelser om tredjeinstansbevilling. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 2 sager vedrørte afgørelser om anketilladelse. Heller ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling.

27 sager angik afgørelser inden for strafferetsplejen, heraf 15 sager om afviste anmeldelser, 8 sager om anketilladelse og 2 sager om tredjeinstansbevilling. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. Heller ikke de resterende 2 sager, der vedrørte andre spørgsmål, gav anledning til kritik eller henstilling.

Nedenfor er som sag nr. 9-2 omtalt en sag angående vejledning af domfældte vedrørende reglen i retsplejelovens § 962, stk 4, hvorefter en domfældt kan ansøge landsrettens præsident om udsættelse af fuldbyrdelsen i tilfælde, hvor domfældte har søgt anketilladelse. Sagen er afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over sager afsluttet perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

232 sager vedrørte afgørelser i henhold til udlændingelovgivningen, heraf 171 sager om afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (opholdstilladelse af humanitære grunde). 61 sager vedrørte andre afgørelser inden for udlændingelovgivningen (opholds- og arbejdstilladelse på andet grundlag end udlændingelovens § 7 eller § 9, stk. 2, nr. 2, samt visum mv.). Af sagerne vedrørende afgørelser efter udlændingelovgivningen gav 3 anledning til kritik og/eller henstilling.

49 sager vedrørte afgørelser truffet af Justitsministeriet inden for andre områder end de nævnte. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. En af sagerne vedrørte Justitsministeriets afvisning af et krav, som en klager havde rejst om brud på hans ophavsret til nogle dagbogsnotater samt forskningsmateriale. Sagen vil blive omtalt i FOB 1993.

26 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, heraf 9 sager sagsbehandlingstiden. 4 af sagerne vedrørende sagsbehandlingstiden gav anledning til kritik. Af de 17 sager, der vedrørte andre spørgsmål end sagsbehandlingstiden, gav 12 anledning til kritik og 1 anledning til såvel kritik som henstilling. Den sag, der gav anledning til såvel kritik som henstilling vedrørte en journalists anmodning om aktindsigt i nogle papirer i den såkaldte "gebyr-sag". Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 9-8. Blandt sagerne, der vedrørte andre spørgsmål end sagsbehandlingstiden, og som gav anledning til kritik, kan nævnes en sag vedrørende politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 9-4. Af denne type sager kan endvidere nævnes en

sag om henholdsvis uansøgt afsked af en politibetjent og en sag om en disciplinær irettesættelse af en politiassistent. Sagerne vil blive omtalt i FOB 1993.

100 sager vedrørte *Civilretsdirektoratet*, og heraf gav 8 sager anledning til kritik og/eller henstilling. I sag angik generelle spørgsmål om varslingstidspunktets betydning for adgangen til at ændre en bidragsafgørelse med tilbagevirkende kraft. Sagen blev iværksat af egen drift og gav ikke anledning til kritik eller henstilling. 89 sager angik afgørelser. Heraf gav 1 sag, der omhandlede afslag på fri proces, anledning til kritik og henstilling. 10 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, og heraf gav 7 sager anledning til kritik og/eller henstilling. En af sagerne, der er omtalt nedenfor som sag nr. 9-3, omhandlede bl. a. partshøring ved afgørelse om udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. En anden sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 9-5, omhandlede et spørgsmål om myndighedsinhabilitet hos statsamt i fri proces-sager mod det sociale ankenævn. En tredje sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 9-7, omhandlede en afgørelse om ændring af samværsret kort før det første samvær og en kort frist for partshøring. De øvrige 4 sager med kritik af direktoratets sagsbehandling vedrørte henholdsvis begrundelsen for afslag på ansøgning om nyt efternavn, begrundelsen ved afslag på fri proces, sagbehandlingen ved afgørelse om betaling af forhøjet børnebidrag og partshøring ved fastsættelse af ægtefællebidrag forud for separation.

De 100 sager fra Civilretsdirektoratet fordeler sig på følgende emneområder:

ægtefællebidrag:	17 sager
børnebidrag:	30 sager
samværsret:	13 sager
fri proces:	24 sager
navnesager:	3 sager
adoptionssager:	3 sager
andre sagsområder:	10 sager

1 sag vedrørte en afgørelse fra *Adoptionsnævnet* og gav hverken anledning til kritik eller henstilling. 32 sager vedrørte *Direktoratet for Udlændinge*. 27 af disse sager vedrørte afgørelser om afslag på asyl, hvor direktoratet fandt ansøgningen åbenbart grundløs, og 1 sag en anden afgørelse. Ingen af disse sager gav anledning til kritik og henstilling. 3 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål; Alle disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 1 sag, der vedrørte sagsbehandlingstiden, gav anledning til kritik.

185 sager vedrørte *Flygtningenævnet*. 179 af de nævnte sager vedrørte afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling. 1 sag angik sagsbehandlingsspørgsmål og 5 sagsbehandlingstid. Ingen af disse sager gav anledning til kritik.

Af de 42 sager vedrørende *Direktoratet for Kriminalforsorgen* angik 2 sager generelle spørgsmål. Sagerne gav hverken anledning til kritik eller henstilling. Nedenfor er som sag nr. 9-1 omtalt en inspektion af Statsfængslet i Vridsløselille. Sagen er afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over sager afsluttet perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

34 sager angik afgørelser. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 3 sager omhandlede dødsfald i arresthuse, 5 sager vedrørte prøveløsladelse, 7 sager angik udgang, 6 sager angik strafudståelsesstedet. 3 sager vedrørte spørgsmål om frigang eller straffuldbyrdelse. De resterende 11 sager vedrørte andre spørgsmål, herunder afsoningsspørgsmål. 6 sager vedrørte sagsbehandlingen. 4 af disse sager angik sagsbehandlingstiden. 2 af sagerne gav anledning til kritik. Af de øvrige 2 sager, der angik andre sagsbehandlingsspørgsmål, gav 1 sag anledning til kritik. Denne sag angik mangelfuld begrundelse.

3 sager angik afgørelser truffet af *Registertilsynet*. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

1 sag, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling, angik en afgørelse truffet af *Nævnet vedr. Erstatning til Ofre for Forbrydelser*.

1 sag angik et *lokalnævn*. Sagen, der vedrørte en afgørelse, gav ikke anledning til kritik eller henstilling.

2 sager angik sagsbehandlingen hos *politiet*, den ene sagsbehandlingstiden. Begge sager gav anledning til kritik.

1 sag angik *Centralregistret for Motorkøretøjer*. Sagen, der ikke gav anledning til kritik eller henstilling, vedrørte sagsbehandlingstiden.

1 sag angik sagsbehandlingen i et *statsfængsel*. Sagen gav ikke anledning til kritik.

9-1. Strafferet 3.7.
Inspektion af Statsfængslet i Vridsløselille.

I december måned 1991 aflagde ombudsmanden inspektionsbesøg på Statsfængslet i Vridsløselille.

Ombudsmanden kritiserede på en række punkter de bygningsmæssige forhold i statsfængslet, herunder gymnastiksalen, som han betegnede som ganske utidssvarende, og isolationsafdelingens gårdtursareal.

På foranledning af de indsattes talsmænd kommenterede ombudsmanden nogle besparelser inden for skole- og fritidsområdet.

I forbindelse med inspektionen modtog ombudsmanden fra statsfængslet rapportmateriale for repræsentative perioder vedrørende disciplinærsager, anvendelse af håndjern, enrumsanbringelse, sikringscelleanbringelse, magtanvendelse, videregående visitation af besøgende og brevveksling og besøg. Gennemgangen gav anledning til såvel henstillinger som kritik. Ombudsmanden konstaterede på baggrund af gennemgangen, at der eksisterede en forskel mellem praksis i Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Horsens med hensyn til anvendelse af nogle af de omtalte tvangsmidler. (For så vidt angår praksis i Statsfængslet i Horsens henvises til FOB 1990.129-144 og nedenfor pkt. 15 b), c), d) og e)).

Ombudsmanden bad oplyst, om denne forskel gav direktoratet anledning til at foretage noget med henblik på at sikre, at der følges en mere ensartet praksis i statsfængslerne. (J. nr. 1991-2038-615).

Den 11. og 13. december 1991 aflagde jeg inspektionsbesøg i Statsfængslet i Vridsløselille.

I tilslutning hertil modtog jeg 3 supplerende udtalelser fra statsfængslet i anledning af nogle spørgsmål, som jeg efter inspektionen skriftligt havde stillet til anstalten.

I en skrivelse af 12. maj 1992 til Direktoratet for Kriminalforsorgen og Statsfængslet i Vridsløselille afgav jeg følgende redegørelse:

"1. Indledning.

Ombudsmanden har senest i 1980 aflagt inspektionsbesøg i Statsfængslet i Vridsløselille. Ombudsmandens redegørelse vedrørende dette besøg er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 1980, s. 215-226.

Inspektionen den 11. og 13. december 1991 fulgte følgende program:

- indledende samtale med fængselsinspektøren og vicefængselsinspektørerne,
- møde med samarbejdsudvalget,
- møde med de indsattes talsmænd,
- rundgang i fængslet (belægningsafdelinger m.v),
- samtaler med indsatte,
- rundgang i fængslet fortsat (værksteder m.v.),
- samtaler med indsatte fortsat,
- afsluttende samtale med fængselsledelsen og afsnitslederne.

I forbindelse med inspektionen modtog jeg et omfattende rapportmateriale, jf. nærmere nedenfor.

2. Bygningsmæssige forhold m.v.

Fængslet blev taget i brug i 1850'erne. Det er stjernebygget med 4 fløje, A, B, C og D, udgående fra en fælles bygning, centralen. Alle fløjene er i 3 etager. Der er etageadskillelse i alle fløje. Alle afdelinger er forsynet med væg mod centralen. Hver fløj er opdelt i 3 afdelinger (etagevis). I de 8 almindelige fællesskabsafdelinger er cellekapaciteten nedbragt til ca. 22. I hver afdeling er i de øvrige tidligere celler indrettet alrum med køkken, opholdsrum, bad og toiletter, rum til vaskemaskiner og tørretumbler (de indsatte skal selv vaske alt tøj), rum til andre faciliteter og til personalet.

Af specialafdelinger er der en sygeafdeling, en isolationsafdeling og en afdeling for indsatte i frivilligt enrum. Endvidere er der ved hovedporten en særlig frigangsafdeling med plads til 13 indsatte.

Der er i fængslet plads til i alt 233 indsatte.

Herudover findes der i Avedøre en åben fængselsafdeling, Kastanienborg med plads til 20 indsatte. Afdelingen er fortrinsvis forbeholdt indsatte med frigang til arbejde eller uddannelse. Denne afdeling besøgte jeg ikke under min inspektion.

Efter sin inspektion i 1980 udtalte ombudsmanden generelt om de bygningsmæssige forhold:

"...

Spørgsmålet om, hvorledes de bygningsmæssige forhold generelt bør bedømmes, beror naturligvis ganske på, hvilket udgangspunkt der vælges.

På den ene side kan det efter min mening med rimelighed hævdes, at statsfængslet med sin helt forældede bygningsmæssige struktur fra 1850'erne ligger så langt fra nutidige forestillinger om, hvad såvel humane som behandlingsmæssige hensyn kræver med hensyn til indsattes boforhold, at dets fortsatte anvendelse må give anledning til væsentlige betænkeligheder. Foretages der ikke radikale ombygninger, som i realiteten nærmer sig nybyggeri, kan der næppe røres ved den "knugende" atmosfære, som nødvendigvis knytter sig til den gammeldags fængselsbyggestil med dens kolosagtige struktur, ved den alt for ringe cellestørrelse (cellerne i fløjene A, B, C og D er 2,18 x 3,74 m) og de forholdsvis små vinduer (0,93 x 1,05 m i fløjene) med traditionelt armatur.

Tages der derimod udgangspunkt i den betragtning – og det er vel, hvad direktoratet har ment at måtte gøre – at statsfængslets anvendelse ikke lader sig overflødiggøre inden for den nærmere fremtid, hverken ved en begrænsning i den samlede anvendelse af frihedsstraf eller ved nye anlægsarbejder, må det efter min mening samtidig erkendes, at der, ikke mindst i de seneste år, er gennemført meget væsentlige forbedringer i statsfængslet, som i flere henseender har gjort forholdene nogenlunde tålelige.

..."

Ombudsmanden henviste til, at den anden af de 4 fløje havde fået etageadskillelse, at belægget var nedsat, at der var skabt et tilfredsstillende skoleafsnit, og at der fandtes en velindrettet kirke.

De generelle betænkeligheder, som ombudsmanden gav udtryk for efter sin inspektion i 1980, kan jeg tilslutte mig.

Siden inspektionen i 1980 er der som ovenfor anført etableret etageadskillelse i alle 4 fløje. Endvidere er der igangværende bygningsarbejder i anstalten med henblik på at etablere køkkener på afdelingerne. Dette har sammenhæng med, at fængslet pr. 1. april 1993 gennemfører selvforplejning for de indsatte i overensstemmelse med de retningslinier, der fremgår af betænkning nr. 1058/1986 vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen.

På grund af ombygningsarbejderne var det vanskeligt under inspektionen at danne sig et sikkert indtryk af den generelle vedligeholdelsesstandard på afdelingerne. Jeg noterede mig imidlertid, at fællesopholdsstuerne på de afdelinger, jeg så, var pænt indrettet og generelt virkede imødekommende.

Derimod var vedligeholdelsesstandarden i de forholdsvis få celler, som jeg så, varierende. Der var flere celler, som havde store plamager på væggene efter udbedring af murværket, uden at væggene herefter var blevet malet over. Navnlig var en enkelt celle klart under den standard, der bør bydes de indsatte.

De indsatte og personalet orienterede mig om, at de indsatte har mulighed for selv at male deres celle. Den indsatte må selv betale malingen, hvis han ønsker istandsættelsen foretaget før det tidspunkt, da cellen med den vedligeholdelsesstandard, der er sædvanlig i anstalten, ville blive malet.

> Denne ordning, som ifølge det oplyste kun anvendes i Statsfængslet i Vridsløselille, og hvorved de indsatte får indflydelse på indretningen af deres eget opholdsrum, er efter min opfattelse mere tilfredsstillende for de indsatte og gavnlig med henblik på at gøre dem mere ansvarlige for deres egen celle og for deres afsoningssituation. Efter min opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, om der blev søgt tilvejebragt større bevillingsmæssig mulighed for at give økonomisk hjælp til den maling, som de indsatte skal anvende til istandsættelse af egen celle. Jeg henviser i den forbindelse til, at de fleste indsatte, og navnlig dem der følger skolegangen i anstaltens skole, har begrænsede økonomiske muligheder for selv at afholde udgiften til maling.

3. Fritidsfaciliteter m.v.

Udover de fritidsfaciliteter, der er placeret på afdelingerne i form af billard/bordtennis på gangene, køkken og opholdsstue, findes der som fritidsfaciliteter til brug for alle anstaltens indsatte gymnastiksalen og et kondirum. Der findes endvidere et hobbyrum, som jeg imidler-

tid ikke så under inspektionen. – Hertil kommer fængslets kirke.

Kirken – der er den nyeste bygning i fængslet – ligger ude på terrænet og anvendes også til andre formål end de rent kirkelige, bl.a. musikundervisning. Dens indretning er god og tilfredsstillende i forhold til formålet.

Der er et veludstyret kondirum, der er placeret i en bygning på terrænet.

Gymnastiksalen er ganske utidssvarende. Af størrelse svarer den omtrent til en almindelig badmintonbane. Der er mulighed for at spille badminton i salen, men der er kun en halv meter fra baglinien til væggen. Loftshøjden er utilstrækkelig. Endvidere er der mulighed for at spille basketball og indendørs fodbold. Forholdene er imidlertid alt for små til, at disse boldspil kan udøves tilfredsstillende.

Gymnastiksalen udgør sammen med kondirummet det eneste sportstilbud til de 233 indsatte i anstalten. Efter min opfattelse er gymnastiksalens bygningsmæssige forhold så ringe, at en fuldstændig bygningsmæssig ændring må anses for påkrævet. Jeg kan ikke bedømme, om dette bør ske i form af et nybyggeri eller ved en fuldstændig ombygning af den eksisterende gymnastiksal. Jeg tillægger det vægt, at de sportstilbud, der tilbydes de indsatte, for de fleste indsatte må udgøre det måske vigtigste fritidstilbud under afsoningen.

Under min samtale med talsmændene oplyste de, at der fra anstaltens side næsten ikke afholdes nogen udgifter til kulturelle aktiviteter for de indsatte. De indsatte finansierer således selv deres tv-video-ordning, hvilket koster den enkelte indsatte 40 kr. om måneden. Endvidere skal de indsatte betale en entré på 5 kr. i forbindelse med de musikarrangementer, som de indsatte arrangerer i anstalten. På disse områder er der tale om udgifter, som anstalten tidligere afholdt, men som nu – på grund af besparelser - skal afholdes af de indsatte selv.

Jeg er naturligvis opmærksom på, at der på kriminalforsorgens område – ligesom mange andre steder inden for den offentlige forvaltning – er krav om besparelser. Jeg går imidlertid ud fra, at fængslet er enig i, at de kulturelle arrangementer, som de indsatte selv iværksætter, i det omfang det overhovedet er økonomisk muligt, bør have tilskud af fængslet, således at arrangementerne fortsat kan have et rimeligt omfang.

4. Købmandsordningen.

De indsatte har mulighed for at købe almindelige dagligvarer hos en købmand, som sælger varer i fængslet. Talsmændene udtrykte utilfredshed med priserne, som efter deres opfattelse er for høje. Efter kontrakten mellem anstalten og købmanden skal købmanden sælge til normale priser, herunder tilbudspriser. Endvidere er han forpligtet til at opstille en sodavandsautomat på besøgsgangen til brug for de indsatte og deres pårørende under besøg. Fængselsinspektøren oplyste, at han var af den opfattelse, at der ved fastsættelse af priserne i fængslets butik må tages hensyn til de særlige personaleudgifter, der er forbundet med at drive forretning i fængslet, men at der ikke skal tages hensyn til transportudgifter. Fængselsinspektøren oplyste, at fængslet generelt har problemer med overhovedet at få en købmand til at oprette butik i anstalten.

Spørgsmålet om købmandsordningen har været genstand for udførlig omtale i de indsattes blad "Rebstigen" (som jeg modtager).

Jeg går ud fra, at fængselsledelsen løbende holder tilsyn med, at købmanden overholder den kontrakt, der er indgået med fængslet. Jeg finder ikke på det foreliggende grundlag at have tilstrækkelig anledning til at foretage videre.

5. Besøgsafdelingen.

Der er 12 besøgsrum, 7 mindre og 4 større; 1 rum anvendes til advokatbesøg.

Hvert af de almindelige besøgsrum er udstyret med standardmøblement med en briks, et bord, en håndvask og en radio. Der er fremlagt håndklæde og præservativer.

På besøgsgangen er indrettet en lille plads med madrasser, legetøj m.v. til brug for de besøgende børn.

Mit generelle indtryk af afdelingen var, at standarden er god.

Som anført ovenfor har købmanden en sodavandsautomat stående på besøgsgangen.

Talsmændene oplyste, at Betjentforeningens Idrætsforening har stillet en række automater op på vagtmestergangen. Opstillingen har den virkning, at de pårørende, før de skal på besøg, trækker øl, vand, slik eller burgere i idrætsforeningens automater. Dette indebærer en nedgang i omsætningen i købmandens automater og medfører efter det oplyste prisstigninger på varerne i købmandens butik. En af talsmændene oplyste – som noget positivt ved at betjentforeningens idrætsforening har opstillet automaterne - at det har medført, at købmanden har sat priserne i sin automat en krone ned.

Fængselsinspektøren oplyste, at automaterne er stillet op på vagtmestergangen, på et sted, hvor personalet hele tiden passerer. Principielt har de pårørende intet at gøre på denne gang. De ser imidlertid automaterne, når de kommer på besøgsgangen, og de bliver ikke hindret i at gå derhen og trække varer.

Efter at have set, hvordan betjentforeningens automater er placeret ca. 5 meter fra det sted, hvor de pårørende passerer på vej til besøgsgangen, mener jeg, at det er berettiget, når de indsatte finder, at dette er en reel konkurrent til købmandens automat.

Det er min opfattelse, at der må tages et vist hensyn til den uvilje, som de indsatte har udtrykt imod indirekte at støtte idrætsforeningen økonomisk. Om foreningen overhovedet vil få noget økonomisk udbytte af opstillingen, var det på tidspunktet for inspektionen for tidligt at udtale sig om.

> Jeg henstiller til fængslet på et passende tidspunkt at indhente oplysninger om, hvorledes det forholder sig med en eventuel fortjeneste, med henblik på at overveje, om der bør foretages noget vedrørende automatopstillingen. Jeg udbeder mig – senest i maj 1993 – underretning om, hvorledes overvejelserne vedrørende dette spørgsmål er faldet ud.

6. Isolationsafdelingen.

Der er 19 celler på isolationsafdelingen. De er på grund af de indsattes tilstand under anbringelsen udsat for et stort slid.

I den ene af de celler, som jeg så, var malingen på væggen ud mod gangen skallet af. Efter det oplyste skyldtes det udsivning fra en faldstamme, der ligger inde i væggen. Fængselsforvalteren oplyste, at anstalten har indsendt en ansøgning om en total udskiftning af hele faldstammesystemet til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

> Jeg henstiller til direktoratet, at denne ansøgning imødekommes, i hvert fald i det omfang, mangler ved det eksisterende system har virkning som i det foreliggende tilfælde. Endvidere anmoder jeg om en udtalelse fra statsfængslet om, hvorvidt anvendelse af denne celle til beboelse er sundhedsmæssigt forsvarlig, og om, hvorvidt den rent faktisk anvendes til anbringelse af indsatte.

I begge de celler, jeg så, manglede der en kuglelampe på væggen.

Anstaltens 2 særligt sikrede celler er beliggende på denne afdeling. Der var ikke under mit besøg nogen indsatte, der var placeret i henhold til de særlige regler for indsatte, som er placeret i særligt sikret celle. Den ene af cellerne blev anvendt af gangmanden på isolationsafdelingen. Denne celle – der udgør opholdsrummet for en sikringscelleanbragt – består af 2 almindelige celler. Den var i god stand. Den del af den særligt sikrede celle, som skulle udgøre arbejdsrummet for en person, der var anbragt i særligt sikret celle, var belagt med en varetægtsarrestant. Jeg så derfor ikke dette rum. Den anden særligt sikrede celle blev for opholdsrummets vedkommende anvendt til opbevaring af materiale til beskæftigelse af de indsatte på isolationsafdelingen. Arbejdsværelset til den anden særligt sikrede celle anvendtes som motionsrum for de indsatte på isolationsafdelingen.

Der var til de 2 særligt sikrede celler knyttet særskilt bad og toilet.

Isolationsafdelingens gårdtursareal består af 2 gårde med et areal på hver ca. 8 x 5½ m. Gårdene er overdækket med hønsenet. Der er et lille bed i midten. I den ene af gårdene var en motionscykel.

De to gårde gjorde et mørkt og knugende indtryk. Jeg finder, at gårdene er klart utilfredsstillende.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen, at der søges tilvejebragt midler til forbedring af gårdtursarealet for de isolationsanbragte.

7. Sikringsceller.

De to sikringsceller er placeret over for hinanden med en mellemgang imellem. Ingen af cellerne var i brug under inspektionen. Den ene celle er indrettet med en seng uden remme og med en alarmknap monteret på sengen. Denne alarm går til vagtmesterkontoret. I den anden celle har sengen remme. To alarmknapper er monteret på samme side af sengen, men forskudt for hinanden. Der var sat puder op ved hovedgærdet for at forhindre den indsatte i at banke sit hoved mod sengens hovedgærde. Dette er muligt, efter at det ikke længere er tilladt at anvende sele over brystet. Den faste vagt, som er påbudt, hvis den indsatte er fastspændt, sidder som udgangspunkt ude i mellemgangen mellem de 2 sikringsceller.

8. Arbejdspladser.

Besøget på arbejdspladserne blev foretaget af sekretariatschefen ved embedet og en fuldmægtig.

Arbejdspladserne består af økonomiområdet (der står for vedligeholdelsesarbejderne i anstalten), småfagsværksted, sadelmagerværksted, børstenbinderi, snedkeri, smedeværksted, kludeproduktion, malerværksted og centralkøkkenet.

Nogle af arbejdspladserne bar præg af, at de endnu ikke var endeligt indrettet. Smedeværkstedet var på grund af et påbud fra Arbejdstilsynet næsten fuldstændig nedlagt, og den lille rest af denne værkstedsfunktion, der fortsat bestod, var flyttet til nye lokaler. Dér, hvor smedeværkstedet tidligere havde haft til huse, var der ved at blive indrettet snedkeri og malerværksted.

Arbejdstilsynet har inden for de sidste 3 år været på besøg i anstalten 8-9 gange. Der har udover det påbud, der angik smedeværkstedet, været et andet alvorligt påbud, der foreskrev nogle ændringer af det tidligere malerværksted, som ikke kunne opfyldes. Endvidere havde anstalten en aftale om, at Arbejdstilsynet i begyndelsen af 1992 skulle aflægge besøg i anstalten for at besigtige arbejdsforholdene ved tøjsorteringen på grund af en måske mangelfuld udsugning på denne arbejdsplads.

En indsat rejste under en samtale tvivl om, hvorvidt der af Arbejdstilsynet var udstedt påbud, som anstalten ikke havde efterkommet.

Jeg har efter inspektionen skriftligt rejst dette spørgsmål over for anstalten, der i en udtalelse af 6. maj 1992 har anført følgende:

"...

Det er anført, at en indsat har henvist til, at der skulle foreligge et påbud vedrørende trappen til depotet, og der skulle være udstedt et påbud vedrørende opbevaring af rengøringsmidler.

For så vidt angår trappen til depotet kan det oplyses, at sagen flere gange har været drøftet i Sikkerhedsudvalget. Der foreligger imidlertid ikke påbud vedrørende trappen. Ved Arbejdstilsynets besøg i anstalten d. 20. januar 1992 blev depottrappen besigtiget, jf. vedlagte tilsynsrapport af 27. januar 1992. Anstalten afventer nu tilbud på sikring af trappen. Tilbudet forventes at foreligge inden for den allernærmeste tid.

Der foreligger ej heller noget egentligt skriftligt påbud vedrørende opbevaring af rengøringsmidler. I forbindelse med at Arbejdstilsynet i januar 1991 aflagde besøg i anstalten fik anstalten et mundtligt, uformelt "påbud" om at finde anden opbevaringsmåde. Rengøringsmidlerne blev herefter flyttet til et andet lokale og anbragt på reoler, i modsætning til tidligere, hvor de stod anbragt på gulvet. Anstalten betragter sagen som afsluttet.

Som nævnt i forbindelse med Ombudsmandens inspektion d. 11. og 13. december 1991 havde anstalten anmodet Arbejdstilsynet om at aflægge besøg i anstalten og besigtige arbejdsforholdene i forbindelse med tøjsortering. Baggrunden herfor var, at der på et møde i Sikkerhedsudvalget var rejst tvivl om, hvorvidt der var tilstrækkelig udsugning i de lokaler, hvor tøjsorteringen var flyttet hen. Som det fremgår af den vedlagte tilsynsrapport af 27. januar 1992, gav besøget anledning til en vejledning om udsugning. Anstalten gav under Arbejdstilsynets besøg tilsagn om, at man ville etablere et udsugningsanlæg senest inden d. 1. april 1992. Udsugningsanlægget var etableret før fristens udløb, og Arbejdstilsynet har under et senere

besøg givet udtryk for, at man var tilfreds med den etablerede udsugning. Anstalten har endnu ikke modtaget noget skriftligt vedrørende dette seneste besøg."

Jeg går ud fra, at trappen til depotet vil blive sikret i overensstemmelse med de anvisninger, som Arbejdstilsynet gav under sit besøg.

Jeg foretager på denne baggrund ikke videre vedrørende disse spørgsmål.

Under den afsluttende samtale med fængselsledelsen og afsnitslederne blev bl.a. drøftet de beskæftigelsestilbud, som anstalten tilbyder de indsatte, set i relation til det arbejde, som de indsatte kan forventes at skulle påtage sig efter endt afsoning. I den forbindelse tilkendegav medarbejderne i anstalten, at det vigtigste ved den arbejdstræning, der finder sted i anstalten, er at bibringe de indsatte noget arbejdsdisciplin. Dette moment vil blive forbedret ved gennemførelse af AUF-betækningens principper i anstalten. Det er endvidere vigtigt med det store udbud af forskellige arbejdspladser, som netop Statsfængslet i Vridsløselille råder over. En række af værkstederne er efter anstaltens opfattelse helt svarende til en lignende arbejdsplads andre steder i samfundet. Andre værksteder, der ikke kan siges at opfylde dette krav, og som derfor ikke kan opfattes som relevante set i relation til det arbejde, som en indsat kan forventes at få tilbudt efter løsladelse, foretrækkes alligevel af visse indsatte. Også disse værksteder har derfor deres berettigelse.

Jeg noterede mig det oplyste om disse forhold, og jeg foretager ikke videre.

9. Undervisning.

Skolen (med bibliotek) er indrettet i det gamle kirkerum. Den er indrettet med to større undervisningsrum og et specielt indrettet datarum med 7 PC'ere. Datarummet anvendes bl.a. til datalære på HF.

Det blev oplyst, at de indsatte i lukkede anstalter som udgangspunkt ikke må få udleveret egne PC'ere. Dette fremgår af cirkulærskrivelse af 23. december 1983 vedrørende opstilling af indsattes egne elektroniske databehandlingsanlæg. I cirkulærskrivelsen er det anført, at fængselsinspektøren midlertidigt kan tillade en indsat at opstille og anvende egen PC'er i institutionen, hvis dette er begrundet i undervisnings- eller uddannelsesmæssige hensyn. Anlægget skal da opstilles i skolens regi, og den indsatte har kun adgang til at benytte anlægget i dagtimerne under kontrollable forhold. Der er ikke adgang til f.eks. via telefonnettet at have forbindelse ud af institutionen.

Fængselsinspektøren oplyste, at baggrunden for disse regler er risikoen for, at PC'erne anvendes til kriminelle formål.

Det er i den ovenfor nævnte cirkulærskrivelse indledningsvis anført, at Direktoratet for Kriminalforsorgen efter drøftelse med rigspolitichefen havde besluttet at anmode kriminalforsorgens teknikudvalg om en samlet redegørelse for ordens- og sikkerhedsmæssige problemer ved indsattes opstilling og anvendelse af egne PC'ere.

Endvidere er det anført, at cirkulærskrivelsens bestemmelser er midlertidige.

Jeg anmoder direktoratet om at orientere mig om indholdet af den redegørelse, som teknikudvalget blev anmodet om at afgive, og resultatet af de overvejelser, som denne redegørelse gav anledning til i direktoratet. I tilslutning hertil beder jeg oplyst, om direktoratet overvejer at fastsætte endelige bestemmelser på området.

Talsmændene klagede over, at der inden for det sidste år var sparet ca. 340.000 kr. inden for undervisningsområdet bl.a. ved ikke at afholde udgifter til lærervikarer.

Statsfængslet har i tilslutning til inspektionen afgivet en udtalelse af 31. marts 1992 om besparelserne inden for undervisnings- og fritidsområdet. Jeg forstår denne udtalelse således, at forbruget af vikartimer ikke har været væsentligt mindre i 1991 i forhold til tidligere år. Der har ganske vist været en overførsel af en post på 225.000 kr. fra undervisningsområdet til fængslets almindelige drift. Denne post på 225.000 kr. var afsat til undervisningsledernes ferie, vikarpuljen og kursusmidler. Da denne post ikke i tidligere budgetår har været forbrugt

i større udstrækning, er bevillingen i disse år gået tilbage til direktoratet ved budgetårets slutning. På denne baggrund har fængslet efter forhandling med direktoratet opnået, at denne post i stedet er blevet overført til anstaltens almindelige drift.

Denne disposition giver mig ikke anledning til bemærkninger.

På fritidsområdet var der ved udgangen af 1991 145.000 kr., som ikke var anvendt til det forudsatte formål. Anstalten har kun forbrugt 50% af de midler, der for budgetåret 1991 var afsat til dette formål. Derfor er de resterende 145.000 kr. overført til anstaltens samlede driftsbudget.

For at fastholde de ikke-forbrugte 145.000 kr. i skolens regi har fængslet besluttet at afsætte 100.000 kr. til ombygning af depotet til fritidsfaciliteter (et fritidscenter), og de sidste 45.000 kr. til indkøb af specielt EDB-udstyr til skolen.

Efter min opfattelse er det som udgangspunkt af betydning, at de midler, der afsættes såvel til undervisning som til fritidstilbud, anvendes til disse formål. Det kan derfor fremstå som i nogen grad mangelfuld budgetplanlægning, når der flere på hinanden følgende gange efter et budgetårs afslutning viser sig at være en besparelse på et for de indsattes hverdag så centralt område, uden at der på forhånd har været en målsætning med at gennemføre besparelser (f.eks. for at foretage en ekstraordinær indsats på området i det efterfølgende budgetår). Efter at have modtaget anstaltens redegørelse for, hvilke planer der er lagt for at fastholde midlerne i skolens regi, foretager jeg imidlertid ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Talsmændene gav under samtalen med dem udtryk for den opfattelse, at nogle indsatte ikke kan få deres ønske om at gå i skole opfyldt, fordi der er en intern aftale i anstalten om, at højst 23% af de indsatte kan gå i skole ad gangen.

Hertil har anstalten i en udtalelse af 31. marts 1992 oplyst:

"...

For så vidt angår de indsattes klage over, at der er en sådan kvoteordning mellem skole og værksteder, at indsatte med rimeligt uddannelsesønske ikke kan komme i skole, skal jeg udtale, at dette ikke er rigtigt. Skolen, der er en arbejdsplads i fængslet som andre, har et såkaldt normalt tal af indsatte på 48, der er tilknyttet skolen som beskæftigelsesområde. Dette antal indsatte er, hvad skolen magter, når man tager hensyn til plads og lærerressourcer. Dog er det således, at såfremt der ud over dette tal kommer indsatte fra andre anstalter, som er i gang med en uddannelse, eller af andre grunde mest hensigtsmæssigt anbringes i skolen, vil også de komme til at gå i skole. Det er undervisningslederens opfattelse, som jeg er enig med ham i, at skolen på Vridsløselille har en størrelse, så den er i stand til at opfylde alle rimelige uddannelsesønsker for de indsatte. Det betyder *ikke* at alle indsatte kan komme i skole, så snart de vil, altså så snart, de udtrykker ønske om det, men det betyder, at sådanne indsatte, når man betænker de rimelige afsoningsforløb (afsoningsforløb, af en vis tidsmæssig udstrækning, min tilføjelse), der er tale om på Statsfængslet i Vridsløselille, vil kunne gennemføre sådanne uddannelser, som de måtte ønske i løbet af afsoningstiden.

..."

Jeg har taget det oplyste til efterretning og foretager ikke mere vedrørende spørgsmålet om antallet af indsatte, der kan gå i skole.

10. Økonomiske forhold for indsatte ved løsladelsen.

Under mødet med samarbejdsudvalget rejste jeg spørgsmålet om, hvorvidt der altid ved løsladelsen af en indsat er sikkerhed for, at den pågældende har tilstrækkelige økonomiske midler til sit underhold i de første dage efter løsladelsen. Jeg spurgte herunder om praksis for underretning af den kommunale socialforvaltning inden løsladelsen med henblik på, at kommunen kunne være forberedt på et eventuelt behov for bistand til den løsladte.

Forsorgslederen oplyste, at anstalten kun retter henvendelse til socialforvaltningen, hvis den indsatte er indforstået med det.

Forsorgslederen tilkendegav, at anstalten vil være indforstået med helt konkret at vejlede den indsatte om, hvorledes han skal forholde sig med hensyn til penge til sit underhold umiddelbart i forbindelse med løsladelsen. Heri ligger selvfølgelig, at anstalten vil have sørget for, at der er en løsning, som den indsatte kan holde sig til.

Jeg har taget forsorgslederens tilkendegivelse til efterretning.

Jeg vil under et møde, som jeg inden for den nærmeste tid vil afholde med Direktoratet for Kriminalforsorgen, drøfte, om andre anstalter har tilsvarende problemer med at sikre de indsattes underhold umiddelbart efter løsladelsen.

11. Beklædningshjælp.

Forsorgslederen gav udtryk for, at de indsatte har problemer med at få imødekommet ansøgninger til de sociale myndigheder om bevilling af hjælp til tøj til brug under udgang, når udgangens formål er at besøge pårørende.

Jeg har efterfølgende fået oplyst, at Direktoratet for Kriminalforsorgen har rettet henvendelse til Den Sociale Ankestyrelse med henblik på at drøfte spørgsmålet med ankestyrelsen.

Endvidere fremgår det af den oversigt af 20. marts 1992 over sager, der skal på principielt møde i Den Sociale Ankestyrelse, at ankestyrelsen har taget en sag om dette spørgsmål op til principiel behandling.

Jeg anmoder direktoratet om at underrette mig om, hvad der sker i sagen.

12. Registrering af effekter på depot.

Talsmændene rejste som et problem, at de indsatte har vanskeligt ved at bevise, at effekter, som de har indleveret på depot, bortkommer fra depotet. Vanskeligheden ved at bevise dette hænger bl.a. sammen med et mangelfuldt registreringssystem.

Fængselsledelsen oplyste, at der er nedsat et udvalg i anstalten, der behandler spørgsmålet om registrering af og kvittering for indleverede effekter. Indtil udvalget har afsluttet sine overvejelser, har anstalten som en midlertidig ordning indført, at de indsatte får kopi af den registrering af indleverede effekter, der finder sted ved modtagelsen.

Ved min rundgang på fængslet beskrev depotforvalteren proceduren ved ind- og udlevering af effekter på depotet. Registrering af effekterne, der henlægges på depot, finder sted sammen med den indsatte, således at den indsatte og den funktionær, der modtager effekterne, i fællesskab bliver enige om, hvorledes registreringen skal foretages. Den indsatte og den ansatte anslår hver for sig en værdi for de indleverede effekter, som påføres effektfortegnelsen. Den indsatte modtager en kopi af effektfortegnelsen med angivelse af, hvad han har indleveret, og kvitterer for, hvad han efterfølgende får udleveret.

Jeg fik kopi af en effektfortegnelse med tilhørende bilag, der vedrørte en tilfældig indsat. Der var på blanketten under overskrifterne værdigenstande, kufferter m.v., forsorg og inspektionskontor anført en række typer af effekter, som det er typisk, at en indsat kan medbringe ved indsættelsen. Der er for så vidt angår de effekter, som eventuelt skal opbevares på depot, en kolonne til den indsattes vurdering af effektens værdi og en kolonne til fængslets vurdering. På den effektfortegnelse, som jeg fik kopi af, var alene kolonnen med den indsattes vurdering udfyldt. Jeg går ud fra, at der heri ligger, at fængslet har tiltrådt den indsattes vurdering.

Som bilag til effektfortegnelsen, som jeg modtog, var vedlagt 2 håndskrevne sedler om, at den indsatte den 18. januar 1991 og den 27. juni 1991 fik udleveret flere nærmere beskrevne effekter. Den indsatte har ikke på disse bilag (håndskrevne sedler) kvitteret for modtagelsen af effekterne. Det fremgår, at den indsatte den 18. januar 1991 fik udleveret 1 armbånd, og den 27. juni 1991 fik udleveret 1 armlænke, mens det af effektfortegnelsen kun fremgår, at han modtog 1 armbånd. Anstalten har efterfølgende telefonisk oplyst, at der vedrørende den udleverede armlænke foreligger en kuvert, der supplerer det materiale, som jeg modtog under inspektionen. Af denne kuvert fremgår det, at armlænken er kvitteret som modtaget af depotet og efterfølgende er udleveret til den indsatte. Den indsatte har kvitteret for modtagelsen på denne kuvert.

På en tilsvarende kuvert har han kvitteret for modtagelsen af de effekter, han fik udleveret den 18. januar 1991. Jeg har modtaget kopi af de omtalte kuverter.

Jeg har ingen bemærkninger til den omtalte procedure.

Jeg anmoder om at modtage underretning om resultatet af det udvalgsarbejde, der er i gang vedrørende registrering af og kvittering for indsattes egne effekter, der opbevares og udleveres af anstalten.

13. Økonomiske forhold for statsfængslet.

Under samtalen med samarbejdsudvalget rejste medarbejderne et spørgsmål vedrørende anstaltens budgetter. De oplyste, at anstalten ud af sit budget skal afholde udgifter til vedligeholdelse af de lejeboliger, der tilhører fængslet. Lejeboligerne bebos af ansatte, og disse betaler leje i overensstemmelse med regler, der er fastsat af Finansministeriet herom. Lejeindtægterne kan anstalten ikke disponere over. Hvis lejen forøges, bliver også det beløb, der skal afholdes til vedligeholdelse af den lejede ejendom, forøget. Da anstaltens budgetter de senere år er blevet beskåret uden hensyntagen til den øgede forpligtelse til at afholde udgifter til vedligeholdelse af lejeboliger, har det medført, at det beløb, som anstalten har haft til disposition til vedligeholdelse af selve fængslet, er blevet tilsvarende reduceret.

Et tilsvarende problem blev nævnt af de indsattes talsmænd, der klagede over, at de beløb, som de indsatte bliver pålagt at betale i erstatning f.eks. i forbindelse med begået hærværk, ikke af anstalten kan anvendes til at foretage reparationer af den effekt eller det rum, der er blevet beskadiget. Udgiften hertil skal afholdes af anstaltens almindelige budget.

Det her omtalte spørgsmål er ikke et spørgsmål, der specielt vedrører statsfængslet.

Jeg har besluttet mig for at drøfte det rejste problem under et møde, som jeg inden for den nærmeste tid vil afholde med Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på, at spørgsmålet muligvis kan rejses over for Finansministeriet.

14. Samtaler med enkelte indsatte.

Forud for inspektionen var det ved opslag i anstalten oplyst, at indsatte under inspektionen kunne få en samtale med mig eller en af mine medarbejdere om konkrete sager. Sekretariatschefen ved embedet og jeg havde samtaler med henholdsvis 7 og 4 indsatte. Nogle af disse samtaler resulterede i konkrete sager, som jeg har behandlet særskilt.

15. Gennemgang af rapporter m.v.

Ved starten af inspektionen anmodede jeg om inden afslutningen af besøget i statsfængslet at modtage kopier af rapporter vedrørende
- anvendelse af håndjern,
- enrumsanbringelse,
- sikringscelleanbringelse,
- magtanvendelse og
- videregående visitation af besøgende.

Jeg anmodede endvidere om at modtage notater foretaget i henhold til cirkulæret om brevveksling og besøg og om at modtage udskrifter af forhørsprotokollen. Jeg bad om at modtage dette materiale for nogle nærmere angivne perioder.

Ved min gennemgang af det modtagne materiale har jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på, hvorvidt proceduren i forhold til de gældende cirkulærer er blevet fulgt. Min gennemgang giver anledning til følgende bemærkninger:

a) Forhørsprotokollen.

Jeg modtog kopi af de seneste 43 forhør, der var afholdt i anstalten. Disse forhør dækker perioden fra den 17. til den 30. oktober 1991.

De 16 af forhørene endte med ikendelse af en disciplinær sanktion i form af en bøde eller strafcelle. I andre 6 sager endte forhøret med en hel eller delvis inddragelse af den indsattes udgangstilladelse. I nogle af disse sager blev det samtidig bestemt, at et eller flere spørgsmål blev overladt til den indsattes enhed (funktionærerne på indsattes afdeling) at afgøre. I andre 10 sager blev resultatet af det afholdte forhør, at sagen blev sendt til den indsattes enhed til afgørelse. Jeg går ud fra, at der allerede ved afslutningen af forhøret var gjort op med spørgsmålet om at ikende den indsatte en disciplinærstraf, således at behandlingen i indsattes enhed bestod i at afgøre, om sagen skulle have andre konsekvenser for indsattes afsoningsfor-

løb, f.eks. konsekvenser for den indsattes udgangsforløb.

10 af forhørene endte med enrumsanbringelse; heraf var de 5 forhør i anledning af den indsattes anmodning om at gå frivilligt i enrum. 2 af forhørene resulterede i midlertidig enrumsanbringelse (i begge tilfælde var der en verserende politimæssig efterforskning), så kun 3 af disse forhør endte med en enrumsanbringelse i sædvanlig forstand. (Disse 3 tilfælde indgår i de tilfælde af enrumsanbringelser, som jeg gennemgår i et særskilt afsnit nedenfor).

2 sager endte med, at den indsatte blev pålagt at betale erstatning, og i et tilfælde endte forhøret med en konstatering af, at sagen ville blive anmeldt til politiet, hvorfor der intet var at foretage disciplinært. I et yderligere tilfælde, der er medtaget under de forhør, der medførte indgreb i indsattes udgangstilladelse, konstaterede forhørslederen, at der vil ske politianmeldelse, og at der intet var at foretage disciplinært.

> Jeg har ikke ved min gennemgang fundet tilfælde, hvor de gældende procedureregler for afholdelse af forhør i disciplinærsager ikke har været overholdt.

Talsmændene udtrykte under inspektionen utilfredshed med, at sager om disciplinære overtrædelser afgøres af en overvagtmester efter bemyndigelse fra anstaltsledelsen. Talsmændene henviste til, at overvagtmesteren er uden juridisk uddannelse, og at de fandt det betænkeligt, at overvagtmesteren skal træffe afgørelse på grundlag af indberetninger fra sine kolleger i anstalten.

I et notat af 8. april 1992, som jeg modtog den 14. april 1992, redegjorde anstalten således for anstaltens synspunkter om delegation af kompetence med hensyn til afgørelse af sager om disciplinære overtrædelser:

"*1. Baggrunden for den nævnte delegation af kompetence.*

Siden ca. 1970 er der inden for kriminalforsorgens hierarkisk opbyggede system sket en omfattende delegation af kompetence. Store grupper af nøje afgrænsede sagsområder er delegeret til anstaltslederne, således at afgørelse træffes af disse efter retningslinjer angivet af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Baggrunden herfor har været dels hensynet til, at afgørelser vedr. den enkelte indsatte træffes af personale med et godt kendskab til denne og til forholdene i den enkelte institution, dels hensynet til muligheden for i den centrale styrelse at kunne koncentrere de nødvendige styrende, vejledende og kontrollerende funktioner samt afgørelser i konkrete enkeltsager af principiel betydning.

Ganske tilsvarende hensyn ligger til grund for den ganske omfattende delegation af kompetence, der inden for de sidste 10 til 15 år har fundet sted fra anstaltens ledelse til andre personalemedlemmer eller grupper af personale. Der kan ved siden af disciplinærsagsområdet peges på mange afgørelsestyper af indgribende betydning for de indsatte, først og fremmest alle afgørelser i relation til de indsattes sagsbehandling, herunder afgørelser om udgang, om frigang og udstationering og om prøveløsladelse. Senest er planlagt en omfattende delegation af økonomisk kompetence til bl.a. den enkelte afdeling med dennes indsatte og personale.

De lokalt delegerede afgørelser træffes efter de af Direktoratet for Kriminalforsorgen fastsatte retningslinjer samt efter retningslinjer fastsat internt af anstaltens ledelse. Det er for så vidt angår interne retningslinjer ledelsens helt klare holdning – som i øvrigt deles af store dele af personalegrupperne – at sådanne er nødvendige af hensyn til beskyttelse af den enkelte indsattes retsstilling, men at mere detaljerede regler så vidt muligt ikke bør fastsættes i nedskrevet form, idet man herved risikerer en fastlåsning af praksis, der kan modvirke en i øvrigt ønskværdig udvikling af det enkelte sagsområde eller modvirke hensynet til, at den enkelte konkrete afgørelse så vidt muligt søges tilpasset den enkelte indsattes individuelle forhold. I et vist omfang sker ledelsens kontrol derved, at den enkelte afgørelse eller afgørelsestype skal tiltrædes af inspektionen. Men tilrettelæggelse af anstaltens praksis sker først og fremmest i anstaltens permanente udvalg, herunder først og fremmest anstaltens koordinationsudvalg (hvori deltager også disciplinærovervagtmesteren), som afholder møde 1 gang om måneden. Her styres og koordineres de enkelte enheders afgørelser og praksis samt forholdet mellem de enkelte afgørelsestyper (f.eks. disciplinærstraf/karantæne med hensyn til udgang). Ved siden af sådanne møder giver inspektionen dagligt

vejledning og rådgivning i principielle og/eller tvivlsomme sager efter henvendelse fra såvel personale som indsatte. Den enkelte indsattes klager over sagsbehandlingen – herunder disciplinærsager eller sager om f.eks. anbringelse i enrum – behandles og afgøres af inspektionen.

2. Anstaltens erfaringer med ordningen.

Efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 34 er den disciplinære myndighed hos institutionens leder eller den, han bemyndiger til på sit ansvar at udøve den. Af straffelovens § 47 fremgår, hvilke disciplinærstraffe der kan anvendes over for dømte, der udstår frihedsstraf, men de disciplinære sanktioner er ved fuldbyrdelsesbekendtgørelsen og ved justitsministeriets cirkulære om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf og om disciplinærsagers gennemførelse begrænset til advarsel, bøde og strafcelle. De handlinger og undladelser, for hvilke der kan ikendes disciplinærstraf fremgår ligeledes af fuldbyrdelsesbekendtgørelsen samt de udfyldende cirkulærer. Den enkelte anstalts praksis inden for området fremgår af kvartårlige statistiske oversigter, udsendt af Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvor afgørelserne er opgjort på forseelsens art og disciplinærstraffenes art og størrelse. Disse oversigter drøftes løbende i anstalten. Praksis mellem ensartede institutionstyper søges koordineret dels ved møder mellem lederne af ligeartede anstalter (de lukkede anstalter således i 1988 og 1991), dels ved undersøgelser foretaget af Direktoratet for Kriminalforsorgen. På grundlag af den seneste undersøgelse i 1988 blev der udarbejdet vejledende retningslinjer for anvendelsen af disciplinærstraf i bl.a. de lukkede fængsler. Disse vejledende retningslinjer har siden da været lagt til grund for delegationen til anstaltens disciplinærovervagtmester og dennes afløser(e). De nævnte retningslinjer er i anstalten senest revideret i 1991. Direktoratet for Kriminalforsorgen er på nuværende tidspunkt ved at udarbejde en ny undersøgelse af praksis på området. Når resultatet af denne foreligger, kan forventes en fornyet revision af anstaltens interne, vejledende retningslinjer.

Med hensyn til fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe gælder bestemmelserne i cirkulære om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf m.v. Men herudover er der internt fastsat følgende retningslinjer og begrænsninger for disciplinærovervagtmesterens kompetence.

Som nævnt af talsmændene træffes en del afgørelser på grundlag af indberetninger fra (disciplinærovervagtmesterens) kolleger i anstalten. Hvis den indsatte under afhøring afviser eller i øvrigt er uenig i det beskrevne faktum, skal disciplinærovervagtmesteren afhøre den eller de rapportskrivende funktionærer, der under afhøring udtaler sig under strafansvar som tjenestemænd. Den indsatte skal herefter gøres bekendt med det således fremkomne. Hvis den indsatte herefter fortsat ikke kan vedkende sig faktum, skal inspektionen inddrages i sagen. Det fremdragne eksempel er blot ét blandt adskillige, hvor inspektionen efter retningslinjerne skal inddrages, fordi der foreligger bevistvivl. Af andre eksempler kan nævnes sager, hvor der kan foreligge tvivl om, hvorvidt der foreligger bevis for overfald, eller om der kun kan statueres (det mildere) deltagelse i slagsmål.

Endvidere skal inspektionen altid inddrages, såfremt der er tvivl om subsumptionen, herunder om forseelsen efter sin karakter tillige udgør en sådan overtrædelse af straffelovgivningen, at der bør ske politianmeldelse.

Endelig skal inspektionen altid inddrages, såfremt der – uden for umiddelbart konstaterbare forseelser som f.eks. undvigelse – bliver tale om anvendelse af disciplinærstraf af strafcelle.

Af den seneste kvartalsopgørelse fra direktoratet, 3. kvartal 1991, fremgår det, at disciplinærstraf af strafcelle blev anvendt i ialt 16 tilfælde, hvoraf de 2 var betingede. Disciplinærstraf af bøde blev anvendt i 119 tilfælde. Disciplinærstraf i form af advarsel er ikke medtaget i de kvartårlige oversigter, men tillægges i anstalten gentagelsesvirkning. Inspektionen bliver inddraget i en disciplinærstraffesag ca. 1 til 2 gange ugentlig.

Det bør oplyses, at anstalten i tilfælde af større fælles aktioner fra de indsattes side, som f.eks. strejke, nægtelse af at gå på cellen ved indlukning og lignende, følger sine egne interne retningslinjer. Disse ligner vel hinanden fra gang til gang, men fastsættes i det enkelte tilfælde efter drøftelse med anstaltens øvrige ledelse, afpasset bl.a. efter det konkrete formål med aktionen og under hensyntagen til, om aktionen og dennes varighed er varslet.

På baggrund af de indvundne erfaringer med delegation af kompetence har anstalten siden

1984 tilladt, at visse typer af forseelser, der er umiddelbart konstaterbare, afgøres ved forelæggelse af advarsel eller bøde. Dette er således tilfældet for så vidt angår for sent fremmøde på arbejdsplads eller i skole. Advarsel eller bøde forelægges af værkmester eller skolebetjent. Den indsatte kan vælge at udtale sig ved forhør, der forestås af forhørsovervagtmesteren. Sanktionen er advarsel for førstegangsovertrædelse, stigende til bøde på 20 kr. i fjerdegangstilfælde. Efter 6 uger uden for sent fremmøde anses forseelsen som en førstegangsforseelse. 2 til 4 gange om året forelægges sagen efter ønske fra den indsatte for disciplinærovervagtmesteren. Der har typisk været tale om tilfælde, hvor det for sene fremmøde skyldes for sen udlukning til arbejde/skole ved kolleger.

Samme fremgangsmåde (forelæg af advarsel eller bøde) tillades anvendt i situationer, hvor mange sager kommer til påkendelse samtidig, f.eks. efter de oven for omtalte aktioner eller efter visitation af en hel afdeling og dennes indsatte. Hvis en sådan aktion giver anledning til f.eks. 10 forelæg, vil typisk de 6 blive accepteret uden videre, medens de resterende giver anledning til en almindelig disciplinærsag.

I sager, hvori inspektionen har været inddraget, orienteres den indsatte om sin klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. I alle andre sager kan sagen forelægges inspektionen. Klager over disciplinære afgørelser til henholdsvis inspektion og Direktoratet for Kriminalforsorgen er sjældent forekommende. Måske en sag om måneden. Til belysning kan det oplyses, at inspektionen flere gange ugentlig modtager og behandler klager over indgreb, der ikke har karakter af disciplinærstraf, f.eks. afslag på eller karantæne med hensyn til udgang, konfiskation eller inddragelse for en periode af ulovlige eller ureglementerede effekter m.v.

3. Evt. principielle betænkeligheder ved den stedfundne delegation.

Inspektionen vil aldrig kunne hævde, at alle disciplinære afgørelser truffet i anstalten er rigtige eller retfærdige ud fra et forsøg på at angive en objektiv målestok. Denne erkendelse er imidlertid uafhængig af den stedfundne delegation af kompetence til en ikke-juridisk uddannet medarbejder under forudsætning af, at delegationen sker med de afgrænsninger og retningslinjer, der er angivet ovenfor under punkt 2. Synspunktet ville være ganske det samme, hvis alle disciplinære afgørelser skulle træffes af inspektionen selv. Der kan blot henvises til den i to-instanssystemet liggende forudsætning, at afgørelsen i første instans kan være forkert. En evt. tilbagekaldelse af den skete delegation vil antages at kunne føre til en endog mere negativ situation. Der tænkes herved på det forhold, at der siden 1970 er sket en radikal udvidelse af anstalternes mulighed for ud fra skønsmæssigt fastsatte kriterier at give tilladelse til udståelse i fællesskab, til udgang og prøveløsladelse m.v. Efter gældende regler og praksis er sådanne tilladelser et normalt led i straffuldbyrdelsen, der kræver en særlig udførlig begrundelse for afslag. Som nævnt er negative afgørelser på disse områder langt oftere genstand for klage, end det er tilfældet for så vidt angår afgørelser i disciplinære sager. Også i øvrigt er det anstaltens opfattelse, at negative afgørelser på disse områder med den stedfundne udvikling i dag af de indsatte opleves mere indgribende end ikendelse af disciplinærstraf. Det er i konsekvens heraf, at alle sådanne afgørelser – og ikke blot positive – skal tiltrædes af inspektionen. Hvis man forestillede sig, at inspektionen selv skulle forestå undersøgelse og afgørelse af alle disciplinære sager, ville det alt andet lige betyde enten en mere rutinemæssig og dermed overfladisk behandling af disciplinærsagsområdet eller en lavere prioritering af spørgsmålet om kontrol, koordinering og videreudvikling af de nævnte, andre sagsområder.

Som det fremgår af det ovenfor nævnte, prioriterer herværende inspektion den nugældende ordning. Denne synsvinkel bygger imidlertid udelukkende på de ovenfor nævnte praktiske "retfærdighedssynspunkter" og tager ikke hensyn til det meget væsentlige spørgsmål om, hvorledes ordningen opleves af de indsatte. Udover de af talsmændene anførte synspunkter kan der peges på f.eks., at det er den samme myndighed, der afgør, undersøger og fuldbyrder disciplinærstraffen, og at den eneste klageinstans, nemlig Direktoratet for Kriminalforsorgen opleves som "indspist" med inspektionen. De indsatte er også ganske klar over, at vel kan Folketingets Ombudsmand påvirke – og har i vidt omfang påvirket – de af Direktoratet for Kriminalforsorgen og af de enkelte anstalter fastsatte retningslinjer, men også at Ombudsmanden ikke kan ændre en inden for de

fastsatte retningslinjer skønsmæssigt truffet konkret afgørelse.

Det er således de netop nævnte principielle betænkeligheder – og ikke den skete delegation af kompetence – der bl.a. har begrundet, at inspektøren som medlem af og undertegnede som sekretær for straffelovrådets arbejdsgruppe om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. har fundet det rigtigt at indstille, at disciplinærafgørelser med ikendelse af strafcelle over 7 dage bør kunne forelægges domstolene til prøvelse."

> Efter § 34, stk. 1, i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen, er den disciplinære myndighed hos institutionens leder eller den, han bemyndiger til på sit ansvar at udøve den. På baggrund af den redegørelse, som jeg har fået for anstaltens praksis på dette område – herunder det tilsyn, som anstaltsledelsen fører med disciplinærstrafområdet – finder jeg ikke at have grundlag for at foretage videre vedrørende spørgsmålet om delegation af kompetencen til at afgøre disse sager til en overvagtmester.

Anstalten har i sin redegørelse orienteret om, at anstalten siden 1984 har tilladt, at visse typer af forseelser, der er umiddelbart konstaterbare, afgøres ved forelæggelse af advarsel eller bøde.

> Før jeg tager stilling til denne procedureform, anmoder jeg direktoratet om en udtalelse om, hvorvidt denne procedure efter direktoratets opfattelse er i overensstemmelse med de gældende retningslinier for ikendelse af disciplinærstraf, som de er fastsat i bekendtgørelse om fuldbyrdelse af frihedsstraf og i cirkulære af 10. marts 1976 om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf over for indsatte og om disciplinærsagers gennemførelse.

b) Anvendelse af håndjern.

Jeg modtog 2 rapporter vedrørende anvendelse af håndjern i månederne august, september og oktober 1991.

I begge tilfælde var der tale om anvendelse af håndjern under transport uden for institutionens område for at hindre undvigelse. Frygten for undvigelse var konkret begrundet i tidligere undvigelser. Anvendelse af håndjern under transport sker med hjemmel i § 1 i cirkulære af 22. januar 1987 om anvendelse af håndjern over for indsatte.

Efter cirkulærets § 2 træffer anstaltens vagthavende leder eller den, han bemyndiger dertil, bestemmelse om anvendelse af håndjern. Hvis forholdene ikke tillader, at man afventer vedkommendes afgørelse, træffes bestemmelse af den tilstedeværende funktionær, som er ansvarlig for det pågældende tjenesteområde.

I begge tilfælde blev afgørelsen truffet af en af de funktionærer, der deltog i transporten. I det ene tilfælde er der sket underretning af overvagtmester, før den indsatte blev belagt med håndjern. Af den anden rapport fremgår der imidlertid intet om underretning om anvendelsen af håndjern til overvagtmester forud for eller umiddelbart efter anvendelsen af håndjern.

I modsætning til de tilfælde, hvor håndjern anvendes i stedet for anbringelse i sikringscelle, er en sådan underretning ikke foreskrevet, når håndjern anvendes under transport.

I begge tilfælde har overvagtmester og anstaltslederen nogle dage efter haft rapporten til gennemsyn uden at have bemærkninger hertil.

Efter § 3 i cirkulæret skal lægetilsyn finde sted, 1) når magt har været anvendt, medmindre institutionens vagthavende leder finder det åbenbart unødvendigt, 2) såfremt forholdene taler derfor.

I ingen af de foreliggende tilfælde blev der anvendt magt. Begge blev tilset af en sygeplejerske.

> Min gennemgang af rapporterne giver mig ikke anledning til bemærkninger. Da rapportmaterialet har været af så beskedent et omfang, skal jeg med henblik på at danne mig et bedre indtryk af anstaltens praksis anmode Statsfængslet i Vridsløselille om at fremsende yderligere rapportmateriale for perioden 1. november 1990 til 1. august 1991.

Jeg har i forbindelse med min gennemgang noteret mig, at Statsfængslet i Vridsløselille for en 3-måneders periode havde anvendt håndjern 2 gange, mens Statsfængslet i Horsens i en

5-måneders periode i 1990 havde anvendt håndjern i 37 tilfælde.

c) Anbringelse i enrum.

Jeg modtog notater vedrørende 9 indsatte, der i tiden fra den 1. august til den 1. november 1991 havde været anbragt i enrum i henhold til cirkulære af 14. september 1978 om adgangen til at anbringe indsatte i enrum.

Efter cirkulærets § 2, stk. 2, kan tvangsmæssig enrumsanbringelse kun finde sted, hvis

"1) det findes nødvendigt for at forebygge undvigelse,
2) det findes nødvendigt for at forebygge voldsom adfærd,
3) det findes påkrævet for at hindre fortsat strafbar virksomhed, herunder brug af euforiserende stoffer,
4) den indsatte udviser en sådan grov eller gentagen utilladelig adfærd, som gør fortsat ophold i fællesskab åbenbart uforsvarlig,
5) den indsatte modsætter sig foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn,
6) den indsatte modsætter sig foranstaltninger, der er påkrævet for at gennemføre en almindelig sundhedskontrol eller forebygge smittefare,
7) den indsatte nægter at påtage sig beskæftigelse i institutionen efter dennes bestemmelse."

I 3 tilfælde skete enrumsanbringelsen i henhold til nr. 3, i 3 tilfælde i henhold til nr. 4, i 1 tilfælde i henhold til nr. 5 og i 2 tilfælde i henhold til nr. 7.

Af de i cirkulæret anførte procedureregler har jeg hæftet mig ved reglen i § 3, stk. 6, 2. pkt. Efter denne bestemmelse skal den indsatte have lejlighed til at godkende gengivelsen af sin forklaring, og det skal af anstaltens notat om enrumsanbringelsen fremgå, om godkendelse er sket.

Det fremgår kun af et af notaterne, at denne regel er efterlevet.

> Jeg anmoder anstalten om at modtage oplysning om, hvorledes proceduren er i relation til denne regel.

Cirkulærets § 4, stk. 5 og 6, indeholder følgende bestemmelser:

"*Stk. 5.* Spørgsmålet om anbringelsens ophør skal tages op til overvejelse, hver gang der er forløbet 1 uge siden iværksættelsen eller sidste beslutning om opretholdelse af anbringelsen.

Stk. 6. Om de overvejelser, der har fundet sted i henhold til stk. 5 og om anbringelsens ophør gøres notat."

I 8 af de 9 tilfælde har enrumsanbringelserne varet ud over 1 uge, og i alle disse tilfælde foreligger der notater om overvejelserne om anbringelsens ophør. I 4 af disse 8 tilfælde er reglen om, at enrumsanbringelsen skal overvejes hver gang, der er forløbet en uge siden iværksættelsen eller sidste beslutning om opretholdelse af anbringelsen, overtrådt. Der er således forløbet 10 eller 14 dage, før enrumsanbringelsen er taget op til overvejelse på ny.

I 3 tilfælde er der intet notat om enrumsanbringelsens ophør, og kun i 1 tilfælde er klokkeslet for enrumsanbringelsens ophør noteret. Jeg henviser herved til Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulæreskrivelse af 19. april 1991 om notatpligt ved ophør af enrumsanbringelse.

> Jeg finder på denne baggrund at måtte henstille til Direktoratet for Kriminalforsorgen at indskærpe vigtigheden af, at de nævnte procedureregler iagttages, således at det sikres, at de indsatte ikke opholder sig længere tid end højst nødvendigt i enrum.

I to tilfælde var indsatte anbragt i enrum udover 4 uger. I disse tilfælde skal der efter § 7, stk. 1, i cirkulæret omgående ske indberetning til direktoratet. Med indberetningen skal følge genpart af de i § 3, stk. 6, og § 4, stk. 6, nævnte notater. Der blev i begge tilfælde foretaget indberetning til direktoratet om enrumsanbringelserne, men i det ene af tilfældene blev indberetning først foretaget den 2. december 1991, selv om den indsatte allerede den 6. november 1991 havde været enrumsanbragt i 4 uger. Den indsatte blev udtaget af enrum allerede et par dage efter den 12. november 1991.

> Jeg har opfattet bestemmelsen i cirkulærets § 7, stk. 1, således, at pligten til at indbe-

rette til direktoratet efter 4 ugers enrumsanbringelse følges op af en selvstændig vurdering i direktoratet af nødvendigheden af enrumsanbringelsens opretholdelse. Jeg finder det meget beklageligt, at denne indberetningspligt tilsyneladende er blevet overset i det omtalte tilfælde. Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen at indskærpe over for anstalten at efterleve reglen om indberetningspligt.

Jeg har noteret mig, at Statsfængslet i Vridsløselille for en 3-måneders periode havde 9 tilfælde af enrumsanbringelse, mens Statsfængslet i Horsens i en 3-måneders periode i 1990 havde 33 tilfælde af enrumsanbringelse. Alle enrumsanbringelserne i Statsfængslet i Horsens var begrundet i arbejdsvægring.

d) Sikringscelleanbringelse.

Jeg modtog 12 rapporter vedrørende sikringscelleanbringelser i perioden fra den 1. maj til den 1. november 1991.

Efter § 13 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen kan sikringscelleanbringelse ske, såfremt det er nødvendigt for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse.

Anbringelsen var i de 10 af tilfældene sket for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. I et enkelt af disse tilfælde var anbringelsen også sket for at afværge truende vold. I de to sidste tilfælde var anbringelsen sket henholdsvis for at afværge truende vold og for at betvinge voldsom modstand.

Spørgsmålet om anvendelse af sikringscelle er i øvrigt reguleret ved cirkulære nr. 155 af 15. juli 1974, som ændret ved cirkulære af 16. april 1991, om anvendelse af sikringsceller i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene. Cirkulærets § 3 har følgende ordlyd:

"*Stk. 1.* Bestemmelse om anvendelse af sikringscelle mv. træffes af anstaltens vagthavende leder/arrestforvareren. Hvis forholdene ikke tillader, at man afventer lederens afgørelse, træffes bestemmelsen af overvagtmesteren eller, hvis dette ikke er muligt, af vagtmesteren eller dennes stedfortræder eller den tilstedeværende funktionær, som er ansvarlig for det pågældende tjenesteområde. Den vagthavende leder/arrestforvareren skal normalt omgående underrettes om sikringsmidlernes anvendelse.

...

Stk. 3. Der skal straks udfærdiges rapport om det passerede på særlige rapportblanketter (d.f.k. 110), der rekvireres fra Statsfængslet i Nyborg. På et observationsskema (d.f.k. 107), der rekvireres i Statsfængslet i Nyborg, skal der foretages notat, hver gang personalet har tilset den indsatte. Notatet skal indeholde oplysning om tidspunktet for tilsynet samt oplysning om den indsattes tilstand, herunder eventuelle bemærkninger om behovet for opretholdelse af anbringelsen/fikseringen."

Af rapporterne fremgår det, at der i alle tilfælde – bortset fra i et tilfælde – er sket underretning af enten overvagtmesteren eller institutionens leder. Underretningen har fundet sted inden for 20 minutter efter, at anbringelsen havde fundet sted, dog i et tilfælde først efter 1½ time.

I et tilfælde fremstår det, som om underretning af overvagtmesteren eller institutionens leder overhovedet ikke har fundet sted.

Jeg skal på denne baggrund anmode anstalten om at oplyse, om der, som det fremgår af rapporterne, i det ene tilfælde først er sket underretning efter 1½ time, og i det andet tilfælde overhovedet ikke er sket underretning af overvagtmesteren eller institutionslederen. Jeg henviser til sikringscellerapporterne angående anbringelserne den 24. august og 16. september 1991.

Jeg har kun modtaget kopi af observationsskema, der er foreskrevet anvendt i cirkulærets § 3, stk. 3, vedrørende 4 af sikringscelleanbringelserne. Anstalten har telefonisk oplyst, at der i de øvrige tilfælde ikke er anvendt observationsskema.

Jeg finder det kritisabelt, at fængslet ikke har overholdt de regler om anvendelse af observationsskema, som blev fastsat ved ændringen af 16. april 1991 af cirkulæret om anvendelse af sikringscelle i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene. Jeg udbeder mig en redegørelse for, hvorfor reglerne ikke er efterlevet. Det fremgår af direktoratets føl-

geskrivelse af 16. april 1991 til kriminalforsorgens anstalter og arrestinspektørerne, at direktoratet forudsatte, at der på det enkelte tjenestested fastsattes retningslinier for proceduren for sikringscelleanbringelser og fiksering, herunder for placeringen af ansvaret for reglernes overholdelse. Jeg udbeder mig en kopi af disse regler. Endvidere fremgår det af følgeskrivelsen udtrykkeligt, at lederen af institutionen er ansvarlig for overholdelse af reglerne i forbindelse med sikringscelleanbringelse, herunder for kontrollen med, at sikringscellerapporterne er korrekt udfyldt, jf. cirkulærets § 3, stk. 3.

Om lægetilsyn ved sikringscelleanbringelser bestemmer cirkulærets § 4 følgende:

"*Stk. 1.* Anstaltens/arresthusets læge (eventuelt natlæge) skal, så hurtigt som omstændighederne tilsiger det, orienteres om det passerede, således at der på grundlag heraf træffes afgørelse om, hvornår lægetilsyn bør finde sted.

Stk. 2. Anvendes bælte og eventuelt handsker og fod- og håndremme, eller er indsættelse i sikringscelle i øvrigt forbundet med magtanvendelse, skal læge tilkaldes omgående med henblik på, at lægetilsyn kan finde sted snarest muligt."

Om de tilfælde, der er omfattet af § 4, stk. 2, er i følgeskrivelsen anført følgende:

"Udgangspunktet er, at tilkald af læge er det første, der skal foretages, efter at anbringelsen/fikseringen er gennemført. Dette er ikke til hinder for, at der fra den pågældendes afdeling i institutionen indhentes oplysninger om indsattes adfærd, helbredstilstand og lignende med henblik på at tilvejebringe oplysninger, der kan have indflydelse på lægens beslutning om, hvor hurtigt lægetilsyn skal ske. Det er ej heller til hinder for, at der lokalt fastsættes retningslinier, hvorefter den ansvarlige for anbringelsen/fikseringen underretter en sygeplejerske, der er til stede i institutionen, med henblik på at denne kan foretage lægetilkald. Efter formuleringen af § 4, stk. 2, må det imidlertid være en forudsætning, at indhentelse af oplysninger eller underretning af sygeplejerske kan ske i løbet af ganske få minutter."

Efter rapporterne blev læge underrettet, og de sikringscelleanbragte tilset af læge i alle 12 tilfælde. Der gik op til 25 minutter fra anbringelsen fandt sted, til lægen blev underrettet.

I 3 tilfælde blev der anvendt magt i forbindelse med anbringelsen. I 2 tilfælde anvendtes remme under den indsattes ophold i sikringscellen. I 4 af disse tilfælde blev lægen underrettet inden for 10 minutter og i et tilfælde efter 20 minutter.

Som det fremgår af cirkulæret skal lægetilkald ved anbringelser, hvorunder der anvendes remme, eller hvor der under indsættelsen har været anvendt magt, ske omgående.

Lægetilkald 20 minutter efter, at anbringelsen har fundet sted, overstiger klart den tidsramme, som personalet har til at tilkalde læge i disse situationer. Også lægetilkald, der finder sted efter 10 minutter uden forudgående forgæves forsøg på at tilkalde læge, forekommer mig at være noget sent. Jeg henviser til det i følgeskrivelsen anførte, hvorefter udgangspunktet er, at tilkald af læge er det første, der skal foretages, efter anbringelsen/fikseringen er gennemført.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad anstalten vil gøre for i fremtiden at sikre, at tilkald af læge i tilfælde, som er omfattet af cirkulærets § 4, stk. 2, finder sted omgående.

De tilfælde, der ikke er omfattet af reglen om omgående lægetilkald, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Lægetilsynet, der er foreskrevet at skulle finde sted snarest muligt i de tilfælde, hvor der anvendes bælte eller magt i forbindelse med anbringelsen, har i de 4 af tilfældene fundet sted inden for et tidsrum af 25-55 minutter efter anbringelsen. I det sidste tilfælde fandt lægetilsynet først sted efter en time og 45 minutter. I dette tilfælde havde personalet 2 gange efter det oprindelige tilkald af læge på ny rettet henvendelse til lægen.

Lægetilsynet har i de øvrige tilfælde (hvor der ikke har været anvendt magt eller remme) fundet sted inden for et tidsrum af 25 minutter og 2 timer og 5 minutter efter anbringelsen.

I min skrivelse af 8. maj 1992 vedrørende tilkaldelse af læge i forbindelse med sikringscelleanbringelse i Statsfængslet i Horsens har jeg taget til efterretning, at direktoratet har iværksat nogle tiltag med henblik på at sikre en bedre kontakt med og bistand fra det almindelige vagtlægesystem i forbindelse med sikringscel-

leanbringelser. Jeg har herunder bemærket, at jeg går ud fra, at direktoratet senere vil foretage undersøgelser med henblik på at få oplyst, om de nævnte tiltag har haft den ønskede effekt i relation til at sikre, at lægetilsyn sker i overensstemmelse med cirkulærets bestemmelser.

Jeg foretager på denne baggrund ikke videre i anledning af min ovenfor anførte gennemgang af lægetilsyn i forbindelse med sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Vridsløselille i perioden fra den 1. maj til den 1. november 1991.

Jeg har i min skrivelse af 8. maj 1992 vedrørende min inspektion af Statsfængslet i Horsens sammenholdt sikringscellerapporterne fra Statsfængslet i Vridsløselille med sikringscellerapporterne fra Statsfængslet i Horsens.

Jeg henviser herved til det, jeg har anført i min ovennævnte skrivelse.

e) Magtanvendelse.

Jeg modtog 2 rapporter om magtanvendelse for en periode på 1 år.

Den ene rapport vedrørte et tilfælde, hvor en indsat ikke ville efterkomme personalets anvisning om at flytte fra en celle til en anden.

Denne rapport giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Den anden rapport vedrører et tilfælde, hvor en fængselsbetjent i forbindelse med, at han ledsagede en indsat til Hvidovre Hospital, på hospitalet pludselig observerede en anden indsat, der tidligere var undveget. Fængselsbetjenten tog førergreb på den undvegne og kørte i fængslets bil til Statsfængslet i Vridsløselille.

Heller ikke denne rapport kan give mig anledning til bemærkninger.

Jeg har noteret mig, at Statsfængslet i Horsens i en 1-årig periode fra den 17. november 1989 til den 8. november 1990 havde 21 tilfælde af magtanvendelse.

f) Videregående visitation af besøgende.

Jeg modtog 2 rapporter vedrørende videregående visitation af besøgende. Disse rapporter vedrørte de videregående visitationer af besøgende, der havde fundet sted i anstalten i perioden fra den 1. november 1990 til den 1. november 1991. Rapporterne var dateret henholdsvis den 24 september og 15. oktober 1991.

Reglerne om videregående visitation af besøgende findes i cirkulærskrivelse af 28. januar 1981 om retningslinier med hensyn til kontrollen med, at adgangen til besøg til indsatte i lukkede institutioner ikke benyttes til indsmugling.

Min gennemgang af rapporterne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

g) Brevveksling og besøg.

Jeg modtog kopi af de 315 notater, som anstalten i en periode fra den 4. oktober 1990 til den 1. november 1991 havde foretaget vedrørende gennemlæsning af breve til indsatte.

En af mine medarbejdere har efterfølgende telefonisk fået oplyst, at fængslet ikke i den nævnte periode havde foretaget gennemlæsning af breve, der blev afsendt af de indsatte.

Efter § 5 i cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v. gennemlæses breve til og fra indsatte ikke, medmindre det i det enkelte tilfælde af institutionen skønnes påkrævet af ordens- og sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan institutionens leder dog bestemme, at der skal foretages stikprøvevis gennemlæsning med henblik på kontrol med, at adgangen til ukontrolleret brevveksling ikke misbruges.

Efter § 5, stk. 3, i cirkulæret skal der ske fornødent notat om eventuel gennemlæsning med oplysning om grunden hertil.

Inspektøren i fængslet har i en skrivelse af 1. marts 1989 som interne regler for Statsfængslet i Vridsløselille bestemt, at breve til og fra indsatte i almindelighed ikke gennemlæses. Stikprøvevis kontrol kan dog foretages for at hindre misbrug. Normalt vil breve uden afsender,

breve fra andre indsatte og fra tidligere indsatte blive gennemlæst. I øvrigt kan gennemlæsning kun ske efter bestemmelse i hvert enkelt konkret tilfælde af inspektøren eller af vagthavende leder.

Notaterne, som jeg modtog, var foretaget på lister, der udover datoen for gennemlæsningen og en stikordsvis angivelse af grunden til gennemlæsningen, indeholdt nummeret på den indsatte, som brevet var til, og en oplysning om, hvorvidt brevet indeholdt penge.

I langt den overvejende del af de tilfælde, hvor breve var gennemlæst, var der tale om stikprøvekontrol, breve uden afsender eller breve med nuværende eller tidligere indsatte som afsendere. Jeg har lagt til grund, at der i alle de tilfælde, hvor der som grund til gennemlæsningen er angivet et navn og/eller en postbox-afsenderadresse, har været tale om afsendere, der var anstalten bekendt som nuværende eller tidligere indsatte, eller tale om adresser, som anstalten bekendt tilhørte institutioner under kriminalforsorgen.

I en lang række tilfælde består notatet i en angivelse af, at det har været et "tykt brev" eller lignende. Ifølge anstalten dækker denne betegnelsen over breve/småpakker, der er åbnet for at konstatere, om det er en brevforsendelse eller en pakke.

Efter min gennemgang af notaterne kan jeg konstatere, at de fastsatte bestemmelser om notatpligt efterleves. Jeg har kun i 3 tilfælde ud af de 315 notater ikke umiddelbart kunnet forstå grunden til den foretagne gennemlæsning. Disse tilfælde giver mig dog ikke anledning til at foretage noget.

Jeg modtog et enkelt notat om tilbageholdelse af breve i henhold til § 6 i cirkulære om de indsattes adgang til brevveksling og besøg. Brevet var sendt fra en indsat på Københavns Fængsler til en indsat på Statsfængslet i Vridsløselille og indeholdt ifølge notatet en opfordring til at påvirke et vidne i en verserende straffesag. Brevet blev afleveret til politiet.

Der skal efter § 6, stk. 3, ske fornødent notat om tilbageholdelsen med oplysning om grunden. Afsenderen skal underrettes om tilbageholdelsen og begrundelsen herfor, medmindre formålet med tilbageholdelsen herved forspildes.

Det fremgår ikke af notatet, om afsenderen er blevet underrettet om tilbageholdelsen og begrundelsen herfor. Det er min opfattelse, at det ville være naturligt at lade denne oplysning indgå som en del af indholdet af det notat, der skal foretages efter § 6, stk. 3.

I øvrigt har notatet ikke givet mig anledning til bemærkninger.

Jeg modtog 50 kopier af breve til ansøgere, der efter cirkulærets § 12 havde fået afslag på deres ansøgning om tilladelse til at besøge indsatte i fængslet. Disse breve udgør det notat, som anstalten skal foretage i henhold til cirkulærets § 12, stk. 4, når besøg nægtes. Jeg har modtaget notater for en periode fra den 1. november 1990 til den 1. november 1991. Anstalten har oplyst, at notaterne opbevares i et besøgscharteque, der vedrører den enkelte indsatte, og at dette charteque destrueres ved den indsattes løsladelse. Jeg modtog derfor kun kopier vedrørende afslag på besøg hos aktuelle indsatte.

Ved min gennemgang af notaterne har jeg ikke foretaget en nærmere undersøgelse af grundlaget for de meddelte afslag på besøgstilladelse.

Efter cirkulærets § 12, stk. 2, kan besøg af bestemte personer forbydes af institutionens leder, hvis der søges opretholdt en tilknytning, der hidrører fra studiebesøg og lignende. Tilsvarende gælder, såfremt tilknytningen i det væsentlige hidrører fra fælles anstaltsophold.

Efter cirkulærets § 12, stk. 3, kan besøg af bestemte personer i øvrigt forbydes af institutionens leder, "såfremt det i det enkelte tilfælde skønnes påkrævet af ordens- og sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold."

I ingen af de notater, som jeg har haft til gennemsyn, har anstalten angivet, om besøgstilladelsen er nægtet i henhold til bestemmelsen i § 12, stk. 2, eller § 12, stk. 3, eller eventuelt med hjemmel i begge bestemmelser. Anstalten har blot gengivet de faktiske oplysninger, som fængslet har lagt til grund for afgørelsen. Endvidere har fængslet i enkelte tilfælde, når fængslet havde henvist til, at ansøgeren havde

en verserende sag, oplyst vedkommende om, at han kunne rette henvendelse på ny, når den verserende sag var afsluttet.

I henhold til forvaltningslovens § 22 skal afgørelser, der meddeles skriftligt, og som ikke giver parten fuldt ud medhold, være ledsaget af en begrundelse. Efter forvaltningslovens § 24 skal afgørelsen 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.

Anstalten har hverken henvist til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, eller angivet de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Jeg henstiller, at anstalten for fremtiden sikrer, at afgørelser om nægtelse af besøgstilladelse er begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24. Jeg udbeder mig underretning om, hvad anstalten foretager i anledning af min henstilling.

I tilslutning til min gennemgang af det foreliggende rapportmateriale vedrørende anvendelse af håndjern og magtanvendelse og de foreliggende notater vedrørende anbringelse i enrum beder jeg oplyst, om den forskel, der tilsyneladende eksisterer mellem praksis i Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Horsens ved anvendelse af de omtalte tvangsindgreb, giver direktoratet anledning til at foretage noget med henblik på at sikre, at der følges en mere ensartet praksis.

16. Opfølgning.

Jeg udbeder mig underretning om resultatet af de overvejelser og foranstaltninger, som direktoratet og statsfængslet foretager i anledning af de ovennævnte henstillinger m.v.

17. Underretning.

Folketingets Retsudvalg og Statsfængslet i Horsens modtager en genpart af denne redegørelse."

9-2. Forvaltningsret 115.1. – Retspleje 38.6. – Strafferet 3.7. (*1)
Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

A, der i underretten var idømt 4 dagbøder á 150 kr., klagede bl.a. over, at han efter at have søgt om tilladelse til at anke underrettens dom til landsretten i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 3, var blevet indkaldt til afsoning af bødeforvandlingsstraffen, førend Justitsministeriet havde truffet afgørelse i anledning af ansøgningen om anketilladelse.

Ombudsmanden udtalte, at politimesteren, såfremt han iværksætter fuldbyrdelsen, uanset at den domfældte har ansøgt om anketilladelse, skal sørge for, at den domfældte vejledes om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident om udsættelse eller standsning af straffuldbyrdelsen. Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at sørge for, at der tilrettelægges en procedure således, at der ikke tages skridt til at fuldbyrde en dom, som er søgt anket, uden at den domfældte vejledes om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4. (J. nr. 1991-1712-610).

A, der i underretten var idømt 4 dagbøder á 150 kr., klagede bl.a. over, at han, der havde søgt om tilladelse til at anke underrettens dom til landsretten efter bestemmelsen i retsplejelovens § 962, stk. 3, var blevet indkaldt til afsoning af bødeforvandlingsstraffen, førend Justitsministeriet havde truffet afgørelse i anledning af ansøgningen om anketilladelse.

I anledning af klagen udtalte politimesteren bl.a. følgende:

"...

(A) har den 20. maj 1991 ansøgt Justitsministeriet om tilladelse til at anke dommen.

En sådan ansøgning har ikke opsættende virkning på fuldbyrdelsen af straffen. Ifølge retsplejelovens § 962, stk. 4, kan landsrettens

præsident bestemme, at fuldbyrdelsen skal udsættes eller standses. Jeg har ikke modtaget en sådan besked fra landsrettens præsident. Det har derfor ikke været i strid med lovgivningen at tilsige (A) til afsoning, selv om han ikke havde fået svar på sin ansøgning om anketilladelse.

Det skal dog tilføjes, at dersom man på bødekontoret, der har udfærdiget tilsigelsen, havde vidst, at ansøgningen var indgivet, ville man ikke havde afsendt tilsigelsen.

(A) har ikke straks givet underretning til mit embede om, at han havde sendt en ansøgning om anketilladelse til Justitsministeriet.

Den 25. juni 1991 modtog embedet en kopi af Justitsministeriets skrivelse af 24. juni 1991 til (A) med anmodning om en udtalelse. Denne skrivelse er blevet indført i ordenspolitiets journal, men ved en fejl har bødekontoret, der administrerer fuldbyrdelsen af dommen, ikke fået besked herom.

Derfor blev der ikke taget skridt til at sætte fuldbyrdelsen i bero, før embedet modtog skrivelsen af 22. august 1991 retur fra (A) med nogle håndskrevne påtegninger alt i fotokopi, en anmodning fra Justitsministeriet om en udtalelse og en telefonopringning fra Folketingets Ombudsmand. (A) fik derefter overbragt en besked om, at han ikke skulle møde til afsoning. . . ."

Statsadvokaten udtalte under henvisning til denne redegørelse, at hun fandt det uheldigt, at politimesteren havde truffet afgørelse om fuldbyrdelse af dommen, selv om A ved forkyndelsen af dommen havde tilkendegivet, at han ville anke den.

For så vidt angik spørgsmålet om indkaldelse til afsoning af bødeforvandlingsstraffen under Justitsministeriets behandling af ansøgningen om anketilladelsen, tiltrådte ministeriet statsadvokatens udtalelse.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"...

Retsplejeloven indeholder bl.a. følgende regler om fuldbyrdelse af straffedomme:

§ 997, stk. 1.

"Politimesteren drager omsorg for straffedommens fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser, derunder erstatning til den skadelidte, for så vidt denne begærer det. Han står herved under statsadvokatens overtilsyn."

§ 999, stk. 1.

"En straffedom kan ikke fuldbyrdes, før fristen for anke efter lovens almindelige regler er udløbet, eller ankeafkald er meddelt.

Stk. 3. For bødedomme, som ikke kan ankes, og bødeafgørelser efter § 936 gælder en fuldbyrdelsesfrist på 3 dage, medmindre en længere frist fastsættes i medfør af borgerlig straffelov. . . ."

Afgørelsen om, at straffedommen kan fuldbyrdes, træffes efter disse regler af politimesteren.

Statsadvokaten anførte i sin udtalelse i anledning af Deres klage til mig, at hun fandt det uheldigt, at politimesteren havde truffet afgørelse om fuldbyrdelse af dommen, selv om De ved forkyndelsen af dommen havde tilkendegivet at ville anke den. Justitsministeriet henholdt sig hertil.

Jeg kan tilslutte mig statsadvokatens og Justitsministeriets opfattelse, idet jeg går ud fra, at det afgørende for den opfattelse, som myndighederne har givet udtryk for, er, at iværksættelsen af fuldbyrdelsen ikke af politimesteren var stillet i bero.

Politimesteren har i sin udtalelse bl.a. henvist til, at det efter retsplejelovens § 962, stk. 4, er landsrettens præsident, der, når begæring om tilladelse til anke bevisligt er indgivet til justitsministeren, kan bestemme, at fuldbyrdelsen skal udsættes eller standses.

Som det fremgår af sagen, er det ikke sædvanlig praksis, at Justitsministeriet vejleder domfældte, der søger om anketilladelse i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 3, om muligheden for at søge landsrettens præsident om udsættelse med fuldbyrdelsen.

I en tidligere sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1972, s. 243, har ombudsmanden udtalt sig vedrørende spørgsmålet om fuldbyrdelse af straf, når der er indgivet ansøgning om tredjeinstansbevilling, efter at landsretten har afsagt dom som 2. instans. Efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 966, stk. 1, 3. pkt., jf. § 962, stk. 3 (nu retsplejelovens § 966, stk. 2), træffer Højesterets præsident afgørelse om udsættelse eller standsning af dom-

mens fuldbyrdelse, når ansøgning om tredjeinstansbevilling bevisligt er indgivet til justitsministeren. Som følge af denne sag modtog ombudsmanden underretning om, at Justitsministeriet i cirkulærskrivelse af 26. oktober 1973 til politiet og anklagemyndigheden havde anført følgende:

"Uanset at en domfældt har indgivet ansøgning til Justitsministeriet om tilladelse til at anke en af landsretten som ankeinstans afsagt straffedom til Højesteret, kan dommen fuldbyrdes, når fuldbyrdelsesordre foreligger.

For så vidt angår varetægtsfanger eller strafafsonere iværksættes henholdsvis fortsættes afsoningen.

For så vidt angår domfældte på fri fod afgøres det efter en konkret vurdering om fuldbyrdelse skal iværksættes.

I alle tilfælde, hvor fuldbyrdelsen iværksættes eller fortsættes, uanset at der er indgivet ansøgning om 3. instansbevilling, skal domfældte gøres bekendt med reglerne i retsplejelovens § 966, stk. 1, jf. § 962, stk. 3. Begæres spørgsmålet om udsættelse eller standsning af fuldbyrdelsen indbragt for Højesterets præsident, fremsendes sagen af vedkommende politimester, i København politidirektøren, gennem statsadvokaten til rigsadvokaten til forelæggelse for Højesterets præsident.

Påbegyndt afsoning afbrydes, når Højesterets præsident bestemmer det, eller når anketilladelse foreligger."

Som anført ovenfor er det ikke sædvanlig praksis, at politiet eller Justitsministeriet vejleder domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4. Jeg finder ikke grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke giver en sådan vejledning, hvis myndighederne påser, at der ikke tages skridt til straffens fuldbyrdelse.

Jeg vil i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at iværksætter politimesteren fuldbyrdelsen, uanset at den domfældte har søgt om anketilladelse, skal politimesteren sørge for, at domfældte vejledes om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident efter reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

Politimesteren . . ., Statsadvokaten . . . og Justitsministeriet er underrettet om ovenstående.

Jeg har henstillet til Justitsministeriet at sørge for, at der tilrettelægges en procedure således, at der ikke tages skridt til at fuldbyrde en dom, som er søgt anket til landsretten, uden at den domfældte vejledes om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

Jeg har udbedt mig underretning om, hvad Justitsministeriet foretager i anledning af min henstilling."

I skrivelse af 8. december 1992 meddelte Justitsministeriet, at ministeriet havde udsendt en cirkulærskrivelse af samme dato til politiet om udsættelse af straffuldbyrdelse, når der er ansøgt om anketilladelse. I cirkulærskrivelsen er bl.a. anført følgende:

". . .

Hvis politimesteren (politidirektøren) iværksætter fuldbyrdelsen af en straffedom, selv om der er ansøgt om anketilladelse, *skal politiet vejlede domfældte* om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident eller Højesteret om udsættelse eller standsning af fuldbyrdelsen.

2. Som oftest vil det imidlertid være mest praktisk, at politimesteren (politidirektøren) selv træffer afgørelse om at udsætte eller standse fuldbyrdelsen, når der er ansøgt om anketilladelse, således at dette spørgsmål ikke behøver at blive forelagt for retten.

For så vidt angår fuldbyrdelse af idømte *bøder*, bør politimesteren (politidirektøren) sætte inddrivelsen i stå, indtil Justitsministeriets afgørelse foreligger.

For så vidt angår idømte ubetingede *frihedsstraffe*, vil der som regel – uanset om der er ansøgt om anketilladelse – gå nogen tid fra dommen, inden afsoningen kan påbegyndes. En ansøgning om anketilladelse behøver derfor normalt ikke umiddelbart at give anledning til særlige foranstaltninger med henblik på en udsættelse af fuldbyrdelsesproceduren. Hvis Justitsministeriets afgørelse undtagelsesvis ikke foreligger inden det tidspunkt, hvor afsoningen er beordret påbegyndt, bør politimesteren imidlertid sikre sig, at der ikke rent faktisk sker fuldbyrdelse.

Er der tale om varetægtsarrestanter eller strafafsonere, iværksættes henholdsvis fortsættes afsoningen normalt straks efter dommen, og i disse tilfælde må domfældte vejledes som nævnt under punkt 1.

3. For så vidt angår domme om ubetinget *frakendelse af førerretten eller andre rettighedsfrakendelser* er der næppe hjemmel til administrativt at suspendere en ved dom fastsat frakendelse. I disse tilfælde må domfældte derfor vejledes som nævnt under punkt 1.

4. Begæres spørgsmålet om udsættelse eller standsning af fuldbyrdelsen indbragt for landsrettens præsident eller Højesteret, fremsender politimesteren (politidirektøren) sagen til retten gennem vedkommende statsadvokat og – hvis sagen skal forelægges for Højesteret – rigsadvokaten.

En påbegyndt afsoning afbrydes, når landsrettens præsident/Højesteret bestemmer det, eller når anketilladelse foreligger.

5. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 26. oktober 1973 om fuldbyrdelse af straffedomme, når en domfældt ansøger om tilladelse til at indbringe dommen for Højesteret som 3. instans, ophæves."

Jeg meddelte Justitsministeriet, at jeg havde taget den udsendte cirkulærskrivelse til efterretning.

NOTER: (*1) Jf. FOB 1972, s. 243.

9-3. Familieret 33.2. – Forvaltningsret 113.2 – 1133.2.

Udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. Partshøring. Påstået advokatpålæg.

Højesteret tilkendte moderen B forældremyndigheden over datteren D; Faderen A blev af Højesteret tilkendt forældremyndigheden over sønnen C. A og C var bosiddende i Texas, USA, hvor A ved dom havde fået tilkendt forældremyndigheden over D.

Civilretsdirektoratet (CD) tilsluttede sig statsamtets (S's) afgørelse om afvisning af samkvemsret for A med D dels under henvisning til A's manglende samarbejdsvilje med hensyn til B's samkvem med C dels under henvisning til faren for, at A ville bringe D ud af landet. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere denne afgørelse.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke holdepunkter for at antage, at S skulle have pålagt A at antage en advokat.

Sagens dokumenter fandtes ikke at give belæg for at antage, at sagsbehandleren i S under samværsbesøgene i S skulle have taget parti for B.

Ombudsmanden fandt, at S før sin afgørelse burde have afventet A's skriftlige bemærkninger i forbindelse med partshøring over en skrivelse fra B. CD burde have påtalt dette forhold.

CD burde have partshørt A over et notat udarbejdet af S i forbindelse med CD's behandling af sagen.

Ombudsmanden kunne under henvisning til faren for, at A tog D med ud af landet, ikke kritisere, at samværsbesøgene blev gennemført i S. (J. nr. 1990-800-63).

A er israelsk statsborger og har fast bopæl i USA. Den 15. december 1980 indgik A ægteskab med B, der er dansk statsborger. Vielsen fandt sted i Det mosaiske Trossamfunds synagoge i København. A og B har to børn, C, der er født den 22. juli 1982, og D, født den 29. november 1984.

I 1980 tog A og B ophold i Texas. I marts 1988 rejste B til Danmark med børnene.

I april 1988 anlagde B separationssag ved Retten i Y-by. B nedlagde påstand om, at hun fik forældremyndigheden over begge børn. A nedlagde påstand om, at forældremyndigheden over begge børn blev tillagt A, subsidiært at A fik forældremyndigheden over C.

Ved dom af 13. oktober 1988 fik B forældremyndigheden over D og A forældremyndigheden over C. Samtidig blev A og B separeret. Dommen blev stadfæstet ved Østre Landsrets

dom af 13. december 1988 og Højesterets dom af 1. maj 1989.

Retten i Y-by afsagde den 26. april 1990 dom, hvorved A og B blev skilt. Forældremyndigheden over D tildeltes B, mens A fik forældremyndigheden over C.

Den 15. september 1988 anlagde A skilsmissesag ved Retten i X-by, Texas. Retten i X-by tillagde den 26. marts 1990 A forældremyndigheden over begge børn.

Den 11. maj 1988 indgav A ansøgning til et statsamt om ret til samvær med børnene. I perioden den 19. maj 1988 til den 23. april 1989 havde A ret til personligt samvær med børnene. Besøgene blev gennemført enten på overrabiner H's kontor eller i statsamtets lokaler og betinget af, at A deponerede sit pas i statsamtet eller hos sin danske advokat. Disse vilkår blev fastsat på grund af B's frygt for, at A skulle føre børnene ud af landet.

De fleste af samværsmøderne blev gennemført under tilstedeværelse af B samt en fuldmægtig fra statsamtet. Sidstnævnte har udarbejdet notater om de samværsmøder, hun har overværet. Om et samværsmøde den 1. juli 1988 noterede hun bl.a. følgende:

"...

Sagen er meget tilspidset mellem ægtefællerne. Manden beskylder hustruen for alverdens ting, kidnapning, manglende vilje til at samarbejde omkring børnene herunder specielt religiøse forhold. Manden truer hustruen, truer flere gange med, at hun vil komme til at fortryde sine handlinger. Han vil få sin ret i den sidste ende, det kan hun være sikker på. Manden bebrejder hustruen at hun ikke har givet ham billeder af børnene. Dette virker urealistisk, idet manden kommer direkte fra hjemmet og det skulle være mærkeligt om hustruen havde fjernet alle billeder. Under dette påskud truer manden at tage billeder af børnene, han stiller dem enkeltvis op ad en hvid væg og tager et billede af hver samt et hvor de er sammen. Hustruen bliver meget bange ved dette, idet hun mener manden vil bruge billerne til at få lavet nye pas til børnene for at kunne tage dem med ud af landet.

Hustruen virker panisk angst og denne angst virker efter referentens mening velbegrundet, da hustruen ikke direkte modsætter sig fotograferingen, mener referenten ej heller at kunne gøre det. Såfremt hustruen havde sagt nej til dette, mener referenten at kunne have grebet ind."

Om samværsmøde den 15. august 1988 noterede hun bl.a. følgende:

"...

Manden er, meget vred, stemningen er meget trykkende, hustruen er meget nervøs og ængstelig over, hvad manden kan finde på, idet han truer hende på forskellig vis. Han udtaler for eksempel at han nok skal få sin vilje om ikke med det gode, så vil han tage andre midler i brug. Han beskylder hustruen for at have kidnappet børnene, men at han nok skal få sin ret på den ene eller anden måde.

Mødet var meget ubehageligt og må egentlig også være det for børnene, idet manden brugte megen tid på at skælde ud på hustruen."

Om samværsmøde den 29. august 1988 noteredes følgende:

"...

Referent overværede mødet mellem faderen og børnene. Samværet gik godt, børnene viser glæde ved at være sammen med faderen. Hustruen forlod lokalet under mødet idet (E) har tilskyndet hende dette. Hustruen var dog meget nervøs, selv om referenten var til stede. Hustruen tog ophold lige uden for døren på en stol.

Faderen ansøger i slutningen af mødet om samvær med børnene alene på grund af jødiske højtid den 12. og 13. september. Han ønsker at få børnene søndag aften den 11. og aflevere dem igen onsdag morgen, idet højtiden slutter kl. 21.00 hvis dette er for sent et tidspunkt at bringe børnene tilbage på. Manden rykker endvidere for skriftligt afslag på tidligere afslag på samvær med børnene alene. Referenten lover at fremskynde dette.

Referenten gjorde manden opmærksom på, at han ikke har besvaret statsamtets henvendelse af 29. juni 1988 om børnebidrag samt hustrubidrag. Manden oplyser, at der overhovedet ikke kan være tale om at han vil betale bidrag og han vil ej heller udfylde øk-skema, som er tilsendt hans advokat. Han gjorde endnu engang opmærksom på, at hustruen har kidnappet børnene fra ham i USA, hvorfor der ikke kan blive tale om noget bidrag fra ham. Han vil overveje sagen, når dom er afsagt."

Mens separationssagen verserede, anmodede A om, at samværsbesøgene blev af længere varighed end nogle timers samvær, samt at A kunne være alene med børnene. Statsamtet afslog disse anmodninger, bl.a. ved skrivelse af 1.

september 1988, hvori det blev bestemt, at "(A's) ret til samvær skal udøves som hidtil, indtil endelig dom foreligger." Ved denne afgørelse lagde statsamtet bl.a. vægt på "det under sagens forløb passerede herunder navnlig under samværsmøderne i statsamtet."

Om samværsmøde den 5. september 1988 anførte fuldmægtigen følgende:

"Hustruen ønsker ved mødets start ikke at forlade lokalet, som hun ellers har gjort ved de sidste samværsmøder efter råd fra (E). Hustruen oplyser, at manden ved møde i stueetagen inden referenten kom til stede udtalte til børnene, at de snart skal med til Texas.

Da referenten kom til stede og fulgte ægtefællerne og børnene til mødeværelset var stemningen mellem ægtefællerne meget ophidset. De skændes højlydt og råber hen over hovedet på børnene, manden råber meget højt og beskylder hustruen for alverdens ting.

Referenten bliver nødt til at bede hustruen forlade lokalet, idet samværsmødet ellers må afbrydes. Dette protesterer manden voldsomt imod og situationen kan meget vel udvikle sig til korporlig strid om børnene, såfremt hustruen prøver at gå med dem. Hustruen og manden kan slet ikke være i lokalet samtidig, hustruen accepterer at forlade lokalet. Situationen var meget belastende for børnene. Såfremt samvær fremover udarter sig således må det ophæves af hensyn til børnene.

Hustruen oplyste inden hun forlader lokalet at hun ikke ønsker flere samværsmøder fastsat før dom er afsagt, idet hun mener manden påvirker og forvirrer børnene med sin snak om Texas o.s.v.

Manden udtalte i referentens nærværelse, at hustruen skal være forsigtig, hun bliver snart "berømt", vil komme i aviser og lignende. Hustruen bliver meget opskræmt over dette, ved ikke hvad manden mener. Manden oplyser dog at alt hvad han vil foretage sig er lovlige ting.

Da manden, børnene og referenten er alene undersøger manden (C) for rifter og skrammer. Han finder en meget lille overfladisk rift, som efter krads fra en negl. (C) er ikke særlig interesseret i at svare, men udtaler at det er hustruen der er kommet til at kradse ham. Efter mødet kommer hustruen tilstede for at hente børnene. Referenten spørger hustruen hvordan (C) har fået den lille rift som har ophidset manden så meget. Hustruen siger det er (D) der har haft lange negle og er kommet til at kradse ham under leg. Hustruen har nu klippet neglene. (D) har ligeledes en lille rift som hustruen siger (C) har påført hende.

Manden spørger hvad han kan gøre ved dette. Referenten oplyser ham at det er socialforvaltningen, som har tilsyn med børns levevis, men at ingen formentlig vil reagere på så lille og overfladisk rift. Dette synes manden er for galt, idet dette ikke er første gang hustruen har kradset børnene."

I en erklæring af 8. september 1988 til brug for forældremyndighedssagen konkluderede cand.psych. E følgende om B's og A's egnethed som forældre:

"Begge forældre kunne udøve forældremyndigheden. Dog er (C's) tilknytning til faderen stærk og uafviselig. (C) giver udtryk for vrede overfor moderen og provokerer hende synligt. (D) viser nogenlunde samme tilknytning til mor som til far. Hun provokerer ikke moderen i samme grad som (C) gør, hvorfor konflikterne (naturlige) mellem Mor og (D) har et mere almindeligt præg.

Moderens forklaringer om, at faderen ikke har beskæftiget sig seriøst med børnene, synes ikke at være i overensstemmelse med de faktiske forhold, idet der er en endog stærk tilknytning, indlevelsesevne og forståelse dem i mellem. Sådanne bånd knyttes ikke af ingenting.

Da faderen viser den største modenhed og indsigt i børnene ville børnene være velplacerede hos ham. Dertil kan indvendes, at moderen ville have uendelig svært ved at leve med denne løsning, hvorfor den gode og bæredygtige tilknytning mor og datter i mellem kunne pege mod, at hun får forældremyndigheden over (D).

Yderligere må vægtes de vanskelige samværsmuligheder, således at den mindst dårlige løsning for børnene må blive en separation til fordel for (C's) uafviselige behov for sin far og (D's) tilhørsforhold til moderen. Børnene har hver især mere brug for den rigtige voksne end for hinanden. Det er ligeledes vigtigt, at børnene bevarer kontakt med hinanden og med den forældre, hos hvem de ikke bor. Børnene har brug for at vide, at de har 2 forældre."

Den 30. november 1988 henvendte en af A's bekendte sig på A's vegne telefonisk til statsamtet med anmodning om, at A fik samværsret med børnene i førstkommende weekend efter den 2. december 1988, hvor A ville komme til landet.

I skrivelse af 2. december 1988 meddelte statsamtet A, at han kunne få samværsret søndag den 4. december 1988 fra kl. 9.30 til kl. 18.00 på betingelse af, at han deponerede sit pas hos sin advokat.

Den 2. december 1988 ringede A til fuldmægtigen i statsamtet. Ifølge dennes notat om samtalen forløb samtalen på følgende måde:

"...

Manden ringer.

Han er meget vred over at skulle betale (F) for arbejde vedrørende samværssagen. Hans ven har bedt statsamtet om at træffe afgørelse uden om advokaten for at spare penge til advokat.

Dette er også rigtigt. Vennen spurgte, om dette kunne lade sig gøre. Til dette svarede referenten, at når (F) var advokat også i samværssagen, kan statsamtet ikke skiftevis arbejde sammen med og uden om advokaten. Manden må gøre advokaten klart, at han fremover kun skal repræsentere ham i ægteskabssagen. Både advokaten selv samt hustruens advokat, (G), har klart tilkendegivet over for referenten, at manden er repræsenteret ved (F) i samværssagen. (G) og (F) har da også drøftet sagen løbende og så sent som torsdag aften drøftet den konkrete aftale om samvær søndag 04.12.

..."

I skrivelse af 15. december 1988 meddelte statsamtet advokat F, at A havde meddelt, at han ikke længere repræsenterede ham i "den for statsamtet verserende samværssag, men fremover kun i ægteskabssagen."

Ved skrivelse af 13. februar 1989 anmodede advokat F statsamtet om aktindsigt i "samtlige notater, herunder telefonnotater under samværssagen". Vedlagt skrivelsen var en fuldmagt underskrevet af A om at modtage de nævnte akter.

Anmodningen blev imødekommet af statsamtet, der med skrivelse af 17. februar 1989 sendte advokat F de ønskede akter.

Efter Højesterets dom den 1. maj 1989 fik A udleveret C.

Den 8. maj 1989 ansøgte en ansat ved den amerikanske ambassade i København telefonisk statsamtet på A's vegne om, at A fik samværsret i en uge med D med henblik på, at han kunne besøge sine forældre i Israel med begge børn.

Denne anmodning blev forelagt B, som i skrivelse af 10. maj 1989 modsatte sig, at D kom på besøg en uge. B mente, at det ville være skadeligt for D, at hun pludselig skulle bo hos sin far og C nu. Både D og C trængte efter hendes opfattelse til at få begivenhederne lidt på afstand. Hun sluttede sit indlæg af på denne måde:

"...

Det, jeg gerne ville opnå ved et evt. møde imellem os var et løfte fra begge sider (og jeg afgiver villigt mit nu med det samme) om, at vi kunne ringe og skrive til modpartens barn ((A) til (D) og jeg til (C)) uden nogen form for censur eller anden indblanding fra den voksnes side. Ligeledes ville jeg også foreslå, at vi sender fotos af børnene og i korte træk fortæller om deres liv og dagligdag, børnehave, skole osv., f.eks. en gang pr. måned eller hver anden måned. Jeg erklærer mig villig til at gøre dette, og ønsker at høre, om (A) er parat til at gøre det samme for (C's) vedkommende."

I skrivelse af 11. maj 1989 gentog A den mundtlige samværsanmodning fra den amerikanske ambassade. Samtidig bad A om en samværsresolution gældende for en længere periode vedrørende D. Denne resolution skulle gælde halvdelen af ferien, jødiske helligdage og weekends.

I skrivelse af 17. maj 1989 tilbød statsamtet A og B børne- og familiesagkyndig rådgivning med henblik på en løsning af konflikten vedrørende samværsret. Første møde blev fastsat til den 23. maj 1989.

I skrivelse af 22. maj 1989 afslog A rådgivningstilbudet samt fastholdt sin anmodning om samvær med D. Endvidere oplyste A, at B var velkommen til at være sammen med C, hun kunne blot ringe eller skrive herom. På dette tidspunkt opholdt A sig i Danmark.

B deltog den 23. maj 1989 i rådgivningsmøde i statsamtet. Hun foreslog, at børnene skulle være sammen 1½ måned årligt, og at samværet skulle foregå her i landet med 3 ugers samvær hos B og 3 ugers samvær hos A. Det var en forudsætning for samværet, at A's pas blev deponeret som hidtil. Endvidere skulle det være en betingelse, at A medbragte C til Danmark til samvær med B, før end A kunne få samvær med D.

Med skrivelse af 24. maj 1989 sendte statsamtet A en kopi af B's skrivelse af 10. maj 1989 samt af et referat af mødet den 23. maj 1989, idet A blev anmodet om skriftlige bemærkninger hertil.

I skrivelse af 26. maj 1989 afslog statsamtet A's ansøgning om 1 uges samværsret med henblik på et besøg i Israel. Som begrundelse for afgørelsen henviste statsamtet til følgende:

"...

Deres tidligere hustru har i skrivelse af 10. maj 1989 begrundet sin indstilling til Deres aktuelle ansøgning om samvær med (D) med, at (D) en gang har taget afsked med Dem og (C). Hun har i tiden herefter vist tegn på forvirring og utryghed med den hele situation. (D) er nu faldet til ro og har tilsyneladende affundet sig med, at De og (C) nu er i USA og at hun vil gense begge på et senere tidspunkt. Deres tidligere ægtefælle har under henvisning hertil ment at det er bedst for (D) ikke for tiden at se Dem og (C). Deres tidligere ægtefælle har i god tro oplyst (D) om Deres afrejse, idet De umiddelbart efter Højesteretsdommen angiveligt overfor hende har oplyst, at De hurtigst muligt ville forlade landet. De har ikke ønsket at oplyse hende om tidspunktet.

(En) psykolog har under mødet den 23. maj 1989 erklæret sig enig i betragtningen om, at det under hensyn til de foreliggende omstændigheder vil være bedst for (D) at det ansøgte feriesamvær ikke fastsættes.

..."

I skrivelse af 31. maj 1989 til statsamtet tilkendegav A, at han fandt en langsigtet samværsordning ønskelig. Samtidig kritiserede A, at statsamtet havde afslået hans anmodning om samvær med D og anførte, at afgørelsen byggede på "fabrikerede løgne" fra B.

Forinden havde A i en skrivelse, som jeg modtog den 27. maj 1989, klaget over, at statsamtet havde afslået at give ham samværsret med D samt over sagsbehandlingen i den forbindelse. Denne skrivelse samt bilag, jeg modtog nogle dage senere, bl.a. statsamtets skrivelse af 26. maj 1992, oversendte jeg til Civilretsdirektoratet til videre foranstaltning.

I en skrivelse af 11.juni 1989 fremsatte B bemærkninger til spørgsmålet om en permanent langsigtet samværsordning. Samtidig kommenterede hun A's indlæg af 31. maj 1989. Hun bestred, at hun skulle have afgivet urigtige oplysninger, tværtimod havde A på en række punkter fremstillet begivenhederne ukorrekt. Hun fandt, at A havde udvist en sådan modvilje mod at etablere en mundtlig kommunikation mellem børnene og mellem hende og C, at der ikke for tiden burde fastsættes samværsordning. I hvert fald burde samvær kun finde sted i Danmark og kun mod pasdeponering.

I skrivelse af 1. september 1989 ansøgte A statsamtet om samvær med D i perioden 6. oktober 1989 til 12. oktober 1989, mens A opholdt sig i Danmark. Samtidig erindrede A om sin henvendelse af 31. maj 1989.

Denne skrivelse blev forelagt B til udtalelse, og hun fremsatte sine bemærkninger hertil i en skrivelse af 12. september 1989. Hun modsatte sig fortsat samvær mellem A og D. Bl.a. henviste hun til, at hun talrige gange forgæves havde forsøgt at komme i telefonisk kontakt med C, samt til, at det ikke af A's henvendelse til statsamtet fremgik, om C fulgte med A under hans rejse til Danmark. Betingelsen for, at A fik samvær med D, måtte være, at hun fik samvær med C, samt at C og D kunne være sammen.

Denne skrivelse blev forelagt A, og en medarbejder ved den amerikanske ambassade meddelte telefonisk den 23. september 1989, at A ikke ville svare yderligere på B's forespørgsel om samvær med C. A havde talrige gange fortalt statsamtet, at B blot kunne henvende sig og aftale besøg.

Denne besked blev forelagt B telefonisk. B fastholdt på denne baggrund sin modstand mod, at A fik samvær med D. Hun uddybede sin opfattelse i en skrivelse af 26. september 1990. Bl.a. henviste hun til, at A flere gange havde truet med, at hun ville blive arresteret for bortførsel, hvis hun tog til USA, og at hun derfor under ingen omstændigheder ville gennemføre samvær med C dér.

B's skrivelse af 26. september 1990 blev sendt A til udtalelse. A meddelte i skrivelse af 5. oktober 1989, at tilbudet om, at B kunne have samvær med C, når hun bad om det, stod ved magt. Hun skulle blot oplyse, hvornår hun kom.

Statsamtet afslog i skrivelse af 10. oktober 1989 A's anmodning om samvær med D. Statsamtet henviste til følgende:

"...

Deres fraseparerede hustru udtalte da over for statsamtet, at hun modsætter sig Deres ansøgning om samvær med (D), medmindre hun samtidig kan få samvær med (C). Dette begrundede hun med, at De gentagne gange både før og efter højesteretsdommens afsigelse har truet hende med at ville tage (D) med ud af landet. De skal angiveligt også have udtalt dette over for børnene. Deres fraseparerede hustru mener således, at den eneste sikkerhed mod, at dette

sker, er, at begge forældre har samvær på samme tidspunkt med det barn, som den anden forælder har forældremyndigheden over.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på disse forhold og har således, også under hensyn til Deres manglende samarbejdsvilje med hensyn til Deres fraseparerede hustrus ønske om samvær med (C) her i landet (som tidligere lovet af Dem), ikke fundet at kunne bortse fra, at der er risiko for, at De kunne gøre alvor af Deres trusler om at bringe (D) ud af landet.

..."

Med skrivelse af 31. oktober 1989 oversendte jeg en klage fra A over statsamtets ovennævnte afgørelse til Civilretsdirektoratet, samt over, at direktoratet ikke havde etableret en langsigtet samværsordning for A med D.

I en skrivelse af 26. november 1989 til Civilretsdirektoratet påpegede B, at A var udeblevet fra mødet den 23. september 1989, og at A desuden i det hele havde vist sig uvillig til at medvirke til, at der blev etableret en generel samværsordning, der kunne omfatte begge børn.

Statsamtet meddelte i skrivelse af 1. februar 1990 Civilretsdirektoratet, at amtet henholdt sig til afgørelserne af 26. maj 1989 og 10. oktober 1989. Samtidig vedlagde statsamtet et notat ligeledes af 1. februar 1990 udarbejdet af fuldmægtigen om statsamtets sagsbehandling. Hun anførte bl.a.:

"...

De notater, klageren hævder ikke at være bekendt med inden retssagen, var efter begæring tilsendt hans advokat, og klageren kan ikke have undgået at se, at der blev taget notater.

Klageren er vejledt om reglerne om samvær.

Spørgsmålet om det enkelte lands preference for egne statsborgere er nævnt perifert i forbindelse med diskussion af international ret, anerkendelse af domme og afgørelser etc.

Jeg talte ikke med (C) overhovedet ved samværet i statsamtet den 5. september 1988, ejheller om riften. Jeg var af min overreferent blevet pålagt alene at være til stede for at overvåge, at alt forløb roligt,og for at forebygge bortførelsesrisiko. Jeg sagde ved dette og øvrige samværsmøder så vidt muligt intet. På grund af den ophidsede stemning i lokalet forklarede jeg hustruen, da hun oprevet kom ind ved samværets ophør, hvad det drejede sig om. Hustruen svarede, at (D) var kommet til at rive (C) med sine negle, da børnene tumlede. Hustruen havde nu klippet (D's) negle, så dette ikke gentog sig.

Det bemærkes, at klageren jævnligt under samtaler og møder truede hustruen med, at hun skulle holde øje med aviserne; snart ville hun blive berømt og hun og børnene være på forsiden af landets aviser. Han nægtede dog på forehold at redegøre for meningen hermed.

Samtlige samtaler foregik på engelsk, dog blev enkelte ord sagt på dansk i forbindelse med, at (D) ind imellem havde glemt nogle engelske ord.

Det har hele tiden indtil højesteretssagens afslutning været svært at opfatte, om klageren var repræsenteret af advokat (F) eller ej; ofte skrev eller henvendte de sig begge på samme tid. Jeg har – særligt da klageren er udenlandsk statsborger – vejledt ham om at søge sin advokats råd.

.....

Det har været overordentlig vanskeligt at kommunikere med klageren, der selvfølgelig, ikke har haft kendskab til dansk lovgivning og praksis, og som har haft vanskeligt ved at acceptere den tid, høring af modparten, overvejelse af sagen og sagens ekspedition i det hele må tage. Han har ejheller forstået, at statsamtet træffer sin afgørelse skriftligt og ikke mundtligt, og at der ikke gives mundtlige forhåndstilsagn om afgørelsens indhold. Endelig har det naturligvis besværliggjort den mundtlige kommunikation, at den i vidt omfang har foregået på engelsk og/eller gennem trediemand (ven af manden eller ambassadefunktionær). Som eksempel kan nævnes, at når klageren giver udtryk for, at jeg ikke tror ham, har jeg meget muligt oversat direkte fra dansk: "Det kan jeg da ikke tro!", hvilket ikke er udtryk for en "afgørelse" om et udsagns sandhed."

Civilretsdirektoratet meddelte A i skrivelse af 23. april 1990, at direktoratet ikke fandt grundlag for at kritisere statsamtets afgørelse, der blev stadfæstet med de meddelte begrundelser. Direktoratet fandt heller ikke grundlag for at kritisere statsamtets sagsbehandling og henviste herved til fuldmægtigens notat af 1. februar 1990. Samtidig anmodede direktoratet statsamtet om at fortsætte behandlingen af A's ansøgning af 11. maj 1989 om en løbende samværsordning med D.

I klagen til mig fastholdt A sin kritik af statsamtets behandling af sagen. A påpegede, at sagsbehandleren har handlet ensidigt til fordel for B's interesser, pålagt A at lade sig repræsentere ved advokat under samværssagen samt

undladt at forelægge A de notater, der blev udfærdiget under samværsbesøgene i statsamtet. A har videre anført, at samværsbesøgene i perioden maj 1988 til april 1989 blev gennemført på en for A sårende og unødigt restriktiv måde. A klagede desuden over, at direktoratet ikke underkendte afslagene på A's ansøgning om fastsættelse af samvær med D.

Civilretsdirektoratet meddelte mig i skrivelse af 31. juli 1990, at direktoratet fortsat ikke fandt grundlag for kritik af statsamtets sagsbehandling.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

"1) Afgørelserne om, at De ikke kunne have samvær med (D).

Statsamtets afgørelser af 26. maj 1989 og 11. oktober 1989 blev truffet i henhold til myndighedslovens § 24, der har følgende indhold:

"**§ 24.** Statsamtet træffer efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed.

Stk. 2. Statsamtet kan afslå at fastsætte samværsret og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet."

Som det ses, beror afgørelser om samværsret på en skønsmæssigt præget vurdering. Sådanne afgørelser kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet grundlag for at kritisere afgørelserne om at nægte Dem samvær med (D) i maj 1989 og oktober 1989.

Jeg har herved ligesom statsamtet og direktoratet lagt vægt på Deres manglende medvirken til at etablere en samværsordning mellem børnene og mellem (C) og (B).

2) Pålæg om at lade Dem repræsentere ved advokat.

Af sagens oplysninger fremgår, at (fuldmægtigen) den 2. december 1988 under en telefonsamtale med Dem tilkendegav, at det var mest hensigtsmæssigt, om De lod advokat (F) varetage Deres interesser såvel i separationssagen som i samværssagen. Af notatet ses, at (fuldmægtigen) under samtalen bad Dem gøre det klart for advokat (F), at De ikke ønskede hans medvirken i samværssagen. I skrivelse af 15. december 1988 gav statsamtet desuden advokat (F) besked om, at statsamtet fremover ville forhandle direkte med Dem om samværsspørgsmål.

Herefter finder jeg ikke holdepunkter for at antage, at statsamtet skulle have pålagt Dem at antage advokat i samværssagen, og har derfor ikke grundlag for kritik af statsamtet for så vidt angår denne del af Deres klage.

3) Amtsfuldmægtigens optræden under sagen.

De har givet udtryk for, at (fuldmægtigen) under sagen har optrådt partisk til fordel for Deres tidligere hustru. Bl.a. har dette givet sig udtryk i notaterne fra samværsbesøgene i statsamtet.

Ved bedømmelsen af dette klagepunkt finder jeg, at det bør tages i betragtning, at Deres og (B's) sag har været usædvanlig følelsesmæssigt belastende både for Dem og hende, hvilket har givet sig udslag i hyppige og følelsesladede indlæg fra begge parter. Allerede af den grund har sagen været meget vanskelig at håndtere for statsamtet. En yderligere komplikation har været, at kommunikationen har været ført både på dansk og engelsk.

Når man ikke selv har overværet de refererede møder og episoder, er det for så vidt ikke muligt at konstatere, hvor dækkende og korrekte notaterne har været. Notaternes indhold og sprog giver imidlertid indtryk både af smidighed og en bestræbelse på, at de gjorte iagttagelser er blevet gengivet så neutralt og korrekt, som det under de givne meget besværlige forhold var muligt.

Det er naturligvis uheldigt og beklageligt, at De har fået det indtryk, at (fuldmægtigen) tog parti for (B), men jeg finder som anført ikke, at sagens dokumenter giver belæg for denne opfattelse.

4) Partshøring forud for statsamtets afgørelse af 26. maj 1989.

Ifølge forvaltningslovens § 19, stk. 1, må en myndighed ikke træffe afgørelse, før myndigheden forinden har gjort parten eller parterne bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og givet dem lejlighed til at udtale sig herom. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Statsamtet sendte i overensstemmelse med denne bestemmelse med skrivelse af 24. maj 1989 (B's) skrivelse af 10. maj 1989 samt referatet af mødet den 23. maj 1989 og bad om Deres skriftlige bemærkninger. Den 26. maj 1989 traf statsamtet afgørelse i sagen og lagde herved afgørende vægt på (B's) bemærkninger i skrivelsen af 10. maj 1989.

Efter min mening burde statsamtet have afventet Deres skriftlige bemærkninger, inden denne afgørelse blev truffet.

Civilretsdirektoratet burde efter min mening have påtalt ovennævnte forhold.

Jeg har gjort statsamtet og Civilretsdirektoratet bekendt med min opfattelse.

I klagen til mig har De gjort gældende, at statsamtets notater burde være forelagt Dem inden afgørelsen.

Hertil bemærkes, at Deres advokat den 13. februar 1989 med fuldmagt fra Dem søgte om og fik aktindsigt i de nævnte notater. På denne baggrund finder jeg ikke at kunne give Dem medhold i, at De ikke fik lejlighed til at gennemgå notaterne og fremsætte kommentarer hertil.

5) Partshøring forud for Civilretsdirektoratets afgørelse af 23. april 1990.

I forbindelse med Civilretsdirektoratets undersøgelse af Deres klage over statsamtets sagsbehandling modtog direktoratet et notat af 1. februar 1990 fra (fuldmægtigen).

Dette notat ses ikke at være sendt Dem til udtalelse, inden direktoratet traf afgørelse i skrivelse af 23. april 1990.

Dette forhold må anses for at være i strid med den under 4) omtalte bestemmelse i § 19, stk. 1, i forvaltningsloven.

Jeg har gjort Civilretsdirektoratet bekendt med min opfattelse.

6) Gennemførelse af samværsbesøg i statsamtet.

Jeg finder det for så vidt forståeligt, at De har fundet det stødende og uværdigt, at Deres samværsbesøg med (D) og (C) blev gennemført i statsamtet under overværelse bl.a. af en medarbejder fra statsamtet.

Det må imidlertid herved tages i betragtning, at statsamtet mente, at der forelå risiko for, at De ville fjerne børnene og tage dem med til USA. Denne risiko finder jeg blev bestyrket både ved de omstændigheder, hvorunder (B) og børnene ankom her til landet, ved de oplysninger, statsamtet modtog fra (B) samt ved de udtalelser, De selv er refereret for i (fuldmægtigens) notater. Det kan derfor efter min mening ikke bebrejdes statsamtet, at samværsbesøgene blev gennemført under forhold, som måtte anses for ubehagelige og belastende for både Dem og børnene."

9-4. **Forvaltningsret 113.1 – 1146.1 – 123.1 – 123.3 – 13.1 - 29.5. – Presse og radio 1. Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.**

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B.

Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold.

Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende. (J. nr. 1991-1577-619).

A klagede i skrivelse af 18. februar 1991 til Justitsministeriet over, at Politimesteren i X-by havde meddelt redaktionen, at ingen på politigården i X-by måtte udtale sig til journalist B, som var ansat på A og bl.a. dækkede bladets kriminalreportage.

A anførte i klagen:

"...

Det er dertil vort standpunkt, at det er (A) og ikke politiet, der alene tager stilling, hvilken medarbejder der i det daglige på avisens vegne henvender sig til politiet.

Alene af ovennævnte grund begærer vi politimesterens forbud til sine medarbejdere trukket tilbage.

Vi gør det også, efter at vi nøje har vurderet de argumenter, politimesteren mundtligt har fremført overfor undertegnede.

Politimesteren henviser til to konkrete sager, der har været behandlet i (A).

Den første var nogle artikler, der i uge 41 og 42 sidste år blev bragt i (A) i forbindelse med den afsluttende behandling af en sag, som Arbejdstilsynet havde rejst mod Statsfængslet (F). De fleste, men ikke alle artikler, er skrevet af (B). Det er anført, at journalisten har undladt at indhente kommentar fra politiet, hvilket vi må bestride, og det fremgår da også af artiklerne, at (A) har talt med alle berørte parter, klagerne, fængslets ledelse, politiets ledelse og Arbejdstilsynet.

Politimesteren har anført, at han i artiklerne har set et ønske om at mistænkeliggøre politiet, og han har i denne forbindelse nævnt en ledende artikel, som (A) bragte 14. oktober. Jeg har oplyst politimesteren om, at denne ikke var skrevet af redaktionen i (X-by).

Jeg må ydermere anføre min forundring over, at politimesteren genoptager denne sag, eftersom den på hans foranledning blev drøftet i oktober sidste år. Politimesteren reagerede med at nedlægge forbud til sine medarbejdere mod, at de udtalte sig til (A) 14. og 15. oktober, idet han anførte, at han ville forklare grunden hertil overfor den ansvarshavende redaktør (C) på hovedredaktionen i (Y-by).

Da (C) var bortrejst inviterede politimesteren (B) til en snak om forholdene mandag den 15. oktober og tilkendegav, at den normale kontakt mellem politiet i (X-by) og (A) derefter var genoptaget.

Det andet forhold, politimesteren har anført som årsag til manglende tillid til (B) er en artikel, der blev bragt 14. januar. Heri oplyses, at en mand har klaget til politiet over den behandling, hans kammerat var udsat for i forbindelse med en anholdelse. Det fremgår af artiklen, at vicepolitimesteren bekræfter, at klage er mod-

taget, undersoges og vil blive behandlet i lokalnævnet.

Politimesteren har anført, at den anholdte overfor kriminalpolitiet har benægtet, at han blev slået, efter at han var lagt i håndjern, således som det står i den pågældende artikel.

Hertil må jeg anføre, at det ikke er (A), der påstår, at klageren blev slået efter at være lagt i håndjern. Det er den påstand, der dels fremføres i klagen, dels bringes som en udtalelse fra klageren, og at denne lægger navn til sin påstand i vores artikel.

Vi har efterfølgende foreholdt den anholdte politimesterens oplysning om, at den anholdte har benægtet at være slået efter ilæggelsen i håndjern. Han har overfor os bekræftet den fremstilling, klageren har givet.

Vi har naturligvis også givet politiet mulighed for at kommentere udtalelserne, hvilket er en helt normal praksis på (A).

Jeg har overfor politimesteren udtrykt min forundring over, at han ikke forinden sin beslutning om at forbyde sine medarbejdere at udtale sig til (B) tog en drøftelse med mig som ansvarlig leder af egnsredaktionen i (X-by).

Jeg blev inviteret til en snak over en kop kaffe om problemer os imellem, som politimesteren udtrykte sig. Men hans ærinde var ikke at tage en snak, men at meddele en beslutning, der var taget forinden og allerede var meddelt afdelingslederne på politigården.

Konkluderende må jeg anføre, at politimesteren ikke har belæg for at påstå, at (B) i sin virksomhed som journalist har været illoyal overfor politiet i de anførte sager, han har skrevet om, og at noget sådant heller ikke kan påvises i andre artikler af vores medarbejder.

..."

Asbest-sagen drejede sig om en anmeldelse fra en indsat på Statsfængslet F til politiet i X-by i anledning af, at fængslet havde ladet indsatte arbejde med asbest. Artiklerne i A indeholdt kritik af den tid, der medgik til politiets behandling af anmeldelsen.

Den anden sag drejede sig om en episode lørdag den 3. november 1990 i X-by. To unge mænd blev anholdt, efter at den ene havde sat sig ind i en af politiets patruljevogne, der stod med åben dør. De to unge gjorde senere gældende, at de i forbindelse med anholdelsen unødigt var blevet slået med stave samt uberettiget anbragt i detention. Beskyldningerne mod politiet blev refereret i A i december 1991. Politiets tilbagevisning af beskyldningerne blev ligeledes bragt i A (den 12. januar 1992).

I en skrivelse af 4. april 1991 til Justitsministeriet redegjorde politimesteren for baggrunden for beslutningen om at afbryde samarbejdet med B. Politimesteren oplyste bl.a.:

"...idet jeg skal udtale, at min beslutning nærmere går ud på, at jeg i møde den 9. januar 1991 med chefredaktør (D) har meddelt denne, at politimesterembedet ikke længere ønsker at samarbejde med journalist (B), og at jeg iøvrigt gerne vil samarbejde med (A). Jeg meddelte samtidig chefredaktøren, at min afgørelse kunne påklages til ministeriet.

(X-by) politi har gennem længere tid løbende givet (B), der ikke har journalistisk uddannelse, oplysninger om verserende sager m.v., medens denne var ansat på (X-by's) lokalradio ("...") og senere under hans ansættelse på (A) (så vidt erindres fra 1. oktober 1990).

Den direkte anledning til at udelukke (B) er begrundet i hans omtale af 2 sager, hvor (X-by's) politi blev "hængt ud" på en efter min vurdering urimelig måde. Begge sager vedlægges.

Den første sag vedrører den såkaldte "asbestsag," hvor (E) som repræsentant for talsmandsgruppen på statsfængslet på (F) ved skrivelse af 30. december 1988 anmeldte statsfængslet for overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne i forbindelse med de indsattes arbejde med asbest. Sagen havde naturligt pressens bevågenhed og var meget omtalt i medierne. Efterforskning blev straks indledt, og sagen blev fremsendt til arbejdstilsynet til udtalelse den 2. marts 1989. Arbejdstilsynet blev jævnligt rykket, men først den 2. juli 1990 modtog jeg begæring om tiltalerejsning. Bl.a. på grund af sagens principielle karakter blev sagen den 11. s.m. forelagt for statsadvokaten. Sagen kom retur den 3. oktober 1990, og den 11. oktober 1990 udsendtes bødeforlæg til statsfængslet.

(B) havde i den mellemliggende periode løbende spurgt til sagen, ligesom han lavede flere radioudsendelser omkring asbestsagen. Han var således fuldt ud bekendt med, at sagen var behandlet meget hurtigt ved politimesterembedet. – Alligevel lader (B) (det er ham og ikke (E), der har lavet research og skrevet artiklerne) på forsiden af (A) den 13. oktober 1990 (en indsat i F) udtale, at politiet havde trukket sagen i langdrag med delvis forældelse til følge. Det er efter min opfattelse en utilstedelig og tenden-

tiøs form for journalistik at lade en anmelder udtale sig – muligvis ubekendt med den rette sammenhæng – om forhold, hvor journalisten positivt ved, at det refererede er forkert. Bægret blev fuldt den følgende dag søndag den 14. oktober, hvor (A) omdeles gratis til samtlige husstande i området, og hvor lederen omtalte dårlig efterforskning i den såkaldte "pedal-Ove-sag" og mere end antydede, at det samme var tilfældet i asbestsagen. På daværende tidspunkt var vi i (X-by) temmelig "hudløse" over den hetz, som vi havde været udsat for i dele af pressen efter tv-udsendelsen Dømt for mord den 17. september 1990, og jeg måtte nu konstatere, at (A) nu også lod hetzen omfatte (X-by's) politis behandling af andre sager. Selv om jeg gik ud fra, at (A's) var skrevet på hovedredaktionen i (Y-by), var der for mig ingen tvivl om, at den byggede på de af (B) skrevne artikler.

Lederen gav anledning til megen harme blandt politigårdens medarbejdere, og jeg valgte at udelukke (A's) journalister fra det daglige morgenmøde hos ordens- og kriminalpolitiet mandag den 15. oktober. Samme dag ved 10-tiden meddelte jeg telefonisk redaktionschef (R), at jeg var utilfreds med lederen, og at jeg ønskede en berigtigelse. Da redaktionschefen erklærede sig villig hertil, blev han samtidig gjort bekendt med, at (A) igen kunne få oplysninger. De kunne således straks rette henvendelse til ordens- og kriminalpolitiet og få oplysninger, men man valgte at vente til næste dag. Dog indfandt (B) sig på mit kontor omkring kl. 11.30, hvorefter han den næste halvandentime blev orienteret om sagens gang med henblik på en berigtigelse. Artiklen den følgende dag ydede desværre ikke fuld retfærdighed.

I den følgende tid forløb samarbejdet med (A) uden problemer. Den 3. december modtog jeg en klage fra (G), der ønskede at klage over politiets behandling af ham og en kammerat (H) i forbindelse med anholdelse og detentionsanbringelse den 4. november 1990. Sædvanlig procedure for lokalnævnssager blev iværksat med indhentelse af udtalelse fra de indklagede polititjenestemænd. (B) omtalte sagen på (A's) forside den 19. december 1990 under overskriften: "Jeg blev tævet af politiet," ligesom der var et indsat farvebillede af (G) og (H). Denne omtale gav naturligvis anledning til overvejelser i embedets ledelse om, hvorvidt der på grundlag af artiklen skulle indledes strafferetlig efterforskning for vold begået af de indklagede. Jeg valgte at lade en kriminalassistent afhøre (H) til rapport, og det fremgår heraf, at han ikke har udtalt sig om, at han er blevet slået med stav efter at være belagt med håndjern. Iøvrigt fremgår det, *at* (H) ikke er på billedet, *at* han, der privat kommer sammen med (B) havde omtalt sagen for denne, og *at* han udtrykkeligt havde sagt, at han ikke ønskede at klage, idet han selv havde givet anledning til magtanvendelsen. Sagen blev derefter fortsat som lokalnævnssag og er afgjort ved skrivelse af 26. marts 1991.

Det forhold, at (B) påny havde fremsat en alvorlig beskyldning mod (X-by's) politi, blev drøftet i ledelsen og med ordenspolitiets tillidsmand, og ingen ønskede herefter at samarbejde med (B). Efter min vurdering havde (B) påny bevidst forbrudt sig mod grundliggende presseetiske principper, og jeg betragter herefter samarbejdet med pågældende som varigt ødelagt, hvorfor jeg besluttede at udelukke (B). Dette meddelte jeg klageren den 9. januar 1991, idet jeg samtidigt pointerede, at (X-by's) politi af mange offentlig retlige grunde naturligvis fortsat ville samarbejde med (A).

. . ."

I en skrivelse af 14. maj 1991 kommenterede A politimesterens ovenfor citerede udtalelse. A bemærkede bl.a.:

"

. . .

Politimesteren anfører, at det er (B) og ikke journalist (E), der har lavet research og skrevet artiklerne om asbestsagen på (F). Til støtte herfor anføres, at (B) forud for sin ansættelse på (A) havde arbejdet med denne sag som journalistisk medarbejder på lokalradioen (. . .).Dertil må jeg bemærke, at (A) også forud for (B's) ansættelse indhentede oplysninger om og beskrev den pågældende sag, og at vi naturligvis udnytter den viden, hver enkelt medarbejder har i en videre sagsbehandling. Således også i den nævnte sag.

På det tidspunkt, hvor (E) udtaler, at politiet havde trukket sagen i langdrag, har journalisterne ikke oversigt over alle datoer for, hvornår sagen har befundet sig i forskellige instanser, men der havde intet været i vejen fra vores side for at oplyse det, såfremt den ansvarlige sagsbehandler, politiet i (X-by), havde orienteret herom. Vi fik efterfølgende en bekræftelse fra Arbejdsdirektoratet på, at det var her, sagen havde ligget det meste af tiden, og det skrev vi.

Politimesteren anfører om artiklen, som blev resultatet af (B's) møde med politimesteren den 15. oktober, at den efterfølgende dags artikel ikke ydede fuldt retfærdighed. Det er vel ikke ualmindeligt, at angrebne føler, at de ikke bliver refereret uddybende nok, men jeg må anføre, at politimesteren ikke overfor (B) eller undertegnede gav udtryk for en skuffelse over artiklens indhold endsige bad os skrive mere.

Med hensyn til sagen (om G og H) skal jeg gentage, at begge overfor os fastholder, at (H) blev slået, efter at være belagt med håndjern. Det væsentlige for mig er, at det ikke er en påstand, (A) fremsætter, men citat af, hvad navngivne personer oplyser.

(B) har overfor mig endnu engang benægtet, at han privat kommer sammen med (H). Havde det været tilfældet, ville jeg have bedt en anden medarbejder skrive den pågældende artikel. (B) kender (H) på den måde, at de i vinteren 1989-90 lejlighedsvis mødtes på havnen, hvor (B) havde sin båd liggende, og hvor (H) arbejdede.

..."

Justitsministeriet tiltrådte i skrivelse af 9. august 1991 politimesterens afgørelse. Ministeriet henviste til følgende:

"...

Det fremgår af politimesterens udtalelser, at (X-by's) politi gennem længere tid løbende har givet (B) oplysninger om verserende sager, samt at den direkte anledning til at udelukke (B) er begrundet i hans omtale af 2 sager, hvor (X-by's) politi efter politimesterens vurdering blev "hængt ud" på en urimelig måde. Efter politimesterens opfattelse var der bl.a. tale om tilfælde af utilstedelig og tendentiøs form for journalistik samt brud på grundlæggende presseetiske principper. Det fremgår iøvrigt af politimesterens udtalelser, at (B) ikke har journalistisk uddannelse. For så vidt angår den nærmere beskrivelse af de 2 omtalte sager, kan Justitsministeriet henvise til politimesterens udtalelser, som blev tilsendt Dem ved skrivelse af 23. april 1991.

Efter en gennemgang af sagen skal man meddele, at Justitsministeriet ikke finder grundlag for at ændre politimesterens afgørelse. Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at politimesteren som nævnt ikke har afvist at samarbejde med (A) men alene har meddelt, at han ikke ønsker at udtale sig til journalist (B), samt at denne afgørelse i sagens natur beror på en helt konkret vurdering af forholdet mellem embedet og den pågældende journalist. Det bemærkes i den forbindelse, at politimestrene efter retsplejelovens ordning har den selvstændige ledelse af kredsens politi.Justitsministeriet finder, at landets politimesterembeder i almindelighed bør gøre, hvad der er muligt, for at etablere og opretholde et godt og åbent forhold til pressen. Justitsministeriet har imidlertid i den foreliggende sag ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, der danner grundlag for politimesterens afgørelse, og hvorefter politimesteren ikke har tillid til, at journalisten vil viderebringe de oplysninger, politiet måtte afgive, på en dækkende og loyal måde, idet den pågældende tidligere i flere tilfælde efter politimesterens opfattelse har formidlet oplysninger fra politimesterembedet på en uacceptabel og illoyal måde.

Justitsministeriet er enig i, at det tilkommer avisens ledelse at afgøre, hvilke journalister, der skal varetage bestemte opgaver for avisen, herunder rette henvendelse til politimesterembederne vedrørende konkrete sager eller generelle spørgsmål. Dette forhold er imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en politimester i et konkret tilfælde, hvor det er sagligt begrundet, og hvor embedet ikke efter reglerne i f.eks. offentlighedsloven er forpligtet til at meddele oplysninger, afbryder samarbejdet med en journalist.

..."

I skrivelse af 23. august 1991 klagede A til mig over Justitsministeriets afgørelse. A gjorde gældende, at politimesterens første reaktion gjaldt alle medarbejdere ved A. A anførte videre, at de to sager, der havde ført til udelukkelsen af A og dernæst B, var blevet undersøgt og dækket af A på samme måde som andre lignende sager, at politiet har kunnet komme til orde i avisen, samt at der ikke havde været tale om en hetz.

Jeg forelagde klagen for Justitsministeriet og politimesteren og bad i skrivelse af 9. september 1991 myndighederne udtale sig specielt om følgende:

"1) En nærmere redegørelse for rækkevidden af politimesterens afgørelse af 9. januar 1991. Jeg sigter herved især til, hvilke oplysningstyper og samarbejdssitu-

ationer afgørelsen omfatter, samt afgørelsens tidsmæssige udstrækning.
2) En nærmere beskrivelse af de retningslinier, der følges ved politimesterembedet i (X-by) for kontakten med pressen.
3) Akterne vedrørende eventuelle andre tilfælde, hvor politiet har afbrudt samarbejdet med journalister.
4) Hvilken betydning ministeriet ved bedømmelsen af politimesterens beslutning har tillagt det, at beslutningen kan betegnes som et indgreb i pressens adgang til informationer og varetagelse af nyhedsformidlingen.
5) En nærmere begrundelse for politimesterens opfattelse, hvorefter den pågældende journalist har formidlet oplysninger fra politimesterembedet på en "uacceptabel og illoyal måde".
6) En nærmere redegørelse for, hvilke oplysninger Justitsministeriet forud for skrivelsen af 9. august 1991 har tilvejebragt til belysning af det under punkt 5) anførte.
7) Akterne i asbestsagen fra Statsfængslet (F) samt i sagen om den påståede politivold den 3. november 1990.
8) Jeg udbeder mig endvidere akterne i sagen vedrørende beslutningen om at afbryde kontakten til journalist (B)."

Politimesteren besvarede i en skrivelse af 11. oktober 1991 ombudsmandens spørgsmål således:

"*ad 1:*

Kontakten mellem pressen og politimesterembedet sker ved dels personlig, dels telefonisk henvendelse til politigården. Der afholdes således hver morgen omkring kl. 8 på hverdage møde med journalister fra de lokale aviser, (.....), hvor kriminalinspektøren og politikommissæren typisk orienterer om det seneste døgns begivenheder ved gennemgang af døgnrapporterne. Journalisterne møder samtidigt hos kriminalpolitiet og derefter hos ordenspolitiet, og under møderne forekommer det naturligvis, at journalisterne spørger om andre sager, og disse spørgsmål besvares også. I weekends klares denne løbende nyhedsformidling ved telefonisk henvendelse fra de lokale aviser til vagthavende i ordenspolitiet og inden for kriminalpolitiets sagsområde ved henvendelse til kriminalinspektøren eller kriminalkommissæren, der frivilligt har påtaget sig denne 'hjemmevagtordning". – Øvrige henvendelser fra pressen (i.e. de landsdækkende aviser, regional- og lokalradio m.fl. samt den lokale presses henvendelse til andre end kriminalinspektøren og politikommissæren) sker typisk pr. telefon, og der besvares og informeres løbende – også i fritiden.

Rækkevidden af min beslutning om ikke at samarbejde med journalist (B) går ud på, at (A) ved morgenmøderne og de løbende telefoniske henvendelser må lade sig repræsentere af en anden end (B). Min beslutning, der er uden tidsbegrænsning, omfatter ikke sager, hvor embedet efter reglerne i f.eks. offentlighedsloven er forpligtet til at meddele oplysninger, eller henvendelser til medarbejdere, der ikke udtaler sig på embedets vegne, jfr. nedenfor ad 2.

I øvrigt bemærkes, at (A) efter den 9. januar 1991 har sendt andre medarbejdere end (B) til morgenmøderne, ligesom (A) har ladet andre journalister rette telefonisk henvendelse hertil.

ad 2:

Der henvises til vedlagte politimestermeddelelse af 21. marts 1988. For så vidt angår de afsluttende bemærkninger om kompetencen til at udtale sig til pressen, tænkes der her på, hvem der på *embedets vegne* kan udtale sig. Denne kompetence er hos embedets ledelse inclusive vagthavendegruppen. Derimod er der ikke ved politimestermeddelelsen taget stilling til andres ret til at udtale sig, det være sig tillidsrepræsentanter eller andre medarbejdere, der måtte have lyst til at træde frem i medierne, men i sidstnævnte situation sker det ikke på embedets vegne.

ad 3:

(X-by's) politi har ikke afbrudt samarbejdet med andre journalister.

ad 8:

Grundlaget for afgørelsen har været asbestsagen fra Statsfængslet (F) samt sagen om den påståede politivold sammenholdt med avisartiklerne i (A). Afgørelsen er med begrundelse og klagevejledning meddelt mundtligt til chefredaktør (D) den 9. januar 1991 og gentaget un-

der møde den 11. s.m. Chefredaktøren har ikke efterfølgende begæret skriftlig begrundelse, jfr. forvaltningslovens § 23, stk. 1. - Særskilt sag er først oprettet i forbindelse med klagen til ministeriet, hvor originalkorrespondance samt avisudklip beror. . .."

Dansk Journalistforbund tilsluttede sig i en skrivelse af 11. oktober 1991 A's klage til mig. Forbundet pegede bl.a. på, at Justitsministeriets afgørelse burde ses i lyset af den nye medieansvarslov. Loven optager som bilag et sæt presseetiske regler, som klart fastslår, at det er et brud på god presseskik, hvis et blad underlægger sig et pres fra udenforstående. Det havde efter forbundets mening været brud på de presseetiske regler, hvis A havde givet efter for det pres, politimesteren forsøgte at lægge på avisen.

Denne skrivelse forelagde jeg for politimesteren og Justitsministeriet. Politimesteren bemærkede i skrivelse af 9. januar 1992 bl.a. følgende:

"...

Med hensyn til sagens realitet drejer denne sig efter min vurdering ikke om (A's) ledelses ret til at tilrettelægge arbejdet blandt de journalistiske medarbejdere eller indgreb i pressens adgang til informationer og at videreformidle disse. Det for mig afgørende har været, hvorvidt (B) gennem artiklerne har forset sig så groft, at han bør udelukkes. Det er min opfattelse, at dette var tilfældet, jfr. fortsat min begrundelse i min påtegning af 4. april 1991.

Begrundelsen støtter sig især på de VEJLEDENDE regler for god presseskik litra A nr. 1, jfr. litra C nr. 1. Journalistforbundets henvisning til den nu gældende medieansvarslov nr. 348 af 6. juni 1991 ændrer efter min opfattelse ikke herved, allerede fordi det af bemærkningerne til kapitel 5 og specielt til § 34 fremgår, at de vejledende etiske regler fortsat skal være grundlaget for det nærmere indhold af begrebet "God presseskik."'

Justitsministeriets Lovafdeling udfærdigede den 14. april 1992 et notat om en myndigheds adgang til at afbryde samarbejdet med enkelte journalister. I notatet anførtes bl.a.:

"...

5. Justitsministeriet må på baggrund af politimesterens udtalelse af 11. oktober 1991 lægge til grund, at den trufne afgørelse om ikke at samarbejde med en bestemt, navngiven journalist, alene retter sig mod de ansatte ved embedet, der efter de almindelige regler har adgang til at udtale sig på embedets vegne. Beslutningen tilsigter ikke at gennemføre en begrænsning i de ansattes adgang til på egne vegne at udtale sig til pressen eller på anden måde at begrænse de ansattes ytringsfrihed. Justitsministeriet finder derfor ikke grundlag for at gå ind i en nærmere overvejelse af spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det spørgsmål, som sagen navnlig giver anledning til at drøfte nærmere, er spørgsmålet om sikring af en ligelig behandling af pressen, når den retter henvendelse til offentlige myndigheder vedrørende informationssøgning.

6. Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at behandle væsentligt lige forhold lige i retlig henseende, jf. Jens Garde, Forvaltningsret, Almindelige Emner, 2. udgave, 1989, side 250. Af lighedsgrundsætningen kan udledes et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser. En administrativ praksis kan dog i almindelighed ændres, hvis der er tale om en generel kursændring, som er nødvendig af saglige grunde, og som ligger inden for lovens rammer. Af lighedsgrundsætningen følger, at der ikke må forekomme enkeltstående ubegrundede afvigelser fra en i øvrigt fulgt praksis, jf. Garde, a.st. side 249.

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning omfatter også offentlige myndigheders information af pressen, jf. Justitsministeriets betænkning om Kriminalforsorgen og Massemedierne (714/1974), side 51, og FOB, 1990, side 181 ff. forudsætningsvis.

Spørgsmålet om ligebehandling af pressen har også været drøftet i anden sammenhæng, jf. FOB, 1984, side 156 ff. I denne sag, hvor en minister afbestilte samtlige ministeriets abonnementer på et bestemt dagblad som følge af utilfredshed med en bestemt artikel, udtalte Folketingets Ombudsmand blandt andet følgende:

"Den disposition, der er tale om – opsigelse af tjenesteabonnement på et dagblad – kræver ikke anden hjemmel end den, der er indeholdt i den på ministeriets finanslovkonto optagne bevilling til afholdelse af udgifter til kontorhold, og er da heller ikke undergivet (yderligere) udtrykkelig regulering.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at dispositionsretten på dette område er fri. Også sådanne dispositioner er i hvert fald i et vist om-

fang undergivet begrænsninger, der følger af forvaltningsrettens almindelige regler...

...

Gennemførelsen af en sådan "straffeaktion" falder ganske udenfor rammerne af den kreds af hensyn – vedrørende tjenesteforretningernes praktiske tilrettelæggelse – som kontorholdskontoen tager sigte på at varetage, og som, må jeg gå ud fra, også har været bærende for tidligere beslutninger om avisholdets omfang og sammensætning.

...

I min vurdering er tillige indgået, at sagen også synes at kunne åbne op for principielt betænkelige konsekvenser med hensyn til forholdet mellem det offentlige og massemedierne og dermed for et væsentligt element i de vilkår, hvorunder dagspressen virker. Jeg sigter herved til spørgsmålet om rammerne for myndighedernes reaktionsmuligheder i tilfælde, hvor der måtte være anledning til at reagere over for indlæg i dagspressen. Jeg finder ikke at have tilstrækkelig anledning til med udgangspunkt i den foreliggende sag at gå nærmere ind herpå, men mener dog ikke at burde undlade med denne afsluttende bemærkning at påpege sammenhængen med denne principielle problemstilling.

..."

7. Offentlighedsloven hviler på en forudsætning om, at myndighederne ikke alene meddeler pressen de oplysninger, som pressen efter reglerne om aktindsigt har krav på, men også i en vis udstrækning giver pressen méroffentlighed i det omfang, det kan ske inden for rammerne af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1984, side 88 ff og den deri nævnte beretning af 12. oktober 1979 fra en arbejdsgruppe, der blev nedsat på et møde den 21. februar 1977 i Justitsministeriets centrale samarbejdsudvalg for politiet med den opgave at undersøge politiets og anklagemyndighedens forhold til massemedierne.

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning indebærer, at myndigheden som udgangspunkt skal behandle pressens repræsentanter ens ved meddelelse af méroffentlighed.Den omstændighed, at en bestemt journalist, som følge af myndighedens utilfredshed med den pågældendes journalistiske virke, udelukkes fra en formløs adgang til oplysninger eller fra en adgang til méroffentlighed, som indrømmes andre journalister, må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til principielle betænkeligheder.

Ved vurderingen af dette spørgsmål må det formentlig tages i betragtning, hvilket formål der tilsigtes varetaget ved afgørelsen om at afskære den pågældende fra informationer. Sker udelukkelsen for – med henblik på fremtiden – at varetage væsentlige hensyn til sigtede, tiltalte, forurettede eller de enkelte ansatte polititjenestemænd, som på grund af journalistens urigtige brug af oplysningerne udsættes for forfølgning eller på anden måde er genstand for en fejlagtig og klart misvisende information, eller har udelukkelsen karakter af en sanktion over for det, der efter myndighedens opfattelse er et brud på de presseetiske regler.

I tilfælde, hvor formålet alene har været at undgå et fremtidigt misbrug af oplysningerne, må der efter Justitsministeriets opfattelse i grove tilfælde af brud på de almindelige presseetiske regler formentlig være adgang for myndighederne til at rette henvendelse til dagbladets ledelse med henblik på at få en anden journalistisk medarbejder til at overtage området. Formålet med at lade en anden journalist overtage området vil efter omstændighederne kunne løse 2 problemstillinger; dels tilsigte at hindre fremtidigt misbrug, dels forbedre samarbejdsforholdene mellem politi og presse, som er et vigtigt element, for at informationsformidlingen efter meroffentlighedsprincippet i praksis kan fungere. Udelukkelsen af en journalist med dette formål for øje må dog samtidig ses i lyset af, at journalisten, da der er tale om oplysninger, som gennem meroffentlighed til pressen bliver almindeligt tilgængelige for en bredere kreds, ad anden vej kan skaffe sig oplysningerne og fortsætte den hidtidige journalistiske linie.

Justitsministeriet finder som nævnt samtidig grund til at pege på, at udelukkelsen af en journalist kan få karakter af en sanktion eller, med ombudsmandens ord, en "straffeaktion". Iværksættelsen af en sådan sanktion vil efter Justitsministeriets opfattelse stride mod forvaltningsrettens almindelige principper om saglig forvaltning.

Hvis man fra myndighedernes side er utilfreds med den dækning, som en bestemt sag har fået i pressen eller andre medier, må man som andre gå frem efter medieansvarslovens almindelige regler.

Efter Justitsministeriets opfattelse har der ikke i et tilfælde som det foreliggende været det fornødne grundlag for at træffe afgørelse om at udelukke journalisten fra at deltage i de pressemøder og den meroffentlighedsordning, der gælder for andre journalister."

Under henvisning til notatet fra Lovafdelingen meddelte Justitsministeriet mig i skrivelse af 19. juni 1992 følgende:

"...

I den anledning kan man oplyse, at Justitsministeriet på baggrund af Deres henvendelse har haft lejlighed til at overveje sagen på ny. Der henvises til vedlagte notat af 14. april 1992. Som der nærmere er redegjort for i notatet, må det ved vurderingen af spørgsmålet om adgangen til at udelukke en bestemt journalist fra en formløs adgang til oplysninger eller fra en adgang til méroffentlighed, som indrømmes andre journalister, formentlig tages i betragtning, hvilket formål der tilsigtes varetaget ved afgørelsen om at afskære den pågældende fra informationer. I tilfælde, hvor formålet alene har været at undgå et fremtidigt misbrug af oplysningerne, må der efter Justitsministeriets opfattelse i grove tilfælde af brud på de almindelige presseetiske regler formentlig være adgang for myndighederne til at rette henvendelse til dagbladets ledelse med henblik på at få en anden journalist til at overtage området. Efter en fornyet vurdering af den konkrete sag er det Justitsministeriets opfattelse, der ikke har været fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anse de foreliggende forhold for at falde inden for denne kategori. Justitsministeriet har på denne baggrund meddelt politimesteren i (X-by), at journalist (B) bør gives samme adgang til information fra politimesterembedet som andre presserepræsentanter i området.

..."

Herefter gav politimesteren i skrivelse af 1. juli 1992 A meddelelse om, at journalist B var velkommen til at rette henvendelse til embedet, og at B ville få informationer på lige fod med andre presserepræsentanter.

Jeg forelagde udtalelsen for A og Dansk Journalistforbund. A meddelte mig i en skrivelse af 8. juli 1992, at bladet ikke var enig i, at myndighederne ved grove brud på de presseetiske regler bør kunne anmode ledelsen af et dagblad om at få en anden journalist til at overtage stofområdet.

Journalistforbundet bemærkede i skrivelse af 7. juli 1992 følgende:

"...

Notatet fra Justitsministeriets Lovafdeling om "Notat om en myndigheds adgang til at afbryde samarbejdet med enkelte journalister" giver anledning til en enkelt principiel bemærkning.

Det hedder, at "der efter Justitsministeriets opfattelse i grove tilfælde af brud på de almindelige presseetiske regler formentlig må være adgang for myndighederne til at rette henvendelse til dagbladets ledelse med henblik på at få en anden journalist til at overtage området".

Dansk Journalistforbund finder, at det er afgørende for at sikre en uafhængig presse, at det ikke er en offentlig myndighed, der får indflydelse på eller søger at få indflydelse på, hvilken medarbejder en redaktion sætter til at dække et område.

Det er en beslutning, som suverænt er redaktionens.

Hvis politiet eller en anden offentlig myndighed finder, at de presseetiske regler ikke følges, er fremgangsmåden at gå frem efter medieansvarslovens regler – som det også er beskrevet på side ni i notatet.

En offentlig myndighed som for eksempel politiet kan aldrig gøre sig til dommer over, om de presseetiske regler er overtrådt.

..."

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

"1) Politimesterens afgørelse af 9. januar 1991:

a) Som sagen nu er oplyst, må jeg lægge til grund, at politimesteren denne dag meddelte (A's) redaktør, at (B) for fremtiden var afskåret fra det almindelige løbende samarbejde mellem politiet i (X-by) og pressen. Afgørelsen var formelt begrundet i den måde, hvorpå (B) havde dækket "asbestsagen" og "politibilsagen", idet politimesteren fandt, at (B) "bevidst havde forbrudt sig mod grundlæggende presseetiske regler". Politimesteren havde dog også tillagt det betydning, at der i den pågældende periode generelt havde været negativ omtale i pressen af politimesterembedet i forbindelse med den såkaldte

"Pedal-Ove sag". Desuden havde han lagt vægt på andre artikler i (A), som var forfattet af andre medarbejdere end (B) vedrørende de to sager. Afgørelsen gjaldt uden tidsgrænser, men omfattede alene deltagelse i morgenmøder og de løbende telefoniske henvendelser og således ikke situationer, hvor politiet f.eks. i kraft af offentlighedsloven var forpligtet til at udlevere oplysninger.

b) Et afgørende problem i sagen har for så vidt været, om (B's) dækning af de to sager har været udtryk for så grove afvigelser fra normen for god presseskik, at en udelukkelse af denne grund eventuelt kunne være berettiget. Justitsministeriet har imidlertid ved skrivelse af 19. juni 1992 truffet afgørelse om, at der ikke fra (B's) side forelå sådanne forhold, at de kunne begrunde en udelukkelse af (B) fra deltagelse i det almindelige samarbejde mellem politiet og pressen. Da dette spørgsmål nu er afklaret, afstår jeg fra at indgå på en nærmere vurdering heraf. Vedrørende det principielle spørgsmål om, hvorvidt en offentlig myndighed under sådanne omstændigheder vil kunne udelukke en journalist fra at modtage oplysninger, henvises der til de nedenstående bemærkninger under pkt. 3.

c) En afgørelse om udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer må karakteriseres som en retssikkerhedsmæssigt meget indgribende afgørelse. Både ordenshensyn og hensynet til det pågældende dagblads og den udelukkede journalists muligheder for at bedømme rækkevidden af afgørelsen samt mulighederne for at påklage afgørelsen taler for, at en sådan afgørelse meddeles skriftligt, jf. Juridisk Grundbog, bind 4, 4. udgave, s. 184, og den dér anførte praksis.

Politimesterens afgørelse burde derfor have været meddelt skriftligt og ikke blot i form af en tilkendegivelse under en samtale mellem redaktøren og politimesteren.

d) Afskæringen af (B) fra informationskanaler, som andre journalister kunne gøre brug af, var ikke alene et indgreb i (A's) interesser, men i høj grad også et indgreb i (B's) muligheder for at udøve sit erhverv, bl.a. fordi beslutningen kunne forventes opretholdt, selv om (B) skiftede job til en anden medievirksomhed.

Afgørelsen havde således direkte betydning for (B's) muligheder for at have arbejde som journalist. Han burde derfor af politiet have været anset som part i sagen, og han burde således have været inddraget i behandlingen af sagen, bl.a. i form af adgang til partshøring og ved, at han fik meddelelse om afgørelsen.

e) Afgørelsen af 9. januar 1991 var i sit indhold upræcist, idet den ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning og blot gik ud på at "udelukke (B)".

Efter min mening var en så bred afgrænsning af afgørelsens retlige konsekvenser uacceptabel. Politimesteren burde have angivet en tidsgrænse for afgørelsen og samtidig – som senere sket – have præciseret, hvilke dele af samarbejdet mellem politi og presse det angik.

f) Efter politimesterens skrivelse af 4. april 1991 til Justitsministeriet må jeg lægge til grund, at afgørelsen ikke alene byggede på artikler skrevet af (B), men at der også var taget hensyn til den mere generelle kritiske indstilling til politimesterembedet, som på daværende tidspunkt var kommet til udtryk i pressen, herunder i artikler, der var skrevet af andre medarbejdere ved (A) end (B).

Som anført foran under b) finder jeg ikke at have anledning til at indgå på en vurdering af, om (B) i forbindelse med artiklerne om "asbest-sagen" og 'politibilsagen" har tilsidesat retningslinierne for god presseskik. Også uden en sådan vurdering kan det imidlertid konstateres, at politimesteren ikke lovligt har kunnet tillægge det betydning for udelukkelse af (B), at andre journalister – endog i andre blade end (A) – havde forfattet artikler, som efter politimesterens opfattelse indeholdt uberettiget kritik af (X-by's) politi.

Jeg har gjort politimesteren bekendt med min opfattelse om klagepunkterne ovenfor under c-f.

2) Justitsministeriets afgørelse af 9. august 1991.

a) Som anført under 1) må politimesterens afgørelse af 9. januar 1991 i flere henseender retligt anses for mangelfuld. Afgørelsen var i sit indhold for uklar og burde have været meddelt skriftligt. Afgørelsen blev truffet uden forudgående høring af (B), og den byggede tildels på forhold, som (B) ikke kunne gøres ansvarlig for.

Disse forhold burde ministeriet have påtalt. Desuden burde disse forhold have ført til, at ministeriet ikke på det da foreliggende grundlag stadfæstede politimesterens afgørelse.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

3) Justitsministeriets udtalelse af 19. juni 1992.

Ministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen overvejet det generelle spørgsmål om offentlige myndigheders adgang til at udelukke en bestemt journalist fra formløs adgang til oplysninger eller fra adgangen til meroffentlighed, som indrømmes andre journalister. Ministeriet mener, at det vil være i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, hvis dele af pressen udelukkes fra at modtage sådanne informationer og udtalelser. Grove brud fra en journalists side på de almindelige presseetiske regler vil efter omstændighederne kunne begrunde, at en myndighed retter henvendelse til dagbladets ledelse med henblik på at få en anden journalist til at overtage området.

Jeg er enig med ministeriet i, at lighedsbetragtninger fører til, at fast etablerede ordninger for varetagelse af kontakter med pressen må gælde og omfatte alle dele af nyhedsformidlingen, samt at myndighederne som hovedregel ikke kan blande sig i, hvem de forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af.

Den foreliggende sag rejser spørgsmålet, om myndighederne efter omstændighederne kan etablere særordninger for bestemte medievirksomheder eller for bestemte pressemedarbejdere.

Ved vurderingen af dette spørgsmål må der (som også påpeget af Journalistforbundet) tages hensyn til, at massemediernes virksomhed er omfattet af en særlig lov, medieansvarsloven (lov nr. 348 af 6. juni 1991). Ved denne lov er oprettet en særlig myndighed, Pressenævnet, der træffer afgørelse om, hvorvidt der er sket en offentliggørelse, der er i strid med god presseskik. Loven indeholder desuden hjemmel for straf, mortifikation, erstatning og genmæle som reaktioner i forhold til massemediernes tilsidesættelser af principper for god presseskik.

Det følger efter min mening af principperne i medieansvarsloven, at en offentlig forvaltningsmyndighed ikke vil være berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler.

Det må på den anden side anses for uholdbart, dersom en myndighed i sin tilrettelæggelse af kontakten med pressen er fuldstændig afskåret fra at tage hensyn til visse forhold vedrørende den enkelte journalist, herunder pådømte og/eller klare krænkelser af de presseetiske regler. Ordensmæssige hensyn og hensynet til at forebygge misbrug samt ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, kan således efter omstændighederne begrunde, at der sker begrænsninger i bestemte journalisters adgang til oplysninger. Det må i den forbindelse understreges, at de særlige hensyn, der kan begrunde sådanne begrænsninger, ikke vil kunne omfatte de pågældendes lovhjemlede ret til i henhold til lovgivningen (herunder især offentlighedsloven) at modtage oplysninger. Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må endvidere medføre, at sådanne begrænsninger ikke må gå videre end de hensyn, der begrunder begrænsningen, tilsiger; ligeledes skal de hensyn, der kan begrunde en eventuel særordning, påviseligt være overordentlig tungtvejende. Det forhold, at en journalist selv har en kritisk holdning over for myndigheden – eller repræsenterer et medie med en sådan holdning – kan ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn.

Det må endvidere efter min mening anerkendes, at en myndighed med henblik på at sikre et så gnidningsløst og hensigtsmæssigt samarbejde med pressen som muligt, kan tage kontakt med ledelsen for de forskellige medier vedrørende deres nyhedsformidling. Det kan i denne forbindelse være berettiget og formentlig uundgåeligt at inddrage bestemte navngivne journalisters arbejde i sådanne drøftelser. Den blotte henvendelse med henblik på at drøfte samarbejdsrelationerne kan således efter min opfattelse ikke anses for uberettiget, forudsat at den efter sin form ikke vil kunne opfattes som en pression eller lignende."

9-5. Forvaltningsret 1114.1. – Retspleje 22.4.
Myndighedsinhabilitet hos statsamt i fri proces-sager mod det sociale ankenævn.

Civilretsdirektoratet (CD) stadfæstede i en konkret sag et statsamts (S's) afslag på ansøgning om fri proces til sagsanlæg mod et socialt ankenævn. Da statsamtmanden samtidig er formand for det sociale ankenævn (amtsankenævnet), henledte ombudsmanden CD's og S's opmærksomhed på det særlige spørgsmål om myndighedsinhabilitet, som sagen rejste.

S og CD oplyste i anledning heraf, at man efterfølgende var blevet opmærksom på spørgsmålet og var enige i, at der forelå inhabilitet. CD ville orientere om det generelle problem på et kommende møde med statsamterne.

Ombudsmanden tog CD's oplysninger til efterretning, idet han anså det for kritisabelt, at myndighederne først efterfølgende var blevet opmærksomme på inhabilitetsproblemet. (J. nr. 1992-1882-630).

Efter behandling af en konkret sag fandt jeg grundlag for af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5, at undersøge det særlige problem om eventuel myndighedsinhabilitet, som sagen rejste, idet statsamtmanden er formand for amtsankenævnet, og idet X Statsamt i henhold til retsplejelovens § 330, stk. 4, meddelte afslag på ansøgning om fri proces i første instans.

Jeg anmodede Civilretsdirektoratet om en udtalelse om dette særlige aspekt i sagen og bad endvidere om, at udtalelsen blev afgivet efter forud indhentet erklæring fra X Statsamt. Jeg anmodede tillige om en vurdering af denne situation under hensyn til, at statsamtmanden i henhold til § 16 i den sociale styrelseslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 552 af 10. juli 1991, er formand for amtsankenævnet, og at statsamtet pr. 1. januar 1992 ydede sekretariatsmæssig bistand til amtsankenævnet.

X Statsamt oplyste, at statsamtet nu var blevet opmærksom på Justitsministeriets sag, hvori det var antaget, at statsamtmanden var inhabil i sager om meddelelse af fri proces til anlæggelse af en sag ved domstolene mod den kommune, der på det sociale område havde truffet en afgørelse, som amtsankenævnet, der har statsamtmanden som formand, har stadfæstet.

Jeg tog statsamtets oplysninger til efterretning og foretog ikke videre i sagen, idet jeg udtalte, at det måtte anses for kritisabelt, at statsamtet i behandlingen af den underliggende sag ikke blev opmærksom på det omtalte inhabilitetsproblem.

Civilretsdirektoratet udtrykte sin opfattelse af, at der forelå inhabilitet hos vedkommende statsamt i de tilfælde, hvor der var truffet afgørelse af det sociale ankenævn, og der derefter blev søgt om fri proces til sagsanlæg mod kommunen eller det sociale ankenævn. Civilretsdirektoratet ville orientere statsamterne herom på et kommende kursus.

Jeg tog direktoratets oplysninger til efterretning og foretog ikke videre i sagen, idet jeg udtalte, at det måtte anses for kritisabelt, at Civilretsdirektoratet i forbindelse med behandlingen af den underliggende konkrete sag ikke blev opmærksom på det omtalte inhabilitetsproblem.

9-6. Almindelige emner 1.2. – Forvaltningsret 1113.1 – 12.2 - 13.1 – 296.1. Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning.

Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid. (J. nr. 1992-163-649).

Den 25. februar 1992 afgav jeg følgende redegørelse vedrørende fremgangsmåden ved udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse:

"I N D H O L D :

1. Baggrunden for redegørelsen
2. De rejste spørgsmål
3. Min vurdering af de rejste spørgsmål
   3.1. Afgørelsesspørgsmålet
   3.2. Myndighedsspørgsmålet
   3.3. Klagespørgsmålet
   3.4. Klagevirkningsspørgsmålet
4. Konklusion

1. Baggrunden for redegørelsen.

Ved skrivelse af 20. januar 1992 har (A) som advokat for en gruppe asylsøgende statsløse palæstinensere over for mig rejst spørgsmålet om fremgangsmåden i forbindelse med udsendelse af en udlænding, der har fået afslag på asyl, men som påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31.

Det fremgår af sagen, at advokaten den 27. september 1991 rejste spørgsmålet over for Justitsministeriet; en genpart af advokatens henvendelse, der var bilagt et af ham samme dato udfærdiget notat, blev samtidig fremsendt til Folketingets Retsudvalg og til mig.

Den 30. december 1991 besvarede Justitsministeriet advokatens henvendelse, idet man vedlagde et notat af 19. december 1991 udarbejdet af ministeriet om udlændingelovens kompetenceregler i sager om udsendelse af udlændinge, der har fået afslag på ansøgning om asyl.I anledning af (A's) henvendelse har jeg indhentet en udtalelse af 10. februar 1992 fra Justitsministeriet. Udtalelsen var vedlagt et notat af 19. december 1991 samt justitsministerens talepapir i forbindelse med et samråd, hvortil Retsudvalget havde indkaldt ministeren vedrørende samme sag. Til orientering vedlagde ministeriet endvidere forskelligt andet materiale, herunder et – må jeg forstå – foreløbigt notat af 18. oktober 1991 om forskellige kompetencespørgsmål på udlændingeområdet. Samrådet blev afholdt den 23. januar 1992. I skrivelse af 28. januar 1992 meddelte udvalgets formand mig følgende:

"I skrivelse af 22. januar 1992 har Folketingets Ombudsmand anmodet om underretning om, hvad der er noteret i udvalgsprotokollen om karakteren af det samråd, der blev afholdt torsdag den 23. januar 1992 (samrådsspørgsmål K, jf. alm.del - bilag 272) om statsløse palæstinensere.

I den anledning kan jeg oplyse, at udvalget konkluderede, at samrådet alene var af orienterende art, og at der ikke blev truffet nogen stilling hertil."

I advokatens skrivelse af 20. januar 1992 siges det bl.a. s. 1:

"Selvom Justitsministeriet i notatet af 19. dec. 1991 pag. 16-17 dog understreger vigtigheden af, at alle udlændingemyndigheder bør have opmærksomheden henledt på princippet i udlændingelovens § 31, må jeg på mine klienters vegne fastholde, at den gældende udlændingelov bør forstås således, at udrejser en udlænding, der har fået afslag på asyl eller opholdstilladelse på andet grundlag, ikke frivilligt, må Direktoratet for Udlændinge træffe afgørelse om udsendelse, og med samtidig vejledning om, at afgørelsen kan påklages til Justitsministeriet.

Jeg er opmærksom på, at en sådan fremgangsmåde ikke har været fulgt generelt, hverken i forhold til de af klagen omfattede statsløse palæstinensere eller i forhold til andre asylsøgere."

I advokatens notat af 27. september 1991 konkluderes det på s. 3:

"Siden lovændringen i 1986 har situationen for så vidt angår kompetencefordelingen således været den

at den endelige afgørelse om, hvorvidt udlændingen kunne få opholdstilladelse som flygtning efter § 7 eller 8 har ligget hos Flygtningenævnet, og

at den endelige afgørelse af, hvorvidt en udlænding kan afvises, udvises eller udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, har ligget hos justitsministeren."

Konklusionen (s. 17) i Justitsministeriets notat, som ministeriet har henholdt sig til i udtalelsen til mig, er:

"Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke efter udlændingeloven af Direktoratet for Udlændinge og Justitsministeriet skal træffes en særskilt afgørelse om udsendelse i tilfælde, hvor der forinden er truffet en endelig afgørelse om asylspørgsmålet efter udlændingelovens § 7.

..."

Som *bilag 1* til denne redegørelse er de relevante lovregler optrykt som paralleltekster. Det drejer sig om lovreglerne, som de var affattet henholdsvis før og efter lov nr. 686 af 17. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven. Som *bilag 2* er optrykt (A's) notat af 27. september 1991. *Bilag 3 og 4* indeholder henholdsvis Justitsministeriets notat af 19. december 1991 og det – foreløbige – notat af 18. oktober 1991. Sidstnævnte notat er efter det af Justitsministeriet oplyste udvekslet med andre myndigheder, ligesom (A) er meddelt aktindsigt i notatet. Notatet er medtaget som bilag til denne redegørelse, fordi en række af de synspunkter, der er indeholdt i notatet, er indgået i mine overvejelser. Som *bilag 5* er optrykt dele af forarbejderne til lov nr. 686 af 17. oktober 1986.

2. De rejste spørgsmål.

Udlændingelovens §§ 30-31 (som ændret ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986) har følgende ordlyd:

"**§ 30.** En udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet.

Stk. 2. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom."

"**§ 31.** En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelse i henhold til § 7, stk. 2, eller stk. 4, jf. stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed."

De spørgsmål, der er rejst i sagen, er følgende:

1. Skal der træffes en særskilt (forvaltningsretlig) afgørelse om udsendelse af udlændinge, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31? (*Afgørelsesspørgsmålet*).

Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, rejser der sig yderligere 3 spørgsmål:

2. Hvem skal træffe afgørelsen? (*Myndighedsspørgsmålet*).
3. Kan afgørelsen påklages, og i givet fald til hvem? (*Klagespørgsmålet*).
4. Hvilken virkning har en sådan klage? (*Klagevirkningsspørgsmålet*).

3. Min vurdering af de rejste spørgsmål.

3.1. Afgørelsesspørgsmålet.

Justitsministeriet har i notatet af 19. december 1991 givet udtryk for den opfattelse, at der ikke skal træffes særskilt afgørelse om udsendelse, såfremt den pågældende har søgt om og fået afslag på asyl. Det antages i notatet på s. 13, at dette spørgsmål er afgjort i forbindelse med asylsagen. Ministeriets standpunkt begrundes med,

at Flygtningenævnet forud for ændringen af udlændingeloven i oktober 1986 i kraft af det såkaldte "absorptionsprincip" afviste at behandle klager over politiets udsendelsesbeslutninger,

at der efter en afgørelse fra Flygtningenævnet i givet fald skulle foretages en ny prøvelse på samme grundlag, som indgik i asylsagen, hvilket efter Justitsministeriets opfattelse ikke ville være foreneligt med udlændingelovens principper,

at der ikke har været tilsigtet ændringer i sagsbehandlingen i forbindelse med lovændringen i 1986, samt

at asylsøgere, som Justitsministeriet herefter eventuelt ikke ville finde grundlag for at udsende, i givet fald ville mangle et opholdsgrundlag efter udlændingeloven.

a) Om de af Justitsministeriet anførte synspunkter skal jeg bemærke følgende:

Det er ukorrekt at tage nævnets anvendelse af absorptionsprincippet til indtægt for, at der ikke består nogen pligt til at træffe afgørelse.

For det første lader et "absorptionsprincip" sig ikke uden videre overføre fra den situation, hvor *samme* myndighed er ansvarlig for begge afgørelser – og dermed fuldt ud kan sikre sig, at den mindre vidtgående afgørelses grundlag i det hele er til stede og inddraget i forbindelse med hovedafgørelsen – til en ordning, hvor kompetencen er opsplittet mellem *forskellige* myndigheder.

For det andet er de tilfælde, som er omtalt i nævnets beretning, sager, hvor politiet *har* truffet afgørelse, og hvor nævnet *efter en konkret vurdering* har fundet, at der i asylsagen var taget stilling til udsendelsesspørgsmålet. Nævnet siger herom i sin beretning fra 1987, s. 171, følgende:

"Påberåber en udlænding sig efter at have fået nævnets afslag på en anmodning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, at udsendelsen er i strid med § 31, er det i nævnet fast antaget, at en særskilt prøvelse af § 31 ikke kan finde sted. Spørgsmålet om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse, anses for afgjort allerede ved nævnets beslutning om afslag på opholdstilladelse efter § 7 ('absorptionsprincippet') – *i hvert fald, når spørgsmålet om særskilt prøvelse af § 31 rejses kort efter § 7-afgørelsen.*

Foreligger der senere en ny situation, f.eks. fordi forholdene i det pågældende land er ændret, vil der eventuelt være mulighed for at indbringe sagen for nævnet.

"Absorptionsprincippet" er antaget at gælde både Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets afgørelser, ligesom princippet er antaget at gælde i forholdet mellem 1. asyllandsreglen og § 31, jfr. bl.a. følgende afgørelser:

. . . . ."

(Mine fremhævelser).

I beretningen anføres eksempler på nævnets praksis vedrørende det omhandlede spørgsmål. Den seneste afgørelse, der refereres, er beslutning af 26. marts 1987 (1986-2-2965):

"En yngre polsk statsborger var indrejst i Danmark i 1978. I 1979 havde han opnået opholdstilladelse her i landet og senere fik han udstedt et polsk konsulatpas på den polske ambassade her i landet. I tiden herefter havde han ca. 15-20 gange været i Polen uden problemer. I 1984 var han blevet idømt 3 års fængsel her i landet, bl.a. for at have medvirket til at afsætte stjålne biler i Polen. Ved dommen var der truffet bestemmelse om udvisning med indrejseforbud for bestandigt. Ansøgeren havde herefter søgt om asyl og indbragte siden direktoratets afslag på opholdstilladelse efter § 7 samt politiets afgørelse om, at en udsendelse til Polen ikke ville være i strid med § 31, for nævnet. Nævnet fandt ikke, at der var grundlag for opholdstilladelse efter § 7 eller for at undlade udsendelse i medfør af § 31."

Ophævelsen af nævnets kompetence i refouleringssagerne kan naturligvis ikke i sig selv medføre, at der ikke længere skal træffes afgørelse om udsendelsesspørgsmålet.

Det er derfor også ukorrekt, når Justitsministeriet (Notat af 19. december 1991, s. 15) som yderligere begrundelse anfører, at der ikke ved 1986-ændringen – ud over ændringen af § 48, stk. 2 – er "tilsigtet ændringer i sagsbehandlingen". En konsekvens af ministeriets eget standpunkt ville jo netop være, at disse afgørelser *fortsat* skal træffes, men med en anden rekursinstans. – Justitsministeriet begrunder standpunktet (notatet s. 6 og s. 15) med henvisning til en passus i bemærkningerne til lovforslaget, hvori det siges:

"For alle asylansøgere [konventions- som andre flygtninge] gælder efter forslaget, at de ikke har ret til at opholde sig her i landet medens sagen behandles, hvis de er blevet afvist ved grænsen,. . ..

Afvises den pågældende ikke, behandles sagen som hidtil, således at den pågældende har ret til at blive i landet, indtil der foreligger en endelig afgørelse.

Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen, herunder i adgangen til at klage til Flygtningenævnet og de i den forbindelse gældende retssikkerhedsgarantier.."

(Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 28-29).

Denne henvisning forekommer imidlertid ikke at være relevant i den nævnte sammenhæng. Den citerede passus findes i lovforslagets *afsnit 5.2* under overskriften "*Behandlingen af asylansøgninger*". Det pågældende afsnit indeholder en omtale af de ændringer, der blev foreslået i udlændingelovens *§ 7*. I ministeriets citat er den sidste sætning i det pågældende afsnit af bemærkningerne til lovforslaget ikke medtaget; sætningen er sålydende: "De ændrede regler findes i forslagets § 1, nr. 1." Lovforslagets § 1, nr. 1, indeholdt hovedsageligt et forslag til ændring af udlændingelovens § 7, hvorefter der ikke skulle bestå et retskrav på opholdstilladelse for de-factoflygtninge. Dette forslag blev imidlertid ikke gennemført, og bemærkningerne hertil er for så vidt uden interesse.

Reglerne om asylsøgeres adgang til landet (og dermed § 48, stk. 2) omhandles ikke i afsnit 5.2, men i *afsnit 5.1* under overskriften "*Asylansøgeres adgang til landet*". Imidlertid hævder Justitsministeriet i notatet, s. 6 foroven, at udtalelsen i bemærkningerne skulle gælde *både* for asylsøgeres adgang til landet *og* behandlingen af asylansøgninger.

En sådan citeringsmåde forekommer uklar. Lovforslagsbemærkninger fra bestemmelser om behandling af *asyl*spørgsmålet overføres til *refoulerings*spørgsmålet (§ 31). Den lovfortolkning, der bygger herpå, er ikke holdbar. – Jeg har som bilag 5 optrykt de relevante dele af lovforslaget, sammenholdt med de af Justitsministeriet citerede afsnit.

(Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 26-29).

Jeg må stille mig uforstående over for ministeriets bemærkninger, notatet s. 12-13, hvorefter ophævelse af rekursadgangen til nævnet (ophævelsen af § 53 a, stk. 1, nr. 4) tillige skal "ses i lyset af Flygtningenævnets og direktoratets praksis efter den oprindelige lov". Udtalelsen ses ikke at have noget belæg i lovens ordlyd eller forarbejder; et så væsentligt fortolkningssynspunkt måtte, såfremt det havde foreligget på tidspunktet for ophævelsen af rekursadgangen og ikke blot var opstået efterfølgende, have fundet udtryk i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeriets fremhævelse af, at der ikke er noget opholdsgrundlag efter udlændingeloven, hvis Justitsministeriet ikke ville finde grundlag for udsendelse, kan formentlig være af betydning ved overvejelser om ændring og afklaring af de pågældende lovregler; ved spørgsmålet om fortolkning af gældende ret er det derimod efter min opfattelse uden betydning. Hvis det efter loven ikke er lovligt at udsende en asylsøger, er myndighederne forpligtede til (for at undgå at handle ulovligt) at lade den pågældende forblive her i landet, indtil udsendelse eventuelt kan finde sted. Udlændingeloven indeholder rigelig hjemmel hertil.

Jeg kan således ikke tiltræde Justitsministeriets ovenfor gengivne synspunkter.

b) Afgørende for vurderingen af, om der skal træffes en særskilt afgørelse, er de forarbejder til reglen i udlændingelovens § 31, som Folketinget har lagt til grund. Disse forarbejder har Justitsministeriet ikke omtalt i notatet.

Reglen om forbudet mod refoulering blev indsat ved § 31 i udlændingeloven af 1983 (lov nr. 226 af 8. juni 1983).

I betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen siges det s. 60:

"Folketingets ombudsmand har i skrivelse af 24. november 1978 (Beretning for 1978, s. 288 – 289) henledt justitsministeriets opmærksomhed på, at afgørelsen om, til hvilket land udsendelse af en udlænding efter udvisningsbeslutning skal ske, ofte er af vidtrækkende betydning. Undertiden kan udvisning til et bestemt land reelt virke som udlevering, men udvisning sker uden iagttagelse af de retssikkerhedsgarantier, som udleveringslovgivningen indeholder. Ombudsmanden henstillede derfor, at en lovregulering af dette spørgsmål blev inddraget i udvalgets overvejelser, og udvalget har fra justitsministeriet modtaget en anmodning i overensstemmelse hermed.

Det er i slutningen af foregående kapitel (4.5.3.) omtalt, at der allerede ved beslutningen om udvisning af en udlænding bør tages en række hensyn af lignende karakter som dem, der omtales i udleveringslovens § 6, jfr. lovudkastets § 19. *Herudover har udvalget fundet, at der i den kommende udlændingelov bør fastsættes visse begrænsninger med hensyn til politiets valg af det land, hvortil en udlænding, der ikke udrejser frivilligt, kan udsendes.*

Flertallet har – blandt andet under hensyn til, at der ofte vil være flere valgmuligheder – ikke fundet, at disse begrænsninger bør være videregående end dem, der følger af forbudet mod udvisning eller afvisning i flygtningekonventionens art. 33, stk. 1 og 2. Flertallet foreslår derfor nogle dertil svarende begrænsninger i udsendelsesadgangen optaget i lovudkastets § 23, stk. 2 og 3. Mindretallet finder, at begrænsningerne ikke bør indskrænkes til det minimum, der følger af flygtningekonventionens art. 33 og foreslår, at udkastets § 23, stk. 2 og 3, affattes således, at udlændinge, der er flygtninge, såvel konventions- som B-flygtninge, i videre omfang beskyttes mod udsendelse til et land, hvor de risikerer forfølgelse af den i flygtningekonventionens art. 1 nævnte karakter."

(Mine fremhævelser).

På s. 183 siges det:

"Som nævnt ovenfor i kapitel 5.1., side 59, bør der dog fastsættes visse begrænsninger med hensyn til politiets valg af det land, hvortil udlændingen skal udsendes.

Flygtningekonventionens art. 33 indeholder følgende bestemmelse:

"1. Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.
2. Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land."

Flertallet finder, at begrænsningerne med hensyn til politiets valg af land ikke bør begrænses ud over, hvad der følger af denne artikel, *men at den vurdering, som politiet skal foretage, bør gælde ved udsendelsen af enhver udlænding, der er truet af forfølgelse i flygtningekonventionens forstand, selv om den pågældende ikke måtte have opnået opholdstilladelse som flygtning.* I udkastets stk. 3 er der desuden foretaget enkelte ændringer i forhold til konventionens art. 33, stk. 2, hvorved udlændingens retsstilling forbedres."

(Mine fremhævelser).

Under folketingsbehandlingen af forslaget til udlændingeloven gennemførtes visse justeringer i forhold til udvalgets forslag, men Folketingets Retsudvalg tilsluttede sig i sin betænkning om lovforslaget gennem en udtrykkelig henvisning til udtalelserne i udlændingelovudvalgets betænkning, at udsendelsen skulle træffes som en særskilt afgørelse, se Folketingstidende 1982/83, tillæg B, sp. 1949, 1950 og 1972 (til nr. 43). Dette spørgsmål havde der i øvrigt været fuld enighed om i udlændingeudvalget.

I betænkning nr. 968/1982 siges det på s. 228 om *rekursspørgsmålet*, at der i udsendelsessituationen er *samme behov* for en prøvelse for Flygtningenævnet, som *hvis der er meddelt afslag på asyl.*

Et enigt udlændingelovudvalg og Folketinget har ved indførelse af reglen således lagt vægt på de af den daværende ombudsmand nævnte synspunkter, hvorefter en udsendelsesbeslutning er af vidtrækkende betydning, og at spørgsmålet derfor bør lovreguleres. Man har følgelig lovgivet herom, og

der er udtrykkeligt i loven taget stilling til begrænsningerne i udsendelsesmuligheden. Det er i forarbejderne direkte udtalt, *at der også skal træffes særskilt afgørelse, selv om den pågældende ikke har opnået opholdstilladelse som flygtning, og det er fremhævet, at afgørelsen herom skal kunne prøves på samme måde som et afslag på asyl.*

Samme opfattelse fremgår af Flygtningenævnets formandskabs beretning 1987, hvor det s. 171 udtales:

"Afgørelsen af, om § 31 er til hinder for udsendelse, træffes i 1. instans af politiet. Politiets afgørelser kan indbringes for Flygtningenævnet, såfremt udlændingen er indrejst *før* ikrafttrædelsen af lov nr. 686 af 17. oktober 1986, jfr. dennes § 3, sammenholdt med § 53 a, stk. 1, nr. 4, i lovbekendtgørelse nr. 90 af 26. februar 1986. For udlændinge, der er indrejst *efter* ændringslovens ikrafttræden den 19. oktober 1986, kan politiets afgørelse om udsendelse påklages til justitsministeren."

På denne baggrund er det efter min opfattelse utvivlsomt, at en afgørelse om udsendelse i overensstemmelse med udlændingelovens klare ordlyd må anses for en særskilt afgørelse i forvaltningsretlig henseende.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at området for udlændingelovens § 7 og udlændingelovens § 31 ikke er sammenfaldende i den forstand, at § 31's område i det hele er indeholdt i området for § 7. Som eksempel kan nævnes, at en udlænding, der uanset flygtningestatus udvises ved dom, ikke må udsendes i strid med udlændingelovens § 31; se som eksempel herpå Ugeskrift for Retsvæsen 1992, s. 56 H, især landsrettens dom. Endvidere vil personer, som er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 A, men som har fået afslag alene under henvisning til flygtningekonventionens artikel 1 F, ikke kunne udsendes i strid med § 31.

3.2. Myndighedsspørgsmålet.

Spørgsmålet er, om afgørelsen i første instans skal træffes af Direktoratet for Udlændinge eller af politiet. Indtil lovændringen i oktober 1986 kunne der bestå en vis tvivl i denne henseende. Efter denne lovændring er det min opfattelse, at afgørelsen skal træffes af Direktoratet for Udlændinge. Dette følger for så vidt af udlændingelovens § 48, stk. 1, sammenholdt med stk. 2, samt af bemærkningerne til § 48, stk. 2, som affattet ved ændringen i 1986. Her siges det bl.a.:

"Afvisnings- og udvisningsbeslutninger kan påklages til justitsministeren. Afgørelse om udsendelse har hidtil – også hvor der har været tale om asylansøgere – været truffet af politiet. Efter forslaget skal afgørelse om udsendelse af asylansøgere træffes af direktoratet for udlændinge, og baggrunden herfor er den nære sammenhæng mellem afvisnings- eller udvisningsbeslutningen og udsendelsesbeslutningen. Udsendelsesbeslutningen kan påklages til justitsministeren. Klage har ikke opsættende virkning."

(Se Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 35).

Der kan endvidere henvises til betænkning nr. 968/1982, s. 211.

3.3. Klagespørgsmålet.

Udsendelsesbeslutninger er – således som det fremgår ovenfor, afsnit 3.1 og 3.2 – forvaltningsretlige afgørelser, der skal træffes af Direktoratet for Udlændinge.

Det følger af udlændingelovens almindelige klageregler, jf. herved § 46, stk. 2, at afgørelserne kan påklages til justitsministeren. Dette fremgår også klart af forarbejderne til 1986-ændringen. Indtil lovændringen i 1986 kunne afgørelserne om udsendelse indbringes for Flygtningenævnet. Som fremhævet i betænkning nr. 968/1982, s. 228, fandt udvalget, at der var samme behov for en prøvelse af udsendelsesspørgsmålet som af selve asylspørgsmålet. Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, var det også indtil oktober 1986 udtrykkeligt bestemt, at afgørelserne kunne indbringes for Flygtningenævnet. Tilsvarende gjaldt for afvisning på grænsen, hvis den pågældende søgte asyl, jf. § 53 a, stk. 1, nr. 3. Den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 2, hvorefter indbringelse for nævnet havde opsættende virkning, hindrede i realiteten, at der kunne ske afvisning af asylsøgere på grænsen. Afvisningsbeslutning kunne træffes, men klagen herover havde opsættende virkning, hvorved afvisningen ikke kunne effektueres, dvs. udsendelse kunne ikke finde sted. Ved 1986-lovændringen ønskedes gennemført en

mulighed for afvisning på grænsen og *samtidig* udsendelse.

Dette var baggrunden for, *at* man ophævede klageadgangen til nævnet og tillagde Justitsministeriet kompetencen, og *at* det *samtidig* i § 48, stk. 2, blev fastslået, at klagen ikke havde opsættende virkning. Der siges herom i lovforslaget bl.a.:

"Til nr. 10

Reglen foreslås ændret, således at afvisning af en udlænding, der er omfattet af § 48, stk. 2, og klager over, at en udsendelse er i strid med § 31, ikke længere skal kunne indbringes for nævnet, men derimod for justitsministeren, der herved – i lighed med, hvad der i øvrigt gælder med hensyn til andre afgørelser om afvisning og udsendelse, jfr. § 48, stk. 1 – får den endelige afgørelse i disse sager. Det skal dog fortsat være flygtningenævnet, der har den endelige afgørelse af, om en asylansøger kan opnå opholdstilladelse her i landet som flygtning i henhold til § 7. Ændringerne hænger i øvrigt sammen med forslaget til en ændret affattelse af § 48, stk. 2, jfr. forslagets § 1, nr. 8. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger pkt. 5.1. og bemærkningerne til § 1, nr. 8."

(Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 35-36).

Også i denne forbindelse må jeg fremhæve (jf. ovenfor . . .), at der ikke er belæg for den opfattelse (jf. Justitsministeriets notat af 19. december 1991, s. 12-13), at ophævelsen af § 53 a, stk. 1, nr. 4, skulle "ses i lyset af Flygtningenævnets og direktoratets praksis efter den oprindelige lov".

Det fremgår af ovenstående citat (. . .) fra Flygtningenævnets formandskabs beretning, at for udlændinge, der er indrejst efter oktober 1986, "kan politiets afgørelse om udsendelse påklages til justitsministeren".

På denne baggrund er der efter min opfattelse ikke tvivl om, at justitsministeren har den endelige afgørelse som klagemyndighed i afgørelsessager om udsendelse.

Dette er på sin vis en konsekvens af, at der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse. Jeg må gå ud fra, at Justitsministeriet er enig i, at der kræves udtrykkelig lovhjemmel til at afskære rekurs fra en underordnet myndighed (her Direktoratet for Udlændinge) til en overordnet (her justitsministeren). En sådan rekursafskæringsbestemmelse findes ikke, tværtimod er rekursadgangen udtrykkeligt hjemlet i lovens § 46, stk. 2.

3.4. Klagevirkningsspørgsmålet.

Efter udlændingelovens § 48, stk. 2, næstsidste pkt., har en klage til Justitsministeriet over en afgørelse om afvisning og udsendelse i forbindelse med indrejsen ikke opsættende virkning. Spørgsmålet er, om en klage til Justitsministeriet har opsættende virkning i tilfælde, hvor udsendelse skal finde sted uden for de tilfælde, der er nævnt i § 48, stk. 2, dvs. uden forbindelse med en afvisning ved indrejsen.

Baggrunden for reglen i § 48, stk. 2, om, at klagen ikke skulle tillægges opsættende virkning, var især en frygt for, at den tid, der medgik til behandlingen af klagen, kunne medføre vanskeligheder med at få effektueret udsendelsesbeslutningen. I Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 2 fra Folketingets Retsudvalg siges det således bl.a.:

"De hidtidige erfaringer har vist, at det er overordentlig vanskeligt at få lande til at tilbagetage asylansøgere, der i Danmark har fået afslag under henvisning til, at det pågældende land er første asylland. Den mindste forsinkelse med hensyn til at træffe afgørelse, og som medfører, at asylansøgeren af praktiske grunde enten må indrejse i landet eller eventuelt må opholde sig på grænsen i måske blot nogle få dage, vil kunne bevirke, at udrejselandet ikke vil tilbagetage den pågældende, og hermed ville værdien af afvisningsreglen være yderst begrænset."

(Se Folketingstidende 1986/87, tillæg B, sp. 162).

På denne baggrund – og da klager til nævnet inden lovændringen i 1986 havde opsættende virkning – samt under hensyn til udsendelsesbeslutningens indgribende karakter (jf. herved betænkning 968/1982, s. 60, 183 og 228) må det efter min opfattelse antages, at klage til justitsministeren i de tilfælde, hvor det drejer sig om udsendelse uden forbindelse med afvisning ved indrejsen, har opsættende virkning.

4. Konklusion.

Det er sammenfattende min opfattelse, at i de tilfælde, hvor en asylsøger, der har fået afslag på sin ansøgning, påberåber sig, at ud-

sendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal Direktoratet for Udlændinge træffe en forvaltningsretlig afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til justitsministeren, der således har det endelige retlige ansvar for udsendelsen. Klagen har opsættende virkning.

Det er i øvrigt velkendt også fra andre retsområder, at spørgsmålet om gennemførelse af trufne beslutninger kræver særskilte forvaltningsafgørelser; som eksempel kan nævnes straffuldbyrdelsesområdet.

Det forhold, at Justitsministeriet måtte finde, at klagereglerne er uhensigtsmæssige, kan ikke begrunde en fravigelse fra lovens regler. I den forbindelse skal jeg ikke undlade at gøre opmærksom på, at retsstillingen indtil 1986 for så vidt indebar et mere ressourcekrævende klagesystem. Påberåbte en udlænding sig, at udsendelsen var i strid med § 31, skulle der også dengang træffes en afgørelse herom. Påklagedes afgørelsen til Flygtningenævnet, havde klagen opsættende virkning. Nævnet skulle have forelagt sagen, men i de fleste tilfælde blev den indholdsmæssigt afgjort ud fra absorptionsprincippet.

Denne retstilstand var i klar overensstemmelse med lovens ordlyd og forarbejder, herunder udtalelser fra Folketingets Retsudvalg. Ved lovændringen i 1986 er klagesystemet på en måde gjort mere enkelt, idet kompetencen i alle rekurssager om udsendelse er tillagt justitsministeren, og klager over udsendelse i forbindelse med afvisning ved indrejse har ikke (længere) opsættende virkning. Direktoratet for Udlændinge fastsætter udrejsefrister for asylsøgere, der har fået afslag fra Flygtningenævnet. Afgørelser om udrejsefrister kan påklages til Justitsministeriet. Der er intet til hinder for, at udrejsefristen og udsendelsesbeslutningen meddeles i samme skrivelse.

Justitsministeriet har i fremsendelsesskrivelsen af 10. februar 1992 til mig som nævnt vedlagt justitsministerens talepapir til brug ved samrådet i Folketingets Retsudvalg den 23. januar 1992. Ministeriet har særligt henledt min opmærksomhed på, at ministeren i forbindelse med dette samråd tilkendegav, at han fandt det rigtigst, at man i forbindelse med de drøftelser vedrørende ændringer i udlændingelovgivningen, som ministeren vil tage initiativ til i den kommende tid, også tager problematikken om udlændingelovens § 31 op.

I konsekvens af de ovenfor nævnte synspunkter har jeg fundet at burde henstille til Justitsministeriet, at man – indtil en sådan lovændring eventuelt er gennemført – træffer afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven. Da spørgsmålet om en ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 kan forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid, foretager jeg i øvrigt ikke videre i sagen.

Min gennemgang af sagen og dens behandling giver mig anledning til at tilføje følgende to bemærkninger:

a) Justitsministeriet har i sit notat af 19. december 1991 i høj grad betjent sig af fortolkningsprincipper, hvorved der lægges afgørende vægt på antagelser om hensigt og formål med lovbestemmelserne, ikke mindst som dette måtte være kommet til udtryk i lovens forarbejder. (Notatet adskiller sig herved i nogen måde fra det foreløbige notat af 18. oktober 1991). Denne fremgangsmåde kan naturligvis ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. – Men netop på baggrund af ministeriets valgte fortolkningsmetode forekommer det mig beklageligt, at ministeriet i sit notat dels har anvendt uklare citeringsmåder, dels har undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31, og at ministeriet herved er nået til et urigtigt resultat (jf. ovenfor, afsnit 3.1).

b) Jeg har forståelse for, at der for en umiddelbar betragtning har kunnet siges at bestå en vis tvivl om reglernes indhold og konsekvenser. Jeg bemærker herved, at jeg aldrig tidligere har modtaget klager over, at der ikke er truffet særskilt afgørelse om udsendelsesspørgsmål. Min kritik af Justitsministeriets retlige analyse og vurdering af de pågældende spørgsmål knytter sig således ikke til den hidtidige praksis, men til det forhold, at man – efter først at være blevet gjort opmærksom på problemet i form af en klagesag – gennemfører en undersøgelse og afgiver en redegørelse af den beskrevne karakter.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Folketingets Retsudvalg har modtaget en kopi af denne redegørelse."

I skrivelse af 27. februar 1992 meddelte Justitsministeriet mig, at ministeriet havde underrettet Direktoratet for Udlændinge om, at der for fremtiden – i overensstemmelse med min opfattelse – skulle træffes en forvaltningsretlig afgørelse om udsendelse, når en asylsøger, der havde fået afslag på sin ansøgning, påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31. Justitsministeriet ville tilsvarende behandle klager, der måtte indkomme, efter at Direktoratet for Udlændinge havde truffet sådanne afgørelser om udsendelse.

Justitsministeriet lagde således min udtalelse til grund.

Under henvisning til at mine (ovenfor under a) gengivne) udtalelser i dele af offentligheden var blevet udlagt som en beskyldning for, at Justitsministeriet havde manipuleret med lovens forarbejder, fandt ministeriet det endvidere i skrivelsen af 27. februar 1992 rigtigst at knytte nogle enkelte bemærkninger til det, jeg havde anført i redegørelsen af 25. februar 1992 (ministeriets skrivelse er optrykt som *bilag 6*).

Justitsministeriets bemærkninger besvarede jeg i skrivelse af 29. februar 1992 (*bilag 7*).

Følgende bilag er optrykt nedenfor:

Bilag 1: De relevante bestemmelser før og efter ændringen af udlændingeloven ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986.

Bilag 2: Advokat (A's) notat vedrørende Direktoratet for Udlændinges og justitsministerens kompetence ved beslutningen om udsendelse, hvor udlændingen påberåber sig, udsendelsen vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Bilag 3: Justitsministeriets notat af 19. december 1991 om udlændingelovens kompetenceregler i forbindelse med udsendelse af udlændinge, der har fået afslag på ansøgning om asyl.

Bilag 4: Justitsministeriets notat af 18. oktober 1991 om forskellige kompetencespørgsmål på udlændingeområdet.

Bilag 5: Uddrag af bemærkninger til lovforslag vedrørende udlændingeloven (FT 1986-87, Tillæg A, sp. 26-29).

Bilag 6: Justitsministeriets skrivelse af 27. februar 1992 til Folketingets Ombudsmand.

Bilag 7: Folketingets Ombudsmands skrivelse af 29. februar 1992 til Justitsministeriet.

Bilag 1

De relevante bestemmelser før og efter ændringen af udlændingeloven ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986.

"*§ 7:*

Før:

Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, som befinder sig her i landet eller på grænsen

1) hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, eller
2) hvis det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.

Stk. 2. Opholdstilladelse efter stk. 1 kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

Stk. 3. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på en udlænding, som ikke befinder sig her i landet eller på grænsen, såfremt Danmark på grund af udlændingens tidligere længerevarende ophold her i landet, herboende nære slægtninge eller anden tilsvarende tilknytning må anses for nærmest til at yde den pågældende beskyttelse.

Efter:

Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 2. Efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.

Stk. 3. Opholdstilladelse kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

Stk. 4. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på en udlænding, som ikke befinder sig her i landet, såfremt Danmark på grund af udlændingens tidligere længerevarende lovlige ophold her i landet, herboende nære slægtninge eller anden tilsvarende tilknytning må anses for nærmest til at yde den pågældende beskyttelse.

Stk. 5. Til en udlænding, der er afvist eller udvist i henhold til § 48, stk. 2, gives der kun opholdstilladelse efter stk. 4.

Kapitel 6

Forskellige regler om opholdstilladelse, udvisning og afvisning

§ 30:

Før:

En udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet.

Stk. 2. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom.

Efter:

En udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet.

Stk. 2. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom.

§ 31:

Før:

En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt de i § 7, stk. 1, nr. 2, eller stk. 3, jfr. stk. 1, nr. 2, nævnte omstændigheder foreligger. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

Efter:

En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelse i henhold til § 7, stk. 2 eller stk. 4, jf. stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

Kapitel 8

Kompetence- og klageregler m.v.

§ 46:

Før:

Afgørelser i henhold til denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af §§ 46 a-50 og 51, stk. 2, 2. pkt. af direktoratet for udlændinge.

Stk. 2. Direktoratets afgørelse kan, bortset fra de i § 53 a nævnte afgørelser, påklages til justitsministeren.

Efter:

Afgørelser i henhold til denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af §§ 46 a-50 og 51, stk. 2, 2. pkt. af Direktoratet for Udlændinge.

Stk. 2. Direktoratets afgørelse kan, bortset fra de i § 53 a nævnte afgørelser, påklages til justitsministeren.

§ 48:

Før:

Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jf. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1-2, og afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter §§ 30, 34 og 36 kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren, hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, skal sagen straks forelægges direktoratet for udlændinge til afgørelse. Udlændingen skal endvidere gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Efter:

Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jf. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1-2, og afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter §§ 30, 34 og 36 kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren, hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land. Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer Direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til justitsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning. Træffer Direktoratet for Udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, skal udlændingen gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

§ 53:

Før:

Der oprettes et flygtningenævn bestående af en formand og et af justitsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 3 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Endvidere medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer ved drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 3.

Stk. 3. En sag, der ikke er af principiel karakter, kan behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af ministerierne, såfremt:

1) klagen må anses for at være åbenbart grundløs,
2) der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, nr. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1, nr. 1,
3) sagen vedrører nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument eller
4) forholdene i øvrigt taler for anvendelse af denne behandlingsform.

Stk. 4. Sager, der behandles efter stk. 3, kan henvises til behandling under medvirken af de medlemmer, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 5. Formanden og næstformændene, der skal være dommere, beskikkes af justitsministeren, der også beskikker de øvrige medlemmer, heraf et antal medlemmer efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp. Beskikkelserne gælder for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.

Efter:

Der oprettes et flygtningenævn bestående af en formand og et af justitsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 3 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Endvidere medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer ved drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 3.

Stk. 3. En sag, der ikke er af principiel karakter, kan behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af ministerierne, såfremt:

1) klagen må anses for at være åbenbart grundløs,
2) der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1,
3) sagen vedrører nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument eller
4) forholdene i øvrigt taler for anvendelse af denne behandlingsform.

Stk. 4. Sager, der behandles efter stk. 3, kan henvises til behandling under medvirken af de medlemmer, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 5. Formanden og næstformændene, der skal være dommere, beskikkes af justitsministeren, der også beskikker de øvrige medlemmer, heraf et antal medlemmer efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp. Beskikkelserne gælder for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.

§ 53 a:

Før:

For flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som direktoratet for udlændinge har truffet om følgende spørgsmål, jfr. dog stk. 3:

1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
3) Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48, stk. 2.
4) Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31.
5) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 2. Påklages en afgørelse som nævnt i stk. 1, har klagen opsættende virkning.

Stk. 3. Direktoratet for udlændinge kan, efter at sagen har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtningenævnet.

Stk. 4. Direktoratet for udlændinges afgørelser som nævnt i stk. 1 skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 1-3.

Efter:

For Flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som Direktoratet for Udlændinge har truffet om følgende spørgsmål, jfr. dog stk. 3:

1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
3) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 2. Påklages en afgørelse som nævnt i stk. 1, har klagen opsættende virkning.

Stk. 3. Direktoratet for Udlændinge kan, efter at sagen har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for Flygtningenævnet.

Stk. 4. Direktoratet for Udlændinges afgørelser som nævnt i stk. 1 skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 1-3."

Bilag 2

Advokat (A's) notat vedrørende Direktoratet for Udlændinges og Justitsministerens kompetence ved beslutningen om udsendelse, hvor udlændingen påberåber sig, udsendelsen vil være i strid med udlændingelovens § 31.

"En udlænding, der efter reglerne i udlændingelovens kap. 1 og 3-5 ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet (§ 30, stk. 1).

Udrejser udlændingen frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen.

Efter udlændingelovens § 31 må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Påberåber en udlænding sig, at udsendelsen af ham er i strid med udlændingelovens § 31, var det tidligere således, at beslutningen om udsendelse kunne indklages for Flygtningenævnet, jfr. 1983-lovens § 53, stk. 2, nr. 4. Lov nr. 232 af 6/6 1986 om ændring af udlændingeloven indebar ingen realitetsændring heri, og det samme var tilfældet ved ændringsloven nr. 574 af 19. december 1985, hvorefter klageadgangen nu kunne genfindes i lovens § 53 a, stk. 1, nr. 4.

Ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven ændredes bl.a. udlændingelovens § 48, stk. 2, således at den i sin nye formulering – der stadigt er gældende – lyder således:

"*Stk. 2.* Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer Direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til justitsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning. Træffer Direktoratet for Udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, skal udlændingen gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

Ved 1986 ændringen blev endvidere § 53 a, stk. 1, ændret, således at bl.a. den tidligere § 53 a, stk. 1, nr. 4, om adgang til at påklage udsendelse i strid med § 31 til Flygtningenævnet udgik.

I bemærkningerne til det den 7. oktober 1986 af justitsministeren fremsatte lovforslag siges det ad forslaget til ændring af § 53 a, stk. 1, (lovforslag pag. 12) til § 1, nr. 10:

"Reglen foreslås ændret, således at afvisning af en udlænding, der er omfattet af § 48, stk. 2, og klager over, at en udsendelse er i strid med § 31, ikke længere skal kunne indbringes for nævnet, men derimod for justitsministeren, der herved – i lighed med, hvad der iøvrigt gælder med hensyn til andre afgørelser om afvisning og udsendelse, jfr. § 48, stk. 1 – får den endelige afgørelse i disse sager. Det skal dog fortsat være Flygtningenævnet, der har den endelige afgørelse af, om en asylansøger kan opnå opholdstilladelse her i landet som flygtning i henhold til § 7. Ændringerne hænger i øvrigt sammen med forslaget til en ændret affattelse af § 48, stk. 2, jfr. forslagets § 1, nr. 8. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger pkt. 5.1. og bemærkningerne til § 1, nr. 8."

I lovforslaget siges det i bemærkningerne til § 1, nr. 8, bl.a.:

"En væsentlig begrænsning i adgangen til at gennemføre en afvisnings- eller udvisningsbeslutning findes i det forhold, at udlændingen ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jfr. § 31, stk. 1. Er det som følge heraf ikke muligt at udsende den pågældende, vil ansøgningen om asyl blive behandlet.

Afvisnings- og udvisningsbeslutninger kan påklages til justitsministeren. Afgørelse om udsendelse har hidtil – også hvor der har været tale om asylansøgere – været truffet af politiet. Efter forslaget skal afgørelse om udsendelse af asylansøgere træffes af Direktoratet for Udlændinge, og baggrunden herfor er den nære sammenhæng mellem afvisnings- eller udvisningsbeslutningen og udsendelsesbeslutningen. Udsendelsesbeslutningen kan påklages til justitsministeren. Klage har ikke opsættende virkning."

Siden lovændringen i 1986 har situationen for så vidt angår kompetencefordelingen således været den,

at den endelige afgørelse om, hvorvidt udlændingen kunne få opholdstilladelse som flygtning efter § 7 eller 8 har ligget hos Flygtningenævnet, og

at den endelige afgørelse af, hvorvidt en udlænding kan afvises, udvises eller udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, har ligget hos justitsministeren."

Bilag 3

Justitsministeriets notat af 19. december 1991 om udlændingelovens kompetenceregler i forbindelse med behandlingen af sager om udsendelse af udlændinge, der har fået afslag på ansøgning om asyl.

"1. Ved skrivelse af 27. september 1991 har advokat (A) rettet henvendelse til Justitsministeriet vedrørende fortolkningen af udlændingelovens kompetenceregler. I henvendelsen rejses der navnlig spørgsmål om behandlingen af sager om udsendelse af udlændinge, der har fået afslag på asyl fra Flygtningenævnet, og som i forbindelse med udsendelsen påberåber sig at være omfattet af bestemmelsen i udlændingelovens § 31.

Skrivelsen er vedlagt et af advokaten udarbejdet notat, der gennemgår bemærkningerne til udlændingelovens § 48, stk. 2, sådan som bestemmelsen blev affattet ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven.

Det gøres i notatet gældende, at retsstillingen i sager om udsendelse af asylansøgere, der har fået deres sag behandlet i Flygtningenævnet, siden 1986 har været den, *at* den endelige afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan få opholdstilladelse som flygtning efter § 7 eller § 8 har ligget hos Flygtningenævnet, og *at* den endelige afgørelse af, hvorvidt en udlænding kan afvises, udvises eller udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionens art. 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, har ligget hos justitsministeren.

I tilfælde, hvor der er spørgsmål om risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde, er det i konsekvens af de anførte synspunkter advokat (A's) opfattelse, at "beslutningen om udsendelse burde træffes af og meddeles de pågældende af Direktoratet for Udlændinge samtidig med vejledning om, at udsendelsesbeslutningen kan påklages til justitsministeren".

Advokat (A) har som begrundelse for sin opfattelse henvist til den ændrede affattelse af udlændingelovens § 48, stk. 2, som blev gennemført ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986, hvorefter afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, træffes af Direktoratet for Udlændinge med klageadgang til Justitsministeriet. Advokat (A) har endvidere henvist til bemærkningerne til ændringsforslagets nr. 10, der vedrører den ændrede affattelse af udlændingelovens § 53 a, stk. 1.

2. I anledning af sagen har Direktoratet for Udlændinge oplyst, at udlændingeloven har været administreret således, at spørgsmålet om flygtningestatus anses for endeligt afgjort af Flygtningenævnet. Der foretages derfor ikke en særskilt prøvelse af, om udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, når der ikke foreligger nye faktiske oplysninger af betydning for vurderingen af asylspørgsmålet.

Denne praksis bygger på det såkaldte absorptionsprincip. Herom anfører Flygtningenævnet i beretningen fra 1987, s. 170, blandt andet følgende:

"...

Påberåber en udlænding sig efter at have fået nævnets afslag på en anmodning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, at udsendelse er i strid med § 31, er det i nævnet fast antaget, at en særskilt prøvelse af § 31 ikke kan finde sted. Spørgsmålet om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse, anses for afgjort allerede ved nævnets beslutning om afslag på opholdstilladelse efter § 7 (absorptionsprincippet) – i hvert fald, når spørgsmålet om særskilt prøvelse af § 31 rejses kort efter § 7-afgørelsen.

Foreligger der senere en ny situation, f.eks. fordi forholdene i det pågældende land er ændret, vil der eventuelt være mulighed for at indbringe sagen for nævnet.

"Absorptionsprincippet" er antaget at gælde både Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets afgørelser, ligesom princippet er antaget at gælde i forholdet mellem første asyllandsreglen og § 31..."

Der henvises i den forbindelse til bl.a. følgende praksis:

"*Beslutning af 6. juni 1985 (1985-2-393).* En iransk statsborger var af nævnet meddelt afslag på asyl under hensyn til, at Tyrkiet måtte anses for 1. asylland. Efter afslaget blev sagen den 11. juli 1985 begæret indbragt for nævnet med henblik på prøvelse af § 31, idet det blev gjort gældende, at der var begrundet frygt for, at den pågældende ville blive videresendt fra Tyrkiet til Iran. Da bl.a. risikoen for refoulering allerede

var indgået ved vurderingen, der førte til afgørelse efter § 7, stk. 2, *afvistes* særskilt prøvelse af § 31.

I nævnets sag *1985-2-492* vedrørende en pakistansk statsborger blev det påklaget, at politiet efter nævnets afslag på asyl skulle have besluttet at udsende den pågældende til Pakistan. Nævnet fandt, at udsendelsen til hjemlandet ikke kunne gøres til genstand for særskilt prøvelse, men klagen blev i den konkrete sag betragtet som en anmodning om genoptagelse, idet der forelå nye oplysninger.

Endvidere kan nævnes:

Beslutning af 26. marts 1987 (1986-2-2965). En yngre polsk statsborger var indrejst i Danmark i 1978. I 1979 havde han opnået opholdstilladelse her i landet og senere fik han udstedt et polsk konsulatpas på den polske ambassade her i landet. I tiden herefter havde han ca. 15-20 gange været i Polen uden problemer. I 1984 var han blevet idømt 3 års fængsel her i landet, bl.a. for at have medvirket til at afsætte stjålne biler i Polen. Ved dommen var der truffet bestemmelse om udvisning med indrejseforbud for bestandigt. Ansøgeren havde herefter søgt om asyl og indbragte siden direktoratets afslag på opholdstilladelse efter § 7 samt politiets afgørelse om, at en udsendelse til Polen ikke ville være i strid med § 31, for nævnet. Nævnet fandt ikke, at der var grundlag for opholdstilladelse efter § 7 eller for at undlade udsendelse i medfør af § 31."

Direktoratet for Udlændinge har endvidere oplyst, at hvor en udlænding inden udsendelsen har gjort gældende, at der er fremkommet nye oplysninger, som kan være af betydning for afgørelsen af asylspørgsmålet, er dette i praksis blevet opfattet som en begæring om genoptagelse af asylsagen. Spørgsmålet om genoptagelse er herefter blevet behandlet af Direktoratet for Udlændinge eller af Flygtningenævnet.

Samme praksis følges af Justitsministeriet, hvis det under behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, kommer frem, at der foreligger oplysninger af betydning for vurderingen af asylspørgsmålet, som Direktoratet for Udlændinge eller Flygtningenævnet ikke har haft lejlighed til at tage stilling til i forbindelse med asylsagen.

Myndighederne har som en følge af officialmaksimen også af egen drift foranlediget behandlingen af asylansøgninger genoptaget i tilfælde, hvor man i øvrigt inden udsendelsen er blevet opmærksom på sådanne nye oplysninger.

3. Justitsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

3.1. Bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2, har følgende ordlyd:

"*Stk. 2.* Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land. Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til justitsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning. Træffer Direktoratet for Udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, skal udlændingen gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

Bestemmelsen fik sin nuværende formulering ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, Folketingstidende 1986/87, Tillæg A, sp. 19, anføres om formålet med lovændringen bl.a. følgende:

"Lovforslaget indebærer, at asylansøgere kan afvises ved grænsen, såfremt de indrejser fra et land, hvor de ikke må antages at risikere en forfølgelse som nævnt i flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Hvis den pågældende derimod kommer direkte fra et land, hvor han risikerer forfølgelse som nævnt i konventionen, eller hvor han ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, vil den pågældende ikke kunne afvises.

Udlændinge, som afvises eller udvises, og som er omfattet af flygtningekonventionen, har efter forslaget fortsat et retskrav på asyl i Danmark, hvis Danmark er 1. asylland. . ."

Om rækkevidden og intentionerne med forslaget anføres endvidere a.st. sp. 27 ff bl.a. følgende i forbindelse med afsnittene om asylan-

søgeres adgang til landet og behandlingen af asylansøgninger:

"For alle asylansøgere [konventions- som andre flygtninge] gælder efter forslaget, at de ikke har ret til at opholde sig her i landet medens sagen behandles, hvis de er blevet afvist ved grænsen,...

Afvises den pågældende ikke, behandles sagen som hidtil, således at den pågældende har ret til at blive i landet, indtil der foreligger en endelig afgørelse.

Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen, herunder i adgangen til at klage til Flygtningenævnet og de i den forbindelse gældende retssikkerhedsgarantier..."

I bemærkningerne til lovforslaget, a.st., sp. 34f, anføres følgende til nr. 8, der angår den ændrede affattelse af § 48, stk. 2:

"Til nr. 8

Efter forslaget skal direktoratet for udlændinge som hidtil i alle tilfælde tage stilling til, om en udlænding skal afvises, såfremt den pågældende påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8. Efter den gældende regel har udlændingen uanset en sådan beslutning ret til at opholde sig i landet, indtil asylsagen er endelig afgjort. Den foreslåede bestemmelse medfører, at en sådan ret ikke består, såfremt udlændingen er indrejst ulovligt i Danmark, medmindre indrejsen er sket direkte fra hjemlandet, jfr. § 31, stk. 1.

Udlændinge, der indrejser i landet uden fornødent pas eller visum, kan efter reglerne i § 28, stk. 2, jfr. stk. 1, afvises i indtil tre måneder efter indrejsen. Denne afvisningshjemmel bør under iagttagelse af bestemmelsen i § 31, stk. 1, også kunne anvendes over for asylansøgere for ikke dermed at åbne mulighed for, at en udlænding ved en illegal indrejse her i landet kan bedre sin retsstilling som asylansøger.

Er der mulighed for at træffe beslutning om afvisning, behandles den pågældendes ansøgning om asyl efter forslaget ikke, før der er taget stilling til, om afvisning skal finde sted, og hvis beslutning herom tages, da ikke før den pågældende er udrejst af landet.

For at sikre, at man ikke ved et længere ulovligt ophold end 3 måneder kan fremtvinge en gunstigere retsstilling, foreslås det, at det samme skal gælde, hvis den pågældende vil kunne udvises efter reglerne i § 24, nr. 5. Efter denne bestemmelse kan udvisning ske, hvis udlændingen opholder sig i landet uden fornøden tilladelse.

Det skal fremhæves, at afvisning eller udvisning ikke er nogen obligatorisk retsfølge, men at afgørelse herom træffes efter et skøn i hver enkelt sag.

Efter lovens § 36 kan politiet, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning eller for udvisning efter bl.a. § 24, stk. 5, bestemme, at en udlænding, som ikke har fast bopæl her i landet, skal underkastes frihedsberøvelse. Efter lovens § 37 skal en udlænding, der er frihedsberøvet, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten. Retten tager herefter stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Det må i almindelighed antages, at en asylansøger, der er omfattet af § 48, stk. 2, og som befinder sig i en aktuel afvisnings- eller udvisningssituation, vil kunne frihedsberøves efter disse regler.

En væsentlig begrænsning i adgangen til at gennemføre en afvisnings- eller udvisningsbeslutning findes i det forhold, at udlændingen ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jfr. § 31, stk. 1. Er det som følge heraf ikke muligt at udsende den pågældende, vil ansøgningen om asyl blive behandlet.Afvisnings- og udvisningsbeslutninger kan påklages til justitsministeren. Afgørelse om udsendelse har hidtil – også hvor der har været tale om asylansøgere – været truffet af politiet. Efter forslaget skal afgørelse om udsendelse af asylansøgere træffes af direktoratet for udlændinge, og baggrunden herfor er den nære sammenhæng mellem afvisnings- eller udvisningsbeslutningen og udsendelsesbeslutningen. Udsendelsesbeslutningen kan påklages til justitsministeren. Klage har ikke opsættende virkning."

Som det fremgår af bemærkningerne, kan bestemmelsen – i modsætning til, hvad der antages af advokat (A) – *ikke* antages at omfatte tilfælde, hvor Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet forud for udsendelsen har taget stilling til ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Sigtet med bestemmelsen i § 48, stk. 2, var at regulere spørgsmålet om behandlingen af sager vedrørende asylansøgere, der uden fornødent

pas eller visum indrejser til Danmark fra et andet land end forfølgelseslandet.

Indtil lovændringen i 1986 var retsstillingen den, at enhver asylansøger havde ret til at opholde sig her i landet, indtil asylsagen var endeligt afgjort, uanset at den pågældende var indrejst uden fornødent pas eller visum.

Efter lovændringen i 1986 består en sådan ret kun for udlændinge, hvis indrejse uden fornødent pas eller visum er sket direkte fra forfølgelseslandet eller et andet land, der ikke er sikkert for asylansøgere.

Er indrejsen sket gennem et sikkert tredieland, kan den pågældende udlænding afvises eller udvises og tilbagesendes til det pågældende tredieland. En sådan asylansøger har således ikke ret til at opholde sig her i landet under asylsagens behandling. Dette gælder også, hvis asylansøgningen først indgives på et senere tidspunkt, efter at den pågældende har passeret grænsen illegalt.

Adgangen til uden asylbehandling at afvise eller udvise og i forbindelse hermed udsende en asylansøger er som nævnt undergivet den væsentlige begrænsning, at der ikke må ske udsendelse til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land, jf. § 48, stk. 2, 3. punktum. Er det som følge heraf ikke muligt at udsende den pågældende, behandles sagen som en asylsag efter udlændingelovens § 7 af Direktoratet for Udlændinge som 1. instans og med klageadgang til Flygtningenævnet.

Kompetencen til at træffe den endelige afgørelse efter § 48, stk. 2, herunder af spørgsmålet om risiko for forfølgelse som følge af udsendelsen, er placeret hos Justitsministeriet. Placeringen af kompetencen hos Justitsministeriet må ses i sammenhæng med, at vurderingen af, om udsendelsen vil udsætte den pågældende asylansøger for risiko for forfølgelse, ikke angår risikoen for forfølgelse i det land, hvor han angiver at være forfulgt, men alene risikoen for videresendelse fra det tredieland, hvorfra han er indrejst til Danmark. Justitsministeriet vil således alene skulle foretage en generel vurdering af, om det pågældende tredieland lever op til FN's flygtningekonvention. Denne vurdering indebærer ikke en stillingtagen til risikoen for forfølgelse i det land, hvor asylansøgeren angiver at være forfulgt, og dermed ikke stillingtagen til den pågældendes asylgrundlag.

I overensstemmelse med, hvad der fremhæves i de ovenfor citerede bemærkninger, ændrer 1986-lovændringen således ikke ved den grundlæggende kompetencefordeling mellem Flygtningenævnet og Justitsministeriet.

3.2. De oprindelige kompetenceregler for behandlingen af udlændingesager blev fastlagt i udlændingelovens § 46, jf. § 53, jf. lov nr. 226 af 8. juni 1983.

Bestemmelserne havde følgende indhold:

"*§ 46.* Afgørelser i henhold til denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af §§ 47-50 og § 51, stk. 2, 2. pkt., af Direktoratet for Udlændinge.

Stk. 2. Direktoratets afgørelser kan, bortset fra de i § 53 nævnte afgørelser, påklages til justitsministeren.

§ 47. . . .

§ 48. Afgørelser om afvisning ved indrejsen, jf. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1-2, og afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter §§ 30, 34 og 36, kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren, hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. . . .

§ 53. Der oprettes et flygtningenævn bestående af 7 medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter. . . .

Stk. 2. For flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som Direktoratet for Udlændinge har truffet om følgende spørgsmål:

1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
3) Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48, stk. 2.
4) Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31.
5) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 3. Påklages en afgørelse efter stk. 2, har klagen opsættende virkning. Klagen kan dog afvises af Flygtningenævnet, såfremt den er åbenbart grundløs.

Stk. 4. . . ."

Ved lov nr. 574 af 19. december 1985 indføjedes i forbindelse med en ændring af § 53 en ny § 53 a, som samlet angiver Flygtningenævnets opgaver.

Bestemmelsen fik følgende ordlyd:

"*§ 53 a.* For flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som direktoratet for udlændinge har truffet om følgende spørgsmål, jf. dog stk. 3:

1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 og 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
3) Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48, stk. 2.
4) Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31.
5) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 2. Påklages en afgørelse som nævnt i stk. 1, har klagen opsættende virkning.

Stk. 3. Direktoratet for udlændinge kan, efter at sagen har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtningenævnet.

Stk. 4. Direktoratet for udlændinges afgørelser som nævnt i stk. 1 skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 1-3."

3.3. I forbindelse med den ovenfor omtalte ændring af bestemmelsen i § 48, stk. 2, ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 ændredes samtidig affattelsen af § 53 a, stk. 1, idet bestemmelsens nr. 3 og 4 udgik, og nr. 5 blev til nr. 3.

I bemærkningerne til forslagets nr. 10, der angik den ændrede affattelse af § 53 a, stk. 1, anføres følgende, jf. F.T. 1986-87, tillæg A, sp. 35 f:

"Til nr. 10

Reglen foreslås ændret, således at afvisning af en udlænding, der er omfattet af § 48, stk. 2, og klager over, at en udsendelse er i strid med § 31, ikke længere skal kunne indbringes for nævnet, men derimod for justitsministeren, der herved – i lighed med, hvad der i øvrigt gælder med hensyn til andre afgørelser om afvisning og udsendelse, jfr. § 48, stk. 1 – får den endelige afgørelse i disse sager. Det skal dog fortsat være flygtningenævnet, der har den endelige afgørelse af, om en asylansøger kan opnå opholdstilladelse her i landet som flygtning i henhold til § 7. Ændringerne hænger i øvrigt sammen med forslaget til en ændret affattelse af § 48, stk. 2, jfr. forslagets § 1, nr. 8. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger pkt. 5.1. og bemærkningerne til § 1, nr. 8."

Ændringen af bestemmelsen i § 53 a, stk. 1, skal, som det nævnes i bemærkningerne, ses i forbindelse med den ændrede affattelse af § 48, stk. 2.

Som følge af den nye affattelse af § 48, stk. 2, var det nødvendigt at ophæve bestemmelsen i § 53 a, stk. 1, nr. 3. Den udtrykkelige gentagelse i § 48, stk. 2, af non-refoulementreglen, som er identisk med § 31, gjorde det tillige nødvendigt at ændre eller ophæve bestemmelsen i § 53 a, stk. 1, nr. 4.

Ophævelsen af § 53 a, stk. 1, nr. 4, skal tillige ses i lyset af Flygtningenævnets og direktoratets praksis efter den oprindelige lov.

Som det fremgår af afsnit 2 og omtalen her af Flygtningenævnets beretning, har såvel Flygtningenævnet som Direktoratet for Udlændinge fulgt den praksis, at der ikke efter afgørelsen af asylspørgsmålet er truffet særskilt afgørelse om udsendelsen efter § 31. Dette spørgsmål har været anset for afgjort i forbindelse med behandlingen af selve asylsagen. I tilfælde, hvor der efter asylsagens afgørelse er opstået spørgsmål om ændrede forhold, er sagen derimod behandlet som et spørgsmål om genoptagelse.

I andre sager, hvor der var spørgsmål i relation til § 31, men hvor der ikke tidligere var truffet afgørelse om asyl, har der på tilsvarende måde været fulgt den praksis ikke at behandle sagen som en særskilt § 31 sag, men derimod som en sag om opholdstilladelse efter § 7, dvs. som en asylsag.

På denne baggrund var der således ikke ved ophævelsen af bestemmelsen i § 53 a, stk. 1, nr. 4, tale om at overføre en bestemt kompetence fra nævnet til Justitsministeriet på dette område.

3.4. Advokat (A) synes imidlertid at have forstået ophævelsen af § 53 a, stk. 1, nr. 4, og de dertil knyttede bemærkninger således, at der af Direktoratet for Udlændinge med Justitsministeriet som klageinstans skal træffes særskilt afgørelse om udsendelse efter udlændingelovens § 31, også med hensyn til udlændinge, hvis ansøgning om asyl forinden er behandlet og afgjort i Flygtningenævnet.

Justitsministeriet er, som det fremgår, ikke enig i denne opfattelse.

Ud over det ovenfor anførte om baggrunden for ophævelsen af bestemmelsen i § 53 a, stk. 1, nr. 4, kan der henvises til, at en ordning, hvorefter der skal træffes en særskilt afgørelse om udsendelse også i tilfælde, hvor Flygtningenævnet forinden har afgjort asylspørgsmålet, ville få en række konsekvenser, som ikke er forenelige med udlændingelovens principper i øvrigt.

En sådan fortolkning af loven ville bl.a. betyde, at Direktoratet for Udlændinge i tilfælde, hvor der ikke foreligger nye oplysninger vedrørende den konkrete sags faktiske omstændigheder, efter Flygtningenævnets afgørelse skulle træffe en ny afgørelse på nøjagtigt det samme retlige og faktiske grundlag, som har været basis for den afgørelse af asylspørgsmålet, som netop er truffet af Flygtningenævnet. Direktoratets sagsbehandling efter § 31 ville i forhold til asylvurderingen ikke have noget selvstændigt indhold bortset fra at skabe grundlag for en klageadgang til Justitsministeriet.

Der henvises i den forbindelse til Flygtningenævnets redegørelse til Folketingets ombudsmand vedrørende spørgsmålet om statsløse palæstinenseres sikkerhed ved indrejsen i Libanon, jf. ombudsmandens skrivelse af 21. oktober 1991 (FO j. nr. 1991-788-613). Som det fremgår heraf, er det selve kernen i beskyttelsesvurderingen, at de pågældende skal være i personlig sikkerhed ved indrejsen og ved opholdet i landet. Nævnet kunne afvise, at det i noget tilfælde havde meddelt afslag på asyl uden at have inddraget indrejserisikoen ved tilbagevenden.

Den omstændighed, at afgørelsen i givet fald ville kunne indbringes for Justitsministeriet, som ligeledes skulle træffe afgørelse på samme retlige og faktiske grundlag som Flygtningenævnet, ville endvidere føre til, at Justitsministeriet i realiteten kunne få status som en almindelig klageinstans i forhold til Flygtningenævnet.

En sådan grundlæggende ændring af Flygtningenævnets selvstændige stilling i forhold til Justitsministeriet har efter Justitsministeriets opfattelse utvivlsomt ikke være tilsigtet ved lovændringen i 1986.

Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på de almindelige bemærkninger til lovændringen a.st., sp. 27, hvor det, som nævnt ovenfor under pkt. 3.1., anføres, at der ikke ud over ændringen i forbindelse med § 48, stk. 2, er tilsigtet ændringer i sagsbehandlingen. En retstilstand, hvorefter direktoratet og Justitsministeriet skulle træffe særskilt afgørelse om udsendelse, efter at Flygtningenævnet har afgjort asylspørgsmålet, ville i øvrigt efter Justitsministeriets opfattelse føre til, at den pågældende måtte opholde sig her i landet uden et formelt opholdsgrundlag efter loven i tilfælde, hvor nævnet ikke ville finde grundlag for asyl, og Justitsministeriet ikke ville finde grundlag for at udsende den pågældende.

I visse tilfælde kunne opholdsgrundlaget måske søges i lovens § 9, stk. 2, nr. 2 eller 4, men disse bestemmelser har efter forarbejder og praksis et meget snævert anvendelsesområde, og konsekvensen ville derfor være, at der ikke i loven ville være taget særlig stilling til en så principielt vigtig gruppe af sager, som der her ville være tale om, uanset loven i øvrigt bygger på det princip, at alle udlændinge, der befinder sig her i landet, skal have et særligt opholdsgrundlag.

4. På den baggrund består der efter Justitsministeriets opfattelse hverken efter udlændingelovens § 48, stk. 2, § 48, stk. 1, eller § 46, jf. § 30, jf. § 31, en pligt for Direktoratet for Udlændinge eller Justitsministeriet til at træffe en særskilt afgørelse om udsendelse i tilfælde, hvor der forinden er truffet en endelig afgørelse om asylspørgsmålet efter udlændingelovens § 7.

Det skal samtidig understreges, at bestemmelsen i udlændingelovens § 31 i andre henseender har en væsentlig, selvstændig betydning for administrationen af området.

Bestemmelsen har først og fremmest karakter af en generel forpligtelse for alle udlændingemyndigheder til i forbindelse med deres administration af udlændingeloven at være opmærksom på ikke at udsende nogen af landet i strid med flygtningekonventionen.

Bestemmelsens selvstændige betydning kan vise sig på flere områder, herunder også i forbindelse med udsendelse af asylansøgere, hvis sag allerede er afgjort af nævnet.

Hvis de pågældende f.eks. i forbindelse med udrejsen anfører, at der siden nævnets afgørelse er indtruffet nye faktiske omstændigheder af betydning for vurderingen af asylspørgsmålet, og er det anførte ikke åbenbart grundløst, vil politiet skulle standse de videre skridt i forbindelse med en udsendelse af landet, og give Flygtningenævnet eller Direktoratet for Ud-

lændinge underretning herom. Sagen vil herefter blive sendt til nævnet eller direktoratet til afgørelse af, om der er grundlag for at genoptage sagen. Sagen vil i givet fald blive undergivet en fornyet behandling i nævnet eller direktoratet efter reglerne i lovens § 7.

Det samme gælder, hvis myndighederne ad anden vej bliver bekendt med nye faktiske omstændigheder af betydning for vurderingen af asylspørgsmålet.

Ikke alene politiet, men også direktoratet og Justitsministeriet vil i forbindelse med behandlingen af udlændingesager have opmærksomheden henledt på princippet i § 31. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet under den nylige behandling af et meget stort antal ansøgninger om humanitær opholdstilladelse fra statsløse palæstinensere har videresendt en betydelig del af disse sager til Flygtningenævnet til fornyet behandling, idet ansøgningerne efter deres indhold måtte forstås således, at ansøgerne under henvisning til forhold, der ikke var gjort gældende under asylsagen, mente at ville være i risiko ved en tilbagevenden til Libanon.

5. Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke efter udlændingeloven af Direktoratet for Udlændinge og Justitsministeriet skal træffes en særskilt afgørelse om udsendelse i tilfælde, hvor der forinden er truffet en endelig afgørelse om asylspørgsmålet efter udlændingelovens § 7.

I forbindelsen med iværksættelsen af udsendelsen skal myndighederne være opmærksom på bestemmelsen i udlændingelovens § 31. Opstår der i forbindelse hermed spørgsmål om risiko for forfølgelse, som ikke kan antages at være behandlet under asylsagen, vil sagerne blive sendt til Flygtningenævnet eller Direktoratet for Udlændinge med henblik på overvejelse af, hvorvidt det fremkomne kan give anledning til, at sagen genoptages."

Bilag 4

Justitsministeriets notat af 18. oktober 1991 om forskellige kompetencespørgsmål på udlændingeområdet.

"Der er rejst spørgsmål om kompetenceforholdene i forbindelse med udsendelse af en udlænding, som har fået afslag på asyl her i landet efter behandling af sagen i Flygtningenævnet.

1. Afgørelse om opholdstilladelse til udlændinge omfattet af FN's flygtningekonvention, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, træffes af Direktoratet for Udlændinge, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

Direktoratet for Udlændinges afgørelse om nægtelse af opholdstilladelse (asyl) kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1, jf. dog stk. 3, om tilfælde, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs.

Klage til Flygtningenævnet har opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2. Nævnets afgørelser er endelige, jf. § 56, stk. 3, og kan således ikke indbringes for justitsministeren.

Justitsministeren kan give opholdstilladelse af humanitære grunde, jf. udlændingelovens § 46 a, jf. § 9, stk. 2, nr. 2, selv om Flygtningenævnet har givet afslag på asyl. Opholdstilladelse kan også gives, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler herfor, jf. § 9, stk. 2, nr. 4.

2. Har Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet meddelt afslag på asyl, og begærer den pågældende sagen genoptaget på baggrund af oplysninger om faktiske eller retlige omstændigheder, som ikke tidligere er indgået i Flygtningenævnets sagsbehandling, behandles sagen efter det oplyste på ny i Flygtningenævnet. Dette gælder, uanset på hvilket tidspunkt begæringen fremkommer. Fremkommer den pågældende med en udtrykkelig begæring om genoptagelse eller med en tilkendegivelse, som må forstås som en begæring om genoptagelse, på et tidspunkt hvor der er taget skridt til udsendelse af den pågældende, stilles udsendelsen derfor i bero, indtil Flygtningenævnet har behandlet begæringen om genoptagelse.

Behandlingen af begæringer om genoptagelse er ikke reguleret i udlændingeloven, men hviler på en fast praksis.

3. Ifølge udlændingelovens § 30, stk. 1, skal en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1

og 3-5 ikke har ret til at opholde sig hér i landet, udrejse af landet.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom. Denne adgang til at fastsætte nærmere regler angår tilrettelæggelsen af den faktiske forvaltningsvirksomhed i forbindelse med udsendelsen.

En udlænding, som allerede igennem længere tid har befundet sig her i landet, kan have lovligt ophold på en række retsgrundlag. En eventuel udsendelse fra landet vil i sådanne tilfælde ikke ske som led i politiets almindelige håndhævelse af lovgivningen. Hertil er retsgrundlaget for iværksættelsen af udsendelsen for usikkert og det indgreb, der er nødvendigt, for vidtgående. Det gælder særligt i tilfælde, hvor den pågældende påberåber sig bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1. Bestemmelsen i § 30, stk. 2, må derfor i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper forstås som en pligt for politiet til at bistå udlændingemyndighederne med gennemførelsen af de administrative selvhjælpsbehandlinger, som er nødvendige for at få bragt en udlændings ophold her i landet til ophør efter § 30, stk. 1.

Administrative selvhjælpshandlinger af den karakter kræver, foruden særlig hjemmel til at iværksætte det pågældende skridt, at der forinden er truffet en forvaltningsafgørelse, hvori det faktiske og retlige grundlag for selvhjælpshandlingen fastslås, jf. Jørgen Mathiassen i Forvaltningsret, Almindelige Emner, 2. udgave, s. 554 ff og s. 558 ff.

Spørgsmålet om kompetencen til at træffe afgørelse om udsendelsen er fastlagt i udlændingelovens §§ 46 og 48.

I § 40, stk. 2, i udlændingebekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 19. af 18. januar 1984, er der fastsat regler om iværksættelsen af foranstaltninger efter lovens § 30. Reglerne kan ikke ændre ved den i loven og dens forarbejder fastlagte kompetenceordning.

4. En udlænding må ifølge udlændingelovens § 31, stk. 1, ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i art. 1 A i FN's flygtningekonvention nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Praksis vedrørende anvendelsen af udlændingelovens § 31 er omtalt i Flygtningenævnets første beretning, 1987, s. 170. I beretningen anføres bl.a. følgende:

"Afgørelsen af, om § 31 er til hinder for udsendelse, træffes i 1. instans af politiet. [Note 1: Oplysningen om, at kompetencen lå hos politiet, må bero på en misforståelse i retsanvendelsen forud for 1986-ændringen. Det fulgte udtrykkeligt af den forud for ændringen gældende § 53 a, stk. 1, nr. 4, at afgørelsen om udsendelse i tilfælde, hvor § 31 blev påberåbt, blev truffet af Direktoratet for Udlændinge.] Politiets afgørelser kan indbringes for Flygtningenævnet, såfremt udlændingen er indrejst *før* ikrafttrædelsen af lov nr. 686 af 17. oktober 1986, jfr. dennes § 3, sammenholdt med § 53 a, stk. 1, nr. 4, i lovbekendtgørelse nr. 90 af 26. februar 1986. For udlændinge, der er indrejst *efter* ændringslovens ikrafttræden den 19. oktober 1986, kan politiets afgørelse om udsendelse påklages til justitsministeren.

Påberåber en udlænding sig efter at have fået nævnets afslag på en anmodning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, at udsendelsen er i strid med § 31, er det i nævnet fast antaget, at en særskilt prøvelse af § 31 ikke kan finde sted. Spørgsmålet om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse, anses for afgjort allerede ved nævnets beslutning om afslag på opholdstilladelse efter § 7 ("absorbtionsprincippet") – i hvert fald, når spørgsmålet om særskilt prøvelse af § 31 rejses kort efter § 7-afgørelsen.

Foreligger der senere en ny situation, f.eks. fordi forholdene i det pågældende land er ændret, vil der eventuelt være mulighed for at indbringe sagen for nævnet.

"Absorbtionsprincippet" er antaget at gælde både Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets afgørelser, ligesom princippet er antaget at gælde i forholdet mellem 1. asyllandsreglen og § 31. . ."

Der nævnes i beretningen flere eksempler på denne praksis:

"*Beslutning af 6. juni 1985 (1985-2-393).* En iransk statsborger var af nævnet meddelt afslag på asyl under hensyn til, at Tyrkiet måtte anses for 1. asylland. Efter afslaget blev sagen den 11. juli 1985 begæret indbragt for nævnet med henblik på prøvelse af § 31, idet det blev gjort gældende, at der var begrundet frygt for, at den pågældende ville blive videresendt fra Tyrkiet til Iran. Da bl.a. risikoen for refoulering allerede var indgået ved vurderingen, der førte til afgø-

relse efter § 7, stk. 2, *afvistes* særskilt prøvelse af § 31.

I nævnets sag *1985-2-492* vedrørende en pakistansk statsborger blev det påklaget, at politiet efter nævnets afslag på asyl skulle have besluttet at udsende den pågældende til Pakistan. Nævnet fandt, at udsendelsen til hjemlandet ikke kunne gøres til genstand for særskilt prøvelse, men klagen blev i den konkrete sag betragtet som en anmodning om genoptagelse, idet der forelå nye oplysninger.

Endvidere kan nævnes:

Beslutning af 26. marts 1987 (1986-2-2965). En yngre polsk statsborger var indrejst i Danmark i 1978. I 1979 havde han opnået opholdstilladelse her i landet og senere fik han udstedt et polsk konsulatpas på den polske ambassade her i landet. I tiden herefter havde han ca. 15-20 gange været i Polen uden problemer. I 1984 var han blevet idømt 3 års fængsel her i landet, bl.a. for at have medvirket til at afsætte stjålne biler i Polen. Ved dommen var der truffet bestemmelse om udvisning med indrejseforbud for bestandigt. Ansøgeren havde herefter søgt om asyl og indbragte siden direktoratets afslag på opholdstilladelse efter § 7 samt politiets afgørelse om, at en udsendelse til Polen ikke ville være i strid med § 31, for nævnet. Nævnet fandt ikke, at der var grundlag for opholdstilladelse efter § 7 eller for at undlade udsendelse i medfør af § 31."

5. I Folketingets Ombudsmands redegørelse af 31. august 1991 vedrørende Flygtningenævnets behandling af ansøgninger om asyl fra statsløse palæstinensere fra Libanon, bliver spørgsmålet om indrejserisikoen behandlet.

I redegørelsen anføres herom bl.a. følgende:

"C. Geografisk begrænset beskyttelse (regionsbeskyttelse).

Advokat (A) rejste i klagen til mig spørgsmålet om, hvorvidt nævnet opererede med et "første asyllejr-begreb". Han henviste til et antal nævnsafgørelser, der syntes at forudsætte, at ansøgeren ikke kunne opholde sig overalt i det "land", som § 7, stk. 3, forudsætter, men alene i en bestemt region. Jeg fandt, at der her rejstes spørgsmål, ikke blot om, hvorvidt en region kunne tjene som første asylland, men yderligere om den sikre indrejse, idet ansøgeren ikke alene skal passere landegrænsen, men også i sikkerhed kunne nå frem til regionen.

I udtalelsen af 4. juli 1991 oplyste Flygtningenævnet, at nævnet ikke kunne anse det for tilstrækkeligt, at der i forhold til den enkelte asylansøger fandtes en eller flere "sikre regioner".

...

Flygtningenævnets tilkendegivelser vedrørende dette spørgsmål kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

D. Indrejserisikoen.

I klagen til mig rejste advokat (A) spørgsmålet om, i hvilket omfang den sikre indrejsemulighed i Libanon indgik i nævnets vurdering af, hvorvidt landet kunne yde den fornødne beskyttelse.

I udtalelsen af 4. juli 1991 til mig oplyste Flygtningenævnet, at det lå implicit i nævnets afgørelser, at en asylansøger, der har fået afslag på asyl i nævnet, sikkert kan indrejse i det pågældende land og tage ophold der. Dette gælder også statsløse palæstinensere fra Libanon.

I overensstemmelse hermed oplyste Flygtningenævnets formand, jf. ovenfor s. ..., på mødet den 28. august 1991, at det var kernen i beskyttelsesvurderingen, at de pågældende asylsøgere skulle være i personlig sikkerhed *ved indrejsen* og *ved opholdet i landet.*

Jeg kan fuldt ud tilslutte mig Flygtningenævnets vurdering af dette spørgsmål.

..."

6. Advokat (A) har i skrivelse af 27. september 1991 til Justitsministeriet rejst spørgsmål om, hvorvidt den endelige afgørelse af, om en asylansøger, som har opholdt sig her i landet under asylsagens behandling, skal udsendes af landet, ligger hos justitsministeren, når asylansøgeren i en klage over selve udsendelsen gør gældende, at udsendelsen vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Advokat (A) er af den opfattelse, at afgørelsen ligger hos justitsministeren. I et notat om spørgsmålet konkluderes det således, at situationen siden 1986 for så vidt angår kompetencefordelingen mellem Flygtningenævnet og justitsministeren har været den,

at den endelige afgørelse af, hvorvidt udlændingen kunne få opholdstilladelse som flygtning efter §§ 7 eller 8, har ligget hos Flygtningenævnet, og

at den endelige afgørelse af, hvorvidt en udlænding kan afvises, udvises eller udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse

af de i flygtningekonventionen artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, har ligget hos justitsministeren.

Advokat (A's) fortolkning af udlændingeloven rejser spørgsmål om, hvorvidt en sådan opsplitning af kompetence med hensyn til vurderingen af forfølgelses- eller videresendelsesrisikoen har været tilsigtet fra Folketingets side.

Der vil i den forbindelse navnlig kunne peges på,

at der ikke i § 48, stk. 2, er nogen støtte for en sådan antagelse, idet bestemmelsen angår en ganske anden situation end den, hvor udlændingen opholder sig her i landet under asylsagens behandling,

at det vil stride mod Flygtningenævnets hidtidige praksis, at vurderingen efter lovens § 7 og § 31 adskilles, og

at en opdeling af kompetencen vil indebære, at udlændingen ikke kan få opholdstilladelse efter asylreglerne, men heller ikke kan udsendes af landet. En situation, hvor en udlænding opholder sig her i landet uden opholdstilladelse eller under behandlingen af en sag herom, har formentlig aldrig været tilsigtet, og der er ikke åbnet mulighed for den i lovens øvrige bestemmelser.

Der vil i den forbindelse kunne lægges vægt på, at der må være en formodning imod, at der er fejl i loven, eller at denne er ufuldstændig.

En fortolkning af loven, som tillægger justitsministeren den nævnte kompetence, vil i øvrigt føre til en række sagsbehandlingsgange, som yderligere i strid med de fra Folketinget tilkendegivne ønsker om en hurtigere sagsbehandling vil forhale den endelige afgørelse af spørgsmålet om den pågældendes ophold i Danmark.

7. Som nævnt ovenfor under pkt. 3 må det antages, at udlændingeloven bygger på en forudsætning om, at der træffes en særskilt *afgørelse* om udsendelse, hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt i overensstemmelse med en eventuelt fastsat udrejsefrist (§ 33). Kompetencereglen i lovens § 48, stk. 1, taler ikke om, at udsendelse iværksættes, men at der træffes *afgørelse* om, hvorvidt foranstaltninger til udsendelse skal iværksættes. At der er tale om en selvstændig afgørelse i forvaltningsretlig forstand, i hvert fald når bestemmelsen i lovens § 31 påberåbes, fremgik også af den forud for 1986-ændringen gældende § 53 a, stk. 1, nr. 4, hvorefter afgørelsen særskilt kunne indbringes for Flygtningenævnet.

Spørgsmålet om kompetenceforholdet ved afgørelser om udsendelse af landet er reguleret i den almindelige regel i udlændingelovens § 46, stk. 1, der henlægger kompetence til at træffe afgørelse efter loven i 1. instans til direktoratet, og i § 48, der har følgende ordlyd:

"*§ 48.* Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jfr. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1-2, og afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter §§ 30, 34 og 36 kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren, hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises elle udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land. Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer Direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til justitsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning. Træffer Direktoratet for Udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, skal udlændingen gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

8. Det kan give anledning til tvivl, om § 48, stk. 2, omfatter udsendelse i alle tilfælde, hvor udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, eller om bestemmelsen kun omhandler tilfælde, hvor udsendelsen sker i tilknytning til indrejsen i situationer, hvor den pågældende ikke har krav på ophold i landet, medens asylansøgningen behandles.

Bestemmelsen i stk. 2 indeholder ikke blot en kompetenceregel, men angår tillige processuelle regler vedrørende behandlingen af asylsager. Navnlig bestemmelsens 2. pkt. synes at vise, at bestemmelsen alene tilsigter at regulere sagsbehandlingen forud for asylsagens behandling i direktoratet og den senere klagesagsbehandling i Flygtningenævnet. I samme retning taler

en umiddelbar læsning af ordene "Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8". Det synes mest nærliggende at antage, at bestemmelsen hermed sigter på tilfælde, hvor denne påstand endnu ikke er afvist af direktoratet og eventuelt nævnet. Dertil kommer sammenkædningen med afvisnings- og udvisningsbegreberne, og stk. 2, sidste pkt., hvorefter udlændingen, hvis afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse ikke træffes, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. En sådan orientering af udlændingen ville savne mening, hvis udlændingen havde opholdt sig i landet, medens asylsagen blev behandlet, idet den pågældende så ville have haft kontakt til Dansk Flygtningehjælp.

En umiddelbar sproglig fortolkning af bestemmelsen synes således at måtte føre til, at § 48, stk. 2, kun omfatter de tilfælde, hvor udsendelse sker i tilknytning til indrejsen.

Afgørelsen om udsendelse, efter at asylansøgeren har opholdt sig her i landet under asylsagens behandling, må derfor træffes efter de almindelige kompetenceregler i §§ 46 og 48.

Forarbejderne til udlændingelovens §§ 46-48 og § 53 a indeholder, jf. gennemgangen nedenfor under pkt. 9, ikke omstændigheder, der på afgørende måde afkræfter denne forståelse af bestemmelsen i § 48, stk. 2.

9. Kompetenceordningerne blev fastlagt i udlændingeloven i 1983 og er siden ændret i 1985 og 1986.

I udlændingeloven fra 1983, lov nr. 226 af 8. juni 1983, havde § 48 følgende ordlyd:

"*§ 48.* Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jfr. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1-2, og afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter §§ 30, 34 og 36 kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren, hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, skal sagen straks forelægges direktoratet for udlændinge til afgørelse. Udlændingen skal endvidere gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

I bemærkningerne til lovforslaget (lovforslagets § 47) henvises til lovudkastet i betænkning 968/1982, jf. Folketingstidende 1982-83, tillæg A, sp. 2060. I bemærkningerne til lovudkastets § 45, den senere lovs § 48, anføres følgende, jf. betænkningen s. 211:

"*ad § 45*

Stk. 1 indeholder en regel, der indebærer, at afgørelse ved indrejsen om afvisning efter udkastets §§ 21 og 22, om udrejse efter udkastets § 23, stk. 1, og om iværksættelse af foranstaltninger efter udkastets §§ 26 og 28 kan – men ikke nødvendigvis skal – træffes af vedkommende politimester (politidirektøren). Tilsynet med udlændinge er således også kompetent til at træffe disse afgørelser. Det er kun ved indrejsen, at afgørelsen om afvisning træffes af det lokale politi, eventuelt efter samråd med tilsynet med udlændinge.

Er en udlænding indrejst, er afvisningen af mere indgribende betydning og bør derfor altid træffes af tilsynet. Afgørelserne om udrejse og iværksættelse af særlige foranstaltninger træffes i ret vidt omfang af tilsynet med udlændinge, som i mange tilfælde overtager sagen, når sådanne foranstaltninger skal iværksættes, eller når en udlænding skal udsendes af landet mod sin vilje.

Bestemmelsen i *stk. 2* er en særregel for udlændinge, som søger om opholdstilladelse som flygtninge. I denne situation kan det lokale politi ikke afvise eller udsende udlændingen, men skal straks forelægge sagen for tilsynet med udlændinge. Dette gælder også, selv om det lokale politi er af den opfattelse, at udlændingens påstand om at være flygtning er åbenbart grundløs. Reglen er i overensstemmelse med den hidtidige praksis i disse særlige tilfælde."

Den nærmere affattelse af § 48, stk. 2, blev fastlagt under udvalgsbehandlingen, hvor også sidste pkt. om vejledning om adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp blev indføjet, jf. Folketingstidende 1982-83, tillæg B, sp. 2753.

Ved lov nr. 574 af 19. december 1985 indføjedes en ny § 53 a, som samlet angiver Flygtningenævnets opgaver.

Bestemmelsen fik følgende ordlyd:

"*§ 53 a.* For flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som direktoratet for udlændinge har truffet om følgende spørgsmål. jf. dog stk. 3:

1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 og 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.

3) Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48, stk. 2.
4) Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31.
5) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 2. Påklages en afgørelse som nævnt i stk. 1, har klagen opsættende virkning.

Stk. 3. Direktoratet for Udlændinge kan, efter at sagen har været forlagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtningenævnet.

Stk. 4. Direktoratet for udlændinges afgørelse som nævnt i stk. 1 skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 1-3."

I bemærkningerne til forslaget, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 1519 ff, findes ingen bidrag til den nærmere forståelse af henvisningen til § 48, stk. 2, og § 31. Heller ikke i Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 187 ff og sp. 347 ff, findes sådanne bidrag.

Den nugældende formulering af udlændingelovens § 48, stk. 2, blev fastlagt ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven.

Samtidig ændredes affattelsen af § 53 a, stk. 1, således, at Flygtningenævnet ikke længere skulle være klageinstans i forhold til direktoratets afgørelser om afvisning af en udlænding omfattet af § 48, stk. 2, og om udsendelse af en udlænding, som påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31, jf. den dagældende § 53 a, stk. 1, nr. 3 og 4.

I bemærkningerne til lovforslaget, jf. F.T. 1986-87, tillæg A, sp. 34f, anføres følgende til nr. 8, der angår den ændrede affattelse af § 48, stk. 2:

"Til nr. 8

Efter forslaget skal direktoratet for udlændinge som hidtil i alle tilfælde tage stilling til, om en udlænding skal afvises, såfremt den pågældende påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8. Efter den gældende regel har udlændingen uanset en sådan beslutning ret til at opholde sig i landet, indtil asylsagen er endelig afgjort. Den foreslåede bestemmelse medfører, at en sådan ret ikke består, såfremt udlændingen er indrejst ulovligt i Danmark, medmindre indrejsen er sket direkte fra hjemlandet, jfr. § 31, stk. 1.

Udlændinge, der indrejser i landet uden fornødent pas eller visum, kan efter reglerne i § 28, stk. 2, jfr. stk. 1, afvises i indtil tre måneder efter indrejsen. Denne afvisningshjemmel bør under iagttagelse af bestemmelsen i § 31, stk. 1, også kunne anvendes over for asylansøgere for ikke dermed at åbne mulighed for, at en udlænding ved en illegal indrejse her i landet kan bedre sin retsstilling som asylansøger.

Er der mulighed for at træffe beslutning om afvisning, behandles den pågældendes ansøgning om asyl efter forslaget ikke, før der er taget stilling til, om afvisning skal finde sted, og hvis beslutning herom tages, da ikke før den pågældende er udrejst af landet.

For at sikre, at man ikke ved et længere ulovligt ophold end 3 måneder kan fremtvinge en gunstigere retsstilling, foreslås det, at det samme skal gælde, hvis den pågældende vil kunne udvises efter reglen i § 24, nr. 5. Efter denne bestemmelse kan udvisning ske, hvis udlændingen opholder sig i landet uden fornøden tilladelse.

Det skal fremhæves, at afvisning eller udvisning ikke er nogen obligatorisk retsfølge, men at afgørelse herom træffes efter et skøn i hver enkelt sag.

Efter lovens § 36 kan politiet, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning eller for udvisning efter bl.a. § 24, nr. 5, bestemme, at en udlænding, som ikke har fast bopæl her i landet, skal underkastes frihedsberøvelse. Efter lovens § 37 skal en udlænding, der er frihedsberøvet, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten. Retten tager herefter stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Det må i almindelighed antages, at en asylansøger, der er omfattet af § 48, stk. 2, og som befinder sig i en aktuel afvisnings- eller udvisningssituation, vil kunne frihedsberøves efter disse regler.

En væsentlig begrænsning i adgangen til at gennemføre en afvisnings- eller udvisningsbeslutning findes i det forhold, at udlændingen ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jfr. § 31, stk. 1. Er det som følge heraf ikke mu-

ligt at udsende den pågældende, vil ansøgningen om asyl blive behandlet.

Afvisnings- og udvisningsbeslutninger kan påklages til justitsministeren. Afgørelse om udsendelse har hidtil – også hvor der har været tale om asylansøgere – været truffet af politiet. Efter forslaget skal afgørelse om udsendelse af asylansøgere træffes af direktoratet for udlændinge, og baggrunden herfor er den nære sammenhæng mellem afvisnings- eller udvisningsbeslutningen og udsendelsesbeslutningen. Udsendelsesbeslutningen kan påklages til justitsministeren. Klage har ikke opsættende virkning."

I bemærkningerne til forslagets nr. 10, der angår den ændrede affattelse af § 53 a, stk. 1, anføres følgende jf. F.T. 1986-87, tillæg A, sp. 35f:

"Til nr. 10

Reglen foreslås ændret, således at afvisning af en udlænding, der er omfattet af § 48, stk. 2, *og* (fremhævet her) klager over, at en udsendelse er i strid med § 31, ikke længere skal kunne indbringes for nævnet, men derimod for justitsministeren, der herved – i lighed med, hvad der i øvrigt gælder med hensyn til andre afgørelser om afvisning og udsendelse, jfr. § 48, stk. 1 – får den endelige afgørelse i disse sager. Det skal dog fortsat være flygtningenævnet, der har den endelige afgørelse af, om en asylansøger kan opnå opholdstilladelse her i landet som flygtning i henhold til § 7. Ændringerne hænger i øvrigt sammen med forslaget til en ændret affattelse af § 48, stk. 2, jfr. forslagets § 1, nr. 8. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger pkt. 5.1. og bemærkningerne til § 1, nr. 8."

10. Ved ændringen af § 53 a blev Flygtningenævnets oprindelige kompetence *delt* mellem Flygtningenævnet og justitsministeren. Den omstændighed, at § 53 a, stk. 1, nr. 4, udgik af § 53 a, vil efter en almindelig sproglig fortolkning føre til, at *hele kompetencen* til at træffe afgørelse i klagesager efter § 31 overføres til ministeren. Det gælder ikke kun med hensyn til kompetencen i forbindelse med behandlingen af sager efter § 48, stk. 2.

Også lovens forarbejder (bemærkningerne til nr. 10) bekræfter, at man i det hele har tilsigtet at overføre den kompetence, der tidligere efter § 53 a, stk. 1, nr. 4, lå hos nævnet, til ministeren. Der er ikke i den øvrige del af forarbejderne, herunder besvarelsen af spørgsmål 63 og bemærkningerne i udvalgsbetænkningen (F.T., 1986-87, tillæg B, sp. 154), omstændigheder, som peger i retning af, at kompetenceomlægningen alene skulle gælde for sager efter § 48, stk. 2.

Der ses herefter ikke at være grundlag for at antage, at en opdeling af kompetencen ikke skulle have været tilsigtet. Den omstændighed, at det udfra et administrativt synspunkt kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der skal foretages en særskilt prøvelse med hensyn til spørgsmålet om udsendelsesrisikoen, som også er indgået i Flygtningenævnets vurdering af asylspørgsmålet, og at der kan forekomme tilfælde, hvor udsendelse standses, uanset nævnet ikke finder grundlag for at give opholdstilladelse efter § 7, kan ikke føre til en anden fortolkning af bestemmelserne i §§ 46-48 og 53 a. Det skyldes også, at der ikke kan bortses fra, at det med lovens ordning har været hensigten, at en så indgribende foranstaltning som en tvangsmæssig udsendelse kun skal kunne ske, såfremt både en uafhængig sagkyndig instans og en politisk ansvarlig minister står bag afgørelsen. Hvis der i praksis måtte forekomme tilfælde, hvor Flygtningenævnet fastholder et afslag på opholdstilladelse, efter at ministeren har truffet afgørelse om, at § 31 er til hinder for udsendelsen, må der meddeles opholdstilladelse efter andre af lovens bestemmelser, herunder § 9, stk. 2, nr. 2 eller 4.

11. Forarbejderne til § 48, stk. 2, må, som nævnt ovenfor under pkt. 8, efter Justitsministeriets opfattelse forstås således, at bestemmelsen alene angår afvisning eller udvisning og udsendelse af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8, og udsendelsen sker i tilknytning til indrejsen. Bestemmelsen omfatter ikke tilfælde, hvor Flygtningenævnet (eller hvor der ikke er sket påklage, direktoratet) forud for udsendelsestidspunktet har taget stilling til ansøgning om opholdstilladelse efter § 7.

Sker udsendelsen, efter at der er meddelt afslag på ansøgningen om opholdstilladelse efter § 7, kan afgørelsen om udsendelsen efter formuleringen af § 48, stk. 1, træffes af vedkommende politimester (politidirektøren) med klageadgang til justitsministeren eller af direktoratet. På baggrund af udtalelserne i betænkning 968/1982, s. 211, (bemærkningerne til § 45, stk. 1, 2. afsnit), må det dog antages, at afgørelsen skal træffes af direktoratet (den civile udlændingemyndighed) efter de almindelige regler i § 46. For dette resultat taler også formuleringen

af den tidligere gældende bestemmelse i lovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, hvori der tales om direktoratets afgørelser om udsendelse.

Den omstændighed, at der skal træffes en særskilt afgørelse om udsendelsen, følger som nævnt ovenfor under pkt. 3 og 7 direkte af § 48, stk. 1, men ville i øvrigt følge af reglerne i §§ 30 og 31, idet der forud for den faktiske tvangsmæssige gennemførelse af udrejsen (efter § 30, stk. 2) må etableres et retligt grundlag herfor (udsendelsesbeslutningen).

12. Retsstillingen for den, der har opholdt sig her i landet under behandlingen af en asylansøgning efter udlændingelovens § 7, og som har benyttet sig af adgangen til at få prøvet asylspørgsmålet ved Flygtningenævnet, må på baggrund af det ovenfor anførte efter Justitsministeriets opfattelse antages at være følgende:

Udrejser den pågældende udlænding ikke frivilligt af landet, efter at Flygtningenævnet har meddelt afslag på asyl, og er der ikke i øvrigt grundlag for at meddele opholdstilladelse, træffer Direktoratet for Udlændinge afgørelse om udsendelse, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

Sagsbehandlingen i sagen om udsendelse stilles i bero, hvis nævnets afgørelse indbringes for ombudsmanden, eller der indgives en eventuel ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2.

Direktoratets afgørelse om udsendelsen kan påklages til justitsministeren, jf. § 46, stk. 2. Politiet bistår efter § 30 med hensyn til de *faktiske* foranstaltninger vedrørende udsendelse af landet.

Afgørelser om udsendelse til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse, jf. flygtningekonventionens art. 1 A, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, må ikke træffes, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1, jf. § 30, jf. § 31.

Ved risiko for forfølgelse må forstås såvel risiko i forbindelse med indrejse i det pågældende land som risiko i forbindelse med ophold i landet, jf. den ovenfor under pkt. 5 omtalte redegørelse fra Folketinget Ombudsmand.

Hvis udlændingen i forbindelse med udsendelse til hjemlandet gør gældende, at der er fare for forfølgelse i hjemlandet på grund af *nye oplysninger*, vil dette kunne opfattes som en begæring om genoptagelse af asylsagen, jf. ovenfor under pkt. 2. Er det tilfældet, sættes udsendelsen efter praksis i bero, indtil der er truffet afgørelse i genoptagelsessagen.

Sagen om udsendelse bør endvidere som et udslag af officialmaksimen sættes i bero og sagen om asyl genoptages, hvis direktoratet eller Justitsministeriet bliver opmærksom på (nye) forhold, som ikke har været inddraget under prøvelsen i nævnet, og som tyder på, at der er risiko for forfølgelse i hjemlandet m.v.

I tilfælde, hvor der *ikke* foreligger *nye oplysninger*, skal udsendelsessagen afgøres af direktoratet og i tilfælde af klage af justitsministeren på grundlag af en selvstændig vurdering af sagens faktiske og retlige omstændigheder. Ved vurderingen af oplysninger om mulig forfølgelse i hjemlandet, som Flygtningenævnet allerede har ladet indgå i vurderingen af asylansøgningen, må direktoratet efter Justitsministeriets opfattelse naturligvis lade det indgå med betydelig vægt i afgørelsen, at nævnet ikke har fundet grundlag for at antage, at der består en sådan risiko. Det ændrer dog ikke ved det forhold, at det er direktoratet eller efter påklage Justitsministeriet, der har afgørelseskompetencen i denne sag.

Efter § 46, stk. 1, skal direktoratets afgørelse om udsendelse begrundes (skriftligt), selv om nævnets afgørelse af risikoen for forfølgelse kan lægges til grund, jfr. forvaltningslovens § 22. Det kan eventuelt ske ved en henvisning til nævnets afgørelse. Der skal også gives vejledning om adgangen til i medfør af udlændingelovens § 46, stk. 2, at påklage afgørelsen til justitsministeren, jf. forvaltningslovens § 25.

Som følge af udsendelsesafgørelsens indgribende karakter, må det antages, at en eventuel klage til Justitsministeriet vedrørende direktoratets afgørelse om udsendelse skal tillægges opsættende virkning. Klager til Flygtningenævnet om, at en udsendelse kunne være i strid med § 31, var således forud for lovændringen i 1986 tillagt opsættende virkning, jf. § 53 a, stk. 2, og det kan ikke antages, at det med lovændringen har været hensigten at ændre på dette forhold i de tilfælde, der ikke er omfattet af § 48, stk. 2."

Bilag 5

Uddrag af bemærkninger til lovforslag vedrørende udlændingeloven (FT 1986-87, Tillæg A, sp. 26-29):

"5. Hovedpunkter i lovforslaget

5.1. Asylansøgeres adgang til landet

a. De gældende regler

Efter de gældende regler har enhver udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7-8, adgang til landet, uanset om den pågældende er i besiddelse af fornødent pas eller visum. Den pågældende har et egentligt retskrav på asyl og har ret til at opholde sig her i landet, medens sagen behandles. Dette gælder også, medens sagen eventuelt verserer ved flygtningenævnet. Der er efter de gældende regler *ingen reel mulighed* for afvisning ved grænsen, og dette gælder, uanset om det er evident, at den pågældende ikke kan være flygtning (f.eks. en svensker, der søger asyl), eller hvis den pågældende helt klart har et andet land som 1. asylland (ved f.eks. i mange år at have haft opholdstilladelse i et andet land).

b. Lovforslaget

Efter forslagets § 1, nr. 8, jfr. § 1, nr. 3, åbnes der *mulighed* for at kunne afvise ved grænsen, bl.a. såfremt fornødent pas og visum ikke er til stede. En afvisning vil dog *aldrig* kunne ske, såfremt den pågældende herved udsendes til et land, hvor han eller hun risikerer forfølgelse som nævnt i flygtningekonventionen af 1951, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Hovedtanken er, at afvisning skal kunne ske, hvor en asylansøger indrejser til Danmark fra et land, hvor den pågældende befinder sig i en *faktisk tryghedssituation.*

Dette medfører f.eks., at asylansøgere, der indrejser fra Forbundsrepublikken Tyskland, vil kunne afvises ved grænsen. Derimod vil afvisning ikke kunne finde sted, hvis de pågældende indrejser direkte fra hjemlandet, hvis de dér risikerer en forfølgelse som nævnt i flygtningekonventionen, eller fra et land, hvor de ikke er beskyttet mod videresendelse dertil.

En iraner, der under de nuværende politiske forhold indrejser i Danmark direkte fra hjemlandet, vil derfor ikke kunne afvises. Det samme gælder en polak, der kommer direkte fra Polen.

Det tilføjes, at det efter forslaget er direktoratet for udlændinge (og ikke politiet), der træffer afgørelse om afvisning. Afgørelsen kan påklages til justitsministeriet.

For at kunne indrejse i Danmark og søge asyl, vil det normalt være nødvendigt, at udlændingen er i besiddelse af et visum. Dette skyldes, at Danmark har visumtvang overfor statsborgere fra næsten alle lande, hvorfra asylansøgerne typisk kommer. Visum vil kunne opnås, såfremt der er tale om familiesammenføring, eller hvis der i øvrigt er tale om nært beslægtede personer i Danmark. Herudover vil visum kun kunne påregnes meddelt, hvis tungtvejende grunde taler herfor. I den forbindelse bemærkes, at der ved en gennemførelse af forslaget vil kunne vise sig at være et vist øget behov for at meddele visum til personer, der befinder sig i en akut politisk forfølgelsessituation.

5.2. Behandlingen af asylansøgninger

a. De gældende regler

Efter de gældende regler har en asylansøger et retskrav på asyl, hvis den pågældende enten er omfattet af flygtningekonventionen (K-flygtninge), eller hvis det af lignende grunde som anført i konventionen eller andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland (F-flygtning). Som ovenfor nævnt har asylansøgeren altid ret til at opholde sig i landet, medens sagen verserer. Et afslag på ansøgningen om asyl fra direktoratet kan normalt altid påklages til flygtningenævnet.

b. Lovforslaget

Efter forslaget er der ikke et ubetinget retskrav på opholdstilladelse, hvis den pågældende ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men opholdstilladelse *kan* – i sidste instans af flygtningenævnet – i fuldt ud samme omfang som hidtil meddeles til asylansøgere, der ikke afvises eller udvises. Ændringen betyder f.eks.,

at man kan undlade at give opholdstilladelse til asylansøgere, der begår alvorligere kriminalitet, medens sagen verserer. Herudover har ændringen næppe større betydning for asylansøgere, der ikke afvises eller udvises. Det vil i praksis normalt sige, at de er lovligt indrejst i Danmark.

For alle asylansøgere gælder efter forslaget, at de ikke har ret til at opholde sig her i landet, medens sagen behandles, hvis de er blevet afvist ved grænsen, hvilket som nævnt ovenfor kun kan ske, hvis de befinder sig i en faktisk tryghedssituation i det land, hvor de kommer fra. Ansøgningen om asyl behandles derimod i alle tilfælde på normal vis, men da den pågældende opholder sig i udlandet, kan opholdstilladelse alene forventes meddelt, hvis Danmark må anses for at være 1. asylland.

Afvises den pågældende ikke, behandles sagen som hidtil, således at den pågældende har ret til at blive i landet, indtil der foreligger en endelig afgørelse.

Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen, herunder i adgangen til at klage til flygtningenævnet og de i den forbindelse gældende retssikkerhedsgarantier. De ændrede regler findes i forslagets § 1, nr. 1.

5.3. Økonomiske sanktioner mod visse transportører

a. Gældende regler

Det må antages, at der i meget vidt omfang er tale om en organiseret flygtningestrøm forstået således, at "bagmænd" mod klækkelige vederlag 'påtager" sig at organisere en asylrejse til Danmark. Der rejser sig herved det spørgsmål, om der – i lighed med forholdene i USA, Canada, Forbundsrepublikken Tyskland og Australien – er muligt at indføre økonomiske sanktioner mod transportørerne, hvilket i første række vil sige flyselskaberne. De gældende regler er som nævnt ikke under de nuværende forhold tilstrækkelige. Endvidere er det kun muligt at pålægge selskaberne at betale tilbagerejsen, hvis afvisning sker ved paskontrollen, og dette er der i dag ikke mulighed for.

b. Forslaget

Efter forslaget åbnes der mulighed for uanset transportformen at pålægge et transportselskab (men derimod ikke de ansatte) et strafansvar på objektivt grundlag.

Tiltale bør i almindelighed kun rejses ved gentagne overtrædelser, og den vil således ikke blive anvendt i enkeltstående tilfælde, hvor en asylansøger er indrejst direkte fra hjemlandet eller fra et land, hvor han er udsat for en asylbegrundende forfølgelse som nævnt i flygtningekonventionen. Som nævnt ovenfor i pkt. 4 a fastsættes tidspunktet for bestemmelsens ikrafttræden af justitsministeren, jf. lovforslagets § 3.

Det foreslås endvidere, at selskaberne skal kunne tilpligtes at betale tilbagerejsen, hvis der sker afvisning inden for de første 3 måneder fra indrejsen. Forslagene findes i § 1, nr. 7, og § 1, nr. 11."

Justitsministeriets citering af de ovenfor angivne bemærkninger i "Notat om udlændingelovens kompetenceregler i forbindelse med behandlingen af sager om udsendelse af udlændinge, der har fået afslag på asyl":

(s. 5-6 og s. 15)

"...

Om rækkevidden og intentionerne med forslaget anføres endvidere a.st. sp. 27 ff bl.a. følgende i forbindelse med afsnittene om asylansøgeres adgang til landet og behandlingen af asylansøgninger:

"For alle asylansøgere [konventions- som andre flygtninge] gælder efter forslaget, at de ikke har ret til at opholde sig her i landet medens sagen behandles, hvis de er blevet afvist ved grænsen,...

Afvises den pågældende ikke, behandles sagen som hidtil, således at den pågældende har ret til at blive i landet, indtil der foreligger en endelig afgørelse.

Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen, herunder i adgangen til at klage til Flygtningenævnet og de i den forbindelse gældende retssikkerhedsgarantier.."

...

Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på de almindelige bemærkninger til lovændringen a.st., sp. 27, hvor det, som nævnt ovenfor under pkt. 3.1, anføres, at der ikke ud over ændringen i forbindelse med § 48, stk. 2, er tilsigtet ændringer i sagsbehandlingen.

..."

Bilag 6

Justitsministeriets skrivelse af 27. februar 1992 til Folketingets Ombudsmand.

"*1.* Justitsministeriet har modtaget Folketingets Ombudsmands skrivelse af 25. februar 1992 om fremgangsmåden ved udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Folketingets Ombudsmand giver heri udtryk for, at i de tilfælde, hvor en asylansøger, der har fået afslag på sin ansøgning, påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal Direktoratet for Udlændinge træffe en forvaltningsretlig afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til justitsministeren, der således har det endelige retlige ansvar for udsendelsen. Klagen har opsættende virkning.

Folketingets Ombudsmand henstiller samtidig til Justitsministeriet, at man – indtil en lovændring eventuelt er gennemført – træffer afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven. Da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 kan forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid, foretager Folketingets Ombudsmand i øvrigt ikke videre i sagen.

Justitsministeriet skal i den anledning meddele, at man har underrettet Direktoratet for Udlændinge om, at der for fremtiden – i overensstemmelse med Folketingets Ombudsmands opfattelse – skal træffes en forvaltningsretlig afgørelse om udsendelse, når en asylsøger, der har fået afslag på sin ansøgning, påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31. Justitsministeriet vil tilsvarende behandle klager, der måtte indkomme, efter at Direktoratet for Udlændinge har truffet sådanne afgørelser om udsendelse.

2. Justitsministeriet lægger således ombudsmandens udtalelse til grund.

Folketingets Ombudsmand har imidlertid fundet anledning til at tilføje nogle særlige bemærkninger. I disse bemærkninger udtales det bl.a., at det forekommer beklageligt, "at ministeriet i sit notat dels har anvendt uklare citeringsmåder, dels har undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31, og at ministeriet herved er nået til et urigtigt resultat."

Justitsministeriet finder det rigtigst at knytte nogle enkelte bemærkninger hertil, da ombudsmandens udtalelser i dele af offentligheden er blevet udlagt som en beskyldning for, at Justitsministeriet har manipuleret med lovens forarbejder.

2.1. Uklare citeringsmåder.

Folketingets Ombudsmands bemærkninger herom er nærmere uddybet i den af ombudsmanden vedlagte redegørelse vedrørende fremgangsmåden ved udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Det fremgår af redegørelsen, at der med udtrykket "uklare citeringsmåder" sigtes til, at der i justitsministeriets notat (s. 6, jfr. s. 15) er optaget et citat fra lovbemærkningerne til forslaget vedrørende 1986-loven (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, spalte 28-29).

I redegørelsen anføres det herom, at henvisningen til det pågældende bemærkningsafsnit ikke forekommer at være relevant i den nævnte sammenhæng. Det anføres endvidere, at den sidste sætning i det pågældende afsnit af lovbemærkningerne ikke er medtaget. Sætningen er sålydende: "De ændrede regler findes i forslagets § 1, nr. 1". Videre anfører ombudsmanden, at 'lovforslagets § 1, nr. 1, hovedsageligt indeholdt et forslag til ændring af udlændingelovens § 7, hvorefter der ikke skulle bestå et retskrav på opholdstilladelse for de-factoflygtninge. Dette forslag blev imidlertid ikke gennemført, og bemærkningerne hertil er for så vidt uden interesse."

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det omtalte forslag (§ 1, nr. 1) til ændring af udlændingelovens § 7 indebar *to* ændringsforslag. For det første det af Folketingets Ombudsmand nævnte forslag om de-factoflygtninge (spørgsmålet om der skulle bestå et retskrav på opholdstilladelse). For det andet et forslag om et nyt § 7, stk. 5, med følgende ordlyd: "Til en udlænding, der er afvist eller udvist i henhold til § 48, stk. 2, gives der kun opholdstilladelse efter stk 4."

De i Justitsministeriets notat citerede bemærkninger fra lovforslaget knytter sig efter ministeriets opfattelse ikke til det førstnævnte forslag, der som nævnt af Folketingets Ombudsmand ikke blev gennemført, men derimod

til det andet forslag vedrørende § 7, stk. 5, som *blev* gennemført.Justitsministeriet kan derfor ikke dele Folketingets Ombudsmands opfattelse, hvorefter de citerede bemærkninger angår det ikke gennemførte ændringsforslag.

Det hedder videre i ombudsmandens redegørelse, at reglerne om asylsøgeres adgang til landet (og dermed § 48, stk. 2), ikke omhandles i lovbemærkningernes afsnit 5.2. (hvor det citerede bemærkningsafsnit er placeret, men derimod i afsnit 5.1. under overskriften: "Asylansøgeres adgang til landet".

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det som ovenfor anført er ministeriets opfattelse, at de citerede bemærkninger knytter sig til det ovenfor omtalte gennemførte ændringsforslag vedrørende § 7, stk. 5, og således også har tilknytning til spørgsmålet om asylansøgeres adgang til landet (og dermed § 48, stk. 2).

Som det fremgår, kan Justitsministeriet således ikke være enig i, at ministeriet i sit notat har anvendt uklare citeringsmåder.

Justitsministeriet skal samtidig bemærke, at man er opmærksom på, at man af andre grunde end dem, der er nævnt i Ombudsmandens redegørelse, kan sætte spørgsmålstegn ved betydningen af de citerede lovbemærkninger. Det kunne således anføres, at bemærkningen: "Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen. . ." kan læses således, at der herved alene sigtes til sagsbehandlingen for så vidt angår asylansøgere, der i medfør af den nye bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, ikke har fået adgang til landet i forbindelse med asylsagens behandling. Justitsministeriet deler imidlertid ikke en sådan forståelse af de pågældende lovbemærkninger.

Justitsministeriet skal i øvrigt nævne, at den opfattelse, som er udtrykt i Justitsministeriets notat af 19. december 1991, ikke som det afgørende er tilsigtet begrundet med henvisningen til de citerede lovbemærkninger.

Hovedsynspunktet i de pågældende afsnit i notatet er, at den modstående fortolkning ville føre til, at Justitsministeriet i realiteten ville få status som en klageinstans i forhold til Flygtningenævnet, og at en sådan grundlæggende ændring af nævnets stilling i forhold til Justitsministeriet – uden selvstændig omtale i lovforslagets bemærkninger og uden så vidt ses overhovedet at have været berørt under Folketingets behandling af lovforslaget – ikke har været tilsigtet med lovændringen i 1986.

2.2. Forarbejderne til udlændingelovens § 31.

Med hensyn til spørgsmålet om at inddrage forarbejderne til udlændingelovens § 31 har Folketingets Ombudsmand givet udtryk for, at han finder det beklageligt, at Justitsministeriet "har undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. . .". Ombudsmanden har i den forbindelse navnlig henvist til betænkningen om udlændingelovgivningen (968/1982), s. 60, 183 og 228.

Justitsministeriet vil i den forbindelse gerne understrege, at betænkningen naturligvis er indgået i Justitsministeriets overvejelser, men at Justitsministeriet har haft en anden forståelse af de nævnte forarbejder.

De bemærkninger, som Folketingets Ombudsmand lægger vægt på, knytter sig til § 23 i udvalgets lovudkast (betænkningen s. 100 f). Denne bestemmelse er grundlaget for udlændingeloven af 1983 §§ 30 og 31, og er efter Justitsministeriets opfattelse en lovfæstelse af nogle hovedprincipper vedrørende virkningerne af manglende opholdsret og af nogle begrænsninger i de valg, som skal træffes, når der skal drages omsorg for rejsen.

I betænkningen s. 183 anføres bl.a. følgende: "Flertallet finder, at begrænsningerne med hensyn til politiets valg af land ikke bør begrænses ud over, hvad der følger af denne artikel [flygtningekonventionens artikel 33], men at den vurdering, som politiet skal foretage, bør gælde ved udsendelsen af enhver udlænding, der *er truet* af forfølgelse i flygtningekonventionens forstand, selv om den pågældende ikke måtte have opnået opholdstilladelse som flygtning. . ." (fremhævet her).

Udtalelsen i betænkningen s. 228 om, at der "i udsendelsessituationen [er] samme behov for en prøvelse for nævnet som i de øvrige under 1-3 nævnte situationer" knytter sig til den ovenfor citerede udtalelse s. 183 i betænkningen.

Udtalelserne sigter efter Justitsministeriets læsning til at opfange de typer af udsendelsessager, der opstår uden forudgående eller umiddelbart forudgående asylbehandling, f.eks. sager om udvisning på grund af strafbart forhold, hvor der kan være forløbet nogen tid mellem straffedomme og den udsendelse, som efter dommen skal finde sted efter straffens udståelse.

Justitsministeriets begrundelse for denne forståelse af forarbejderne er, at udtalelsen s.

183 netop tager sit udgangspunkt i behandlingen af sager vedrørende udlændinge, der *er truet* af forfølgelse i flygtningekonventionens forstand, og som derfor, hvis den pågældende havde indgivet ansøgning om asyl, ville have fået det. Der tænkes således ikke i de nævnte forarbejder på udlændinge, der har fået afslag på asyl, fordi de ikke er anset for forfulgt, men derimod på udlændinge, der *er* truet af forfølgelse i konventionens forstand, og som altid opfylder de materielle asylbetingelser, men ikke har opnået opholdstilladelse som flygtning, fordi der ikke aktuelt er søgt om asyl.

Behovet for, som omtalt i betænkningen s. 228, at foretage "en prøvelse for nævnet", opstår med andre ord, fordi den pågældende udlændings sag ikke aktuelt har været prøvet i nævnet, f.eks. fordi den pågældende hidtil har haft andet opholdsgrundlag (f.eks. ægteskab).

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at bemærkningerne i betænkningen ikke kan sigte til tilfælde, hvor der umiddelbart forud har været meddelt afslag på asyl. Efter Justitsministeriets opfattelse kan man endvidere ikke af bemærkningerne udlede en pligt til at træffe en særskilt afgørelse af udsendelsesspørgsmålet.

Når Justitsministeriet ikke har fundet grundlag for at omtale de nævnte bemærkninger, skyldes det således alene, at ministeriet har anlagt en anden faglig vurdering end ombudsmanden.

3. Ud over de ovenfor anførte kommentarer til ombudsmandens særlige bemærkninger i sagen finder Justitsministeriet det nødvendigt at kommentere et enkelt af de synspunkter, der er fremhævet i konklusionen i ombudsmandens redegørelse.

Det anføres i redegørelsens konklusion, at det forhold, at Justitsministeriet måtte finde, at klagereglerne er uhensigtsmæssige, ikke kan begrunde en fravigelse fra lovens regler.

Justitsministeriet skal på den baggrund understrege, at der intet grundlag er for at antage, at betragtninger af den af ombudsmanden nævnte karakter skulle være indgået i eller være baggrund for Justitsministeriets notat af 19. november 1991. Justitsministeriet kan naturligvis helt tilslutte sig det af ombudsmanden anførte synspunkt, der i øvrigt også er nævnt i Lovafdelingens notat af 18. oktober 1991.

4. Justitsministeriet skal afslutningsvis nævne, at man har bemærket sig, at der under en ordning, hvor der af Direktoratet for Udlændinge (med klageadgang til Justitsministeriet) træffes særskilte afgørelser om udsendelse, efter ombudsmandens opfattelse intet er til hinder for, at udrejsefristen og udsendelsesbeslutningen kan meddeles i samme skrivelse.

Justitsministeriet finder umiddelbart, at udsendelsesbeslutningen først kan træffes på det tidspunkt, hvor det er konstateret, at den pågældende ikke er udrejst ved udrejsefristens udløb. Justitsministeriet antager herved, at lovens ordning bygger på en forudsætning om, at udlændinge, der har fået afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse, udrejser frivilligt inden for udrejsefristen, jf. herved udlændingelovens § 30, stk. 1, smh.m. stk. 2. Først når udrejsefristen er overskredet, vil der være grundlag for, at myndighederne tager skridt til udsendelse.

Justitsministeriet vil imidlertid ved den nærmere tilrettelæggelse af den fremtidige administration på området – indtil en eventuel ny lovgivning er gennemført – lægge til grund, at ordningen efter ombudsmandens opfattelse kan praktiseres på den angivne måde."

Bilag 7

Folketingets Ombudsmands skrivelse af 29. februar 1992 til Justitsministeriet.

"Justitsministeriet har i skrivelse af 27. februar 1992 (j. nr. 2.Ktr. 1991-379-625) meddelt, at man har lagt min tidligere fremsendte udtalelse af 25. februar 1992 vedrørende fremgangsmåden ved udsendelse af asylansøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse, til grund. Justitsministeriet har således meddelt Direktoratet for Udlændinge, at der

for fremtiden skal træffes en forvaltningsretlig afgørelse om udsendelse, når en asylsøger, der har fået afslag på asyl, påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31.

Dette tager jeg til efterretning.

Justitsministeriet har i skrivelsen endvidere anført, at man – som følge af pressens omtale af sagen – har fundet det rigtigst at knytte nogle bemærkninger til min udtalelse med hensyn til spørgsmålet om uklare citeringsmåder, den manglende omtale af forarbejderne til udlændingelovens § 31 samt – må jeg forstå – en bemærkning i konklusionen i min udtalelse om betydningen af reglernes hensigtsmæssighed. Jeg skal hertil bemærke følgende:

1. Med hensyn til spørgsmålet om ministeriets anvendelser af uklare citeringsmåder hævder ministeriet, at den pågældende lovforslagsbemærkning – "Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i sagsbehandlingen. . ." – knytter sig til forslagets § 7, stk. 5. (At denne bestemmelse, der for så vidt er en ren konsekvensregel, i modsætning til forslagets § 7, stk. 2, blev gennemført, er jeg naturligvis opmærksom på, således som det også fremgår af min redegørelse s. [155]).

   Den nævnte bestemmelse har imidlertid intet med selve udsendelsesspørgsmålet at gøre, idet den alene vedrører spørgsmålet om behandling af asylansøgninger, *efter* at udrejse eller udsendelse har fundet sted.

   Når Justitsministeriet – som i øvrigt nu anfører en anden mulig uklarhed i sin citeringsmåde – forklarer, at man med citatet i notatet af 19. december 1991 udelukkende har sigtet til lovforslagets § 7, stk. 5, må jeg derfor anse ministeriets citeringsmåde for vanskeligt forståelig. Jeg må således fortsat finde citatet irrelevant i den anvendte sammenhæng og citeringsmåde uklar.
2. Vedrørende spørgsmålet om forarbejderne til udlændingelovens § 31 anfører Justitsministeriet, at man har været opmærksom på disse, men at man har forstået dem anderledes end jeg. Min kritik af Justitsministeriet angik imidlertid navnlig det forhold, at man i redegørelsen af 19. december 1991 overhovedet ikke havde omtalt forarbejderne.

   Denne kritik må jeg fastholde. Grundlaget for kritikken bestyrkes, når det nu af ministeriets seneste skrivelse fremgår, at man i forsøget på at påvise de pågældende forarbejders manglende betydning nødes til at indlægge nogle forudsætninger, som næppe kan siges at have støtte i forarbejdernes baggrund eller deres sproglige formulering; se endvidere det i min redegørelse af 25. februar 1992 s. [157] anførte citat fra Flygtningenævnets formandskabs beretning, hvor reglernes indhold er gengivet.

   Dersom Justitsministeriet ønsker at gøre en så tvivlsom (og efter min opfattelse urigtig) fortolkning gældende, må det i forhold til en klager ske ved udtrykkelige bemærkninger herom. En fuldstændig undladelse af at omtale problemet og den tvivl, det giver anledning til, er ikke tilfredsstillende. Der er således tale om andet og mere end en forskel i "faglig vurdering" (jf. ministeriets skrivelse af 27. februar 1992, s. [185]). Fremgangsmåden er efter min opfattelse udtryk for en mangelfuld gennemførelse og/eller fremlæggelse af den juridiske undersøgelse.
3. Justitsministeriet har i skrivelsen s. [185] oplyst, at der intet grundlag er for at antage, at betragtninger om klagereglernes hensigtsmæssighed er indgået i ministeriets overvejelser. Jeg tager denne oplysning til efterretning, men skal dog ikke undlade at henvise til følgende bemærkning i ministeriets notat af 19. december 1991, s. [172]:

   "En sådan fortolkning af loven ville bl.a. betyde, at Direktoratet for Udlændinge i tilfælde, hvor der ikke foreligger nye oplysninger vedrørende den konkrete sags faktiske omstændigheder, efter Flygtningenævnets afgørelse skulle træffe en ny afgørelse på nøjagtigt det samme retlige og faktiske grundlag, som har været basis for den afgørelse af asylspørgsmålet, som netop er truffet af Flygtningenævnet. Direktoratets sagsbehandling efter § 31 ville i forhold til asylvurderingen *ikke have noget selvstændigt indhold bortset fra at skabe grundlag for en klagead-*

gang til Justitsministeriet." (Min fremhævelse).

4. Afslutningsvis skal jeg anføre, at Justitsministeriets ønske om at tage til genmæle over for enkelte punkter i min udtalelse af 25. februar 1992 ikke i sig selv kan give mig anledning til bemærkninger.
Ministeriets skrivelse har således foranlediget mig til nøje at overveje, om jeg i lyset af ministeriets bemærkninger skulle have grundlag for at ændre eller modificere min kritiske opfattelse vedrørende de pågældende punkter. – Som det vil være fremgået af den ovenstående gennemgang, giver indholdet af ministeriets bemærkninger mig imidlertid ikke grundlag for at ændre de synspunkter, jeg har givet udtryk for i min oprindelige udtalelse, og hvortil jeg derfor i det hele må henholde mig.
Jeg har tilsendt Folketingets Retsudvalg en kopi af denne skrivelse."

9-7. Familieret 33.2. – Forvaltningsret 1133.2 – 114.5 – 1.4.
Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring.

A's tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet (CD) over, at S Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå i X-by (der er beliggende i den anden ende af landet), hvor B boede sammen med børnene. I anledning af klagen iværksatte CD 4 dage før samværet partshøring af A; svarfristen blev fastsat til dagen før samværet. Efter at A telefonisk havde meddelt CD, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, ophævede CD A's samværsret dagen før, samværet skulle have fundet sted. CD's skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til S, mens B's advokat modtog skrivelsen med telefax. Ved advokatens og S's foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften.

CD havde haft mulighed for at iværksætte partshøringen af A allerede 8 dage før sket; ombudsmanden anså det derfor for beklageligt, at partshøringsfristen var blevet fastsat til kun tre dage. Ombudsmanden anså det endvidere for meget beklageligt, at CD – som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund – ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen.

CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået ombudsmanden tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Ombudsmanden anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at CD først efterfølgende havde meddelt ham de pågældende oplysninger. (J. nr. 1992-1906-654).

A, der boede i Y-by, klagede over, at Civilretsdirektoratet havde ophævet hans ret til samvær den 8. august 1992 med hans to børn.

Det fremgik af sagen, at S Statsamt den 26. marts 1991 afslog at fastsætte en samværsret for A, og at denne afgørelse blev stadfæstet af Civilretsdirektoratet den 17. juni 1991.

Den 20. februar 1992 anmodede A S Statsamt om at genoptage behandlingen af sagen. I den anledning havde statsamtet en samtale med A's tidligere hustru, B, der gav udtryk for, at A ikke burde se de to børn mere. Efter en samtale med børnene konkluderede klinisk psykolog C i en erklæring af 2. april 1992 til statsamtet, at tiden efter hendes vurdering stadig ikke var inde til at genoptage samværet, da en fornyet kontakt med A på daværende tidspunkt ville kunne virke forstyrrende på børnenes positive udvikling.

I en skrivelse af 9. juli 1992 traf S Statsamt følgende afgørelse:

"Statsamtet finder på baggrund af skolepsykologens erklæring ikke grundlag for, at De genoptager Deres løbende samvær med børnene.

Under hensyntagen til den tid, der er forløbet siden det seneste samvær, finder statsamtet det

imidlertid rimeligt at forsøge at etablere en kontakt mellem Dem og børnene.

Statsamtet bestemmer derfor, at De har ret til samvær med (børnene) lørdag den 8. august 1992 fra kl. 12.00 til kl. 16.00.

Samværet skal finde sted i (institutionen D, X-by), og De må ikke under samværet forlade (D's) område med børnene.På baggrund af erfaringerne med dette samværsbesøg vil statsamtet tage stilling til en eventuel genoptagelse af det løbende samvær."

Ved skrivelse af 10. juli 1992 til Civilretsdirektoratet påklagede advokat E på B's vegne statsamtets afgørelse. Ved påtegningsskrivelse af 15. juli 1992 anmodede Civilretsdirektoratet S Statsamt om en udtalelse om sagen. Den 23. juli 1992 indstillede statsamtet til direktoratet, at afgørelsen blev fastholdt.

Med skrivelse af 4. august 1992 sendte Civilretsdirektoratet A en kopi af advokat E's skrivelse af 10. juli 1992 og af klinisk psykolog C's erklæring af 2. april 1992 og anmodede om at få A's bemærkninger til de to skrivelser inden tre dage.

I skrivelse af 7. august 1992 ændrede Civilretsdirektoratet den trufne afgørelse. Direktoratet anførte bl.a. følgende:

"Statsamterne og Civilretsdirektoratet følger den praksis at lægge afgørende vægt på barnets egen mening om samvær, når det er omkring 12 år, eller når det skønnes, at barnet har en alder og modenhed, der gør det ubetænkeligt, at lægge barnets egen mening til grund.

Det fremgår af sagen, at klinisk psykolog (C) den 2. april 1992 udarbejdede en erklæring efter samtale med begge børnene. Af erklæringen fremgår det, at begge børn har udtalt sig imod samvær med deres far, ligesom det i erklæringen konkluderes, at tiden ikke er inde til, at der fastsættes samvær, idet samværet vil kunne komme til at virke forstyrrende ind på børnenes nuværende positive udvikling.

Psykologens erklæring har ved skrivelse fra Civilretsdirektoratet af 4. august 1992 været forelagt for (A), der ved en repræsentant har meddelt Civilretsdirektoratet telefonisk, at han ikke har yderligere bemærkninger til sagen, men at han ønsker at fastholde sin samværsret med børnene.

Civilretsdirektoratet finder således at burde lægge vægt på den af (C) udarbejdede psykologerklæring, herunder på børnenes egne tilkendegivelser."

Afgørelsen blev sendt med posten til sagens parter og til S Statsamt. Advokat E fik desuden tilsendt afgørelsen pr. telefax den 7. august 1992.

I et notat skrevet af en overassistent i S Statsamt, var anført følgende:

"Statsamtet lukker kl. 14.00 om fredagen.

Undertegnede arbejdede over *fredag den 7. august 1992*. Kl. ca. 15 bankede advokat (E) på et vindue til kontoret og spurgte, om han måtte tale med (fuldmægtig F). (F) havde forladt kontoret kl. 14, og advokat (E) bad mig kontakte (F) og meddele ham, at han netop havde modtaget en telefax fra Civilretsdirektoratet, hvoraf fremgik, at den samværsafgørelse, vi traf den 9. juli 1992, var blevet ophævet, og at "(F) må gøre noget i den anledning".

Kl. 15.10 – forgæves ringet privat til (F).

Kl. 15.15 – forgæves ringet til Civilretsdirektoratet (telefonsvarer).

Kl. 15.20 – ringede til (G), (institutionen D) (privat) og orienterede ham om situationen.

Kl. 16.00 – ringede til (F) og orienterede ham om situationen."

I et notat skrevet af fuldmægtig F, S Statsamt, var bl.a. anført følgende:

"Fredag den 7. august 1992 ringede (overassistenten) på min privattelefon og oplyste, at hun havde været på kontoret efter arbejdstids ophør og var blevet kontaktet af advokat (E), som havde modtaget en telefax fra Civilretsdirektoratet, hvorved (A's) samvær med børnene om lørdagen den 8. august var ophævet.

S.d. talt med (G), som gerne ville have klarhed over, om (A) kom om lørdagen eller ej.

S.d. forsøgt at kontakte (Y-by) Kommune, som muligvis havde fået telefax fra Civilretsdirektoratet på vegne (A). Ingen oplysning om "hastenumre" eller anden forbindelsesmulighed.

S.d. kontaktet (X-by) politi og anmodet dem om at være behjælpelig med at få givet (A) besked, så han ikke rejste forgæves til (X-by) om lørdagen.

Vagthavende lovede at telefaxe en kopi af afgørelsen – som politiet havde modtaget i telefax fra advokat (E) – til (Y-by) politi, som så

kunne sende en civil betjent ud på (A's) bopæl for at orientere ham om afgørelsen.

Kl. ca. 18.00 meldte (X-by) politi tilbage, at man havde været på (A's) bopæl uden at træffe nogen hjemme, men afleveret en kopi af afgørelsen i postkassen. Man ville forsøge senere at træffe ham hjemme. Man har samtidig afleveret en kopi til (institutionen D), så man der har en afgørelse at vise (A), hvis han ikke får besked, men kommer om lørdagen.

S.d. meddelt dette til (G), (institutionen D).

Kl. 21.30 meddeler (X-by) politi, at man nu har truffet (A) på dennes bopæl og meddelt ham, at afgørelsen er bortfaldet, og at han derfor ikke skal rejse til (X-by) om lørdagen."

A anførte i klagen til mig, at der efter A's opfattelse var sket store fejl i behandlingen af sagen. A henviste til, at han først fik Civilretsdirektoratets brev af 4. august 1992 to dage før samværet skulle finde sted og således ikke kunne nå at foretage sig andet end at ringe til direktoratet, statsamtet og sin sagsbehandler, hvem A meddelte, at han fortsat ønskede samværsretten gennemført. Endvidere fremhævede A, at han først fik meddelelse om Civilretsdirektoratets afgørelse den 7. august 1992 på trods af, at A havde planlagt at rejse til (X-by), der er beliggende i den anden ende af landet, tidligt den følgende morgen. Endelig anførte A, at han på grund af forholdet til sine naboer ikke brød sig om at få besøg af politiet.

Civilretsdirektoratet henholdt sig i udtalelsen til mig til den trufne afgørelse.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

"*Afgørelsen om samværsretten*

Civilretsdirektoratets afgørelse er truffet efter §§ 23 og 24 i myndighedsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985), der har følgende indhold:

"**§ 23.** Barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær med barnet.

§ 24. Statsamtet træffer efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed.

Stk. 2. Statsamtet kan afslå at fastsætte samværsret og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet."

Før der træffes afgørelse om bl.a. samværsret med børn over 12 år, skal der efter myndighedslovens § 26 finde en samtale sted med barnet herom.

Som det fremgår af Civilretsdirektoratets skrivelse af 7. august 1992, lægges der efter praksis i almindelighed stor vægt på barnets mening, når barnet har nået 12-års alderen. I tilfælde, hvor der er fastsat samværsret med søskende, og aldersforskellen mellem børnene er ringe, vil der endvidere i almindelighed blive taget hensyn til et ønske fra forældremyndighedens indehaver om, at børnene stilles ens med hensyn til samværsudøvelsen.

Denne praksis har jeg tidligere haft lejlighed til at tage stilling til og ikke fundet grundlag for at kritisere.

Det følger heraf, at jeg i almindelighed ikke vil kunne kritisere en afgørelse om samværsrettens omfang, når den bygger på en samtale med et barn, der er fyldt 12 år. Det forudsættes herved, at der ikke i forbindelse med samtalen eller i sagen i øvrigt er særlige holdepunkter for at antage, at barnet ikke har givet udtryk for sin oprigtige mening.

(Det ældste barn) er født den 15. juli 1980 og fyldte altså 12 år få måneder efter samtalen med klinisk psykolog (C). (Det yngste barn) er født den 19. juni 1981 og er således knap et år yngre end (det ældste barn). På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Civilretsdirektoratet ved afgørelsen har lagt vægt på de to børns mening. Det bemærkes, at jeg ikke har fundet særlige holdepunkter for at antage, at børnene ikke har givet udtryk for deres oprigtige mening under samtalen med klinisk psykolog (C). Jeg har således ikke grundlag for at kritisere den afgørelse, Civilretsdirektoratet har truffet.

Partshøringen

Ifølge § 19, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) kan en myndighed, når den foretager partshøring, fastsætte en frist for partens afgivelse af en udtalelse til myndigheden.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 106, er bl.a. anført følgende herom:

"Ved fastsættelsen af en frist bør der gives den pågældende part rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelsens form og indhold. Der kan i den forbindelse tages hensyn til omfanget af oplysningerne og til sagens karakter, herunder om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen. Der kan endvidere tages hensyn til, om sagen er af en sådan karakter, at parten typisk vil kunne have interesse i at lade en sagkyndig vurdere sagen og medvirke ved udformningen af udtalelsen. Der bør også tages hensyn til andre private eller offentlige interesser i en hurtig behandling af sagen."

I denne sag sendte Civilretsdirektoratet Dem den 4. august 1992 kopi af advokat (E's) klageskrivelse og klinisk psykolog (C's) erklæring af 2. april 1992 og anmodede om at få Deres bemærkninger til de to skrivelser inden den 7. august 1992.

Jeg lægger til grund, at Civilretsdirektoratet satte en så kort frist for Deres afgivelse af bemærkninger, fordi direktoratet ønskede at træffe afgørelse i sagen, inden samværsretten skulle gennemføres den 8. august 1992.

Hvis De havde modtaget Civilretsdirektoratets skrivelse af 4. august 1992 dagen efter, at den var sendt, havde De skullet afgive udtalelsen (skriftligt) senest dagen efter, De havde modtaget skrivelsen. Civilretsdirektoratet måtte imidlertid vide, at der var en vis risiko for, at De først fik skrivelsen mere end en dag efter, den var sendt. Jeg bemærker herved, at der ikke er oplysninger om, at Civilretsdirektoratets skrivelse blev sendt som ekspresbrev.

Efter det oplyste modtog De først skrivelsen den 6. august 1992. (Jeg bemærker, at Civilretsdirektoratets sagsakter ikke indeholder notat om den telefonsamtale, der ifølge direktoratets afgørelse har været ført med en repræsentant for Dem). De skulle således svare – i hvert fald hvis det skulle være skriftligt – samme dag, som De modtog direktoratets brev. Det betød, at Deres mulighed for nøjere at overveje udtalelsens indhold og at rådføre Dem med andre om sagen blev indskrænket meget væsentligt.

Advokat (E's) skrivelse af 10. juli 1992 blev modtaget af Civilretsdirektoratet den 13. juli 1992, og (S) Statsamts skrivelse af 23. juli 1992, hvormed bl.a. erklæringen af 2. april 1992 blev fremsendt, blev modtaget af direktoratet den 27. juli 1992.

Civilretsdirektoratet havde således mulighed for at sende partshøringsskrivelsen til Dem den 27. juli 1992, og anledningen til at fremskynde sagen – at der så vidt muligt skulle træffes afgørelse i sagen inden 8. august 1992 – forelå på det tidspunkt.

Da den korte frist i væsentlig grad indskrænkede Deres mulighed for at varetage Deres interesser, og da dette i nogen grad kunne have været undgået ved en bedre tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, finder jeg det beklageligt, at Civilretsdirektoratet gav Dem en så kort frist til at afgive bemærkninger, som tilfældet var. Jeg har gjort Civilretsdirektoratet bekendt med min opfattelse.

Meddelelsen om den trufne afgørelse

Civilretsdirektoratet gav meddelelse om den trufne afgørelse i skrivelse af 7. august 1992 til advokat (E). Skrivelsen blev sendt i kopi til Dem og til (S) Statsamt. Udover at fremsende skrivelsen og kopierne heraf som almindelige breve blev der den 7. august 1992 sendt en kopi af skrivelsen pr. telefax til advokat (E). Advokat (E) henvendte sig kort efter modtagelsen af telefaxmeddelelsen personligt på (S) Statsamt, hvor det lykkedes ham at få kontakt med en medarbejder, der var på overarbejde. Medarbejderen tog kontakt med statsamtets sagsbehandler på dennes bopæl, og sagsbehandleren satte sig i forbindelse med politiet, som efter flere henvendelser fik kontakt med Dem ud på aftenen den 7. august 1992 og gav Dem meddelelse om afgørelsen.

Jeg går ud fra, at Civilretsdirektoratet normalt vil være tilbageholdende med at ændre en afgørelse om samværsret dagen før, samværsretten skulle være gennemført, navnlig når der som i denne sag er tale om en enkelt-

stående adgang til samvær. Hvis en afgørelse om samværsret alligevel ændres under disse omstændigheder, bør direktoratet efter min mening bestræbe sig på at sikre, at der gives de parter, som berøres af afgørelsen, meddelelse samme dag.

I den foreliggende sag blev afgørelsen meddelt advokat (E) pr. telefax, mens Civilretsdirektoratet ikke traf særlige foranstaltninger for at sikre, at De hurtigt fik meddelelse om afgørelsen, selv om man måtte være klar over, at Deres afrejse til (X-by) var umiddelbart forestående. Kun den ekstraordinære indsats fra advokat (E) og medarbejdere hos (S) Statsamt og politiet sikrede, at De fik meddelelse før Deres afrejse til (X-by).

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Civilretsdirektoratet den 7. august 1992 traf afgørelse om at ophæve Deres ret til samvær den følgende dag med Deres to børn. Det er imidlertid efter min opfattelse meget beklageligt, at direktoratet ikke sikrede sig, at der samme dag blev givet Dem meddelelse om afgørelsen. Jeg har gjort Civilretsdirektoratet bekendt med min opfattelse; men jeg har ikke grundlag for at foretage yderligere i sagen."

Civilretsdirektoratet meddelte under en telefonsamtale med en af mine medarbejdere den 5. januar 1993 og i skrivelse af 11. januar 1993, at det fremgik af direktoratets interne referatark i sagen, at A's samlever på vegne af A reagerede på partshøringen ved at ringe den 7. august 1992 til den medarbejder i direktoratet, der behandlede sagen. Direktoratet oplyste endvidere, at den pågældende medarbejder senere den samme dag orienterede dels Y-by Kommune (jf. samtalen med A's samlever) og dels A om direktoratets afgørelse. Civilretsdirektoratet fremsendte med skrivelsen af 11. januar 1993 en kopi af den pågældende side i direktoratets referatark i sagen.

Civilretsdirektoratet beklagede telefonisk og i skrivelsen af 11. januar 1993, at jeg ikke modtog de ovennævnte oplysninger i forbindelse med svaret på min høringsskrivelse. Direktoratet oplyste, at det beroede på en fejl, at der ikke i forbindelse med min høring blev udarbejdet og medsendt særskilte telefonnotater. Direktoratet oplyste endvidere, at direktoratet over for sine medarbejdere understregede vigtigheden af at foretage fyldestgørende telefonnotater samt vigtigheden af, at det materiale, der udlåntes til mig, var fyldestgørende.

A havde lejlighed til at udtale sig om Civilretsdirektoratets nye oplysninger i sagen.

I en skrivelse til Civilretsdirektoratet udtalte jeg herefter følgende:

"Ombudsmandens vurdering af, om der er grundlag for at udtale kritik i anledning af en klage, sker som bekendt på baggrund af høring af den indklagede myndighed samt en gennemgang af sagens akter. Ved høringen af myndigheden anmoder jeg efter fast praksis om udlån af sagens akter og om myndighedens bemærkninger til klagen. Kun undtagelsesvis, eventuelt i forbindelse med en supplerende høring, anmoder jeg om myndighedens bemærkninger til særligt angivne spørgsmål. Jeg lægger herved til grund, at de sagsakter, som modtages fra myndigheden, indeholder et dækkende billede af det afgørelsesgrundlag, som har foreligget for myndigheden. Hvis der i klagen rejses kritik af myndigheden vedrørende forhold, som der ikke er redegjort for i de fremsendte sagsakter, lægger jeg tilsvarende til grund, at myndigheden i forbindelse med udtalelsen til mig forsyner mig med de for bedømmelsen relevante oplysninger. Dette har været normal praksis ved udøvelsen af ombudsmandskontrollen gennem mange år, og det er – som et normaludgangspunkt – efter min opfattelse en fuldt betryggende fremgangsmåde. Andet vil være unødigt besværligt og tidskrævende.

I den aktuelle sag havde Civilretsdirektoratet ingen yderligere bemærkninger til sagen i anledning af klagen fra (A). Jeg finder det på den baggrund særdeles uheldigt, at Civilretsdirektoratet først efterfølgende har givet mig de ovennævnte oplysninger.

Efter modtagelsen af oplysningerne er grundlaget for min udtalelse i sagen ændret.

I min udtalelse (. . .) vedrørende partshøringen bemærkede jeg, at Civilretsdirektoratets sagsakter ikke indeholdt notat om den samtale, der ifølge direktoratets afgørelse havde været ført med en repræsentant for (A). Den af Civilretsdirektoratet nu fremsendte kopi af en side i direktoratets refera-

tark i sagen rummer et notat om en samtale den 7. august 1992 mellem direktoratets medarbejder og (A's samlever). Notatet indeholder ikke sådanne nye oplysninger angående partshøringen, at jeg har grundlag for at ændre min udtalelse om dette spørgsmål.

I min udtalelse (. . .) angående meddelelsen om den trufne afgørelse lagde jeg til grund, at Civilretsdirektoratet ikke havde truffet særlige foranstaltninger for at sikre, at (A) hurtigt fik meddelelse om afgørelsen. Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som jeg nu har modtaget, at Civilretsdirektoratet gav (A) telefonisk meddelelse om den trufne afgørelse den 7. august 1992. På den baggrund er der ikke længere grundlag for min udtalelse om dette spørgsmål. Denne udtalelse er således bortfaldet."

9-8. Forvaltningsret 11241.2.

Aktindsigt i "gebyrsagen". Interne arbejdsdokumenter. Ekstraheringspligt.

A påklagede et afslag på anmodning om aktindsigt i to notitser om den såkaldte "gebyrsag" udarbejdet af Justitsministeriets Lovafdeling, samt et udkast til brev med bilag udarbejdet af Lovafdelingens chef. Brevet indeholdt bl.a. meningsudvekslinger vedrørende hjemmelsgrundlaget for visse gebyrer samt en gengivelse af en telefonsamtale mellem vicerigspolitichefen og Lovafdelingens chef. Afslaget var begrundet med en henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne dokumenter.

Ombudsmanden udtalte, at de to notitser, som udelukkende indeholdt en gengivelse af Lovafdelingens synspunkter vedrørende "gebyrsagen" og forslag til, hvorledes sagen burde gribes an, måtte betragtes som udarbejdet til ministeriets eget brug, hvorfor de i medfør af § 7 kunne undtages fra aktindsigt. For så vidt angik brevet kunne det overvejes, om den del, der indeholdt en fremstilling af ministeriets drøftelser af de retlige problemer i forbindelse med de nævnte gebyrer var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11. Såfremt formålet med § 7 – at begrænse adgangen til aktindsigt af hensyn til den interne beslutningsproces – skulle tilgodeses, måtte § 11 forstås med den begrænsning, at også interne beskrivelser af interne diskussionsforløb ansås for undtaget i henhold til § 7.

For så vidt der forelå et notat i henhold til § 6 om den nævnte telefonsamtale, var notatet omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 8, nr. 2. Udkastets gengivelse af telefonsamtalen måtte i øvrigt anses for omfattet af § 11, stk. 1, hvorfor ministeriet burde have overvejet, om der var grundlag for efter denne bestemmelse at meddele aktindsigt i denne del af udkastet. (J. nr. 1992-1153-601).

Journalist A klagede over, at Justitsministeriet i skrivelse af 6. maj 1992 afslog A's ansøgning om aktindsigt vedrørende visse papirer i den såkaldte "gebyrsag".

Klagen blev indgivet for A selv samt på vegne af tre andre dagbladsjournalister. Senere har yderligere journalister tilsluttet sig A's klage.

Justitsministeriet sendte mig sagens akter samt henholdt sig til ministeriets skrivelse af 6. maj 1992 til A.

Rigsrevisionen sendte den 1. april 1992 en foreløbig beretning om opkrævning af gebyrer og formålsbestemte afgifter til høring hos en række myndigheder. Rigsrevisionen gav i udkastet af 1. april 1992 udtryk for betænkelighed med hensyn til hjemmelsgrundlaget for en række gebyrer inden for Justitsministeriets område, bl.a. i forbindelse med udstedelse af pas og kørekort samt udlevering af nummerplader.

I den anledning indhentede Justitsministeriet en udtalelse af 22. april 1992 fra Kammeradvokaten, som i modsætning til Rigsrevisionen fandt, at de pågældende gebyrer havde fornøden hjemmel. Som følge heraf fandt Kammeradvokaten ikke, at der som antydet af Rigsrevisionen opstod spørgsmål om tilbagebetaling af en del af de opkrævede gebyrer.

Den 1. maj 1992 sendte Justitsministeriet en redegørelse til Folketingets Retsudvalg om sagen. Ministeriet refererede i redegørelsen Rigsrevisionens betænkeligheder ved gebyropkrævningen på Justitsministeriets område og bemærkede, "at ministeriet kan tiltræde de af Rigsrevisionen anførte synspunkter". Ministeriet refererede endvidere Kammeradvokatens konklusion i udtalelsen af 22. april 1992 og oplyste i den forbindelse bl.a. følgende:

1.4. Kammeradvokatens bemærkninger vedrørende spørgsmålet om foretagelse af en yderligere uddybende undersøgelse må ses i sammenhæng med nogle overvejelser, som man i Justitsministeriet i foråret 1989 gjorde sig i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra et medlem af Folketinget. Spørgsmålet vedrørte bemyndigelsen til at opkræve gebyr via nummerpladeafgiften til "færdselsovervågning" og "kontrol med motorpakken".

Til belysning af disse overvejelser har Justitsministeriets Lovafdeling afgivet en redegørelse af 11. november 1991.

Redegørelsen har været tilsendt Kammeradvokaten i forbindelse med hans vurdering af de ovenfor nævnte spørgsmål.

Redegørelsen vedlægges til orientering for Retsudvalget. Ligeledes vedlægges det pågældende folketingsspørgsmål og Justitsministeriets besvarelse heraf."

Lovafdelingens redegørelse af 11. november 1991 havde følgende indhold:

"1. Efter færdselslovens § 73, stk. 1, nr. 5, fastsætter justitsministeren bestemmelser om gebyr for registrering, nummerplader, godkendelse af køretøjers indretning og udstyr m.v. samt godkendelse af udstyr og dele til køretøjer.

2. Folketingets Finansudvalg har den 18. februar 1986 (bilag nr. 18.08) anmodet Justitsministeriet (Lovafdelingen) om en udtalelse om, i hvilke tilfælde h.h.v. en afgift, et gebyr og en takst kan fastsættes rent administrativt, og i hvilke tilfælde indførelse eller ændring heraf skal ske ved lov.

Justitsministeriet (Lovafdelingen, j.nr. L.A. 1986-702-623) henviste i besvarelsen til den almindelige opfattelse af begrebet "skat" i den statsretlige litteratur og understregede de almindelige principper om lovmæssig forvaltning.

Folketingets Finansudvalg anmodede herefter i et spørgsmål af 28. november 1986 (bilag nr. 18.09) om en argumentation for, at afgiften på salg af nummerplader er et gebyr og ikke en skat.

Justitsministeriet gav i den anledning blandt andet udtryk for, at gebyret for nummerplader ikke alene skal dække de omkostninger, der er forbundet med fremstillingen af nummerpladen og den til salget knyttede administration. Færdselslovens system med tvungen anvendelse af nummerplade og betalingen herfor måtte betragtes som led i den mere omfattende kontrol med motorparken, der varetages af politiet, og som omfatter færdselsovervågning m.v.

I vurderingen af nummerpladegebyrets retlige karakter måtte derfor efter Justitsministeriets opfattelse indgå på den ene side de indtægter, som salg af nummerplader indbringer, og på den anden side de omkostninger i videste forstand, der knytter sig til politiets samlede kontrolsystem på dette område.

Justitsministeriet understregede samtidig, at det ikke var muligt mere præcist at opgøre den nøjagtige størrelse af disse omkostninger. Det skyldes blandt andet, at prioriteringen af de forskellige politimæssige opgaver i de enkelte politikredse – herunder også indsatsen med hensyn til færdselsovervågning m.v., der varetages af ordenspolitiet – afgøres af de enkelte politimestre.

3. Spørgsmålet om nummerpladegebyret blev på ny rejst i Folketinget i forbindelse med et spørgsmål efter forretningsordenens § 20 af 24. april 1989 fra Pia Kjærsgaard.

Der blev i forbindelse med udarbejdelsen af besvarelsen af dette spørgsmål afholdt en række møder mellem 1. afdeling og Lovafdelingen, hvori Lovafdelingen gav udtryk for, at den besvarelse, der var givet Folketingets Finansudvalg den 23. januar 1987 ikke kunne antages at være en fuldt ud dækkende beskrivelse af gældende ret for så vidt angår den del af besvarelsen, som inddrager den almindelige færdselskontrol.

En så vidtgående fortolkning af grundlovens § 43 og hjemmelsbestemmelsen i færdselslovens § 73, stk. 1, nr. 5, kunne ikke støttes på udtalelserne i den statsretlige litteratur og kunne ikke forventes at få tilslutning fra de kontrollerende myndigheder (Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen).

Sagen blev forelagt for daværende justitsminister H.P. Clausen med den indstilling, at nummerpladegebyret med den størrelse det

med tiden havde fået, nu måtte anses for at have karakter af en egentlig afgift, og at beløbet derfor skulle optages i færdselsloven.

Justitsministeren var enig heri, og det blev i overensstemmelse hermed i svaret til Pia Kjærsgaard tilkendegivet, at Justitsministeriet ville være indstillet på at foreslå reglerne om betaling for alle nummerplader (såvel ønskenummerplader som almindelige nummerplader) samlet i færdselsloven.

Da Folketingssamlingen var ved at udløbe, kunne lovforslag herom først fremsættes ved begyndelsen af næste folketingssamling. Det blev derfor tillige tilkendegivet, at lovforslag ville kunne fremsættes i næste folketingssamling.

4. Færdselssikkerhedsafdelingen har i et mavebælte til ministeren af 18. august 1989 fremsendt 2 udkast til ændring af færdselsloven. Det tilkendegives i mavebæltet, at fastsættelsen af nummerpladegebyret på 800 kr. i selve lovteksten er udeladt, idet høringsinstansernes syn på dette spørgsmål må anses for at være uden interesse.

Lovafdelingen rettede på den baggrund henvendelse til Færdselssikkerhedsafdelingen og gjorde opmærksom på, at det var en forudsætning, at afgiften for nummerplader fastsættes i selve færdselsloven.

I F-afdelingen og 1. afdeling frygtede man, at et forslag om at fastsætte gebyret i loven kunne føre til ændringsforslag i Folketinget om nedsættelse af gebyret. Der blev derfor indhentet en udtalelse fra Rigspolitichefen, som nærmere kunne belyse indtægter og udgifter i forbindelse med administrationen af nummerpladeordningen.

Rigspolitichefen har i en telefax af 7. september 1989 i den forbindelse oplyst, at de årlige driftsudgifter inklusive lønudgifter til administration af nummerplader ikke andrager under ca. *200 mill. kr.* årligt.

Der er ikke ved afgivelsen af dette udgiftsskøn taget hensyn til de ressourcer, som den egentlige politistyrke anvender på dette forvaltningsområde, ligesom der ikke er taget hensyn til de øvrige retshåndhævelsesmyndigheders driftsudgifter på området.

Rigspolitichefen tog dog det forbehold, at administrationen og regnskabsførelsen ikke er tilrettelagt på en sådan måde, at man direkte kan henføre de ressourcer, som medgår til køb og administration af nummerplader.

Rigspolitichefen fandt endvidere, at der var grund til at forvente et fald i indtægtsprovenuet.

Indtægtsprovenuet for 1989 ville efter et foreløbigt skøn komme til at andrage ca. *180 mill. kr.*

5. Under hensyn til de drøftelser, der havde fundet sted i maj måned, blev der i Lovafdelingen og 1. afdeling rejst spørgsmål om, hvorvidt de tal, som Rigspolitichefen nu fremdrog, kunne være rigtige.

Rigspolitichefen bekræftede i den forbindelse, at udgifterne til den egentlige administration af nummerpladeordningen oversteg indtægterne med ca. 20 mill. kr. Herefter fandt Lovafdelingen ikke grundlag for at opretholde kravet om, at betalingen for nummerplader fastsættes direkte i færdselsloven som en nummerpladeafgift. Man kunne efter Lovafdelingens opfattelse, så længe gebyret ikke blev øget yderligere, eller der skete en ikke uvæsentlig stigning i salget af nummerplader og dermed i det samlede indtægtsprovenue, fortsætte den hidtil gældende gebyrordning."

Umiddelbart efter modtagelsen af Rigsrevisionens foreløbige redegørelse var denne blevet forelagt til udtalelse i Justitsministeriets Lovafdeling. Lovafdelingen udarbejdede en notits af 10. april 1992 om gebyrspørgsmålet.

Efter modtagelsen af Kammeradvokatens skrivelse af 22. april 1992 udarbejdede Lovafdelingen den 23. april 1992 en notits, hvori Kammeradvokatens udtalelse blev kommenteret.

Endelig forelagde Lovafdelingens chef den 23. april 1992 et udkast til et brev, som han overvejede at sende til Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand.

Lovafdelingen gav i notitserne af 10. og 23. april 1992 udtryk for afdelingens retlige vurdering af gebyrsagen samt fremlagde denne afdelings forslag til, hvilke initiativer Justitsministeriet burde foretage i den anledning.

Afdelingschefens brevudkast indeholdt en beskrivelse af de skiftende opfattelser med hensyn til hjemmelsgrundlaget for de omhandlede gebyrer. Udkastet beskrev tillige forløbet af de meningsudvekslinger om spørgsmålet, der siden maj 1988 havde været ført i ministeriet om spørgsmålet. Udkastet indeholdt endvidere en gengivelse af hovedindholdet af en telefonsamtale i september 1989 mellem vicerigspolitiche-

fen og Lovafdelingens chef om størrelsen af de relevante udgifter.

Den 4. maj 1992 indgav A ansøgning til Justitsministeriet om aktindsigt "i det brev med tilhørende bilag, som (Lovafdelingens chef) har afleveret til dig (departementchef B; min bemærkning) og Hans Engel".

I klagen af 11. maj 1992 til mig præciserede A, at hans ansøgning om aktindsigt især vedrørte "et brev af 23.4.1992, – efter vort kendskab med et antal underliggende bilag – som er stilet til bl.a. Rigsrevisionen, fra chefen for Justitsministeriets Lovafdeling (. . .) og afleveret til departementchef (B) og justitsminister Hans Engell".

Ministeriet afslog i skrivelse af 6. maj 1992 anmodningen med henvisning til, at der var tale om interne dokumenter, som i medfør af offentlighedslovens § 7 er undtaget fra aktindsigt.

I udtalelsen til mig henholdt Justitsministeriet sig til denne afgørelse.

I min afsluttende skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg lagt til grund, at Deres anmodning om aktindsigt angik afdelingschef (C's) udaterede udkast til brev til Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand samt Lovafdelingens notitser af henholdsvis 10. og 23. april 1992 om gebyrsagen.

Ministeriets afgørelse blev truffet i henhold til § 7 i offentlighedsloven. Denne bestemmelse har følgende indhold:

"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 . . ."

Formålet med bestemmelsen og dens rækkevidde blev indgående beskrevet i forbindelse med fremsættelsen i Folketinget af forslaget til offentlighedsloven. Det anførtes heri bl.a.:

". . .

Retten til aktindsigt omfatter efter denne bestemmelse som udgangspunkt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag.

Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser, jfr. betænkningen om offentlighedslovens revision (857/1978), side 183 ff.

Bestemmelsen angiver tillige, hvornår et dokument anses for internt. Det er dog ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke dokumenttyper begrebet "internt arbejdsmateriale" dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Ifølge bestemmelsen i *nr. 1* anses dokumenter for det første for interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempel på sådanne dokumenter kan nævnes: (1) referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejderes juridiske eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling, (2) patient- og klientjournaler, (3) udkast til skrivelser og til administrative retsforskrifter og planer, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) "visdomsbøger", praksisoversigter og lignende.

Som interne dokumenter anses ifølge *nr. 2* også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af formelige skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger, "mavebælter" eller lignende, hvilket ganske svarer til den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i den gældende lovs § 5, nr. 4. Bestemmelsen indeholder ikke – lige så lidt som den gældende lovs § 5, nr. 4 – nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for "forskellige enheder inden for samme myndighed".

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enhe-

der tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

..."

(Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 219-220).

Der er ikke tvivl om, at Lovafdelingen må anses for en enhed inden for Justitsministeriet, og at dokumenter, der er udarbejdet af denne afdeling til brug for andre af ministeriets afdelingers sagsbehandling, som udgangspunkt må betragtes som interne.

De to notitser af henholdsvis 10. og 23. april 1992 indeholdt udelukkende en gengivelse af Lovafdelingens synspunkter vedrørende gebyrsagen samt afdelingens forslag til, hvorledes sagen burde gribes an. Notitserne må således betragtes som udarbejdet til ministeriets eget brug.

Disse to dokumenter er i deres helhed omfattet af bestemmelsen i § 7 og vil dermed kunne undtages fra aktindsigt.

Ved bedømmelsen af Deres adgang til aktindsigt i udkastet til brev til Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand kommer yderligere § 6, stk. 1, og § 11 i offentlighedsloven i betragtning. Disse bestemmelser har følgende indhold:

"**§ 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."

"**§ 11.** Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler."

I lovforslagsbemærkningerne til § 6 anførtes bl.a.:

"...

Efter Justitsministeriets opfattelse gør de hensyn, der begrunder en notatpligt i afgørelsessager, navnlig hensynet til parten eller parternes mulighed for kontradiktion, sig typisk ikke gældende inden for den faktiske forvaltningsvirksomhed.

En pligt til at notere faktiske oplysninger bør normalt ikke i første række fastsættes alene med henblik på adgangen til aktindsigt på et bestemt faktisk forvaltningsområde. Det bør først og fremmest være hensynet til at løse den pågældende forvaltningsopgave bedst muligt, der afgør, i hvilket omfang oplysninger skal noteres med henblik på administrativ sagsbehandling.

...

Reglerne om notatpligten skal ses i sammenhæng med forslagets § 11 om "ekstraheringspligt", der som udgangspunkt gælder for al forvaltningsvirksomhed. Denne bestemmelse indebærer, at oplysninger, som nedskrives i henhold til andre forskrifter (klientjournaler, uheldsrapporter, fraværsprotokoller, køresedler osv.) under udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende lovs § 4, idet notatpligtens rækkevidde dog er søgt præciseret på to punkter.

Efter den gældende lov omfatter notatpligten "faktiske oplysninger". Efter forslaget omfatter notatpligten "oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder". Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. ..."

(Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 216-217).

Som anført indeholdt udkastet bl.a. en beskrivelse af forløbet af ministeriets drøftelser af de retlige problemer i forbindelse med de nævnte gebyrer. Det kunne på denne baggrund overvejes, om denne fremstilling var omfattet af bestemmelsen i § 11, og om denne del af udkastet derfor burde være ekstraheret og udleveret.

Formålet med § 7 er som anført at gøre det muligt for myndighederne at begrænse adgangen til aktindsigt af hensyn til den interne beslutningsproces. Såfremt dette formål skal tilgodeses, må også interne beskrivelser (som i det foreliggende tilfælde) af interne diskussionsforløb anses for undtaget i henhold til § 7. Udtrykket "oplysninger om faktiske omstændigheder" i § 11 må efter min opfattelse derfor forstås med denne begrænsning.

Udkastet indeholdt som omtalt ovenfor, (. . .), også en gengivelse af hovedindholdet af en telefonsamtale mellem vicerigspolitichefen og chefen for Lovafdelingen. Samtalen blev ført som et led i ministeriets daværende overvejelser om at lovfæste gebyrernes størrelse. Bl.a. på baggrund af den nævnte telefonsamtale fastholdtes den hidtidige ordning, hvorefter gebyrerne fastsattes administrativt. Samtalens oplysninger indgik således i en sag om udformningen af ministeriets bekendtgørelser på området og dermed også i en sag, "hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", jf. § 6 i offentlighedsloven.

Ifølge § 8, nr. 2, i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelserne i § 6.For så vidt der foreligger notat i henhold til § 6 om den nævnte samtale, var notatet således omfattet af retten til aktindsigt.

Udkastets gengivelse af telefonsamtalen måtte i øvrigt anses for omfattet af § 11, stk. 1, i offentlighedsloven. Ministeriet burde derfor efter min opfattelse have overvejet, om der var grundlag for i henhold til denne bestemmelse at ekstrahere den pågældende del af udkastet og meddele Dem aktindsigt heri.

Jeg har samtidig hermed gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Endvidere har jeg henstillet til ministeriet at træffe en ny afgørelse om aktindsigt i henhold til § 6, for så vidt der foreligger notat om telefonsamtalen eller om ekstrahering i henhold til § 11 i offentlighedsloven."

10. Kirkeministeriets og kommunikationsministerens sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 21 realitetsbehandlede sager inden for Kirkeministeriets og Kommunikationsministerens sagsområde. 19 af disse sager vedrørte afgørelser, og 2 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

6 sager vedrørte *Kirkeministeriets departement.* 5 sager vedrørte afgørelser, og heraf gav ingen sager anledning til kritik. 1 sag vedrørte sagsbehandlingen ved indførelse af et adoptivbarns tidligere navn i ministerialbogen, og denne sag gav anledning til kritik.

5 sager vedrørte *Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet*, og heraf gav 2 sager anledning til kritik og henstilling. 4 sager angik afgørelser fra generaldirektoratet, hvoraf 1 sag gav anledning til kritik og henstilling. Denne sag, der nedenfor er omtalt som sag nr. 10-3, angik et spørgsmål om aktindsigt i bl.a interne dokumenter hos P&T. 1 sag angik sagsbehandlingen ved et afslag på aktindsigt i nogle dokumenter angående hybridnettet. Denne sag gav anledning til kritik og henstilling.

Nedenfor er som sag nr. 10-2 omtalt en sag angående P&T's afslag på aktindsigt i et internt arbejdsdokument. Sagen er afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over sager afsluttet perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

5 sager vedrørte afgørelser fra *Danmarks Radio*, og heraf gav ingen sager anledning til kritik eller henstilling.

Nedenfor er som sag nr. 10-1 omtalt en sag angående Danmarks Radios alsidighedsforpligtelse i forbindelse med TV-udsendelser om EF-unionen. Sagen er afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over sager afsluttet perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

3 sager vedrørte afgørelser fra *Udvalget vedrørende Lokalradio og TV*, og heraf gav ingen sager anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørte en afgørelse fra *Radionævnet*, der omhandlede nævnets afvisning af en klage som forældet. Denne sag gav ikke anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørende en afgørelse fra *Pressenævnet* gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

10-1. Forvaltningsret 123.2. – Presse og radio 2. (*1)
Alsidighedsforpligtelsen ved TV-udsendelse om EF-unionen.

A klagede over Danmarks Radios (DR's) programlægning frem til folkeafstemningen om EF-unionen d. 2. juni 1992. Baggrunden for klagen var, at langt den overvejende del af deltagerne i en række optaktsudsendelser, der indgik i den samlede programlægning, var kendt som tilhængere af EF-unionen, hvilket efter A's opfattelse indebar en tilsidesættelse af DR's alsidighedsforpligtelse.

Efter ombudsmandens opfattelse måtte den alsidighedsforpligtelse, der i medfør af radiolovens § 6, stk. 1, gælder for DR's programvirksomhed, indebære, at der tilstræbtes en nogenlunde ligevægt af synspunkter for og imod forslaget om tiltrædelse af EF-unionen – også i optaktsudsendelserne taget for sig. Der kunne efter ombudsmandens opfattelse rejses tvivl om, hvorvidt optaktsudsendelserne opfyldte alsidighedskravet.

DR fremhævede, at udsendelsernes sigte var oplysning om traktatens indhold og dermed det forslag, der var lagt ud til folkeafstemning. Det faglige journalistiske skøn, der lå til grund for DR's vurdering af, at den valgte form tilgodeså oplysningsformålet bedst muligt, havde ombudsmanden ingen forudsætninger for at kritisere.

Ombudsmanden fandt, at alsidighedshensynet i nogen måde var blevet underordnet oplysningsformålet. Hensynet til varetagelse af oplysningsformålet og hensynet til alsidighedsforpligtelsen måtte anses for at være generelt ligeværdige. I tilfælde af en konflikt mellem de to hensyn måtte der nødvendigvis ske en afvejning. En sådan afvejning tilkommer det normalt ikke ombudsmanden at kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Ombudsmanden fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere DR's programlægning. (J. nr. 1992-808-522).

A klagede over Danmarks Radios programlægning frem mod afstemningen om EF-unionen den 2. juni 1992.

I den anledning modtog jeg en udtalelse fra Danmarks Radio samt afholdt et møde med generaldirektøren, hvorunder visse punkter i udtalelsen blev uddybet.

Baggrunden for klagen til mig var følgende:

Med henblik på folkeafstemningen om EF-unionen havde Danmarks Radio planlagt en række udsendelser.

Der var ialt fastlagt mere end 50 timers udsendelser i radio og TV fra den 26. marts 1992 frem til den 31. maj 1992 fordelt med omkring 30 timers radiodækning og godt 13 timers TV-dækning inklusive genudsendelser. Der var endvidere planlagt yderligere 3 debatudsendelser. Hertil kom dækningen af selve afstemningen den 2. juni 1992.

I TV-dækningen indgik 5 optaktsudsendelser af hver 45 minutters varighed. Udsendelserne var tilrettelagt således, at et sagkyndigt svarpanel på 2 deltagere (i udsendelse nr. 4, 6 deltagere) besvarede spørgsmål inden for et område af traktaten om EF-unionen fra et spørgepanel på 8 deltagere. Spørgepanelet bestod af 6 seere udvalgt på grundlag af spørgsmål indsendt til Danmarks Radio. De 2 øvrige deltagere var udvalgt på grundlag af deres holdning til emnerne og deres engagement i debatten.

Klagen til mig angik disse udsendelser. A gjorde navnligt gældende, at langt den overvejende del af deltagerne i svarpanelerne var kendt som tilhængere af EF-unionen, hvilket indebar en tilsidesættelse af Danmarks Radios alsidighedsforpligtelse.

De fem optaktsudsendelser havde følgende emner og deltagere i svarpanelerne:

Udsendes/sendt

1) Det økonomiske Samarbejde (ØMU).
26. marts 1992
Bankdirektør Bodil Nyboe Andersen,
Nationalbanken
Professor Niels Thygesen,
Københavns Universitet

2) Arbejdsmarkeds- og socialpolitik.
2. april 1992
Sekretær Bent Nielsen,
Landsorganisationen
Underdirektør Jørgen Rønnest,
Dansk Arbejdsgiverforening

3) Udenrigs- og sikkerhedspolitik.
9. april 1992
Generalsekretær Niels Ersbøll,

EF's ministerråd
Ambassadør Gunnar Riberholdt

4) Parlamentet.
23. april 1992
EF-parlamentsmedlemmer fra Socialdemokratiet, Folkebevægelsen, Venstre, Konservative, CD og SF.

5) Det udvidede samarbejde.
7. maj 1992
Næstformand i EF-kommissionen
Henning Christoffersen
Ambassadør Gunnar Riberholdt.

I udtalelsen af 3. april 1992 redegjorde Danmarks Radio bl.a. for den samlede udsendelsesvirksomhed frem til folkeafstemningen og anførte specielt vedrørende de 5 optaktsudsendelser følgende:

"...

Ved tilrettelæggelsen af disse udsendelser valgtes en ny form, i erkendelse af, at TV-mediets muligheder for at gøre en så omfattende lovtekst tilgængelig for menigmand, er mere begrænsede end tidligere antaget. Dette skal ses i lyset af blandt andet følgende citat fra bogen: "EF på dagsordenen" af Karen Siune (Politica 1991):

"Politisk kommunikation er vanskelig og TV-mediet er ikke det bedst egnede til en nuanceret stillingtagen..."

I bogen kritiseres Danmarks Radios udsendelser forud for afstemningen i 1986 for at være "en rodet blanding af forskellige typer af personer og temaer..." og for "at favne ingredienserne: præsentation, krydsild og debat på tværs af partier blandt andet med deltagelse af politikere, såkaldte eksperter og et indkaldt publikum".

Da det fremgår af bogen, at indholdet af udsendelserne i 1986 efter medieforskernes opfattelse ikke virkede som om de kunne oplyse vælgerne tilstrækkeligt, har denne kritik haft indflydelse på overvejelserne.

En række overvejelser førte herefter frem til den nye form, som anvendes ved udsendelserne, og som efter afdelingens vurdering bedre kan omsætte traktatens overordnede principper til TV-mediet.

Den primære hensigt er at give oplysning på seernes betingelser, ved at opfordre interesserede til at skrive til Danmarks Radio med spørgsmål om traktatteksten.

Herigennem fås et bredt billede af, hvilke konkrete emner der optager seerne, idet de ikke umiddelbart behøver at svare til mere etablerede gruppers prioritering.

Vælgerne får selv lov til at sætte dagsordenen – på bekostning af politikere og journalister, som så til gengæld indtager deres roller i de senere partipolitiske programmer.

Udgangspunktet for denne oplysningsvirksomhed er i overensstemmelse med almindelig praksis om hvordan man orienterer om indholdet af regeringsforslag. Derfor valgte man at henvende sig til de personer, der enten har medvirket ved udformningen af, eller som professionel bliver berørt af det forslag, regeringen har forelagt Folketinget.

Det er personer der i kraft af deres stilling og placering har et indgående kendskab til teksten, for eksempel fordi de på regeringens vegne og med mandat fra Folketinget har medvirket ved tilblivelsen.

Det er personer der, som nationalbankdirektøren, den dansktalende generalsekretær i ministerrådet og den dansktalende næstformand i kommissionen, i kraft af deres stilling, har haft indflydelse på indholdet og de overordnede principper i traktatteksten, samt medlemmer af EF-parlamentet.

Personerne er altså bevidst ikke udvalgt blandt eksperter på universiteter, læreanstalter o.l., der efterfølgende er gået ind i og bidrager til den politiske debat i forbindelse med forslagets behandling.

Blandt de ovenfor nævnte brevskrivere udvælges 6 seere til at medvirke i udsendelsen, så de på grundlag af spørgsmålene kan komme i en dialog med dem, der har det nærmeste kendskab til traktaten, og få mulighed for at få uddybet de spørgsmål om indholdet, der ligger dem og mange andre vælgere på sinde. Derfor hedder programmerne: "Spør' om EF".

Det kunne forudses, at langt de fleste af disse spørgsmål fra seerne ville være kritiske eller skeptiske over for traktatindholdet, og det har siden vist sig at være tilfældet. For at sikre, at seernes spørgsmål bliver fulgt op, suppleres spørgerne med to eksperter, som udvælges ud fra deres engagement i debatten.

Målet er at få en nuanceret dialog til at foregå på en sådan måde, at den ikke går hen over

hovedet på seerne, og som afvikles på et informationsniveau, der møder seerne, hvor de er.

Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet har foretaget en undersøgelse for Danmarks Radio, som viser hvor dette niveau ligger. Undersøgelsens konklusion er:

"Vidensniveauet er meget lavt – både objektivt og selvoplevet".

Det er Danmarks Radios opfattelse, at netop den omstændighed, at formen tager udgangspunkt i seernes behov betyder, at disse efterfølgende vil søge emnerne uddybet. Dette kan blandt andet ske via den øvrige programflade – herunder især de opfølgende spørgeprogrammer i radioen – samt i de andre elektroniske og trykte medier, som indeholder informationsmateriale i langt større omfang end 5 TV-udsendelser kan rumme.

..."

Danmarks Radio havde videre oplyst, at der efter de 5 optaktsudsendelser var fastlagt præsentationsprogrammer for hver af folketingspartierne, for de opstillingsberettigede partier iøvrigt og for Folkebevægelsen mod EF, efterfulgt af spørgsmål til repræsentanter fra partierne (Folkebevægelsen). Der var tale om ialt 10 udsendelser af hver 40 minutters varighed.Om Danmarks Radios alsidighedsforpligtelse var det i udtalelsen – med henvisning til bemærkningerne til bestemmelsen i radiolovens § 6, stk. 1 – fremhævet, at forpligtelsen skulle ses i lyset af det samlede udbud af udsendelser i radio og TV forud for folkeafstemningen.

Udtalelsen fra Danmarks Radio konkluderede, at der efter institutionens opfattelse ikke var holdepunkter for at antage, at Danmarks Radios udsendelsesvirksomhed ikke skulle leve op til alsidighedsforpligtelsen i radioloven.

Under mødet den 10. april 1992 udtalte generaldirektøren på mit spørgsmål om, hvorvidt man havde overvejet at finde andre deltagere til svarpanelerne i optaktsudsendelserne, at der naturligvis kunne findes udenforstående eksperter på de enkelte områder. Det havde imidlertid været væsentligt for Danmarks Radios tilrettelæggelse af udsendelserne, at de medvirkende eksperter ikke blot havde et indgående førstehåndskendskab til det pågældende område, men også havde et bredt kendskab til EF og beslutningsprocessen frem mod unionstraktaten.

I tilslutning til mødet den 10. april havde generaldirektøren i en skrivelse af s.d. til mig oplyst,

"at TV-Aktualitetsafdelingen i tilslutning til optaktsudsendelserne, udover den allerede annoncerede udsendelse, har planlagt yderligere 2 udsendelser, hvor en eller flere modstandere og en eller flere tilhængere af EF-unionen debatterer den udfordring, Danmark står overfor ved folkeafstemningen den 2. juni 92.

(...)

Jeg kan også oplyse, at vi over for Folketingets Markedsudvalg har bekræftet, at Danmarks Radio vil TV-transmittere den af Markedsudvalget planlagte høring (...)"

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Danmarks Radios alsidighedsforpligtelse fremgår af § 6, stk. 1, i radioloven (lovbekendtgørelse nr. 339 af 22. maj 1990) der er sålydende:

"Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution, der er forpligtet over for hele befolkningen til at udsende radiofoni- og fjernsynsprogrammer omfattende nyhedsformidling, oplysning, underholdning og kunst. Der skal ved programlægningen lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Der skal i programudbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed."

Bestemmelsen vedrørende alsidighed blev i den nugældende udformning indsat ved lov nr. 374 af 10. juni 1987. I bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende A 1986-87, sp. 4245 f) er gengivet det daværende Radioråds retningslinier for programvirksomheden der – i uddrag – er sålydende:

"...

Alsidighedsforpligtelsen indebærer ikke blot en forpligtelse til indenfor det samlede programudbud at bringe programmer fra så forskellige områder som nyhedsformidling, oplysning, underholdning og kunst, men også til, at der søges tilvejebragt et varieret udbud af genrer, holdninger og synspunkter, og at der gives den kunstneriske frihed frugtbare muligheder for udfoldelse. Alsidighedskravet må desuden forstås som en forpligtelse overfor minoriteters ret til at komme til orde med synspunkter og holdninger og som et

krav om, at særinteresser ikke dyrkes ensidigt på bekostning af almenhedens synspunkter og holdninger.

...

Informations- og ytringsfrihed skal have afgørende vægt ved programlægningen. Forsøg fra udenforstående på at øve pression mod programvirksomheden skal afvises. Sikring af ytringsfriheden i Danmark står i nøje forbindelse med radio/tv's frie adgang til at indsamle informationer og nyheder og til at offentliggøre dem så korrekt som muligt.

...

(Det forudsættes), at institutionen fortsat (efter oprettelse af TV 2) skal varetage opgaven som "public service" virksomhed, det vil sige en samfundsforpligtet institution, hvortil der stilles særlige krav om kvalitet i de enkelte programmer, alsidighed i programudbuddet og mangfoldighed i programlægningen. Særlig hensyntagen til minoritetsbehov må iagttages. Derudover forudsættes det, at Danmarks Radio fortsat skal varetage væsentlige kulturpolitiske funktioner i relation til musik, teater og kulturliv i øvrigt. Endvidere kan Danmarks Radios virksomhed som hidtil omfatte undervisningsprogrammer.

Med hensyn til alsidighedskravet bemærkes, at dette krav ligesom efter den gældende ordning ikke kan forlanges opfyldt for den enkelte udsendelse, men at kravet gælder for det samlede udbud af udsendelser."

Indholdet af alsidighedsforpligtelsen lader sig ikke generelt fastlægge på præcis eller udtømmende måde. Der er tale om en retlig standard, og rækkevidden af forpligtelsen i det enkelte tilfælde må bero på en konkret vurdering.

Efter min opfattelse må alsidighedsforpligtelsen i en situation som den foreliggende – hvor sigtet er afklaring af de bestående to valgmuligheder ved en folkeafstemning – indebære, at der i den samlede programlægning tilstræbes en nogenlunde ligevægt af synspunkter for og imod forslaget om tiltrædelse af EF-unionen. For så vidt angår partiudsendelserne, følger det af den almindeligt gældende lighedsgrundsætning, at de politiske partier skal behandles lige uanset om de stemmer for eller imod (jf. UfR 1989.148 H, 1960.33 H og FOB 1963.15, 1977.217 og 1986.123).

De 5 optaktsudsendelser i TV har en fremtrædende placering i Danmarks Radios samlede udsendelsesvirksomhed frem til folkeafstemningen som følge af TV-mediets gennemslagskraft, af udsendelsestidspunkterne og af foromtalen fra Danmarks Radios side. Allerede af denne grund må alsidighedsforpligtelsen, efter min mening, i nogen måde gælde for de 5 optaktsudsendelser taget for sig.

Lægges der alene vægt på den holdning til EF-unionen, som de udpegede svarpaneldeltagere – bl.a. i kraft af deres institutionelle tilknytning – må forventes at give udtryk for, kan der efter min mening med rette rejses tvivl om, hvorvidt optaktsudsendelserne overholder alsidighedskravet. Der synes at være en klar overvægt til fordel for et ja til unionen.

Danmarks Radio har ikke afvist, at hovedparten af paneldeltagerne er unionstilhængere, men har i stedet fremhævet, at udsendelsernes sigte er oplysning, nærmere bestemt oplysning om unionstraktatens indhold og dermed det forslag, som er lagt ud til folkeafstemning. Man har i den forbindelse peget på de pågældendes ubestrideligt meget store viden om EF og det særlige traktatområde. Det er herudover anført, at man ved udvælgelsen har lagt vægt på, at det er personer, som i kraft af deres stilling har et medansvar for traktattekstens udformning.

Danmarks Radio har – med henvisning til erfaringerne fra tidligere folkeafstemninger – vurderet, at oplysningsformålet bedst vil kunne varetages i den valgte form, hvor repræsentanter for seerne stiller spørgsmål til personer, som både er eksperter på området og har et ansvar for det, der skal stemmes om.

Efter de regler, der gælder for min virksomhed, kan jeg normalt ikke kritisere en myndigheds nærmere afvejning af, hvorledes de formål, den er sat til at varetage, skal tilgodeses i konkrete tilfælde. Jeg har heller ikke forudsætninger for at efterprøve myndighedernes skønsudøvelse, for så vidt denne er baseret på særlig fagkundskab.

Danmarks Radios vurdering af, hvorledes oplysningsformålet i forhold til de to valgmuligheder ved EF-afstemningen bedst tilgodeses, beror i vidt omfang på et fagligt journalistisk skøn, som jeg ikke har forud-

sætninger for at kritisere. Konsekvensen af dette skøn er imidlertid, at alsidighedshensynet i nogen måde er blevet underordnet oplysningsformålet for så vidt angår de 5 optaktsudsendelser. – Til gengæld er alsidighedshensynet søgt varetaget gennem de 3 debatudsendelser 12.- 14. maj 1992.

Danmarks Radio er forpligtet til at varetage såvel oplysningsformålet som alsidighedsforpligtelsen. Juridisk set er de to hensyn generelt ligeværdige. Såfremt der i konkrete tilfælde opstår en (delvis) konflikt mellem de to hensyn, må der nødvendigvis ske en afvejning.

En sådan afvejning tilkommer det som anført normalt ikke mig som ombudsmand at kritisere. Det forudsættes herved, at afvejningen sker på et forsvarligt faktuelt grundlag, at den ikke er påvirket af uvedkommende hensyn, og at den ikke fører til klart urimelige resultater.

Jeg finder på den baggrund ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Danmarks Radios programlægning for så vidt angår de 5 optaktsudsendelser til EF-unionsafstemningen."

NOTER: (*1) UfR 1989.148 H og 1960.33 H. FOB 1963.15, 1977.217 og 1986.123.

10-2. Forvaltningsret 11241.2.
Post- og Telegrafvæsenets afslag på aktindsigt i internt arbejdsdokument.

Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet (P&T) udlejede ved kontrakt i 1983 en lejlighed i en post- og telegrafbygning til A. I 1988 besigtigede en overpostmester (B) lokalerne på postkontoret for at bedømme pladsforholdene. Ved samme lejlighed havde B en samtale med A bl.a. om A's mulighed for at finde en ny bolig. B udarbejdede et referat af samtalen, som tillige indeholdt en beskrivelse af postkontoret, en vurdering af pladsforholdene samt en indstilling om at stille opsigelsen af A i bero et stykke tid.

P&T opsagde senere lejemålet, og A anmodede herefter om aktindsigt i B's referat. P&T afslog anmodningen under henvisning til, at notatet var et internt arbejdsdokument.

Ombudsmanden fastslog, at der var tale om et internt arbejdsdokument, der som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt ifølge offentlighedslovens § 7. Ombudsmanden konkluderede imidlertid, at dokumentet overvejende var udarbejdet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder samt sikre bevis for samtalens indhold, og at dokumentet derfor efter en samlet vurdering var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8. Ombudsmanden henstillede til P&T at træffe en ny afgørelse. (J. nr. 1991-2109-519).

A klagede over, at Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet den 7. november 1991 afslog A's begæring om aktindsigt i et notat af 17. november 1988 udarbejdet af overpostmester (B). Notatet vedrørte opsigelse af A's lejebolig i Hillerød Postbygning.

I anledning af A's henvendelse modtog jeg med brev af 18. december 1991 sagens akter samt en udtalelse fra Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet.

Det fremgik af sagen, at Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet ved lejekontrakt af 21. september 1983 udlejede en lejlighed i post- og telegrafbygningen til A og A's hustru. Lejekontrakten blev indgået i forbindelse med, at A blev pensioneret fra sin stilling som postmester. Før A blev pensioneret, havde A også lejet lejligheden i postbygningen, men lejemålet var da reguleret af andre bestemmelser.

Lejekontrakten af 21. september 1983 indeholdt under § 2 om lejemålets begyndelse og ophør følgende bestemmelse:

"Lejemålet begynder den 1.11.83 og fortsætter, indtil det skriftligt opsiges. Opsigelse fra udlejers side kan kun ske efter §§ 82 og 83 i lejeloven. Opsigelsesvarslet er 3 måneder til fra-

flytning den 1. i måneden. Såfremt det fra post- og telegrafvæsenet bliver nødvendigt at inddrage boligen til brug for tjenstlige formål, kan opsigelse ske med 6 måneders varsel, jf. lejelovens § 83, litra b."

Ved brev af 5. september 1988 opsagde post- og telegrafvæsenet lejemålet pr. 30. september 1989.

Opsigelsen blev ved brev af 7. oktober 1988 tilbagekaldt under henvisning til, at den havde været behæftet med formelle mangler.

Den 16. november 1988 havde overpostmester B i København en samtale med A. Samtalen fandt sted i forbindelse med, at overpostmesteren besigtigede lokalerne på Hillerød Postkontor med henblik på at bedømme pladsforholdene. Overpostmesteren udarbejdede et referat af samtalen med A til vicedirektør C fra Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet. I referatet, der er på knap 2 maskinskrevne sider, gengives hovedpunkterne af den samtale, overpostmesteren havde med A. Det fremgik heraf, at bl.a. følgende spørgsmål blev drøftet:

- A's mulighed for at finde en anden bolig,
- hvorvidt postvæsenet ville bidrage til at betale flytteudgifter,
- hvilken procedure postvæsenet ville følge ved en fornyet opsigelse.

Notatet indeholdt endvidere en beskrivelse af postkontoret, herunder lokalefordeling, areal og en vurdering af pladssituationen. Notatet afsluttedes med en indstilling om, at opsigelsen blev stillet i bero i ca. ½ år med henblik på at se, hvorledes A's boligsituation og postkontorets pladssituation udviklede sig.

A fik ikke kopi af referatet tilsendt.

Ved brev af 30. august 1991 opsagde post- og telegrafvæsenet A's lejemål til ophør med udgangen af februar 1992.

Ved brev af 2. november 1991 anmodede A om at få tilsendt en kopi af overpostmesterens referat af samtalen med A den 16. november 1988.

Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet afslog ved brev af 7. november 1991 A's anmodning under henvisning til, at notatet var et internt arbejdsdokument, som ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. lov om offentlighed i forvaltningen § 7.

I klagen til mig anførte A, at A mente at have krav på at få udleveret kopi af overpostmesterens notat. A anførte, at overpostmesteren under samtalen forsikrede A om, at postvæsenet ikke ville søge lejeaftalen bragt til ophør ad rettens vej.

Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet fastholdt i en udtalelse i skrivelse af 18. december 1991, at overpostmesterens notat var undtaget fra retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7, nr. 1. Postvæsenet valgte dog den 18. december 1991 at sende A en ekstraktudskrift af overpostmesterens notat.

Jeg modtog kopi af såvel ekstraktudskriften som notatet i dets fulde udstrækning. Det fremgik, at der fra ekstraktudskriften, som A havde modtaget, var udeladt oplysninger om overpostmesterens vurdering af pladsforholdene, samt i hvilket omfang der var givet tilsagn om betaling af flytteudgifter.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) indeholder i §§ 7 og 8 bl.a. følgende bestemmelser:

§ 7:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.

..."

§ 8:

"Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

...3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller

..."

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder indgåelse og opsigelse af (privatretlige) aftaler.

Notatet af 17. november 1988 er et internt arbejdsdokument, da det er udarbejdet til postvæsenets eget brug, og dokumentet, så vidt det er oplyst, ikke er afgivet til udenforstående. Som udgangspunkt er notatet derfor undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, nr. 1.

Efter bestemmelserne i § 8 omfatter retten til aktindsigt visse dokumenttyper, der fore-

ligger i endelig form, uanset at dokumentet iøvrigt har karakter af et internt arbejdsdokument.

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 221) anføres det bl.a.:

"Ifølge bestemmelsen i nr. 3, skal også selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke tillige indeholder en vurderende stillingtagen, undergives lovens almindelige regler om aktindsigt. Denne bestemmelse er en naturlig videreudvikling af den ret til at blive gjort bekendt med oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der følger af bestemmelsen i lovforslagets § 6, sammenholdt med reglen om ekstraheringspligt i lovforslagets § 11. Bestemmelsen går videre end, hvad der følger af nr. 2, idet det ikke kræves, at dokumentet alene indeholder oplysninger som nævnt i lovforslagets § 6.

Som eksempel på dokumenter, der vil være omfattet af nr. 3, kan navnlig nævnes rapportmateriale, der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed med hensyn til konkrete faktiske forhold, såsom afhøringsrapporter, analyserapporter, besigtigelses- og inspektionsrapporter. Er der i et konkret tilfælde tvivl om, om et dokument er omfattet af § 11, må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion, og det afgørende er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes for at danne grundlag for interne overvejelser."

I betænkning om offentlighedslovens revision (857/1978), hvortil der henvises i lovforslagsbemærkningerne anføres på s. 218 bl.a følgende:

"Afgørelsen af, om et dokument må anses for udarbejdet af en myndighed i bevismæssigt øjemed eller for på anden lignende måde at skabe klarhed over det faktiske afgørelsesgrundlag med den virkning, at det ikke kan undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsdokument, *bør* efter udvalgets opfattelse *træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion.* Det bør ikke herved være afgørende, om dokumentet *udelukkende* indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), det vil sige konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse ...

Udvalget er opmærksom på, at det i visse tilfælde formentlig vil kunne give anledning til tvivl, om et dokument bør karakteriseres som et internt arbejdsdokument eller må anses for omfattet af den af udvalget foreslåede begrænsning i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelserne herom. I så fald bør der ved bedømmelsen af dokumentets karakter navnlig lægges vægt på, om det primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det tjener funktioner ved sagsbehandlingen, hvis varetagelse forudsætter, at dokumentet karakteriseres som internt, f.eks. fordi det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser. Endvidere vil det i tvivlstilfælde selvsagt være nærliggende at lægge vægt på, hvorvidt dokumentet overvejende indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), det vil sige konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, selvom dette som nævnt ikke er eneafgørende.
..."

I den foreliggende sag er notatet af 17. november 1988 et selvstændigt, endeligt dokument. Notatet gengiver en række faktiske oplysninger, bl.a. med hensyn til hvad der blev aftalt mellem overpostmesteren og Dem ved mødet samt en beskrivelse af lokaleforholdene på posthuset. Derudover indeholder notatet overpostmesterens vurdering af lokaleforholdene, samt hans indstilling til ledelsen om at stille sagen i bero et halvt år.

En samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion fører efter min opfattelse til den konklusion, at dokumentet overvejende må siges at være udarbejdet af Post- og Telegrafvæsenet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder, herunder sikre bevis for, hvad der blev aftalt under samtalen med Dem.

Notatet er herefter omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8, nr. 3.

Jeg har gjort postvæsenet bekendt med min opfattelse og henstillet, at postvæsenet træffer ny afgørelse vedrørende Deres begæring om aktindsigt."

10-3. Forvaltningsret 11241.2 – 11241.3. (*1)
Aktindsigt i bl.a. interne dokumenter hos P&T. Organer selvstændige myndigheder?

A anmodede Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet (P & T) om aktindsigt i en række nærmere angivne dokumenter. A fik helt eller delvist afslag på aktindsigt i nogle af dokumenterne under henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter og § 12, stk. 1, nr. 2, om oplysninger af væsentlig økonomisk betydning.

Ombudsmanden udtalte, at det bør undersøges, hvorvidt der kan gives delvis aktindsigt i interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrørende oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet eller i kraft af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

I forbindelse med nogle af dokumenternes undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 2, opstod spørgsmål om, hvorvidt ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer samt økonomi- og planlægningsudvalget under Statens Teleråd kunne betragtes som selvstændige myndigheder. Dette fandtes at være tilfældet. Ombudsmanden vurderede navnlig spørgsmålet ud fra organernes sammensætning og funktion, og udtalte sig tillige om betydningen af videregivelse af interne arbejdsdokumenter til andre myndigheder.

Ombudsmanden påpegede, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, forudsætter en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko, og at P & T burde have foretaget en sådan konkretisering.

Ombudsmanden henstillede til P & T at tage sagen op til fornyet overvejelse. (J. nr. 1992-982-801).

A klagede i skrivelse af 10. april 1992 over, at Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet havde afslået at give aktindsigt i nogle dokumenter.

Det fremgik af sagen, at A i skrivelse af 3. februar 1992 anmodede generaldirektoratet om aktindsigt i nogle nærmere angivne journaler og dokumenter. Generaldirektoratet fremsendte med skrivelse af 13. februar 1992 kopi af journalerne samt af visse af de ønskede dokumenter. Om de øvrige dokumenter anførtes bl.a. følgende i skrivelsen:

"Der vedlægges kopi af de ønskede skrivelser fra KTAS af 16. februar 1989 og fra JT af 3. marts 1989 til generaldirektoratet. Ligesom ved aktindsigten i 1990 falder visse afsnit inden for § 12 i offentlighedsloven, hvorfor disse afsnit er tildækket.

...

Hvad angår de øvrige ønsker om materiale kan følgende oplyses:

ad. – KTAS' notat af 10. januar 1989

Generaldirektoratet har ikke modtaget det pågældende notat fra KTAS.

..."

Generaldirektoratet fremsendte med skrivelse af 17. februar 1992 til A kopi af KTAS' notat af 10. januar 1989. I skrivelsen anførtes bl.a. følgende:

"I fortsættelse af generaldirektoratets brev af 13. februar 1992 vedlægges kopi af KTAS-notatet af 10. januar 1989, som på grund af en beklagelig fejl ikke var medsendt brevet.

Visse afsnit af notatet indeholder oplysninger om drifts- og forretningsforhold, som det er af væsentlig økonomisk betydning for KTAS, at der ikke gives aktindsigt i, hvorfor disse afsnit i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, i offentlighedsloven er tildækket."

Den 19. februar 1992 klagede A over, at generaldirektoratet ved skrivelserne af 13. og 17. februar 1992 delvist havde afslået at give A aktindsigt i visse dokumenter.

Den 19. marts 1992 besvarede generaldirektoratet A's klage af 19. februar 1992. Generaldirektoratet anførte bl.a. følgende:

"I Deres brev af 19. februar klager De over, at dele af visse dokumenter vedrørende televirksomhedernes hybridnetregnskaber i generaldirektoratets brev af 13. februar 1992 er blevet tildækket og således unddraget aktindsigt,

hvilket De mener er i strid med offentlighedslovens bestemmelser.

Det drejer sig om KTAS' brev af 16. februar 1989 og Jydsk Telefons brev af 3. marts 1989 til generaldirektoratet, som De modtog vedlagt brevet af 13. februar 1992, samt et KTAS-notat af 10. januar 1989, som De modtog ved brev af 17. februar 1992.

...

Endelig klager De over, at generaldirektoratet fejlagtigt har oplyst, at KTAS' notat af 10. januar 1989 ikke var modtaget i generaldirektoratet.

Efter at have gennemgået sagens akter er det generaldirektoratets opfattelse, at Deres anmodning om aktindsigt af 3. februar 1992 er blevet behandlet i overensstemmelse med gældende regler på området.

De pågældende afsnit i de omtalte dokumenter var blevet tildækket – og således unddraget aktindsigt – i henhold til § 12 i offentlighedsloven, hvorefter oplysninger, der er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, kan undtages aktindsigt. De pågældende dokumenter har alle været sendt til høring i televirksomhederne, og tildækningen er sket på begæring fra disse. Dette er helt i overensstemmelse med loven.

Deres klagepunkt vedrørende det manglende notat af 10. januar 1989 fra KTAS er helt korrekt. Fejlen blev imidlertid erkendt af sagsbehandleren og beklaget mundtligt den 14. februar 1992 og skriftligt den 17. februar 1992, hvor De modtog det pågældende notat."

A anmodede ved skrivelse af 14. februar 1992 generaldirektoratet om aktindsigt i nogle yderligere, nærmere angivne dokumenter. Ved skrivelse af 26. februar 1992 meddelte generaldirektoratet A, at man forventede at kunne sende materiale til A om ca. to uger, da der var tale om et betydeligt antal dokumenter, der først skulle vurderes enkeltvis.

Generaldirektoratet meddelte A ved skrivelse af 17. marts 1992 aktindsigt i nogle af de omhandlede dokumenter og afslog at give aktindsigt – enten helt eller delvist – i de øvrige dokumenter. Generaldirektoratet anførte bl.a. følgende i skrivelsen:

"I fortsættelse af generaldirektoratets brev af 26. februar 1992 vedrørende Deres anmodning om aktindsigt den 14. februar 1992 vedlægges kopi af følgende dokumenter i journal nr. 9351-4 vedrørende televirksomhedernes regnskabsreglementer:

1. ...
2. Brev af 4.1.1984 fra Ministeriet for Offentlige Arbejder vedlagt notits af 19.11.85 fra T-Ø, der er et internt dokument, som er unddraget aktindsigt, jf. nedenfor.
3. Brev af 14.11.85 fra Statens Teleråd, vedlagt notits af 20.11. 1985, der er et internt dokument, som er unddraget aktindsigt, jf. nedenfor.
4. ...
5. ...
6. ...
7. Breve til Statens Teletjeneste og Teleinspektionen af 9.2. 1988, vedlagt notits fra ST II, der er et internt dokument, som er unddraget aktindsigt, jf. nedenfor. Bilaget til brevene er ikke medsendt, da det indeholder oplysninger, som det er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, at der ikke gives aktindsigt i, hvorfor det i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven er unddraget aktindsigt.
8. Brev af 29.2.1988 fra ST. Bilaget er ikke medsendt, da det indeholder oplysninger, som det er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, at der ikke gives aktindsigt i, jf. pkt. 7.
9. ...
10. ...
11. Brev af 6.5.1988 til Finansministeriet vedlagt notits af 6.5.1988 fra FØ, der er et internt dokument, som er unddraget aktindsigt, jf. nedenfor. Bilaget er ikke medsendt, da det indeholder oplysninger, som det er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, at der ikke gives aktindsigt i, jf. pkt. 7.
12. ...
13. ...
14. Breve af 1.3.1989 til Fyns Telefon, Jydsk Telefon og Tele Sønderjylland. Et afsnit i brevene indeholder oplysninger om drifts- og forretningsforhold, som det er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, at der ikke gives aktindsigt i, hvorfor dette afsnit i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, i offentlighedsloven er tildækket.
15. Breve af 14.3.1989 til KTAS, Jydsk Telefon, Fyns Telefon og Tele Sønderjylland. I anmodningen om aktindsigt er anført ønske

om at modtage kopi af skrivelse af 14.3.1989 til ST II 860. Som det fremgår af den tilsendte journal findes kun de ovenfor anførte breve til televirksomhederne på denne dato, hvorfor disse fremsendes, da generaldirektoratet formoder, at det drejer sig om en fejlskrivning i anmodningen. Det kan i den forbindelse oplyses, at det i journalen opførte dokument *20.4.1989*, ST II 860, er et internt dokument, som er unddraget aktindsigt, jf. nedenfor.

Vedrørende aktindsigt i interne dokumenter

Ad. anmodninger om aktindsigt i følgende dokumenter:

Dokumenterne 19.11.1985 fra T-Ø, ST I notits af 20.11.1985, 18.12.1985 fra T-Ø, 5.8.1986 til FØ og ST II, 8.8.1986 fra FØ, 9.3.1987 fra ST II, 30.10.1987 fra H.P. ST II, 19.1.1988 fra HP, 9.2.1988 fra ST II, 29.2.1988 fra ST II, 10.3.1988 fra ST II, 6.5.1988 fra FØ, 20.6.1988 til ST II og FØ, 27.2.1989 til TM og FØ, 3.3.1989 fra FØ og 22.4. 1989 til ST II er alle interne dokumenter mellem afdelinger i generaldirektoratet (og fra før 1986 i den daværende Telestyrelse). I henhold til offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter såsom dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, eller brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Da de ovenfor anførte dokumenter er omfattet heraf, kan begæringen om aktindsigt ikke imødekommes. I enkelte tilfælde, jf. punkterne 2, 7 og 11, er dokumenterne vedlagt breve til eller fra generaldirektoratet, hvorfor der i disse tilfælde er imødekommet aktindsigt efter de i øvrigt gældende regler."

Generaldirektoratet oplyste over for mig, at det beroede på en fejl, at 2. Styringsafdelings notits af 12. april 1989 til Telefonkontoret i skrivelsen af 17. marts 1992 omtaltes som dokumenter af 20. og 22. april 1989.

I A's klage til mig anførte A, at klagen særligt vedrørte afslaget på aktindsigt i visse dele af KTAS' notat af 10. januar 1989, KTAS' skrivelse af 16. februar 1989 og Jydsk Telefons skrivelse af 3. marts 1989, men klagen angik dog også de øvrige afslag på aktindsigt.

A gjorde gældende, at det er klart i strid med reglerne, at der gives afslag på anmodning om aktindsigt i dokumenter, som åbenlyst handler om regnskabsprincipper og regnskabsregler for hybridnettet, idet disse allerede burde være fuldt belyst i de officielle regnskaber for hybridnettet, der hvert år offentliggøres i telefonselskabernes årsregnskaber. A fremhævede i den forbindelse, at det er entydigt fastlagt i reglerne for hybridnettet, at hybridnettet skal betragtes som en særskilt økonomisk enhed med fuld omkostningsdækning, og A spurgte, hvilket formål de særlige regnskaber for hybridnettet tjener, når grundlaget for regnskaberne ikke er kendt. Da hybridnettet er et monopol for telefonselskaberne, er argumentet om, at det kan være økonomisk skadeligt for telefonselskaberne, hvis visse af oplysningerne offentliggøres, efter A's opfattelse "helt hen i vejret". A fandt således, at det var tvivlsomt, om det kunne sandsynliggøres, at offentliggørelsen ville være økonomisk skadelig for telefonselskaberne.

Angående de dokumenter, der efter generaldirektoratets opfattelse er interne arbejdsdokumenter, gjorde A gældende, at en lang række af dem er modtaget fra eller sendt til f.eks. Statens Teletjeneste, som er en anden myndighed end generaldirektoratet, og derfor er de ikke interne arbejdsdokumenter.

Endelig klagede A over, at generaldirektoratet i sin første skrivelse oplyste, at man ikke havde modtaget KTAS' notat af 10. januar 1989, selv om det klart fremgik af generaldirektoratets egne journaler, at man faktisk havde modtaget notatet.

Generaldirektoratet anførte i skrivelsen af 4. maj 1992 bl.a. følgende:

"Vedrørende klagen over vor behandling af anmodningen om aktindsigt af 3. februar 1992 henvises til brev herfra til (A) af 19. marts 1992.

Med hensyn til unddragelsen af aktindsigt i interne dokumenter i forbindelse med anmodningen om aktindsigt af 14. februar 1992 skal det i tilknytning til brev herfra af 17. marts 1992 oplyses, at de anvendte forkortelser T-Ø, ST I, ST II, FØ og TM er forkortelser for afdelinger i generaldirektoratet (og fra før 1986 i den daværende Telestyrelse).

Når (A) i sit brev til ombudsmanden anfører, at en lang række af afslagene vedrører dokumenter modtaget fra og afsendt til f.eks. Statens Teletjeneste, må dette bero på en misforståelse. ST I og ST II er forkortelser for "Styringsafdeling I" og "Styringsafdeling II", T-Ø er forkortelse for økonomiafdelingen i den daværende Telestyrelse, medens FØ og TM er forkortelser-

ne for henholdsvis Finans- og Økonomiafdelingen og Trafik- og Markedsafdelingen i det daværende generaldirektorat.

(A) anfører yderligere, at telefonselskabernes hybridnetsleverance ikke er udsat for konkurrence fra anden side, hvorfor en anvendelse af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser betegnes som helt hen i vejret.

Generaldirektoratet kan i den anledning oplyse, at fællesantenneanlægs egen modtagning af programmer – det være sig danske programmer, nabolandenes programmer eller satellitprogrammer – i allerhøjeste grad er udtryk for en konkurrence på området. Konkurrencesituationen illustreres af vedlagte statistiske materiale, der viser udviklingen i antallet af husstande tilknyttet fællesantenneanlæg tilsluttet hybridnettet og husstande tilknyttet fællesantenneanlæg med egen modtagning af programmer fra kommunikationssatellitter."

A anførte i skrivelsen af 21. maj 1992 bl.a. følgende:

"1. Vedr. interne dokumenter, som er undtaget aktindsigt:

Generaldirektoratet omtaler i sin skrivelse af 4. maj 1992, at mange af de nævnte dokumenter stammer fra det daværende generaldirektorat og fra den daværende Telestyrelse. Idet hele to instanser nævnes, må der i dag være aktindsigt til mindst det ene sted, da det drejer sig om to forskellige administrative enheder.

2. Vedr. afslag på aktindsigt begrundet med hensyn til konkurrencen og økonomisk skadeforvoldende oplysninger:

Jeg kan ikke forestille mig, at generaldirektoratet kan sandsynliggøre, at offentliggørelse af oplysninger vil være skadeforvoldende af følgende årsager:

De ønskede oplysninger drejer sig **ikke** om konkurrencerelaterede forhold, som f.eks. takst-strukturer, takst-beregninger, beregninger af rentabilitet i særskilte, afgrænsede projekter, som ligger i direkte konkurrence, eller om detaljerede talmæssige økonomiske oplysninger.

De oplysninger, jeg har søgt om aktindsigt i, drejer sig alene om overordnede oplysninger om regnskabs-**principper**. Forhold, som allerede burde være fuldt belyst i de regnskaber, telefonselskaberne offentliggør. De indeholder særskilte regnskaber for hybridnettet. Uden en forklaring af regnskabsprincipper er disse regnskaber intetsigende og opfylder ydermere på udvalgte punkter ikke ord og ånd i årsregnskabsloven.

Desuden indeholder nogle af dokumenterne måske overordnede økonomiske oplysninger om den totale økonomi i hybridnettet, som alligevel mere eller mindre oplyses i de officielle regnskaber. Ydermere er hybridnettet netop ikke et normalt konkurrenceområde. Telefonselskaberne opdeler netop selv hybridnettet i to dele, monopoldelen og konkurrencedelen. De oplysninger, jeg har søgt om aktindsigt i, omhandler alene monopoldelen, hvor der skal være fuld brugerbetaling og omkostningsdækning."

Generaldirektoratet fremsatte i skrivelsen af 3. juni 1992 følgende bemærkninger til A's skrivelse af 21. maj 1992:

"*ad 1*

Det kan oplyses, at betegnelserne "det daværende generaldirektorat" og "den daværende Telestyrelse" i generaldirektoratets brev af 4. maj 1992 udelukkende havde det formål at give et billede af de omtalte afdelingers organisatoriske tilhørsforhold. Telestyrelsen var betegnelsen for telekommunikationssiden af generaldirektoratet før 1. juni 1986. Herefter blev generaldirektoratet organiseret i en række nye afdelinger. I forbindelse med dannelsen af Tele Danmark A/S blev generaldirektoratet pr. 1. januar 1991 omorganiseret til det nuværende generaldirektorat.

De foretagne organisationsændringer har således alle været ændringer inden for samme organisatoriske enhed – Generaldirektoratet for P&T – og har derfor ikke haft indflydelse på adgangen til aktindsigt i internt materiale.

ad 2

Der henvises til generaldirektoratets brevveksling med (A) samt vort brev af 4. maj 1992."

Jeg udtalte herefter følgende:

"Efter § 4, stk. 1, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Undtagelser fra adgangen til aktindsigt følger af lovens kapitel 3.

Afslagene på (A's) begæringer om aktindsigt blev givet under henvisning til § 7 og § 12, stk. 1, nr. 2.

Efter § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. § 7, nr. 1 og 2.

Ministeriet for offentlige Arbejders cirkulære nr. 149 af 14. september 1981 om styrelsen af Post- og Telegrafvæsenet indeholdt følgende bestemmelse i § 2, stk. 2:

"Generaldirektoratet er sammensat af en anlægsafdeling, en drifts- og markedsafdeling, en økonomi- og planlægningsafdeling, en administrations- og personaleafdeling, en telestyrelse samt en revisionstjeneste. Telestyrelsen ledes af en teledirektør, medens de øvrige afdelinger ledes af hver sin direktør. Revisionstjenesten ledes af en revisionschef. Teledirektøren og direktørerne samt revisionschefen har direkte referat til generaldirektøren og er over for denne ansvarlig for ledelsen af deres respektive ansvarsområder."

Cirkulæret blev ophævet ved Ministeriet for offentlige Arbejders cirkulære nr. 69 af 30. maj 1986 om Post- og Telegrafvæsenets organisation. I dette cirkulæres § 1 er det fastlagt, at Post- og Telegrafvæsenet består af et generaldirektorat og følgende statsvirksomheder: Teleinspektionen, Statens Teletjeneste, Tele Sønderjylland, Postvæsenet, Postgiro og Anlægs- og Forsyningstjenesten. Denne ordning er siden blevet ændret ved stiftelsen af teleDanmark A/S i 1990 og stiftelsen af GiroBank A/S i 1991.

Som det fremgår, blev Telestyrelsen nedlagt ved cirkulæret af 30. maj 1986. I 1991 blev Telestyrelsen genoprettet som et direktorat under generaldirektoratet.

På denne baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at generaldirektoratet betragter den daværende Telestyrelse som en integreret del af generaldirektoratet.

Følgende dokumenter må efter min opfattelse betragtes som brevveksling mellem forskellige enheder inden for generaldirektoratet og dermed omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 2:

1) notits af 19. november 1985 fra Telestyrelsens økonomiafdeling til Telestyrelsen.
2) notits af 20. november 1985 fra 1. Styringsafdeling til Telestyrelsen.
3) skrivelse af 5. august 1986 fra Telefonkontoret til Finans- og Økonomiafdelingen samt Afdelingen vedrørende styring af statsvirksomhederne.
4) Finans- og Økonomiafdelingens skrivelse af 8. august 1986 til Telefonkontoret.
5) skrivelse af 9. marts 1987 fra 2. Styringsafdeling til 1. Styringsafdeling.
6) notits af 9. februar 1988 fra 2. Styringsafdeling til Telefonkontoret.
7) skrivelse af 10. marts 1988 fra 2. Styringsafdeling til Telefonkontoret.
8) notits af 6. maj 1988 fra Finans- og Økonomiafdelingen til Telefonkontoret.
9) skrivelse af 20. juni 1988 fra 1. Styringsafdeling til 2. Styringsafdeling og Finans- og Økonomiafdelingen.
10) skrivelse af 27. februar 1989 fra 1. Styringsafdeling til Trafik- og Markedsafdelingen og Finans- og Økonomiafdelingen.
11) skrivelse af 3. marts 1989 fra Finans- og Økonomiafdelingen til 1. Styringsafdeling.
12) notits af 12. april 1989 fra 2. Styringsafdeling til Telefonkontoret.

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

"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."

Sagen indeholder ikke oplysninger om, at generaldirektoratet har undersøgt, om de dokumenter, der er omfattet af § 7, indeholder oplysninger, der er af væsentlig betydning for det pågældende sagsforhold, og som derfor er undergivet aktindsigt efter § 11, stk. 1.

I henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang end efter lovens almindelige regler, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v. Som anført i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8, følger det

af dette princip om meroffentlighed, at en myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, ikke alene bør overveje, om begæringen kan afslås efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men også, om der navnlig efter reglerne om tavshedspligt er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt. Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det.

Der foreligger ikke i sagen oplysninger om, at generaldirektoratet har overvejet, om der i kraft af meroffentlighedsprincippet burde meddeles (A) aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af § 7.

To af de dokumenter, der er søgt aktindsigt i – skrivelserne af 30. oktober 1987 og 19. januar 1988 – er sendt til generaldirektoratet fra ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer. Det fremgår af sagen, at ad hoc-gruppen blev nedsat ved generaldirektoratets skrivelser af 14. maj 1987 til KTAS, Jydsk Telefon og Fyns Telefon. Ved skrivelserne anmodede generaldirektoratet de tre selskaber om at deltage ved udarbejdelsen af forslag til ændringer i selskabernes regnskabsreglementer. I skrivelsen af 30. oktober 1987 afgav ad hoc-gruppen en statusrapport om gruppens arbejde. Ved skrivelsen af 19. januar 1988 fremsendte ad hoc-gruppen forslag til nye regnskabsreglementer. Det fremgår af denne skrivelse, at ad hoc-gruppen havde bestået af repræsentanter for de tre selskaber samt generaldirektoratet. Desuden havde en repræsentant for Tele Sønderjylland deltaget i gruppens arbejde.

Sagen rejser spørgsmål om, hvorvidt ad hoc-gruppen var en selvstændig myndighed eller en del af generaldirektoratet. Såfremt ad hoc-gruppen må anses som en selvstændig myndighed, kan brevveksling mellem ad hoc-gruppen og generaldirektoratet ikke betragtes som brevveksling inden for samme myndighed og er derfor ikke omfattet af § 7, nr. 2.

Bestemmelsen i § 7, nr. 2, indeholder ikke nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er imidlertid forudsat i lovens forarbejder, at den hidtidige praksis herom fortsat er gældende.

Det må på denne baggrund antages, at der er en forholdsvis fri adgang til at oprette særlige organer til at varetage koordinerende funktioner i centraladministrationen, herunder varetagelse af interministerielt samarbejde i særlige henseender. Sådanne organer må i forhold til offentlighedsloven ofte anses for selvstændige myndigheder i forhold til andre myndigheder, jf. Folketingets Ombudsmands beretning, 1989, s. 175.

Efter min opfattelse måtte ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer betragtes som en selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave. Jeg har herved lagt vægt på, *at* et flertal af ad hoc-gruppens medlemmer var repræsentanter for telefonselskaberne, der var private selskaber, bortset fra Fyns Telefon, som på daværende tidspunkt var et kommunalt andelsselskab, *at* ad hoc-gruppens opgaver var klart afgrænset i forhold til generaldirektoratets opgaver, og *at* ad hoc-gruppen ikke i sit arbejde kan antages at have været undergivet generaldirektoratets instruktionsbeføjelse.

På denne baggrund er det min opfattelse, at skrivelserne af 30. oktober 1987 og 19. januar 1988 med bilag ikke er omfattet af offentlighedslovens § 7.

Et andet af de dokumenter, der er søgt aktindsigt i, er en skrivelse af 18. december 1985 fra et medlem af Økonomi- og Planlægningsudvalget til udvalgets øvrige medlemmer. Generaldirektoratet har oplyst, at Økonomi- og Planlægningsudvalget var et udvalg nedsat under Statens Teleråd.

Spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om en selvstændig myndighed, opstår således også i forbindelse med Statens Teleråd.

Statens Teleråd blev nedsat ved Ministeriet for offentlige Arbejders skrivelse af 25. juni 1982. Telerådets formand var udpeget af ministeren for offentlige arbejder. Herudover skulle et medlem repræsentere Ministeriet for offentlige Arbejder, og et medlem skulle repræsentere generaldirektoratet. Endvidere beskikkedes et medlem efter indstilling fra hver af følgende: bestyrelsen for KTAS, bestyrelsen for Jydsk Telefon, bestyrelsen for Fyns Telefon, abonnentrepræsentationerne ved KTAS og Jydsk Telefon, In-

dustrirådet og Finansministeriet. Endvidere beskikkedes to medlemmer efter indstilling fra medarbejderne ved de koncessionerede telefonselskaber og to medlemmer efter indstilling fra medarbejderne i generaldirektoratets teledivision.

Det fremgår af Ministeriet for offentlige Arbejders skrivelse af 25. juni 1982, at Telerådet skulle sikre den fornødne koordination mellem de fire teleadministrationer og generaldirektoratets teledivision, og at disse skulle forelægge Telerådet alle sager af væsentlig betydning for de øvrige teleadministrationer. Derudover skulle Telerådet i et vist omfang udøve tilsyn med telefonselskaberne i overensstemmelse med koncessionernes bestemmelser herom, og i tilsynsspørgsmål, der afgjordes af ministeren, skulle Telerådet afgive indstilling til denne. Endvidere påhvilede det Telerådet at afgive indstilling til ministeren med henblik på indhentelse af endelig godkendelse fra finansministeren om ændringer i de kollektive overenskomster for telefonselskabernes personale samt om klassificering af nye stillinger og omklassificering af bestående stillinger. Oprettelse og nedlæggelse af stillinger ved telefonselskaberne skulle godkendes af Telerådet. Endelig varetog Telerådet en række opgaver i forbindelse med fastsættelsen af telefontaksterne, koordinering af langtidsplanlægning og årsbudgetterne for de fire teleadministrationer og gennemgang af telefonselskabernes regnskaber. Bindende beslutninger truffet af Telerådet kunne indbringes for ministeren for offentlige arbejder af den teleadministration, som beslutningen angik, af formanden eller af repræsentanten for ministeriet.

I 1986 blev Telerådet væsentligt omdannet.

Efter min opfattelse måtte Statens Teleråd og de af Telerådet nedsatte udvalg betragtes som en selvstændig myndighed. Jeg har herved lagt vægt på, *at* der i Telerådet indgik repræsentanter for andre myndigheder, private selskaber, disse selskabers abonnenter og medarbejdere samt en privat organisation, *at* Telerådet varetog omfattende og klart afgrænsede administrative opgaver, *at* Telerådet ikke kan antages at have været undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse, og *at* Telerådets bindende afgørelser kunne indbringes for ministeren for offentlige arbejder.

Som anført i Folketingets Ombudsmands beretning, 1989, s. 175, må det antages, at dokumenter, der udarbejdes af og alene til brug for en særlig oprettet myndighed samt brevveksling mellem myndighedens forskellige dele og medlemmer, må anses for internt arbejdsmateriale og således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Omvendt følger det af den særlige myndighedskonstruktion, at brevveksling mellem på den ene side den særligt oprettede myndighed og dele af denne og på den anden side de ministerier og andre myndigheder, der er repræsenteret i den særligt oprettede myndighed, må betragtes som ekstern i forhold til offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

I den foreliggende sag er skrivelsen af 18. december 1985 sendt af et medlem af det af Telerådet nedsatte Økonomi- og Planlægningsudvalg til udvalgets øvrige medlemmer. Skrivelsen var således formentlig et internt arbejdsdokument. Det fremgår imidlertid af en påtegning på skrivelsen, at en kopi af skrivelsen var blevet givet til Telefonkontoret, der var et kontor under generaldirektoratet.

Det er fast antaget, at bestemmelsen i § 7 kun er anvendelig i det omfang, de pågældende dokumenter og eventuelle kopier heraf forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse, jf. Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 30. Dog bevirker ikke enhver afgivelse til en anden myndighed, at bestemmelsen i § 7 mister sin betydning. Hverken materiale, som har været afgivet til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelser af en sag, eller akter, der er blevet videregivet som et led i en anden myndigheds behandling af en klage over et afslag på aktindsigt, bliver derved undergivet aktindsigt.

Videregivelsen af skrivelsen af 18. december 1985 til Telefonkontoret er ikke omfattet af disse undtagelsesregler. Skrivelsen kan således efter min opfattelse ikke unddrages aktindsigt efter § 7.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, har følgende indhold:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) ...

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."

Efter lovens forarbejder er bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, kun anvendelig, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres.

I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.

En udtalelse, hvorefter den pågældende virksomhed modsætter sig, at oplysningerne bliver udleveret, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at aktindsigt kan nægtes. Det er den offentlige myndighed, som har ansvaret for offentlighedslovens overholdelse, og som træffer afgørelse herom. En udtalelse fra virksomheden kan alene indgå som et moment i myndighedens konkrete vurdering af, om oplysningerne er af den type, der er omhandlet i § 12, stk. 1, samt af om det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Det fremgår af sagen, at (A) med skrivelse af 21. september 1990 modtog kopi af bl.a. KTAS' skrivelse af 16. februar 1989 og Jydsk Telefons skrivelse af 3. marts 1989. Visse afsnit i de to skrivelser var tildækket under henvisning til offentlighedslovens § 12. De samme afsnit var tildækket, da (A) modtog aktindsigt i skrivelserne den 13. februar 1992.

Det fremgår af et notat udfærdiget på baggrund af (A's) anmodning om aktindsigt, at de to skrivelser efter generaldirektoratets opfattelse indeholder flere oplysninger af virksomhedsøkonomisk art. På den baggrund anmodede generaldirektoratet den 30. august 1990 KTAS og Jydsk Telefon om bemærkninger til (A's) anmodning om aktindsigt i bl.a. de to skrivelser. Det fremgår af svarene fra de to telefonselskaber, at de to skrivelser efter telefonselskabernes opfattelse burde undtages fra aktindsigt i deres helhed. I svaret fra KTAS af 11. september 1990 er der ikke nærmere redegjort for denne opfattelse, mens det i Jydsk Telefons svar af 7. september 1990 er anført, at skrivelsen af 3. marts 1989 næppe er omfattet af offentlighedsloven. Generaldirektoratet fastholdt imidlertid sin opfattelse, hvorefter de to skrivelser ikke som helhed kunne unddrages aktindsigt.

Som nævnt ovenfor, kan afslag på aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kun meddeles, såfremt der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de i bestemmelsen nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 226 f., betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 254, og John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, 1992, s. 193 ff.

For at godtgøre, at der er grundlag for at anvende undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nødvendigt at foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed oplysningerne angår, der er tale om, og det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes.

Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige hensyn eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet.

Der er ikke i skrivelserne til (A) eller i udtalelserne til mig foretaget en sådan nærmere angivelse af den økonomiske tabsrisiko, og der er i det foreliggende materiale i øvrigt intet konkret til støtte for en antagelse om, at aktindsigt i de tildækkede afsnit af de to skrivelser vil medføre sådanne økonomiske skadevirkninger for KTAS og Jydsk Telefon, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er anvendelig.

Det fremgår af sagen, at generaldirektoratet i en skrivelse fremsendt via telefax den 17. februar 1992 anmodede KTAS om at afgive

en udtalelse om, hvorvidt selskabet var enig med generaldirektoratet i, at visse afsnit i selskabets notat af 10. januar 1989 var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. KTAS erklærede sig enig i generaldirektoratets opfattelse, og på den baggrund modtog (A) aktindsigt i notatet – bortset fra de tildækkede afsnit – med skrivelse af 17. februar 1992.

I generaldirektoratets skrivelse af 17. februar 1992 er der som begrundelse for at tildække visse afsnit af notatet blot anført, at afsnittene indeholder oplysninger om drifts- og forretningsforhold, som det er af væsentlig betydning for KTAS, at der ikke gives aktindsigt i. Der er ikke i udtalelserne til mig foretaget en uddybning af dette spørgsmål. Der er således ikke i skrivelsen til (A) eller udtalelserne til mig foretaget den nødvendige konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for KTAS, jf. det ovenfor anførte.

Det anføres i generaldirektoratets skrivelse af 17. marts 1992, at visse dokumenter indeholder oplysninger, som det er af væsentlig økonomisk betydning for televirksomhederne, at der ikke gives aktindsigt i, hvorfor de er unddraget aktindsigt i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2. Det gælder bilaget til brevene af 9. februar 1988, bilaget til brevet af 29. februar 1988, bilaget til brevet af 6. maj 1988 og et afsnit i brevene af 1. marts 1989. Der er ikke i udtalelserne til mig foretaget en uddybning af begrundelsen. Der er således ikke foretaget den nødvendige konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for televirksomhederne, jf. det ovenfor anførte.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at generaldirektoratet ikke har indhentet en udtalelse fra de berørte televirksomheder angående risikoen for økonomisk tab i forbindelse med en imødekommelse af anmodningen om aktindsigt i de nævnte dokumenter. Dog er der for så vidt angår bilaget til skrivelsen af 6. maj 1988 foretaget høring af en anden afdeling – Finans- og Økonomiafdelingen – inden for generaldirektoratet. Finans- og Økonomiafdelingens høringssvar indeholder ikke den nødvendige konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for televirksomhederne.

(A) har klaget over, at det i generaldirektoratets skrivelse af 13. februar 1992 anførtes, at generaldirektoratet ikke var i besiddelse af KTAS' notat af 10. januar 1989. (A) modtog kopi af notatet med generaldirektoratets skrivelse af 17. februar 1992. I den forbindelse bemærkes det, at det fremgår af sagens akter, at en af generaldirektoratets medarbejdere den 14. februar 1992 beklagede telefonisk over for (A), at det var blevet overset, at notatet fandtes på generaldirektoratets sag, og at generaldirektoratet i skrivelsen af 17. februar 1992 ligeledes beklagede fejlen. Herefter finder jeg ikke anledning til at foretage videre angående dette spørgsmål.

Jeg har gjort Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til generaldirektoratet at tage sagen op til fornyet overvejelse for så vidt angår ad hoc-gruppens skrivelser af 30. oktober 1987 og 19. januar 1988 med bilag, Økonomi- og Planlægningsudvalgets skrivelse af 18. december 1985, KTAS' skrivelse af 16. februar 1989, Jydsk Telefons skrivelse af 3. marts 1989, KTAS' notat af 10. januar 1989, bilaget til brevene af 9. februar 1988, bilaget til brevet af 29. februar 1988, bilaget til brevet af 6. maj 1988 og brevene af 1. marts 1989. Jeg har endvidere henstillet til generaldirektoratet at undersøge, om de dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 7, indeholder oplysninger, der er af væsentlig betydning for det pågældende sagsforhold og derfor undergivet aktindsigt i henhold til lovens § 11, stk. 1. Endelig har jeg henstillet til generaldirektoratet at overveje, om der i medfør af meroffentlighedsprincippet bør meddeles (A) aktindsigt i de øvrige dokumenter, hvori aktindsigt er blevet afslået under henvisning til lovens § 7."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1989, s. 175

11. Kulturministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 3 realitetsbehandlede sager inden for Kulturministeriets sagsområde. Alle 3 sager vedrørte afgørelser, og 1 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling.

Alle 3 sager vedrørte *departementet.* Den sag, der gav anledning til kritik og henstilling, omhandlede afskedigelse af en overlærer.

12. Landbrugsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 6 realitetsbehandlede sager inden for Landbrugsministeriets sagsområde. 4 sager vedrørte afgørelser, og 2 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

4 sager vedrørte *departementet*. 3 sager angik afgørelser, hvoraf den ene, der gav anledning til kritik og henstilling, omhandlede erhvervelse af suppleringsjord. 1 sag vedrørte ministeriets sagsbehandlingstid og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

2 sager vedrørte *Jordbrugsdirektoratet*, hvoraf den ene sag angik en afgørelse fra direktoratet. Den anden sag angik sagsbehandlingstiden for en jordfordelingssag. Sagen gav ikke anledning til kritik men til en henstilling om, at den færdigbehandledes så hurtigt som muligt.

13. Miljøministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 23 realitetsbehandlede sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 18 sager vedrørte afgørelser, 4 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik, og 1 sag gav anledning til henstilling.

3 sager vedrørte *departementet*, og heraf angik 2 sager afgørelser. 1 sag, der gav anledning til kritik, omhandlede sagsbehandlingen ved et afslag på beståelse af jagtprøve.

5 sager vedrørte *Miljøstyrelsen*. 3 sager angik styrelsens afgørelser og gav hverken anledning til kritik eller henstilling. 2 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, hvoraf den ene sag, der gav anledning til kritik, omhandlede sagsbehandlingen ved en klage over en kommunes beslutning om at udvide den kommunale renovationsordning.

2 sager vedrørte *Miljøankenævnets* afgørelser og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

6 sager vedrørte *Planstyrelsens* afgørelser og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

3 sager vedrørte *Miljøklagenævnet*. 2 sager angik afgørelser, og 1 sag angik Miljøklagenævnets sagsbehandlingstid. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

2 sager vedrørte *Overfredningsnævnets* afgørelser og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

2 sager vedrørte *Naturklagenævnet*. Den ene sag angik en afgørelse, og den anden sag angik sagsbehandlingsspørgsmål. Sidstnævnte sag gav anledning til en henstilling omkring offentliggørelsen af tilladelser.

14. Skatteministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 61 realitetsbehandlede sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte et generelt spørgsmål, 45 sager vedrørte afgørelser, 10 sager vedrørte sagsbehandlingspørgsmål, og 5 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 14 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

3 sager vedrørte *departementet.* Alle 3 sager vedrørte afgørelser, og ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

Den nedenfor omtalte sag nr. 14-1 angående afskedigelse af en vurderingsformand på baggrund af en straffedom blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 - 31. maj 1993. Den nedenfor omtalte sag nr. 14-2 angående godkendelse af en forening i henhold til ligningslovens § 8 A blev ligeledes afsluttet inden 1. juni 1992. I sagen gjorde klageren gældende, at jeg var inhabil til at behandle en klage fra den forening, klageren repræsenterede; jeg fandt imidlertid ikke at have grundlag for at erklære mig inhabil.

1 sag vedrørte *Ligningsrådet.* Sagen angik et generelt spørgsmål og gav ikke anledning til kritik eller henstilling.

39 sager vedrørte *Told- og Skattestyrelsen.* Heraf angik 27 sager afgørelser. 2 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling. En af sagerne vedrørte blandt andet spørgsmålet om aktindsigt i en dobbeltbeskatningssag. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 14-4. 12 sager vedrørte sagsbehandling. 4 af disse sager angik sagsbehandlingstiden; 2 af disse sager gav anledning til kritik. De øvrige 8 sager vedrørte andre sagsbehandlingsspørgsmål. 7 af disse sager gav anledning til kritik. En af sagerne vedrørte Statsskattedirektoratets, nu Told- og Skattestyrelsens behandling af en klage over en skatteinddrivelse, der var iværksat af en kommune. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 14-3. Den sidste af sagerne vedrørende sagsbehandlingsspørgsmål gav anledning til en henstilling.

16 sager vedrørte *Landsskatteretten.* Heraf vedrørte 14 sager afgørelser. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 2 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. Begge disse sager gav anledning til kritik.

2 sager angik *Told- og Skatteregioner.* Den ene sag vedrørte en afgørelse, og den anden sag vedrørte sagsbehandlingstiden. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

14-1. Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1121.4. Afskedigelse af vurderingsformand på baggrund af straffedom.

A, der var vurderingsformand, blev af en byret idømt en bøde for grov overtrædelse af byggelovgivningen. Dette medførte, at Skatteministeriet, departementet, (SKD) afskedigede A fra stillingen som vurderingsformand.

Ombudsmanden fandt ikke at kunne kritisere SKD's afgørelse. Ombudsmanden fandt herudover ikke, at vurderingskredsens kommuner burde have været hørt, idet afgørelsen ikke byggede på en vurdering af A's hidtidige virke som vurderingsrådsformand, men alene støttede sig på straffedommen. (J. nr. 1991-501-20).

A var af skatteministeren blevet udnævnt til vurderingsformand for V vurderingskreds for perioden 4. november 1985 til udgangen af marts måned 1987. A blev genudnævnt for perioden 1. april 1987 til udgangen af marts 1991.

Retten i X-by idømte ved dom afsagt den 26. juni 1989 A og selskabet B bøder på hver 10.000 kr. for uden nedrivningstilladelse at have nedrevet hovedparten af bygningerne på en ejendom, som ejes af B. A var direktør og eneejer af selskabet.

Dommens præmisser blev formuleret på følgende måde:

"Retsvirkningerne af et vedtaget lokalplanforslag fremgår af kommuneplanlovens § 22, stk. 1, hvorefter ejendomme, der er omfattet af forslaget, ikke må bebygges eller udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold. Den i bestemmelsens andet stk. omhandlede beføjelse for kommunalbestyrelsen må efter sammenhængen med stk. 1 og under hensyn til, at den amtsrådet og statslige myndigheder efter §§ 25 og 26 tillagte indsigelsesret ellers ville kunne gøres illusorisk forstås således, at tilladelser ikke kan gives, såfremt og så længe indsigelser er fremsat og opretholdt.

De tiltalte har derfor efter Planstyrelsens indsigelse af 16. juli 1987 ikke haft krav på og har ikke lovligt kunnet få meddelt nedrivningstilladelse. Tiltalte (A), der deltog i mødet den 10. august 1987 med Planstyrelsens repræsentanter, hvor der blev redegjort for den videre behandling af sagen, herunder for den eventuelle forelæggelse for Det særlige Bygningssyn, har heller ikke kunnet forvente at få meddelt nedrivningstilladelse før spørgsmålet om bevaring eller fredning af bygningerne var afklaret. Han har således ikke haft grundlag for at antage, at han ville få meddelt nedrivningstilladelse på planlægningsudvalgets møde den 24. september 1987.

Da nedrivningen af møllebygningen blev påbegyndt uden tilladelse, har tiltalte (B) herefter som ejer af bygningen og tiltalte (A) som direktør i og daglig leder af det tiltalte selskab herefter gjort sig skyldige efter tiltalen, dog med følgende ændringer: Der er efter bevisførelsen ikke grundlag for at anse det for bevist, at nedbrydningsarbejdet blev påbegyndt før den 25. september 1987. Endvidere præciseres tiltalen således at overtrædelsen angår byggelovens § 16, stk. 1 jfr. § 2, stk. 1 d, og således at sidste sætning i anklageskriftet ændres til: "og uagtet der af Planstyrelsen var fremsat indsigelse mod det ejendommen omfattende lokalplanforslag."

Ved fastsættelsen af den straf, som de tiltalte herefter har forskyldt, bemærkes først, at det ikke kan anses bevist, at tiltalte (A) var bekendt med udfaldet af forelæggelsen for Det særlige Bygningssyn, ligesom det heller ikke kan anses bevist, at han var bekendt med, at nedrivningstilladelse ikke var blevet meddelt på planlægningsudvalgets møde den 24. september 1987. Det på den anden side lægges til grund, dels som anført, at han efter mødet den 10. august 1987 vidste, at sagen eventuelt skulle forelægges for Det særlige Bygningssyn, og at forelæggelsen i givet fald ville ske den 16. september 1987, dels efter hans egen forklaring og den af kommuneingeniør (D) afgivne vidneforklaring, hvorefter tiltalte i forbindelse med ansøgningen om nedrivningstilladelse havde rettet henvendelse til kommunen om sagen, at han må antages at være blevet oplyst om, at det som anført i Planstyrelsens skrivelse af 24. august 1987 var besluttet at forelægge sagen, og at indsigelsen som følge heraf var opretholdt. Når herefter henses til, at han efter den 18. september 1987 at have ansøgt om nedrivningstilladelse allerede den 23. eller 24. september 1987 indgik aftale med et nedbrydningsfirma, hvorefter arbejdet skulle påbegyndes omgående, og hvor

der er taget højde for et eventuelt nedbrydningsforbud, og derefter straks satte arbejdet igang, uden at søge spørgsmålet om udfaldet af forelæggelsen for Det særlige Bygningssyn oplyst, og således uden at undersøge, om nedrivningstilladelse kunne meddeles, findes det ubetænkeligt at lægge til grund, at tiltalte ved denne fremgangsmåde har tilsigtet at foregribe en eventuelt fredningssag og den deraf følgende forsinkelse og mulige hindring for gennemførelsen af den af ham planlagte anvendelse af ejendommen.

På denne baggrund finder retten, at der foreligger en lovovertrædelse af sådan en grovhed, at den bør sanktioneres med bøder af en betydelig størrelse.

Straffen fastsættes herefter efter § 30, stk. 1 a, og for så vidt angår det tiltalte selskab stk. 5, i byggeloven, lovbekendtgørelse nr. 834 af 19. september 1986, jfr. lovens § 16, stk. 1, jfr. § 2, stk. 1 d, for hver af de tiltalte til en bøde på 10.000 kr. med en forvandlingsstraf af hæfte i 12 dage for tiltalte (A)."

Ministeriet for Skatter og Afgifter (nu Skatteministeriet) modtog en udskrift af dommen og indhentede derpå en udtalelse af 20. februar 1990 fra Justitsministeriet, Lovafdelingen, om muligheden for at anvende sanktioner over for A på baggrund af straffedommen.

Ved skrivelse af 30. august 1990 meddelte Skatteministeriet, departementet, A, at departementet indstillede til ministeren, at han blev afskediget fra stillingen som vurderingsformand. Ministeriet skrev bl.a.:

"...

Retten i (X-by), 3. afdeling har den 26. juni 1989 idømt Dem og (B), som De er direktør/daglig leder for og eneanpartshaver i, hver en bøde på 10.000 kr. samt at betale sagens omkostninger. I forbindelse med sagens afgørelse udtalte retten, at den fandt, at der forelå en lovovertrædelse af en sådan grovhed, at den burde sanktioneres med bøder af en betydelig størrelse.

Skatteministeriet har efter meget nøje overvejelse, om hvilke konsekvenser (X-by's) byretsdom skal have for Deres stilling som vurderingsformand, besluttet at indstille til skatteministeren, at De afskediges som vurderingsformand, inden Deres funktionsperiode udløber den 31. marts 1991.

Begrundelsen for at indstille Dem til afskedigelse er, at der må stilles strenge krav til vurderingsformændenes uberygtethed, når der henses til at det efter den gældende lovgivning er vurderingsrådene som i 1. instans træffer afgørelse om vurderingsansættelsen. Efter 1. april 1990 består vurderingsrådene de facto kun af vurderingsformændene, hvilke accentuerer dette krav.

En vurderingsformand, som bliver dømt for overtrædelse af byggeloven og hvor retten tilmed udtaler, at der er tale om en grov lovovertrædelse, kan ifølge Departementets opfattelse ikke fortsætte i hvervet.

Skatteministeriets Departement vil derfor indstille til skatteministeren, at De afskediges som vurderingsformand for (V) vurderingskreds pr. 1. oktober 1990.

Man udbeder sig Deres eventuelle bemærkninger til det anførte senest 14 dage fra dato.

..."

I en skrivelse af samme dato underrettede ministeriet Skyldrådsforeningen om indstillingen og udbad sig ligeledes foreningens bemærkninger inden 14 dage.

Skyldrådsforeningen svarede i skrivelse af 3. september 1990 bl.a.:

"...

(X-by's) byrets dom af 26-6-1989 bestyrker den holdning, som Skyldrådsforeningen lagde for dagen i sine breve af 5-2-1989 og 12-2-1989 til (A).

På denne baggrund kan Skyldrådsforeningen fuldt ud tilslutte sig Skattedepartementets afgørelse om at indstille til skatteministeren, at (A) afskediges som vurderingsformand for (V) vurderingskreds pr. 1-10-1990."

A's advokat gjorde i en skrivelse af 12. september 1990 til Skatteministeriet på A's vegne indsigelse imod den påtænkte afskedigelse. Advokaten henviste til, at A havde udført sit arbejde som vurderingsformand upåklageligt, at sagen var rejst af en lokal arkitekt som personlig hetz mod A, samt at dommen af 26. juni 1989 ikke gav grundlag for at afskedige A.

Ved skrivelse af 25. september 1990 meddelte skatteministeren A afsked fra hvervet som vurderingsformand med virkning fra 1. oktober 1990. Ministeren bemærkede følgende:

"...

På baggrund af dom af 26. juni 1989 fra (X-by's) byret har Departementet indstillet, at De afskediges fra Deres hverv som vurderingsformand pr. 1. oktober 1990.

Det fremgår af sagen, at Skyldrådsforeningen ved brev af 3. september 1990 har erklæret sin fulde tilslutning til Departementets indstilling.

Det fremgår endvidere, at Deres advokat (C) ved telefax

af 12. september 1990 har afgivet en række bemærkninger til sagen.

Efter en gennemgang af sagen må jeg erklære mig enig i indstillingen.

Jeg skal derfor meddele Dem, at De pr. 1. oktober 1990 er afskediget som vurderingsformand for (V) vurderingskreds.

Jeg finder, at rettens udtalelser om, at der foreligger en lovovertrædelse af sådan en grovhed, at den bør sanktioneres med bøder af en betydelig størrelse, er en tilstrækkelig klar tilkendegivelse af, hvorledes Deres adfærd bør betragtes.

Vurderingsinstitutionens almindelige omdømme og en vurderingsformands uberygtethed må ikke kunne betvivles."

A påberåbte i klagen til mig, at afskedigelsen savnede hjemmel, samt at ministeren inden afskedigelsen burde have hørt kommunen i V skyldkreds. Desuden indeholdt afskedigelsesskrivelsen ikke en tilstrækkelig begrundelse.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Skatteministerens afgørelse blev truffet på baggrund af lov om vurdering af faste ejendomme (lovbekendtgørelse nr. 437 af 14. august 1984) § 23, stk. 1 og stk. 2, som indeholder følgende bestemmelser:

"**§ 23.** For hver vurderingskreds udnævner skatteministeren en vurderingsformand. Forud for udnævnelsen indhentes en indstilling fra vedkommende amtsråd, for vurderingskredse inden for Københavns og Frederiksberg kommuner dog fra vedkommende kommunalbestyrelse. Forud for genudnævnelse i samme vurderingskreds er indhentning af indstilling dog ufornøden. Udnævnelse sker for 4 år ad gangen.

Stk. 2. En vurderingsformand må på tidspunktet for sin tiltrædelse ikke være fyldt 66 år. Medlemmer af kommunalbestyrelser samt af ligningsrådet og landsskatteretten kan ikke udnævnes. En vurderingsformand skal fratræde, såfremt han indvælges i en kommunalbestyrelse eller bliver medlem af ligningsrådet eller landsskatteretten. Afgår en vurderingsformand i løbet af funktionsperioden, udnævnes en efterfølgende for den tilbageværende del af perioden. Har en vurderingsformand midlertidigt forfald, fungerer en anden vurderingsformand inden for skyldkredsen, jfr. § 24, efter skyldrådsformandens bestemmelse i den forhindredes sted. Er den midlertidigt forhindrede vurderingsformand tillige formand for skyldrådet, træffes bestemmelse som anført af den vurderingsformand, der i skyldrådsformandens forfald fungerer som formand."

Loven indeholder ikke regler om afskedigelse af vurderingsformænd. Heraf kan imidlertid ikke udledes, at vurderingsformænd ikke kan afsættes, idet det følger af almindelige ulovbestemte principper inden for nævnsprocessen, at den beskikkende myndighed kan træffe beslutning om, at i hvert fald neutrale medlemmer af et nævn kan afskediges i løbet af funktionsperioden, jf. Bent Christensen, Nævn og Råd, 1958, s. 164-165 samt s. 171.

Det må ligeledes antages, at medlemmer af nævn og råd er omfattet af det almindelige krav til det offentliges personale om decorum, dvs. om at vedkommende skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver, jf. princippet i tjenestemandslovens § 10.

Grundlaget for skatteministerens afgørelse om at afskedige Dem, var den straffedom retten i (X-by) afsagde den 26. juni 1989 vedrørende Dem og Deres selskab. Under hensyn til, at straffen vedrørte en efter rettens vurdering grov tilsidesættelse af lovgivning, der regulerer forholdene på fast ejendom, sammenholdt med at De som vurderingsformand havde til opgave at lede vurderingsrådets arbejde ved vurdering af faste ejendomme i kredsen, finder jeg ikke anledning til kritik af skatteministerens afgørelse om at afskedige Dem.

Det kan efter min mening heller ikke give anledning til kritik, at ministerens afgørelse blev truffet uden forudgående høring af (kommunen i V skyldkreds), idet afgørelsen ikke byggede på en vurdering af Deres hidtidige virke som vurderingsrådsformand, men alene støttede sig på straffedommen.

Endelig har jeg noteret mig, at såvel De som Skyldrådsforeningen havde lejlighed til at kommentere ikke alene oplysningsgrund-

laget, men også Skatteministeriets vurdering af straffedommens betydning for Deres hverv som formand.

Skatteministeren henviste i skrivelsen af 25. september 1990 til indstillingen af 30. august 1990. Indstillingen indeholdt en angivelse af baggrunden for afskedigelsesafgørelsen, og afgørelsen må derfor anses for at være begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser herom (§ 22 og § 24).

Sammenfattende er det min opfattelse, at hverken afgørelsen af 25. september 1990 eller ministeriets sagsbehandling i forbindelse hermed giver anledning til kritik."

14-2. Forvaltningsret 1114.1 – 115.3 – 123.1. – 1.4. – Skatter 132.9. Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i ligningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål.

A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik.

B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen. (J. nr. 1990-1112-220).

I *Ombudsmandens habilitet.*

I forbindelse med A's klage som formand for foreningen B over en afgørelse fra Skatteministeriet anførte A, "at foreningen naturligvis betragter ombudsmanden selv som inhabil i sagen".

A anførte, ". . .at det er (B's) opfattelse, at De med Deres fortid som formand for Dansk Flygtningehjælp ikke kan forventes at vurdere sager angående (B) – der aktivt virker for at begrænse skaderne efter den lovgivning, De i Deres tid som formand fik udvirket – uhildet på en sådan måde, at foreningens medlemmer kan være trygge ved holdbarheden i en evt. afgørelse, der måtte gå foreningen imod."

A anførte ikke yderligere til begrundelse af B's opfattelse.

Jeg bemærkede i en skrivelse til A følgende:

"Som det formentlig er Dem bekendt, har jeg ikke som ombudsmand haft grundlag for generelt at erklære mig inhabil i udlændingesager, men har afstået fra at behandle en række sager, i hvilke der forelå konkrete inhabilitetsgrunde. Hverken mit tidligere formandskab for samarbejdsorganisationen Dansk Flygtningehjælp eller mit medlemskab af det sagkyndige udvalg, der afgav betænkninger om udlændingeloven, kan efter almindelig praksis og de i forvaltningsloven og retsplejeloven udtrykte retsgrundsætninger om inhabilitet åbne mulighed for en sådan generel afvisning af at behandle udlændingesager, herunder flygtningesager. Herefter vil jeg heller ikke generelt kunne erklære mig inhabil i alle sager, der indbringes af foreninger eller organisationer, hvis formål og virke i det hele vedrører spørgsmål om udlændinges retsstilling m.v. Dette gælder, uanset om sagen angår udlændingeretlige

spørgsmål eller – som her – er af skatteretlig karakter.

Den omstændighed, at en part har en kritisk opfattelse af en embedspersons handlemåde – i forbindelse med embedsudøvelsen eller i anden sammenhæng – kan ikke i sig selv medføre inhabilitet. Jeg går ud fra, at De er bekendt hermed, og må derfor forstå Deres begrundelse for at påstå inhabilitet således, at dette skulle følge af et mellem (B) og mig bestående særligt modsætningsforhold; jf. herved den i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og retsplejelovens § 61 (tidligere § 62, stk. 1, 1. pkt.), udtrykte grundsætning og den i tilslutning hertil udviklede praksis om inhabilitet på grund af modsætningsforhold.

Hertil er at bemærke, at et sådant modsætningsforhold – ud over de nærmere betingelser vedrørende forholdets art og genstand – skal have ytret sig med en vis gensidighed, dersom inhabilitet skal kunne statueres på dette grundlag. En part kan ikke ensidigt fremkalde inhabilitet blot ved at hævde et særligt modsætningsforhold. Var dette tilfældet, ville det i realiteten svare til, at spørgsmålet om inhabilitet i meget vidt omfang var overladt til partens egen bestemmelse, hvilket som bekendt ikke er tilfældet hverken i forvaltningsprocessen eller i retsplejen.

Deres påstand om inhabilitet bygger således på en væsentligt videregående forståelse af inhabilitetsbegrebet end det i dansk ret gældende. Jeg kan derfor ikke lægge Deres opfattelse til grund, og er følgelig indstillet på at behandle Deres klage.

Forinden jeg træffer den endelige beslutning om behandlingen af Deres klage, er jeg dog nødsaget til at bede Dem om at uddybe grundlaget for den anmodning, De fremsætter i det sidste afsnit i Deres skrivelse. De anfører her følgende:

"Såfremt De ikke måtte være enig i dette synspunkt (at der foreligger inhabilitet; min bemærkning), må jeg anmode Dem om at søge bekræftelse på Deres inhabilitet gennem den fremgangsmåde, som foreskrives i instruksen for Deres virksomhed, § 16, stk. 2."

§ 16, stk. 2, i Instruks for Folketingets Ombudsmand indeholder følgende bestemmelse:

"Såfremt ombudsmanden finder, at der i en sag foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om hans fuldstændige upartiskhed, underretter han folketingets ombudsmandsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve hans funktioner."

Bestemmelsen danner grundlag for ombudsmandens meddelelse til Folketingets Retsudvalg om, at han i en bestemt sag anser sig for inhabil, og for udvalgets udpegning af en sætteombudsmand til at behandle sagen.

På denne baggrund forstår jeg ikke ganske Deres anmodning om, at jeg under henvisning til den nævnte bestemmelse skal "søge bekræftelse på (min) habilitet". Selv er jeg ikke bekendt med, at der eksisterer en sådan mulighed, men hører gerne Deres synspunkter herom, således at jeg får mulighed for at tage dem i betragtning ved min endelige beslutning vedrørende behandlingen af Deres klage."

A besvarede denne anmodning i skrivelse af 26. august 1990, hvor A tillige fremsatte nogle yderligere bemærkninger om det retlige grundlag for spørgsmålet om inhabilitet. A skrev bl.a., ". . .at kernepunktet omkring spørgsmålet om, hvem der skal behandle (B's) klage, efter foreningens opfattelse ikke er de almindelige habilitetsovervejelser, men derimod hvorvidt der foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om ombudsmandens habilitet, jfr. instruksens § 16, stk. 2."

Jeg bemærkede hertil bl.a. følgende:

"De almindelige habilitetsregler i henholdsvis retsplejen og forvaltningsprocessen findes udtrykt i retsplejelovens §§ 60-62 og forvaltningslovens §§ 3-6. I min skrivelse af 21. august 1990 til Dem henviste jeg til grundsætningerne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og retsplejelovens § 61 (tidligere § 62, stk. 1, 1. pkt.) og den i tilslutning hertil udviklede praksis. I begge disse – generelle og grundlæggende – bestemmelser tales der om omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes (fuldstændige) upartiskhed.

Der er således intet retligt grundlag for den modstilling, De i Deres brev foretager mellem henholdsvis "almindelige habilitetsovervejelser" og "omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om" habiliteten.

Til uddybning af Deres anmodning om, at jeg skulle søge bekræftelse på min habilitet ved i henhold til instruksens § 16, stk. 2, at forelægge spørgsmålet for Folketingets Retsudvalg (Ombudsmandsudvalg), anfører De følgende:

"Iøvrigt er det foreningens opfattelse, at når det nu er blevet et selvstændigt stridsspørgsmål, hvorvidt Ombudsmanden kan behandle sagen – herunder hvorledes reglen i ombudsmandsinstruksen skal forstås, så kan dette spørgsmål ikke afgøres af Ombudsmanden selv."

Hertil skal jeg oplyse, at bestemmelsen i § 16, stk. 2, ikke giver ombudsmanden mulighed for at følge den af Dem begærede fremgangsmåde. Dette fremgår både af bestemmelsens ordlyd og af dens forarbejder. Jeg henviser herved til Folketingets Forhandlinger 1961-62, sp. 2686, hvor det daværende medlem af ombudsmandsudvalget, K. Axel Nielsen, om forslaget til bestemmelsen bl.a. udtalte:

"Det vil ses, at det efter paragraffens formulering er ombudsmanden selv, der afgør, om han er habil eller inhabil. Det spørgsmål har været rejst, om denne afgørelse burde henlægges til ombudsmandsudvalget."

Det begrundes herefter nærmere, hvorfor man ikke har valgt at lade ombudsmandsudvalget træffe afgørelse vedrørende ombudsmandens habilitet. – Jeg henviser endvidere til Folketingstidende 1961-62, Till. B, sp. 184.

Da der således ikke er retligt grundlag for at følge den af Dem begærede fremgangsmåde, må jeg afslå Deres anmodning."

II *Behandlingen af foreningen B's klage.*

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Statsskattedirektoratet i skrivelse af 20. september 1989 afslog en ansøgning fra B om godkendelse i henhold til § 8 A i ligningsloven.

§ 8 A har følgende indhold:

"Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan fradrages gaver, som det godtgøres, at giveren har ydet til foreninger, stiftelser, institutioner mv, hvis midler anvendes i almen velgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer. Det er en forudsætning for fradrag, at gaven til den enkelte forening, stiftelse, institution mv i det pågældende indkomstår har andraget mindst 50 kr. Fradrag kan endvidere kun indrømmes for det beløb, hvormed de gaver, som herefter kommer i betragtning, tilsammen overstiger 300 kr årligt, og det kan ikke udgøre mere end 1.000 kr.

Stk. 2. Den i stk. 1 omhandlede fradragsret er betinget af, at skatteministeren for det kalenderår, hvori gaven ydes, har godkendt den pågældende forening mv som berettiget til at modtage gaver med den virkning, at gavebeløbet kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst efter reglerne i stk. 1. Godkendelse kan første gang meddeles med virkning for gaver ydet i kalenderåret 1960. Andragende om godkendelse for 1961 og følgende kalenderår skal fremsættes inden den 1. oktober i det kalenderår, for hvilket godkendelsen første gang skal have virkning."

Statsskattedirektoratet henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende.

I skrivelse af 4. juli 1990 tiltrådte Skatteministeriet, departementet, afgørelsen med den anførte begrundelse.

A gjorde over for mig gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A. A nævnte i den forbindelse Kirkelig Forening for Indre Mission.

I anledning af A's klage indhentede jeg en udtalelse af 21. september 1990 fra Told- og Skattestyrelsen, som oplyste følgende om styrelsens godkendelsespraksis i henhold til § 8 A:

"1) Det er korrekt, at "Kirkelig Forening for den Indre Mission i Danmark" er blevet godkendt den 5. oktober 1961 i henhold til ligningslovens § 8 A, skønt bestyrelsen er selvsupplerende. Begrundelsen kan have været, at sammensætningen af bestyrelsen kunne anses at tilsikre formålets varetagelse.

Begrundelsen for, at man ikke accepterer, at bestyrelsen i disse almen velgørende eller i øvrigt almennyttige institutioner er selvsupplerende, er, at der må stilles krav om forsvarlige bestemmelser om bestyrelsens sammensætning, regnskabsaflæggelse og revision, således at der foreligger sikkerhed for, at institutionen virkelig forvalter de midler, med hensyn til hvilke der gives skatte- og afgiftslempelser, på en sådan måde, at det almen velgørende eller almennyttige formål bliver tilgodeset.

2) Problemet blev pâny diskuteret i forbindelse med at lov om fonde og visse foreninger (lov nr. 300 af 6. juni 1984) og lov om erhvervsdrivende fonde (lov nr. 286 af 6. juni 1984) trådte i kraft den 1. januar 1985. Skattedepartementet bestemte efter brevveksling med justitsministeriet, at det ikke fremover skal anses som betingelse for arveafgiftsnedsættelse efter arveafgiftslovens § 3, stk. 4, eller godkendelse efter ligningslovens § 8 A, at institutionens bestyrelse ikke er selvsupplerende, idet en registrering i fondsregistret (justitsministeriet) gør fonden til et selvstændigt retssubjekt. Praksisændringen gælder alene institutioner, der er omfattet af de nævnte fondslove og de deraf følgende garantier for, at institutionens bestyrelse anvender midlerne til det almennyttige eller almenvelgørende formål. For foreninger m.v., der ikke er omfattet af de nævnte love, opretholdes den hidtidige praksis."

Samtidig vedlagde styrelsen en skrivelse af 18. december 1985 fra Ministeriet for Skatter og Afgifter til det daværende Statsskattedirektorat om ændring af praksis vedrørende § 8 A. Skrivelsen havde følgende indhold:

"Ifølge ligningslovens § 8 A, stk. 1, kan der ved indkomstopgørelsen på nærmere angivne betingelser fradrages gaver til "foreninger, stiftelser, institutioner m.v., hvis midler anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer".

Ifølge stk. 2 er fradragsretten betinget af, at ministeren for skatter og afgifter for det kalenderår, hvori gaven ydes, har godkendt den pågældende forening m.v. som berettiget til at modtage gaver med den virkning, at gavebeløbet kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst efter stk. 1.

Ifølge arveafgiftslovens § 3, stk. 4, er ministeren for skatter og afgifter bemyndiget til at nedsætte afgiften til 12 pct. af arv, som tilfalder offentlige institutioner, foreninger, selskaber eller stiftelser med almenvelgørende eller andet almennyttigt formål, eller som på anden måde bortskænkes i tilsvarende øjemed.

Institutioner, der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, anses for at have almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt formål i arveafgiftslovens § 3, stk. 4's forstand, hvorfor der, senest ved bekendtgørelse nr. 506 af 20. oktober 1983, § 2, stk. 1 og 2, er givet bemyndigelse til skifteretter og eksekutorer til at nedsætte arveafgiften efter arveafgiftslovens § 3, stk. 4, til 12 pct. af arv til institutioner, der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, og sådanne institutioners under- og lokalafdelinger.

Skattedepartementet har i forbindelse med, at lov om fonde og visse foreninger (lov nr. 300 af 6. juni 1984) og lov om erhvervsdrivende fonde (lov nr. 286 af 6 juni 1984) trådte i kraft den 1. januar 1985, overvejet fremtidig praksis vedrørende arveafgiftsnedsættelse efter arveafgiftslovens § 3, stk. 4, og godkendelse efter § 8 A i ligningsloven.

Skattedepartementet har herefter efter brevveksling med justitsministeriet bestemt, at det ikke mere skal anses for en hindring for arveafgiftsnedsættelse efter arveafgiftslovens § 3, stk. 4, eller godkendelse i medfør af ligningslovens § 8 A, at institutionens bestyrelse er selvsupplerende. Praksisændringen vedrører alene institutioner, der er omfattet af lov om fonde og de deraf følgende garantier for, at institutionens bestyrelse anvender midlerne til det almenvelgørende eller almennyttige formål. For foreninger m.v., der ikke er omfattet af de nævnte love, opretholdes den hidtidige praksis."

Skatteministeriet, departementet, udtalte sig i en skrivelse af 21. november 1990 til mig på følgende måde om foreningens godkendelsessag:

"...

Ved godkendelser efter ligningslovens § 8 A stilles der efter fast årelang praksis bl.a. krav til den ansøgende forenings vedtægtsbestemmelser om bestyrelsens sammensætning.

Der stilles således krav om, at bestyrelsen ikke må være selvsupplerende. Bestyrelsen for en forening skal være valgt på foreningens generalforsamling, og for institutioner o.l., der *ikke* omfattes af lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger og lov nr. 286 af 6. juni 1984 om erhvervsdrivende fonde, stilles der krav om, at mindst ét medlem skal kunne anses for en i forhold til stifteren eller bidragsydere uvildig og uafhængig person.

Som det fremgår af den vedlagte udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen skal det opstillede krav til bestyrelsens sammensætning give garanti for, at foreningens eller institutionens midler, for hvilke der opnås godkendelse, også forvaltes i overensstemmelse med det almenvelgørende eller almennyttige formål.

Når et tilsvarende krav ikke stilles til de institutioner o.l., som omfattes af lov om fonde og

visse foreninger og lov om erhvervsdrivende fonde skyldes det netop, at de nævnte love i sig selv indebærer garanti for, at institutionens bestyrelse anvender midlerne til det almenvelgørende og almennyttige formål. Om den nærmere baggrund herfor henvises til Told- og Skattestyrelsens udtalelse samt til vedlagte kopi af Skattedepartementets skrivelse af 18. december 1985.

For så vidt angår omstændighederne ved og begrundelsen for godkendelsen af Kirkelig forening for den Indre Mission i Danmark giver sagens akter oplysning om, at godkendelsen efter forudgående tilslutning af Ligningsrådet er givet af Skattedepartementet den 5. maj 1960, at afgørelsen er truffet på trods af foreningens selvsupplerende bestyrelse og, at den stedfundne godkendelse ikke er ledsaget af nogen begrundelse.

Det er departementets opfattelse, at den nævnte godkendelse af 5. maj 1960 må betragtes som en enkeltstående afgørelse, som ikke kan tillægges nogen betydning ved behandlingen af andre sager om godkendelse i medfør af ligningslovens § 8 a.

Det tilføjes, at departementet under sin gennemgang af de mange § 8 A-sager ikke er stødt på andre tilfælde, hvor godkendelse er givet i strid med gældende praksis. Departementet vil imidlertid vende tilbage, såfremt den videre undersøgelse, som ikke er helt tilendebragt, skulle vise, at der ligger afgørelser, som ikke harmonerer med gældende praksis.

..."

Styrelsens og departementets udtalelser blev forelagt for A, og A fremsatte supplerende bemærkninger i skrivelse af 2. december 1990. A anførte bl.a.:

"...

Vi må følgelig fastholde, at der er tale om uligebehandling af (B).

Vi mener endvidere at denne uligebehandling formelt støttes på en godkendelsesbetingelse, som er usaglig, idet den opstillede betingelse ikke indeholder sikkerhed for opnåelsen af det, ministeriet angiver som grund til at håndhæve den. Den omstændighed, at en forening ikke er styrelsesledet, rummer således ingen som helst garanti for, at midlerne forvaltes i overensstemmelse med det almenvelgørende formål, godkendelsen efter ligningsloven er givet til. En sådan sikkerhed opnås kun gennem kontrol med foreningens regnskaber. Der kan således meget vel opbygges organisationer, som ifølge vedtægterne er medlemsledede, men som i realiteten ledes på en helt anden måde. Som illustration kan henvises til, at den velkendte sovjetiske frontorganisation "Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed" har fået godkendelse, jfr. vort brev af 21/1 90. Denne organisation er i realiteten blevet ledet fra Moskva. Vi har også i listen over godkendte organisationer fundet andre organisationer, hvor det er mere end tvivlsomt, hvilken værdi det har, at foreningen formelt er medlemsledet.

For trænede politiske aktivister er det da heller ikke noget problem at opstille en organisation til egen fordel, som på overfladen ser både almennyttig og demokratisk ud. Ligeledes vil sådanne kredse naturligvis kunne overtage eksisterende organisationer, særligt hvis disse ikke er styrelsesledede.

For (B's) vedkommende er forholdet det, at hvis den medlemsbestemte indflydelse var dominerende, ville foreningen uden for enhver tvivl blive domineret af de kredse, der stærkest føler trykket fra en uheldig udlændingepolitik. Konsekvensen ville være en radikalisering af foreningens virke, som er ganske i strid med foreningens målsætning. En sådan kæntring i forhold til foreningsformålet er derimod ikke muligt nu, hvor foreningen så at sige *er* styrelsen, eftersom denne er i stand til at kontrollere, at nye medlemmer af dette organ besidder de egenskaber, der er nødvendige for at føre foreningens politik ud i livet uden hensyn til de provokationer og vanskeligheder, foreningen konstant stilles over for.

Det forekommer således også som om, at ministeriet i det hele har misforstået betydningen af, at en forening er styrelsesledet. Man kunne i denne forbindelse spørge, hvad ministeriets holdning ville være til godkendelse af foreninger med et snævert medlemstal betinget af strenge optagelsesbetingelser, og om man ikke her burde foretage godkendelsen efter samme kriterier som gældende for fonde. Når ministeriet principielt godt kan godkende sådanne, er det meningsløst at nægte godkendelse af styrelsesledede foreninger."

I skrivelse af 13. december 1990 meddelte Skatteministeriet mig yderligere oplysninger om praksis vedrørende § 8 A. Ministeriet oplyste bl.a.:

"I fortsættelse af skrivelse herfra af 21. november 1990, (...), skal man oplyse, at departe-

mentet under sin afsluttende gennemgang af de såkaldte § 8 A-sager er stødt på 4 tilfælde, hvor godkendelse er givet på trods af selvsupplerende styrelsesorganer.

Det drejer sig om Dansk Europamission, Dansk Bibelinstitut, Menighedsfakultet samt Ordet og Israel, der alle er religiøse institutioner.

Disse afgørelser, der er truffet af skattedepartementet i perioden 1971-74, er imidlertid truffet på et tidspunkt, hvor man ikke har lagt særlig vægt på forholdet omkring bestyrelsens sammensætning.

Denne praksis er nu forladt, idet det siden 1976 har været en ubetinget forudsætning for godkendelse efter ligningslovens § 8 A, at den ansøgende forening/institution ikke ledes af en selvsupplerende bestyrelse.

Det er herefter departementets opfattelse, at godkendelser efter ligningslovens § 8 A som i strid med gældende praksis relaterer sig til perioden forud for 1976 ikke kan tillægges nogen betydning ved behandlingen af andre sager om godkendelse i medfør af ligningslovens § 8 A."

På baggrund af A's skrivelse af 2. december 1990 bad jeg Skatteministeriet og Told- og Skattestyrelsen fremkomme med følgende yderligere oplysninger:

"...

Samtidig anmoder jeg om udlån af akterne vedrørende sagerne om godkendelse af henholdsvis "Civilforsvarsforbundet" og "Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed" samt akterne vedrørende sagen om (B). Jeg udbeder mig endvidere akterne fra eventuelle andre sager, hvor der er meddelt godkendelse til foreninger og institutioner med selvsupplerende bestyrelser, uagtet at de ikke er omfattet af fondslovgivningen.

..."

Styrelsen svarede i skrivelse af 21. januar 1991 bl.a.:

"Med hensyn til bestyrelsens sammensætning i den af (A) nævnte forening "Civilforsvars-Forbundet" kan den efter Told- og Skattestyrelsens opfattelse ikke anses for selvsupplerende. Landsrådets medlemmer er for de flestes vedkommende medlemsvalgte via underafdelingerne (regionsstyrelse og kredsstyrelse). De medlemmer af landsstyrelsen, der ikke er valgte (direkte eller indirekte) af medlemmerne, er i følge vedtægterne udpeget af Dansk Røde Kors, ASF-Dansk Folkehjælp og Samrådet for Børne- og Ungdomsorganisationerne (vedtægtens § 6, A, 3, d) samt af de i Folketingets finansudvalg repræsenterede politiske partier (vedtægtens § 6, A, 3, d). Tilstedeværelsen af disse medlemmer må imidlertid ses som en yderligere garanti for, at foreningens midler forvaltes i overensstemmelse med det almenvelgørende/almennyttige formål.

Det bemærkes i øvrigt, at såvel foreningens oprindelige vedtægter som senere ændringer er godkendt af Indenrigsministeren. Størstedelen af foreningens midler hidrører fra staten.

Med hensyn til den anden § 8 A godkendte forening "Samarbejdskomiteen for fred og sikkerhed" kender styrelsen intet til (A's) påstand om, at denne forening skulle være en velkendt KGB dækorganisation (...); intet i vedtægterne indicerer, at foreningen skulle være under udenlandsk indflydelse ligesom de af foreningen indsendte regnskaber heller ikke tyder herpå.

I øvrigt må risikoen for udenlandsk dominans vel anses at være mindre, når ledelsen ikke er selvsupplerende.

For så vidt angår (A's) hentydning til en slags "fjendtlig overtagelse", såfremt ledelsen i (B) ikke var selvsupplerende, er denne risiko vel ikke større for (B) end for mange andre foreninger.

Med hensyn til bemærkningerne i sidste afsnit på s. 2 i (A's) skrivelse om godkendelse af foreninger med snævert medlemstal betinget af strenge optagelsesbetingelser skal styrelsen bemærke, at foreninger af denne type vel næppe vil falde ind under begrebet *almen*nyttigt/almenvelgørende. Som hovedregel godkendes kun foreninger med et medlemstal på mindst 500.

..."

Ministeriet gjorde i en udtalelse af 27. marts 1991 til mig bl.a. følgende gældende:

"...

Vedrørende bestyrelsens sammensætning i Civilforsvars-Forbundet henvises til Told- og Skattestyrelsens vedlagte udtalelse af 21. januar 1991, idet bemærkes, at udtalelsen bygger på forbundets nuværende vedtægter af august 1987.

Departementet kan tilføje, at Civilforsvars-Forbundet er godkendt af Skattedepartementet den 7. april 1960, og at forbundets dengang foreløbige vedtægter ikke for så vidt angår besty-

relsens sammensætning er undergået principielle ændringer.

Departementet kan herefter tilslutte sig styrelsens opfattelse om, at Civilforsvars-Forbundet ikke ledes af en selvsupplerende bestyrelse.

I forlængelse af den her rejste problemstilling skal departementet iøvrigt henvise til sin skrivelse af 13. december 1990, hvorefter departementet som sin generelle opfattelse har givet udtryk for, at godkendelser efter ligningslovens § 8 A som i strid med gældende praksis relaterer sig til perioden forud for 1976 ikke kan tillægges nogen betydning ved behandlingen af andre sager om godkendelse i medfør af ligningslovens § 8 A.

Herudover peger (A) på, at de i praksis opstillede krav til bestyrelsens sammensætning efter hans opfattelse ikke yder garanti for, at midlerne forvaltes i overensstemmelse med det almengørende formål. Han henviser bl.a. til, at den stedfundne godkendelse af "Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed" ikke har forhindret organisationen i at fungere som sovjetisk frontorganisation.

På denne baggrund og under hensyn til, at forbuddet mod selvsupplerende bestyrelse efter (A's) mening i sig selv er uforenelig med målsætningen for (B's) virke, finder han det rimeligt, at foreninger med et snævert medlemstal betinget af strenge optagelsesbetingelser får adgang til godkendelse efter samme kriterier, som gælder for fonde.

Departementet skal i den anledning bemærke følgende:

Som også anført i skrivelsen herfra af 21. november 1990 skal det i praksis opstillede krav til bestyrelsens sammensætning give garanti for, at foreningens eller institutionens midler, for hvilke der opnås godkendelse, også forvaltes i overensstemmelse med det almenvelgørende eller almennyttige formål.

For så vidt angår (A's) påstand om det modsatte i relation til Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed henvises til Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 21. januar 1991.

Som også anført i departementets skrivelse af 21. november 1991 (skal forstås 1990; min tilføjelse) skal baggrunden for, at kravet til bestyrelsens sammensætning ikke omfatter institutioner o.l., som omfattes af lov om fonde og visse foreninger og lov om erhvervsdrivende fonde netop søges i, at de nævnte love i sig selv indebærer garanti for, at institutionens bestyrelse anvender midlerne til det almenvelgørende eller almennyttige formål.

På denne baggrund finder departementet ikke, at der ved godkendelse efter ligningslovens § 8 A er grundlag for at fravige kravet til bestyrelsens sammensætning for den af (A) omtalte foreningstype.

På anmodning vedlægges sagsakterne vedrørende "Civilforsvars-Forbundet", "Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed" og "(B)", idet bemærkes, at departementet ikke er bekendt med tilfælde, hvor godkendelse efter ligningslovens § 8 A i tiden efter 1976 er givet i strid med gældende praksis."

Efter at have fået forelagt ministeriets og styrelsens seneste udtalelser fremkom A i skrivelse af 18. april 1991 med et yderligere indlæg. A anførte bl.a.:

"...

Som eksempel på de mærkværdigheder uden for lovens formål, som i ly af den besynderlige administration af samme har opnået godkendelse nævnte jeg i mit brev af 2/12 90 Samarbejdskomitéen for Fred og Sikkerhed, der er en sovjetisk frontorganisation, altså en organisation som arbejder i en fremmed magts interesse. Dette er ikke nogen påstand fra min side, således som Skattedepartementet udtaler i sit brev af 27/3. Forholdet er velkendt, da det flere gange har været fremme i pressen. Jeg har allerede dokumenteret oplysningen med henvisningerne i mit brev af 21/1 90. Men jeg kan iøvrigt oplyse, at samarbejdskomitéens karakter er belyst af fhv. oberstløjtnant i KGB, (C), der inden sin afhopning i en periode arbejdede i den sovjetiske ambassade i København (...). Forholdet vil kunne bekræftes af rette vedkommende i politiet. At Told- og Skattestyrelsen i sit brev af 21/1 mener at kunne udlede en sådan organisations rette karakter af de indsendte vedtægter og regnskaber viser kun, med hvilken hårrejsende naivitet loven administreres. Havde Toldstyrelsen virkelig forventet, at man kan se en sådan organisations virkelige indretning og formål af de dokumenter, der indsendes til myndighederne?

Iøvrigt er der adskillige eksempler på tilsvarende besynderlige organisationer. Som eksempel kan nævnes den såkaldte komité "Flygtninge under Jorden" (hvis demokratiske karakter iøvrigt også er svær at få øje på). Denne komité har fået godkendt en indsamling som fradragsberettiget fra 1/5 89 til 3/4 92. Komiteén

anvender ifølge egne oplysninger i akkvisitionspjecer bl.a. sine penge til bestikkelser. Jeg tillader mig at vedlægge et papir fra komitéen. Det fremgår heraf, at denne uagtet det på overfladen smukke formål arbejder på at "sabotere" lovgivningen og på at skaffe personer asyl i Danmark, når kredsen bag komitéen mener, at de "bør" have det. (B) er i øvrigt i stand til at præsentere komitéens aktiviteter på lydbånd for Ombudsmanden, såfremt der skulle blive behov herfor.

Jeg har 11/4 fået bekræftet i Forespørgselskontoret, at den omtalte komité har fået godkendelse, og har sikret, at kontoret har en opfordring til at stoppe udskejelserne. Der er imidlertid som sagt mange andre eksempler, herunder på godkendelse af styrelsesledede foretagender, der ikke er omfattet at fondslovgivningen, som departementet i sit brev af 27/3 91 tilsyneladende opfatter som en garanti for regelret forvaltning af en fond, uagtet fondsloven først blev skabt længe efter, at man begyndte at godkende bidrag til fonde som fradragsberettigede. Og det kan ikke være meningen, at jeg i hver ny korrespondance med Ombudsmanden skal bringe endnu et af disse eksempler op til overfladen. Loven administreres om ikke totalt vilkårligt så med udgangspunkt i en rent politisk vurdering af, om den godkendelsessøgende præsenterer et "progressivt" eller "humanitært" lydende formål. Hvad organisationens reelle virke er, spiller ingen større rolle, ligesom det altså udelukkende har interesse for godkendelsen, om organisationen *lader* som om, at den er demokratisk.

Den absurde situation er herefter, at en forening, der som vor har til formål i fuld åbenhed på folkestyrets grund at sikre dansk kultur, sprog og levevis, ikke anerkendes, medens organisationer, der notorisk arbejder i en fremmed magts interesse eller for at sabotere gældende dansk lov og ret (og hvis indsamlede midler anvendes f.eks. til bestikkelser) uden videre er blevet det. Og endvidere er situationen altså den, at fonde, der er styrelsesledede (og indsamlinger), godkendes, medens (B) ikke bliver det, *fordi* den er styrelsesledet.

(B) er således udsat for forskelsbehandling. Endvidere er gældende praksis for godkendelser udtryk for et hårrejsende misbrug af offentlige midler – i bedste fald fuldstændig vilkårlighed. Vi er naturligvis i tillæg til vurderingen af vor egen sag interesserede i at høre Ombudsmandens vurdering af det muligt kritisable i den lovadministration, der muliggør dette misbrug."

Skatteministeriet anmodede i skrivelse af 3. april 1991 Told- og Skatteregion København 4 om at undersøge, om der i tiden efter 1976 var meddelt godkendelse efter § 8 A, som ikke harmonerede med de i praksis opstillede krav til bestyrelsens sammensætning.

Ministeriet bad endvidere i skrivelse af 14. maj 1991 – efter at have fået forelagt A's skrivelse af 18. april 1991 – Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse.

I en skrivelse af 29. august 1991 afgav Skatteministeriet på ny udtalelse til mig. Styrelsen meddelte følgende:

"...

Vedrørende (A's) kommentarer til den stedfundne godkendelse af Civilforsvarsforbundet og Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed skal departementet i det hele henvise til sine bemærkninger i skrivelsen herfra af 27. marts 1991.

For så vidt angår hans bemærkninger til "Flygtninge under Jorden", henvises til Told- og Skattestyrelsens vedlagte udtalelse af 24. juni 1991. Sagsakterne vedrørende "Flygtninge under jorden" vedlægges.

I fortsættelse af departementets tilkendegivelse, således som denne afslutningsvis er kommet til udtryk i skrivelsen herfra af 27. marts 1991, skal man nu oplyse, at Departementet på baggrund af en herfra iværksat undersøgelse af de siden 1976 givne godkendelser er blevet bekendt med tilfælde, hvor foreninger m.v. med selvsupplerende styrelsesorganer også i perioden efter 1976 har opnået godkendelse efter ligningslovens § 8 A.

Det drejer sig om Den Tysk-Reformerte – og den Fransk-Reformerte Kirke, begge København, der er godkendt i henholdsvis 1980 og 1989, samt om 8 Rudolf-Steiner-Skoler, hvis godkendelser er meddelt i tiden 1978-1985.

Der henvises herom til vedlagte udtalelse af 24. juni 1991 fra Told- og Skatteregion København 4 (Syd), idet det dog bemærkes, at godkendelsen af Ansgarstiftelsen og Caritas Danmark refererer sig til tiden forud for 1976, og at det samme gør sig gældende for 3 af de 11 godkendte Rudolf-Steiner-skoler, nemlig for Vidar-skolen i København og for skolen i Vordingborg og Århus.

Det bemærkes videre, at ledelsesorganerne for 6 af de 8 Rudolf-Steiner-Skoler, hvis godkendelser refererer sig til perioden efter 1976, ifølge krav fra det daværende Statsskattedirektorat også består af medlemmer udenfor de respektive skolers egentlige regie.

..."

Udtalelsen af 24. juni 1991 fra Told- og Skattestyrelsen havde følgende indhold:

"Tilbagesendes med bilag til *departementet* vedlagt den ovennævnte sag vedrørende indsamlingskomiteen "Flygtninge under Jorden", (...). Af referatet i denne sag fremgår, at Told- og Skatteregion København 4 (Syd) den 2. maj 1991 har tilsendt Københavns Politi kopi af noget af de af (A) nævnte akkvisitionspjecer, og sagen har været drøftet telefonisk mellem politiet og regionen.

Efter de for Told- og Skattestyrelsen foreliggende oplysninger er sagen fortsat under behandling hos begge myndigheder."

En af mine medarbejdere rykkede telefonisk flere gange ministeriet for den afsluttende udtalelse. I den forbindelse spurgte han, om ministeriet var indstillet på – i lyset af de nye oplysninger om praksis, der var fremkommet – at genoverveje sagen.

Skatteministeriet meddelte mig i skrivelse af 3. februar 1992 følgende:

"I forlængelse af tidligere brevveksling, senest Departementets skrivelse af 29. august d.å. (1991; min bemærkning), har Ombudsmanden v/(D), underhånden spurgt, om Departementet på sagens nu foreliggende grundlag er indstillet på at genoverveje sin afgørelse af 4. juli 1990, hvorefter Departementet har tiltrådt Told- og Skattestyrelsens afslag på en ansøgning fra (B) v/(A) om godkendelse efter ligningslovens § 8 A.

I anledning heraf skal man meddele, at Departementet ikke agter at tage sagen op til fornyet overvejelse. Der er herved henset til, at Ligningsrådet som led i den nu gennemførte lov om forhøjelse af beløbsgrænserne i ligningslovens § 8 A, lov nr. 894 af 21. december 1991, skal gennemgå listen over de i henhold til ligningslovens § 8 A godkendte foreninger m.v., bl.a. med henblik på tilbagekaldelse af godkendelser, der ikke opfylder de herom gældende betingelser, dog tidligst med virkning fra og med indkomståret 1993.

Dermed vil der blive gjort endeligt og generelt op med de godkendelser, som i strid med gældende praksis er indrømmet foreninger m.v. med selvsupplerende styrelsesorganer."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Skatteministeriets afgørelse i forhold til (B) blev truffet på grundlag af § 8 A i ligningsloven (gengivet foran ...). Den centrale betingelse for godkendelse er ifølge bestemmelsens stk. 1, at den pågældende forening anvender midlerne i "almen velgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed." Udtrykket er mindre præcist og overlader i en vis udstrækning de godkendende myndigheder en skønsmæssig beføjelse.

Efter de regler, der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke kritisere en sådan afgørelse, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. En sådan omstændighed kan bestå i, at den skønsmæssige afgørelse må antages at være udtryk for en ikke sagligt begrundet forskelsbehandling.

Skatteministeriet har i praksis stillet krav om, at en bestyrelse for en forening, der ønsker godkendelse, ikke må være selvsupplerende. Undtaget fra dette krav blev dog i 1985 institutioner, der er omfattet af den i 1984 gennemførte lovgivning om fonde.

Kravet om, at bestyrelsen ikke må være selvsupplerende, er opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål.

Denne opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg har heller ikke bemærkninger til den modifikation, der i 1985 blev gennemført for så vidt angik institutioner, der er omfattet af fondslovgivningen. Jeg skal hermed i lighed med Skatteministeriet henvise til, at fondslovgivningen udgør en tilstrækkelig kontrol med institutionernes anvendelse af midlerne til de i § 8 A opregnede formål.

Af de oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med min undersøgelse af Deres klage, fremgår, at de ovenfor beskrevne retningslinier er blevet fastholdt i en række andre tilfælde end i sagen vedrørende (B). Oplysningerne viser imidlertid også, at der i et antal tilfælde er meddelt godkendelse til foreninger m.v., der ikke opfyldte de almindelige krav om bestyrelsens sammensætning og

udpegning. Disse fravigelser, der tidsmæssigt fordeler sig over en periode på ca. 30 år, har haft et væsentligt større omfang, end Skatteministeriet i skrivelse af 4. juni 1990 til Dem samt i de første udtalelser til mig gav udtryk for.

Jeg anser det for beklageligt, at ministeriet – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende.

Jeg gjorde samtidig Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

Det forhold, at der i et antal tilfælde er sket tilsidesættelser af den af ministeriet fastlagte godkendelsespraksis, kan imidlertid ikke give tilstrækkeligt holdepunkt for at kritisere ministeriets afslag på at godkende (B) i henhold til § 8 A. Jeg skal herved henvise til, at der som anført foran ikke på retligt grundlag kan rettes indvendinger imod indholdet af den af ministeriet anlagte praksis. Endvidere skal jeg henvise til, at den fastlagte praksis i et antal – og efter det for mig oplyste overvejende antal – sager, hvor spørgsmålet har været relevant, er blevet lagt til grund. Jeg finder derfor ikke holdepunkt for at anse afslaget på at meddele (B) godkendelse i henhold til ligningslovens § 8 A som værende udtryk for usagligt begrundet forskelsbehandling.

Det er imidlertid forståeligt, at (B) har opfattet såvel de af foreningen selv påpegede fravigelser fra den fastsatte praksis som den træghed, hvormed ministeriet har erkendt disse fravigelser, som utilfredsstillende. Jeg finder, at ministeriet i så henseende ikke har levet op til kravene om god forvaltningsskik.

Jeg har også på dette punkt gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

Det fremgår af Skatteministeriets udtalelse af 3. februar 1992 til mig, at Ligningsrådet med virkning fra indkomståret 1993 med henblik på tilbagekaldelse af godkendelser, der er meddelt i strid med de fastsatte retningslinier, vil gennemgå listen over godkendte foreninger. Jeg har udbedt mig underretning om resultatet af ministeriets bestræbelser for at sikre ensartet praksis på området."

I skrivelse af 1. oktober 1992 meddelte Told- og Skattestyrelsen mig, at Ligningsrådet med henblik på opstramning af godkendelseskriterierne havde tilsluttet sig principperne i et af styrelsen udarbejdet udkast til cirkulære vedrørende de fra 1993 gældende retningslinier for godkendelse efter ligningslovens § 8 A.

I skrivelse af 7. oktober 1992 underrettede jeg Told- og Skattestyrelsen om, at jeg tog det meddelte til efterretning.

14-3. Fogedret 2. – Forvaltningsret 1133.2 – 114.5 – 115.2. - Skatter 9.2.
Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19.

Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have givet A underretning herom.

Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode.

Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, at TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, at TOS ikke straks besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt at rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks. (J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222).

A klagede i skrivelse af 22. juni 1990 over, at han ikke havde modtaget svar fra Told- og Skattestyrelsen på sin klage af 8. december 1989 til Statsskattedirektoratet, nu Told- og Skattestyrelsen, over en af K Kommune iværksat skatteinddrivelse.

Efter at jeg i skrivelse af 6. juli 1990 havde anmodet Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse, herunder om de ekspeditioner, der havde været foretaget i sagen, besvarede styrelsen ved skrivelse af 15. august 1990 A's klage af 8. december 1989, idet styrelsen efter at have gennemgået sagen intet havde at indvende imod den af K Kommune iværksatte skatteinddrivelse. Styrelsen beklagede samtidig sin langvarige sagsbehandlingstid. Kopi af skrivelsen blev sendt til mig.

I skrivelse af 28. august 1990 klagede A dernæst over Told- og Skattestyrelsens afgørelse af 15. august 1990, idet han i sin skrivelse præciserede 4 nærmere anførte klagepunkter.

I anledning af denne nye klage anmodede jeg i skrivelse af 21. september 1990 Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse efter forud indhentet erklæring fra skatteforvaltningen i K Kommune samt om udlån af sagens akter. Jeg anmodede samtidig på ny om at modtage oplysning om de i sagen foretagne ekspeditioner.

Efter at jeg den 3. januar og den 18. februar 1991 havde rykket Told- og Skattestyrelsen for svar, modtog jeg ved skrivelse af 6. marts 1991 en del af sagens akter, ligesom Told- og Skattestyrelsen ved skrivelse af 12. marts 1991 redegjorde for de ekspeditioner, som havde været foretaget i sagen. I skrivelsen anførtes bl.a. følgende:

"Grundet en fejl i journalsystemet bliver sagen først taget op til ekspedition i januar 1990, da (A) ved skrivelse af 31. januar 1990 forespørger til sin sag, idet (A) vedlægger kopi af sin skrivelse af 8. december 1989.

Ved skrivelse af 26. februar 1990 blev sagen sendt til udtalelse i (K) Kommune.

Udtalelse i sagen modtages uden bilag den 6. marts 1990, skrivelse af 28. februar 1990 fra (K) Kommune. Bilag i sagen bliver styrelsen tilsendt den 29. juni 1990.

Ved skrivelse af 15. august 1990 besvarer Told- og Skattestyrelsen (A's) skrivelse af 8. december 1989, med kopi af skrivelsen til Ombudsmanden

Ved en forglemmelse vedlægges ikke oplysninger om de ekspeditioner, der er foretaget i sagen til Ombudsmanden, ligeledes ej heller kopi af sagens akter.

Journalsystemfejlen bevirker, at Ombudsmandens rykkere ikke besvares."

Styrelsen besvarede ikke min høringsskrivelse af 21. september 1990, hvorimod jeg modtog kopi af en skrivelse af 20. marts 1991 med bilag fra styrelsen til A vedrørende hans klage over styrelsens afgørelse af 15. august 1990. Denne skrivelse besvaredes af A ved skrivelse af 9. april 1991, ligeledes med kopi til mig.

Ved skrivelse af 11. april 1991 rykkede jeg Told- og Skattestyrelsen for svar på min høringsskrivelse af 21. september 1990, idet jeg samtidig bad om at få oplyst, hvorvidt de journaliseringsfejl, som styrelsen havde omtalt i sin skrivelse af 12. marts 1991, var udtryk for enkeltstående konkrete fejl, eller om der var tale om egentlige fejl ved opbygningen og driften af styrelsens journal.

Ved skrivelse af 15. maj 1991 til Told- og Skattestyrelsens direktør orienterede jeg denne om den stedfundne korrespondance, idet jeg oplyste, at jeg endnu ikke havde modtaget den udbedte udtalelse.

Ved skrivelse af 27. maj 1991 besvarede Told- og Skattestyrelsen min høringsskrivelse af 21. september 1990, idet udtalelsen dog blev afgivet uden en forud indhentet erklæring fra skatteforvaltningen i (K) Kommune. Det oplystes samtidig vedrørende journalsystemet, at der alene var tale om enkeltstående fejl.

Efter en yderligere korrespondance imellem A og Told- og Skattestyrelsen, hvoraf jeg fik tilsendt kopi, anførte A herefter i skrivelse af 5. oktober 1991, at hans klage over Told- og Skattestyrelsens afgørelse af 15. august 1990 nu var præciseret til at angå følgende 3 forhold:

1) At Told- og Skattestyrelsen ved afgørelsen havde tilsidesat høringsreglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1,

2) at der af skatteforvaltningen i K Kommune var sket fremsendelse af en begæring om lønindeholdelse til A's arbejdsgiver, uden at han samtidig blev orienteret herom, og

3) at skattemyndighederne havde inddrevet 21.025 kr. for meget i restskatter for indkomstårene 1979-1984, hvilket beløb A gjorde krav på at få tilbagebetalt.

Efter at være blevet anmodet om en udtalelse over A's skrivelse af 5. oktober 1991 samt om fremsendelse af de resterende akter i sagen, herunder A's klage af 8. december 1989 til Statsskattedirektoratet, afgav Told- og Skattestyrelsen en udtalelse af 26. marts 1992. Denne udtalelse kommenterede A i skrivelse af 27. april 1992 til mig.

Baggrunden for A's klage af 8. december 1989 til Statsskattedirektoratet var følgende:

Efter at han havde vundet en retssag mod sit tidligere pengeinstitut vedrørende pengeinstituttets renteberegninger, opstod der en tvist imellem ham og skattevæsenet om beregningen af hans restskat for indkomstårene 1979-1984.

Efter at A havde påklaget skatteansættelserne for disse indkomstår, ansøgte han i skrivelse af 25. november 1986 K Kommunes skatteforvaltning om henstand med betalingen af retsskatterne for de pågældende år. A havde på dette tidspunkt samtidig en skatterestance på 14.487 kr. for indkomståret 1985.

Ansøgningen blev behandlet på et møde i ligningskommissionen den 17. december 1986, hvor man i medfør af bekendtgørelse nr. 189 af 17. marts 1986 vedtog at indrømme A henstand med restskatterne for 1979-1984 opgjort til kr. 76.325 på betingelse af, at restskatten for 1985 blev betalt senest 31. marts 1987.

Ligningskommissionen orienterede A om afgørelsen i skrivelse af 19. december 1986, idet han samtidig blev bedt om senest den 31. december 1986 at give pantefogeden besked om, hvorvidt han var indforstået med ligningskommissionens afgørelse.

Ved skrivelse af 14. maj 1987 meddelte pantefogeden A følgende:

"Ligningskommissionen har indrømmet Dem henstand med betaling af restskatter vedr. indkomstårene 1979-84 på betingelse af, at De betalte restskatten for indkomståret 1985, kr. 14.487,- inden 31.03.

Vi har endnu ikke modtaget beløbet. Derfor agter vi at fremsende lønindeholdelse til Deres arbejdsgiver, hvis vi ikke har modtaget beløbet inden 8 dage fra dato."

Pantefogeden fremsendte herefter den 25. maj 1987 en begæring om lønindeholdelse til A's arbejdsgiver vedrørende restskatten for 1985.

Den 26. november 1987 fremsendte pantefogeden en begæring om lønindeholdelse til A's arbejdsgiver vedrørende restskatter for indkomstårene 1979-1984 og 1986 opgjort til i alt kr. 99.221.

Ved skrivelse af 7. marts 1988 meddelte Amtsligningsrådet for Y Amtsskattekreds A, at man havde ændret de tidligere foretagne indkomstansættelser for 1979-1984 således, at indkomstansættelserne for disse år totalt set var blevet nedsat med kr. 37.085.

Der syntes herefter at være opstået uenighed imellem A og pantefogeden vedrørende opgørelsen af A's skattemellemværende, hvilket resulterede i, at A i skrivelse af 8. december 1989 klagede til Statsskattedirektoratet over den stedfundne skatteinddrivelse og beregning af morarenter.

Det fremgik af sagen, at A ved skrivelser af 31. januar 1990 og 4. april 1990 rykkede Told- og Skattestyrelsen for svar på hans klage.

Told- og Skattestyrelsen anførte i sin skrivelse af 27. maj 1991 til mig følgende vedrørende A's klager over styrelsens manglende overholdelse af høringsreglen i forvaltningslovens § 19 og pantefogedens undladelse af at give ham underretning om iværksættelse af lønindeholdelse:

"Told- og Skattestyrelsen modtog i forbindelse med (K) Kommunes udtalelse i sagen, kopier af skrivelser fra kommunen til (A) samt kopier af begæring om lønindeholdelser. Kommunen henviste i sin udtalelse til den omhandlede korrespondance.

Styrelsen skal udtale, at da man i sagen ikke har modtaget nye oplysninger eller er i besiddelse af nye oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som (A) ikke kan antages at være bekendt med, foreligger der efter styrelsens opfattelse ikke en tilsidesættelse af reglerne om kontradiktion, der medfører styrelsens afgørelse af 15. august 1990 for ugyldig.

...

Told- og Skattestyrelsen skal henvise til det i sin skrivelse af 20. marts 1991 til (A) anførte vedrørende meddelelse om lønindeholdelse.

I øvrigt kan det anføres, at der på alle indbetalingskort er fortrykt en bestemmelse om, at eventuelle restancer vil blive opkrævet af bopælskommunen ved udlæg eller ved indeholdelse i løn m.v., ligesom styrelsens rykkerskrivelser og kommunens tilsigelser vedrørende skatterestancer indeholder underretning herom.

Hvad angår det af (A) i sin skrivelse anførte, at en skatteyder burde underrettes om lønindeholdelsesbegæring ved fremsendelse af kopi af denne, samtidig med begæringens fremsendelse til den indeholdelsespligtiges arbejdsgiver, skal Told- og Skattestyrelsen meddele, at der intet krav fra lovgivningens side foreligger til at følge denne fremgangsmåde.

..."

I Told- og Skattestyrelsens skrivelse til mig af 26. marts 1992 anførtes bl.a. følgende vedrørende A's klage over, at der var inddrevet for meget i restskat for årene 1979-1984:

"...

Styrelsen har på baggrund af den af (K) Kommune udfærdigede opgørelse påvist, at skatterestancen for indkomstårene 1979-84, efter regulering i overensstemmelse med Amtsligningsrådets afgørelse af 7. marts 1988, var reduceret med kr. 21.025, således at restancen reelt var nedbragt fra 76.325 til kr. 55.300.

Det fremgår af sagen, at klageren er enig heri, men at den pågældende stadig mener at have et krav på tilbagebetaling af kr. 21.025.

(A) er af den opfattelse, at der er inddrevet et for stort beløb i restskat for de pågældende indkomstår,

...

Efter styrelsens opfattelse er (A) blevet tilgodeset i overensstemmelse med Amtsligningsrådets afgørelse af 7. marts, idet de skattepligtiges indkomster for årene 1979-1984 er blevet ændret, og skattetilsvaret tilsvarende reguleret.

Imidlertid medfører nedbringelse af skattetilsvaret ikke nødvendigvis, at skatteyder skal have differencen udbetalt. For (A's) vedkommende er regulering sket via udløsning af overskydende skatter, der er blevet modregnet i restskatterne, hvorved skatterestancen er nedbragt.

Styrelsen fastholder derfor, at der ikke er noget beløb til udbetaling.

Årsopgørelser, modregningserklæringer samt diverse bilag vedlægges.

..."

I et brev af 23. juni 1992 til A udtalte jeg følgende:

"1. Vedr. Told- og Skattestyrelsens sagsbehandlingstid.

I Justitsministeriets vejledning fra 1986 om forvaltningsloven er i punkterne 206-208 anført følgende:

"**206.** Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen,

underretning om, hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge."

Jeg finder det under henvisning hertil særdeles kritisabelt, at Told- og Skattestyrelsen ikke straks besvarede Deres rykkerskrivelser af 30. januar 1990 og 4. april 1990, og heller ikke i øvrigt orienterede Dem om, hvorpå Deres sag beroede, uanset at der gik mere end 8 måneder, førend De modtog et svar på Deres klage af 8. december 1989.

Jeg finder det ligeledes særdeles kritisabelt, at Told- og Skattestyrelsen ikke straks har besvaret mine rykkerskrivelser af 21. december 1990, 3. januar 1991 og 11. april 1991, samt at styrelsen først ved skrivelser af henholdsvis 12. marts 1991 og 27. maj 1991 besvarede mine høringsskrivelser af 6. juli 1990 og 21. september 1990.

Jeg har gjort Told- og Skattestyrelsen bekendt med min opfattelse, idet jeg samtidig har anmodet styrelsen om at give mig en nærmere redegørelse for, hvad der i styrelsen er gjort af foranstaltninger for at sikre, at de citerede punkter i Justitsministeriets vejledning løbende bliver overholdt af styrelsens sagsbehandlere, og for at sikre, at styrelsens erindringssystem er effektivt.

2. Vedr. forvaltningslovens § 19.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, er sålydende:

"**§ 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."

I § 19, stk. 2, er fastsat en række undtagelser fra bestemmelsen i stk. 1, herunder at bestemmelsen ikke gælder, hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

I Deres henvendelse af 8. december 1989 til Statsskattedirektoratet havde De bl.a. klaget over, at inddrivelsen af Deres skatterestancer for 1979-84 skete på et ufyldestgørende og uklart grundlag, idet De i den forbindelse havde anført, at beregningsgrundlaget og det underliggende forhold flere gange var ændret væsentligt, ligesom De havde henvist til, at de kontoudtog af henholdsvis 11. april 1989 og 16. november 1989, som De havde modtaget, efter Deres opfattelse afveg betydeligt fra hinanden.

I Told- og Skattestyrelsens afgørelse af 15. august 1990 tages ikke stilling til det af Dem anførte vedrørende de hidtil modtagne kontoudtog, idet styrelsen med hensyn til opgørelsen af det skyldige beløb henholder sig til en kontoudskrift udvisende Deres skatterestance pr. 1. august 1990 samt en samlet oversigt vedrørende morarenteberegningen for de omhandlende år.

Under hensyn til, at De i Deres klage havde betvivlet rigtigheden af de hidtil foretagne skatteopgørelser, og til, at De ikke kunne antages at være bekendt med, at Told- og Skattestyrelsen var i besiddelse af senere opgørelser, er det min opfattelse, at styrelsen i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 1, burde have forelagt Dem dette materiale, forinden styrelsen traf afgørelse i sagen.

Jeg har gjort Told- og Skattestyrelsen bekendt med min opfattelse.

3. Vedr. underretning om iværksættelse af lønindeholdelse.

Har en skatteyder ikke betalt sine skatter m.v. inden det tidspunkt, da udlæg kan begæres, kan vedkommende skattemyndighed i medfør af kildeskattelovens § 73 give den pågældendes arbejdsgiver et skriftligt pålæg

om at foretage lønindeholdelse i skatteydernes løn m.v.

Kildeskattelovens § 73 pålægger kun skattemyndigheden at give skatteyderen skriftlig underretning om det meddelte pålæg i de særlige tilfælde, som er omfattet af kildeskattelovens § 73, stk. 6.

Efter kildeskattelovens § 73, stk. 10, sammenholdt med lovens § 84 påhviler det den indeholdelsespligtige (arbejdsgiveren) skriftligt at holde skatteyderen underrettet om foretagne lønindeholdelser efter regler, der fastsættes af skatteministeren. Regler herom er senest fastsat ved skatteministerens bekendtgørelse nr. 685 af 11. oktober 1990 om opkrævning m.v. af indkomst- og formueskat, men der er hverken heri eller i andre administrativt fastsatte regler taget stilling til, hvorvidt skattemyndigheden har pligt til at give skatteyderen underretning om, at der er eller vil blive afgivet et lønindeholdelsespålæg.

Uanset der ikke er fastsat regler herom, følger det imidlertid efter min opfattelse af almindelige regler om god forvaltningsskik, at en afgørelse normalt bør meddeles ikke alene afgørelsens adressat, men tillige andre parter i sagen, som afgørelsen berører.

Det er derfor min opfattelse, at en skattemyndighed, som vil skride til lønindeholdelse, bør give skatteyderen meddelelse herom, således at skatteyderen får mulighed for at varetage sine interesser. Dette gælder efter min opfattelse, uanset om skatteyderen gennem fortrykte tekster på diverse skattemeddelelser og incassoskrivelser er blevet advaret om, at skattemyndigheden har denne inddrivelsesmulighed, såfremt rettidig betaling ikke finder sted.

Heller ikke det forhold, at skatteyderens arbejdsgiver har pligt til at holde skatteyderen underrettet om foretagne lønindeholdelser, fritager efter min opfattelse skattemyndigheden for at underrette skatteyderen om, at der er eller vil blive truffet beslutning om lønindeholdelse, idet skatteyderen bør gives mulighed for at afværge lønindeholdelsen ved betaling, ligesom skatteyderen bør have mulighed for så tidligt som muligt at indrette sig økonomisk på, at der fremover vil finde lønindeholdelse sted.

Der kan i denne forbindelse tillige henvises til § 13, stk. 2, i Justitsministeriets cirkulære nr. 217 af 29. november 1978 til kommunerne m.fl. om inddrivelse af underholdsbidrag, hvorefter skyldneren skal have underretning om et lønindeholdelsespålæg, som sker til inddrivelse af underholdsbidrag.

Jeg finder det på denne baggrund kritisabelt, at pantefogeden for (K) Kommune den 26. november 1987 fremsendte begæring om lønindeholdelse vedrørende skatterestancer for årene 1979-84 til Deres arbejdsgiver uden at underrette Dem herom.

Pantefogedens skrivelse af 14. maj 1987, citeret ovenfor under sagsfremstillingen, kan i den forbindelse alene anses for en underretning om, at skatterestancen for indkomståret 1985 ville blive inddrevet ved lønindeholdelse, medmindre beløbet blev betalt inden 8 dage.

De blev i pantefogedens skrivelse af 14. maj 1987 samtidig underrettet om, at den af ligningskommissionen bevilligede henstand med betaling af restskatterne for indkomstårene 1979-84 var bortfaldet, da De ikke havde opfyldt betingelsen om at betale restskatten for 1985 inden 31. marts 1987. Dette giver mig anledning til at bemærke, at jeg finder det tvivlsomt, om der havde været hjemmel til at betinge henstanden med betaling af restskatter for 1979-84, mens skatteansættelserne for disse år var under påklage, af, at De betalte skatterestancen for 1985 inden en bestemt frist. Da dette spørgsmål imidlertid ikke ses at have givet anledning til tvist under sagen, har jeg ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tage spørgsmålet op af egen drift.

Jeg har gjort (K) Kommune og Told- og Skattestyrelsen bekendt med min opfattelse.

4. Vedr. størrelsen af inddrevne restskatter for 1979-84.

Jeg har forstået Deres klage vedrørende dette punkt således, at De bestrider rigtigheden af skattemyndighedernes oplysning om, at restancenedsættelsen i 1988 på 21.025 kr. for indkomstårene 1979-1984 er blevet regnet Dem til gode. De har samtidig henvist til, at de opgørelser og kontoudtog, som De har modtaget fra skattemyndighederne, har været selvmodsigende og uforståelige.

Jeg har på denne baggrund henstillet til (K) Kommune at sørge for, at De får tilsendt

en sammenhængende og udførlig redegørelse for Deres samlede mellemværende med skattemyndighederne for indkomstårene 1979-84 og for de senere foretagne modregninger, således at De bliver i stand til at forstå, hvorledes skattevæsenet har afskrevet de hos Dem inddrevne restskatter.

Det bemærkes herved, at det følger af dansk rets almindelige regler, at skattemyndighederne er berettiget til at modregne overskydende skat i en skatteyders skatterestancer. Det forhold, at De ikke har fået overskydende skat udbetalt, fordi der har fundet en sådan modregning sted, kan derfor ikke give mig anledning til at udtale kritik."

I skrivelse af 16. juli 1992 kom Told- og Skattestyrelsen med følgende bemærkninger til min udtalelse:

"...

1. Styrelsen skal beklage de lange sagsbehandlingstider, der kendetegner behandlingen af denne sag.

2. Styrelsen vil over for sagsbehandlerne på ny indskærpe, at der skal afgives kvitteringsskrivelse ved modtagelsen af en henvendelse, medmindre sagen kan afsluttes umiddelbart. Af kvitteringsskrivelsen skal det fremgå, hvornår der kan forventes svar.

Modtages der rykkerskrivelser i en sag, besvares disse hurtigst muligt med oplysning om, hvorpå sagen beror, medmindre sagens afslutning er umiddelbart forestående.

Told-Skat vil i øvrigt i forbindelse med indførelse af et nyt journalsystem skærpe sagsstyringen.

Told-Skat's nye edb-journalsystem, som blev taget i brug i april måned 1992, indeholder bl.a. en erindringsfunktion. Det er således muligt i systemet at indsætte erindringsdatoer og udskrive lister over sager, hvorpå der er indsat erindringsdato. Det vil blive indskærpet, at der mindst én gang om måneden skal udskrives erindringslister over disse sager til sagsbehandlere og chefer.

Det vil i øvrigt blive indskærpet, at der også efter iværksættelsen af det nye journalsystem hver måned skal udskrives restancelister over alle sager, som er uafsluttede. Listerne fordeles til berørte sagsbehandlere og chefer.

Siden korrespondancen i Ombudsmandens sag journal nr. 1990-1446-224 og 1990-622-222, jf. Told- og Skattestyrelsens brev af 23. april 1991, j.nr. 210/8507-49, er det styrelsens opfattelse, at Told-Skat's sagsbehandlingstider er reduceret væsentligt.

3. For så vidt angår spørgsmålet om overholdelse af Forvaltningslovens § 19 i forbindelse med afgørelsen af 15. august 1990, er det styrelsens opfattelse, at der ikke er lagt oplysninger til grund herfor, som klageren ikke var bekendt med.

Den opgørelse pr. 1. august 1990, der omtales i afgørelsen, og som ved en beklagelig fejl ikke var vedlagt, selvom der blev henvist til den i afgørelsen, var en statusopgørelse over klagerens restance pr. august 1990 efter delvis betaling (ved lønindeholdelse) og morarentetilskrivning i perioden fra november 1989 til august 1990.

Det vil sige, at der ikke fra november 1989 til august 1990 er sket ændringer i de grundlæggende skyldforhold (restskatter) for de omhandlede indkomstår.

Den morarenteoversigt, der fremgik af afgørelsen af 15. august 1990, blev medtaget som svar på klagerens bemærkning om differencen mellem de to kontoudtog af henholdsvis 11. april og 16. november 1989.

4. Styrelsen er enig i, at der ikke er lovgrundlag for at betinge henstand med betaling af restskat under ligningsmæssig påklage af ansættelserne for et eller flere indkomstår med, at restskat vedrørende et ikke-påklaget indkomstår betales inden en given frist.

Imidlertid indgik dette spørgsmål ikke som en del af skatteyderens klage, og styrelsen vurderede, at man ikke af egen drift ville tage det op.

5. Med hensyn til spørgsmålet om særskilt underretning til borgerne, forinden en varslet lønindeholdelse iværksættes, kan det oplyses, at styrelsen på baggrund af Ombudsmandens opfattelse atter vil drøfte spørgsmålet med kommunerne med henblik på at etablere en ensartet praksis på området under iagttagelse af god forvaltningsskik. Styrelsen vil i den forbindelse rette henvendelse til Skatteministeriets departement med henblik på ændring af bekendtgørelsen om opkrævning m.v. af indkomst- og formueskat.

For så vidt angår lønindeholdelse, der kan iværksættes af told- og skatteregionerne, sker der allerede i dag særskilt underretning til borgerne, inden lønindeholdelsen iværksættes.

6. Told- og Skattestyrelsen har nu af (K) Kommune udbedt sig en orientering om sagens videre forløb samt en kopi af redegørelsen for det samlede mellemværende."

Jeg meddelte Told- og Skattestyrelsen, at jeg havde taget styrelsens svar til efterretning, idet jeg dog bemærkede, at det i min udtalelse af 23. juni 1992 anførte vedrørende forvaltningslovens § 19 i det hele fastholdtes.

14-4. Forvaltningsret 11241.3 – 113.1 – 1133.2 – 1134.3 – 114.1. - Skatter 4. Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder.

SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse. (J. nr. 1989-1881-220).

A klagede bl.a. over Statsskattedirektoratets afgørelse angående A's anmodning om aktindsigt i korrespondancen mellem Statsskattedirektoratet og de tyske skattemyndigheder.

I en udateret udtalelse fra Statsskattedirektoratet, som blev fremsendt på baggrund af A's klage til Skattedepartementet over Statsskattedirektoratets afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet, og som blev modtaget i Skattedepartementet den 14. marts 1989, anførte Statsskattedirektoratet følgende:

"...

1. Det forhold, at Statsskattedirektoratet som kompetent myndighed efter delegation fører korrespondance med de vesttyske skattemyndigheder i medfør af artikel 21 i overenskomsten, er alene udtryk for, at man anerkender, at der foreligger en dobbeltbeskatningssituation som omtalt i bestemmelsen.

2. Reglerne i artikel 21 er efter Statsskattedirektoratets opfattelse ikke at anse som et almindeligt led i rekurssystemet i Skatteligningen, idet bestemmelsen alene forpligter myndigheden over for aftalepartneren til på begæring af skatteyderen at tage kontakt med aftalepartneren med henblik på at søge at løse et dobbeltbeskatningsproblem, der er opstået i henhold til aftalelandenes interne skattelovgivning og administrative praksis.

Vedkommende skatteyder er således efter direktoratets opfattelse ikke at anse som part i den sag, der angår opfyldelse af dobbeltbeskat-

ningsoverenskomstens artikel 21, idet skatteyderen alene er 'bærer af retten" til at indbringe sin sag for myndigheden. Der kan herom bl.a. henvises til professor Isi Foighels artikel i Juristen 1982 p. 21 og samme forfatter i Juristen 1964 p. 156.

Endvidere kan der henvises til Wienerkonventionens artikel 1 samt til et af WP1 i OECD udarbejdet arbejdspapir (CFA/WP1/89.1) om traktatovertrædelse og et på dette grundlag her udarbejdet notat af 9. marts 1989 (. . .).

3. Indrømmelse af aktindsigt i den førte korrespondance mellem aftalelandene ville bl.a. betyde, at der gives adgang til de synspunkter, som de vesttyske myndigheder har anlagt som led i "forhandlingen".

Denne omstændighed – i forholdet til en "fremmed magt" – må i det mindste gøre det naturligt at informere denne om aktindsigtsbegæringen, såfremt de danske regler herom i øvrigt førte til, at begæringen måtte imødekommes og med den mulige konsekvens, at aktindsigten alligevel ville blive afvist, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Tilsvarende hensyn til "fremmed magt" gør sig i øvrigt også gældende under den forudsætning, at skatteyder ville blive anset som "part" i sagen, jf. § 15, stk. 1, nr. 2 i forvaltningsloven.

4. Det er Statsskattedirektoratets principielle opfattelse, at en sag om gensidig forhandling i henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomsternes standardbestemmelse er en selvstændig forhandlingssag med de to aftalelandes 'kompetente myndigheder" som eneste "parter", ligesom en eventuel indgået aftale alene pålægger de to aftaleparter en pligt til at opfylde aftalens indhold, uanset hvilket internt hjemmelsgrundlag, der findes herfor. For Danmarks vedkommende kunne dette f.eks. være statsskattelovens § 37.

Det danske selskab "(A)" er således efter direktoratets opfattelse ikke part i sagen i henhold til artikel 21 i overenskomsten, og aktindsigtsbegæringen kunne vel derfor afvises allerede under henvisning til tavshedspligten i kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44, jf. offentlighedslovens § 14 samt Skattedepartementets cirkulære nr. 148 af 27. september 1983. Der er herved henset til de oplysninger, som de vesttyske myndigheder har afgivet i sagen.

Statsskattedirektoratet har dog fundet, at da aktindsigtsbegæringen angår korrespondance med en fremmed magt var det mere nærliggende at henvise til offentlighedslovens § 13, som grundlag for at afvise begæringen.

Forholdet i nærværende sag er efter Statsskattedirektoratets opfattelse af en anden art end i sager, hvor der udveksles skattemæssige kontroloplysninger i medfør af en dobbeltbeskatningsoverenskomst, jf. herom eksempelvis SKD.j.nr. . . . om videregivelse af oplysninger i medfør af artikel 26 i den dansk/belgiske dobbeltbeskatningsoverenskomst samt ombudsmandens afgørelse af 2. december 1988 p. 12 i SKD.j.nr. . . . .

5. Statsskattedirektoratet finder herefter fremdeles, at der ikke bør indrømmes aktindsigt i "sagen", der består af korrespondance, dvs. skriftlige udtryk for hvad der kunne være fremkommet under et afholdt møde, mellem de 'kompetente myndigheder". Konsekvensen af indrømmet aktindsigt måtte i så fald blive, at skatteyderne også havde ret til at overvære samt udtale sig under sådanne møder.

Dette ville efter direktoratets opfattelse ofte vanskeliggøre muligheden for at opnå et resultat, som begge aftalelande – uden præjudice for andre sager – kan leve med. Hertil kommer, at resultatet som nævnt grunder sig fra dansk side på "ganske særlige forhold", hvilket er den betingelse hvorunder der kan gives lempelse i medfør af statsskattelovens § 37. Konstateringen af sådanne forhold må myndigheden være berettiget til at foretage uden skatteyderens tilstedeværelse.

6. Statsskattedirektoratet vil naturligvis til enhver tid lade supplerende oplysninger eller indlæg fra skatteyderen indgå i den verserende forhandlingssag.

. . ."

Statsskattedirektoratets notat af 9. marts 1989, hvortil der henvises i ovenfor citerede udtalelse, var sålydende:

"*Notat vedrørende aktindsigt for (A).*

Af vedlagte OECD-notat af 27. januar 1989 om traktatovertrædelse (CFA/WP1/89.1) udarbejdet af en arbejdsgruppe under WP1 til brug for WP1's møde fra 28.2 – 2.3.1989 fremgår bl.a.:

1. De traktatovertrædelser og den forrangsdiskussion, der belyses i arbejdspapiret, er den situation, at en aftalestats lovgiver med fuld føje gennemfører en intern lovgivning, som er i

strid med en overenskomst, som statens kompetente myndighed har indgået jf. pkt. 5 samt pkt. 31-36, hvor der gives praktiske eksempler på sådanne traktatovertrædelser.

2. Det er selve lovvedtagelsen (retsforskriften), der antages at udgøre en traktatovertrædelse – og ikke kun lovbestemmelsernes anvendelse i aktuelle sager (afgørelser) jf. pkt. 7.

3. Wienerkonventionen trådte i kraft den 27. oktober 1980 og Danmark er bundet af dens bestemmelser jf. pkt. 10.

4. Ifølge Wienerkonventionens artikel 1 har en dobbeltbeskatningsoverenskomst kun virkning mellem stater (jf. pkt. 15) – mens rettigheder og forpligtelser for personer og institutioner bosiddende i staten skal findes i den interne lovgivning.

5. Traktatovertrædelser kan kun "automatisk" undgås, hvis statens interne forfatning tillægger dobbeltbeskatningsoverenskomsten en højere værdi (rang) end den interne lovgivning som f.eks. Frankrig og Holland. Hvis overenskomsterne anses at have samme rang som intern lovgivning, så gælder lex posterior-princippet (senere regel nyder fremme for tidligere) jf. pkt. 16.

6. Den ovenfor under 4. nævnte bestemmelse fra Wienerkonventionen må vel i relation til en skatteyders retsstilling i en for ham aktuel dobbeltbeskatningssituation betyde, at dobbeltbeskatningsoverenskomstens bestemmelse om "mutual procedure" ikke giver ham nogen rettigheder vedrørende en forhandlingssag, som Danmark har rejst over for det land, der tillige har gennemført beskatning af skatteyderen. Han vil således ikke på dette grundlag kunne blive "part" i forhandlingssagen.

Det som ombudsmanden kommer ind på p. 12 i ombudsmandens skrivelse af 2. december 1988 til advokat (B) i "..."-sagen (...), ses at vedrøre partsbegrebet i det tilfælde, hvor danske skattemyndigheder sender oplysninger til et andet lands skattemyndigheder til brug for en der verserende sag.

Justitsministeriet mener her, at den, som oplysningerne hidrører fra, ikke har "partsstatus", hvorfor f.eks. spørgsmålet om aktindsigt skal bedømmes efter offentlighedslovens regler, herunder reglerne om egenacces i lovens § 4, stk. 2, jf. sidste afsnit under pkt. 1 i ministeriets skrivelse af 22. september 1988 til Statsskattedirektoratet i ... (generelt notat).

Ombudsmanden refererer ovenfor citerede sted til, hvad Skattedepartementet har antaget i en tidligere sag (...), hvor departementet lagde til grund, at "indhentelsen og videregivelsen af oplysninger til de belgiske myndigheder i henhold til de nævnte regler måtte anses for at være en afgørelse, der er omfattet af forvaltningsloven, og at den, som oplysningerne angik, var part i sagen".

Jeg er enig med justitsministeriet, og Statsskattedirektoratet bør ved førstkommende lejlighed have "retstilstanden" afklaret.

Aktindsigtsbegæringen fra (A) gælder imidlertid ikke en sag om udveksling af oplysninger, således at hverken Skattedepartementet, ombudsmanden eller Justitsministeriets ovenfor udtrykte opfattelser har direkte relevans til nærværende sag.

7. Ad det oven for under 5 refererede fra OECD-notatet bemærkes, at da danske dobbeltbeskatningsoverenskomster offentliggøres i lovtidende C kan jeg kun se, at de har lavere rang rent forfatningsmæssigt. Hvilke konkrete retstvister, dette kan give anledning til kan kun fremtiden vise. Jeg forstår forholdet på den måde, at vi hidtil har klaret os med en tjenestebefaling (anordning), idet det i *vejledningerne* til dobbeltbeskatningsoverenskomsten er anført (dekreteret), at "overenskomsten" skal praktiseres ved ligningen. Og det er måske i kraft af denne "anordning", at skatteyderen erhverver retten til at indbringe sin dobbeltbeskatningssituation for sin bopælsstats skattemyndigheder."

I skrivelse af 12. juli 1989 meddelte Statsskattedirektoratet A's daværende advokat bl.a. følgende:

"...

Der foreligger en foreløbig vurdering i sagen, hvorefter det ifølge de interne danske regler formentlig er mest korrekt at opfatte selskabet som part i forvaltningslovens forstand i forhold til "forhandlingssagen". En eventuel begrænsning af aktindsigten må herefter støttes på de særlige undtagelsesregler, f.eks. § 15.

Imidlertid findes i OECD-regi udtalelser om aktindsigtsspørgsmålet i disse sager, hvorefter skatteyderen alene har autonomi til at begære forhandlingssagen rejst, men ikke derudover har rettigheder i forhold til forhandlingssagen.

Man vedlægger i den forbindelse kopi af 6. kontrolkontors udtalelse til Deres klage, hvor problemstillingen er omtalt.

På denne baggrund har man anset det nødvendigt at der skaffes nærmere klarhed over bl.a. den statslige forrangsproblematik i forbindelse med indbyrdes strid mellem indholdet af nationale og internationale regler. . ."

I skrivelse af 5. oktober 1989 meddelte Statsskattedirektoratet A's daværende advokat følgende afgørelse i anledning af klagen over afslaget på aktindsigt:

"De har i et brev af 30. januar 1989 til Skatteministeriets departement klaget over, at Statsskattedirektoratet har afslået at give Deres klient, selskabet (A), aktindsigt i den verserende forhandlingssag mellem de danske og de vesttyske skattemyndigheder om ophævelse af dobbeltbeskatning af Deres klient, jfr. dobbeltbeskatningsoverenskomstens artikel 21. Statsskattedirektoratets afslag af 28. december 1988 er begrundet med henvisning til, at alene de to landes kompetente myndigheder kan betragtes som parter i selve forhandlingssagen. Direktoratet har herefter nægtet Deres klient aktindsigt i forhandlingssagen med henvisning til offentlighedslovens § 13 (lov nr. 572 af 19. december 1985).

Sagen har verseret i længere tid i departementet. Med virkning fra og med den 15. juni 1989 har Skatteministeren bemyndiget Statsskattedirektoratet til på ministerens vegne at træffe afgørelse i bl.a. klagesager over Statsskattedirektoratets afgørelser om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven og forvaltningsloven. Sagen er herefter gået tilbage til direktoratet, hvor den er behandlet af andre medarbejdere end de, der deltog ved direktoratets tidligere afgørelse.

Sagen har været genstand for principielle overvejelser og har således gennem længere tid været forberedt med henblik på en drøftelse med Justitsministeriets lovafdeling om de problemer, som sagen rejser. De er løbende blevet orienteret om forløbet, bl.a. ved skrivelser af 12. juli og 22. september 1989 fra direktoratet.

På det således foreliggende grundlag skal Statsskattedirektoratet meddele, at man efter direktoratets opfattelse ikke kan betragte forhandlingssagen som en ansøgningssag, som anført i Deres klage. Forhandlingssagen adskiller sig fra en ansøgningssag ved, at der i forhandlingssagen gælder et spillerum for myndighederne til at undlade at efterkomme en anmodning om påbegyndelse af forhandling i overensstemmelse med artikel 21. Et sådant spillerum for den offentlige myndighed gælder ikke i ansøgningssager.

Deres klients status i forhold til forhandlingssagen må herefter vurderes på grundlag af de generelle kriterier, hvorefter der til opnåelse af partsstatus må foreligge en individuel, væsentlig, direkte og retlig interesse i udfaldet af forhandlingssagen.

Direktoratet finder i denne forbindelse at måtte lægge vægt på, at forhandlingsinstituttet er hjemlet i dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem de to landes kompetente myndigheder, og at artikel 21 efter sin ordlyd alene tillægger skatteyderen adgang til at gøre bopælslandets myndigheder opmærksom på en opstået dobbeltbeskatning. Uanset at udfaldet af forhandlingssagen har afledet virkning på Deres klients skattemæssige stilling, er det direktoratets opfattelse, at Deres klients direkte interesse går på at undgå dobbeltbeskatningen og ikke at tage del i forhandlingssagen, der efter artikel 21 er overladt til de to landes myndigheder.

Det er således direktoratets opfattelse, at Deres klients interesse i selve forhandlingssagen ikke er tilstrækkelig direkte til, at der ud fra almindelige kriterier kan tillægges Deres klient partsstatus i forhold til forhandlingssagen.

Hertil kommer, at forhandlingssagen er nødvendiggjort af, at Deres klients skattemæssige situation er uafklaret i forhold til dobbeltbeskatningsoverenskomsten. Der kan derfor blive tale om at regulere hidtidig fortolkning af overenskomsten og eventuelle sammenfaldende nationale regler i de to lande for at løse problemerne. Det må klart antages, at disse forhandlinger har bedst udsigt til at lykkes, hvis de kan foregå i en vis fortrolighed mellem de to landes kompetente myndigheder.

Statsskattedirektoratet fastholder på denne baggrund, at Deres klient ikke kan tillægges partsstatus i forhold til forhandlingssagen.

Anmodningen om aktindsigt må herefter afgøres på grundlag af offentlighedslovens regler. Det er fortsat Statsskattedirektoratets opfattelse, at væsentlige hensyn til den vesttyske forhandlingsparts positioner og argumentationer taler imod en udlevering af korrespondancen med de vesttyske myndigheder i forhandlingssagen, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Efter fornyede overvejelser finder direktoratet dog, at der kan udleveres vedlagte bilag, der indgår i den danske del af forhandlingssagen.

Statsskattedirektoratet er naturligvis indstillet på til enhver tid at lade supplerende oplysninger eller indlæg fra Deres klients side indgå i den verserende forhandlingssag.

Direktoratet beklager den sene besvarelse."

Det måtte lægges til grund, at Statsskattedirektoratet samtidig meddelte A aktindsigt i skrivelser mellem A, A's revisor og skatterådet, en faktura samt endelig forskellige dokumenter, der er optaget i en udateret bilagsfortegnelse fra Amtsskatteinspektoratet. Det må samtidig antages, at det materiale, hvori der blev meddelt aktindsigt, allerede var kendt af A. Derimod meddelte Statsskattedirektoratet ikke A aktindsigt i korrespondancen mellem de danske og de tyske skattemyndigheder.

Told- og Skattestyrelsen anførte i en udtalelse i anledning af klagen til mig følgende:

"Med hensyn til advokat (C's) klage over direktoratets afgørelse af 5. oktober 1989 skal man, udover det i begrundelsen for afgørelsen anførte, udtale følgende:

Efter Told- og Skattestyrelsens opfattelser er en anmodning om at indlede forhandlingsprocedure i overensstemmelse med artikel 21 i den dansk-vesttyske dobbeltbeskatningsoverenskomst formelt set ikke en ansøgningssag i forvaltningsretlig terminologi, idet der består en adgang for myndighederne til at afslå at indlede forhandling med det andet lands myndigheder. Henvendelsen om iværksættelse af forhandlingsprocedure i overensstemmelse med artikel 21 kan derfor ikke formelt betragtes som en ansøgningssag om undgåelse af dobbeltbeskatning. Henvendelsen er derimod en opfordring til at starte en forhandlingssag i overensstemmelse med den særlige procedure, som overenskomsten foreskriver.

Efter artikel 21 tilkommer der alene selskabet ret til at gøre myndighederne opmærksom på, at der efter selskabets opfattelse sker dobbeltbeskatning af selskabet i en bestemt sammenhæng. Der kan i denne forbindelse henvises til Report fra The OECD Committee on Fiscal Affairs 1984 s. 18 (. . ..). Her fastslås (pkt. 37), at skatteyderen ikke har andre rettigheder i forhold til forhandlingssagen (mutual agreement) end retten til at starte proceduren, og specielt ikke adgang (ret) til at blive orienteret om forhandlingssagens forløb eller at fremkomme med synspunkter hertil.

Artikel 21 angiver, at forhandlingerne om undgåelse af dobbeltbeskatning føres af landenes kompetente myndigheder, og at udvekslede oplysninger i henhold til artikel 22 skal holdes hemmelige.

På denne baggrund er man fortsat af den opfattelse, at selve forhandlingssagen må betragtes som en helt særskilt (unik) sag, hvor også skatteyderen (selskabet) er underlagt de forhandlingsresultater, som de kompetente myndigheder i henhold til artiklen kan nå. Selskabets direkte interesse må i den forbindelse anses at gå på, at dobbeltbeskatning rent faktisk undgås, og ikke på selve den afgrænsede forhandlingssag og dens forløb.

Som det fremgår af Statsskattedirektoratets afgørelse af 5. oktober 1989, er man helt indstillet på at lade selskabets indlæg, oplysninger og synspunkter indgå i forhandlingssagen.

Styrelsen finder derfor med de anførte begrundelser fortsat ikke at kunne indrømme selskabet formel partsstatus i forhold til selve forhandlingssagen med de af forvaltningsloven følgende partsrettigheder. Det tilføjes, at man ikke tidligere har haft anledning til at tage særskilt stilling til en herboende skatteyders formelle status i forhold til en forhandlingssag med udenlandske skattemyndigheder eller udvekslingssager af kontrolmæssig karakter.

Det fremgår af en anden sag, Deres j.nr. . . ., at ombudsmanden heller ikke har haft anledning til at tage dette principielle spørgsmål op.

I denne sag, der ikke var en forhandlingssag, men en sag om udveksling af oplysninger, havde Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet taget udgangspunkt i forvaltningslovens (strengere) regler om nægtelse af aktindsigt, og dette udgangspunkt gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Direktoratets (og Skattedepartementets) standpunkt var begrundet i, at den dansk-belgiske dobbeltbeskatningsoverenskomst, modsat den dansk-vesttyske, udtrykkeligt tillagde parten adgang til aktindsigt i de oplysninger som udvekslede om ham. Man fandt derfor at måtte argumentere ud fra de forvaltningsretlige regler, der gælder for parter i danske forvaltningssager. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere, at man, uanset overenskomstens ordlyd, havde afslået at meddele aktindsigt med hjemmel i forvaltningslovens § 15.

. . ."

Herefter udtalte jeg i en skrivelse til A's advokat følgende:

"a. Indledningsvis er det et spørgsmål om, hvorvidt Statsskattedirektoratet har skullet tage stilling til Deres klients anmodning om aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) eller efter reglerne i offentlighedsloven (lov nr. 572 af samme dato).

Aktindsigtsbestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4 gælder for parter i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.

Forvaltningslovens § 2, stk. 1, er sålydende:

"Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed."

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., lyder således:

"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."

Offentlighedslovens aktindsigtsbestemmelser gælder derimod en bredere personkreds (enhver) og en større del af offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., der er sålydende:

"Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

I forbindelse med afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt Deres klients anmodning om aktindsigt skal afgøres efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, er det for det første af afgørende betydning, i hvilken udstrækning Deres klient må anses for *part*.

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af partsbegrebet, men skal forstås i overensstemmelse med den forvaltningsretlige praksis i relation til partsbegrebet, og herunder den praksis, der havde relation til partsoffentlighedsloven og offentlighedsloven af 1970. Den, der har en væsentlig, individuel – personlig eller økonomisk - interesse i sagens udfald må herefter anses for part, jf. i øvrigt Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 49-55, Juridisk Grundbog (4. udgave 1989), s. 31 ff, og "Forvaltningsloven" med kommentarer af John Vogter (2. udgave 1992), s. 150 f, jf. s. 142 ff.

Artikel 21 i den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst (jf. bekg. (LTC) nr. 7 af 25. februar 1964 som ændret ved bekg. (LTC) nr. 64 af 27. juni 1991) indeholder følgende bestemmelser:

"(1) Godtgør en person, som er bosat i en af de kontraherende stater, at foranstaltninger trufne af skattemyndighederne i de kontraherende stater for ham medfører eller vil medføre en dobbeltbeskatning, der strider imod principperne i denne overenskomst, kan han – uanset adgangen til at anvende et internt retsmiddel – rette henvendelse til de kompetente myndigheder i den kontraherende stat, hvor han er bosat.

(2) Anses indsigelsen for begrundet, skal den efter stykke 1 kompetente myndighed søge at træffe aftale med den kompetente myndighed i den anden stat for at undgå en dobbeltbeskatning."

Initiativet til at rejse en dobbeltbeskatningssag tilkommer efter artikel 21 en person, der er eller vil blive undergivet dobbeltbeskatning. En sådan person må efter det ovenfor anførte om de almindelige forvaltningsretlige regler utvivlsomt anses for part.

Efter artikel 21 skal bopælsstatens kompetente myndighed således *efter partens begæring* søge at træffe aftale med den kompetente myndighed i den anden stat for at undgå dobbeltbeskatning.

På denne baggrund er det min opfattelse, at Deres klient ikke blot må anses for part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen, men også i relation til spørgsmålet om, på hvilken måde – og herunder i hvilket land – lempelsen ville kunne ske, medmindre de alternative lempelsesmuligheder faktisk, økonomisk og retligt ville stille Deres klient på samme måde.

Da jeg må lægge til grund, at det ikke ville være uden faktisk, økonomisk eller retlig betydning for Deres klient, om lempelsen af dobbeltbeskatningen skete i Danmark eller i Tyskland, må jeg anse Deres klient for part i såvel spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen såvel som spørgsmålet om, på hvil-

ken måde – og herunder i hvilket land – lempelsen kunne ske.

Ved afgørelsen af, om Deres klients aktindsigtsanmodning skulle afgøres efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, er det endvidere af afgørende betydning om sagsforløbet må anses for en (eventuelt flere) *afgørelsessag*(er) eller ej.

I denne forbindelse har jeg overvejet, hvorvidt sagsforløbet vil kunne deles op i to sager:

1) en "national lempelses-sag" – en afgørelsessag, hvori Deres klient meddeles resultatet af lempelsesproceduren mellem de danske og tyske myndigheder, og hvori der tages stilling til betydningen heraf i national, dansk ret – og

2) en "international forhandlings-sag" – en sag angående forhandlingerne mellem de danske og de tyske myndigheder, som kunne anses for ikke at være en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Jeg finder imidlertid, at en sådan opdeling af sagsforløbet i 2 selvstændige sager i relation til spørgsmålet om partsrettigheder – og herunder aktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4 – ikke kan anses for holdbar. Jeg bemærker herved, at den journaltekniske opdeling af et sagsforløb ikke kan anses for afgørende for afgrænsningen af det materiale, hvori der er adgang til partsaktindsigt (jf. herved bl. a. "Forvaltningsloven" med kommentarer af John Vogter (2. udgave 1992), s. 151, og bet. 857/1978, s. 140), og at en forvaltningsmyndighed i øvrigt ikke med retsvirkning i forhold til partens rettigheder kan antages frit at kunne opdele et sagsforløb i flere selvstændige sager. Adgangen hertil må antages at være begrænset til tilfælde, hvor sagsforløbet ikke er udtryk for en tæt faktisk og nødvendig retlig sammenhæng, og hvor der ikke er de samme parter (i forvaltningslovens forstand) i hele sagsforløbet.

I det konkrete tilfælde må jeg finde, at der er en nøje sammenhæng i hele sagsforløbet, fra Deres klient rettede henvendelse til de danske myndigheder angående spørgsmålet om dobbeltbeskatning, og indtil de danske myndigheder meddelte Deres klient resultatet af forhandlingerne med de tyske myndigheder.

Hertil kommer, at Deres klient – som det fremgår ovenfor – måtte anses for part i hele sagsforløbet, uanset at dette måtte blive opdelt i flere sager, og at det efter min opfattelse må anses for tvivlsomt, om der ville være tale om en ikke-afgørelsessag, dersom der ville kunne udskilles en selvstændig 'international forhandlingssag". En afgørelsessag i forvaltningslovens forstand er karakteriseret ved følgende 4 hovedelementer:

- afgørelsen bliver truffet af en offentlig forvaltningsmyndighed,
- afgørelsen er rettet til fysiske eller juridiske personer i den private sektor (en eller flere private parter),
- afgørelsen er truffet ensidigt af den offentlige forvaltningsmyndighed (altså navnlig, at den ikke beror på aftale med parten) på offentligretligt grundlag, og
- afgørelsen skal have til hensigt at bestemme, hvad der skal være gældende ret i det eller de forhold, afgørelsen angår.

I den foreliggende sag kan der kun være anledning til nogen tvivl om, hvorvidt der er tale om en afgørelsessag i relation til spørgsmålet om, i hvilket land lempelsen af dobbeltbeskatningen skal ske. I de fleste afgørelsessager har én bestemt forvaltningsmyndighed kompetence til alene at træffe afgørelse. I andre tilfælde er afgørelseskompetencen imidlertid delt mellem to eller flere forvaltningsmyndigheder. Dette gælder således i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndigheds afgørelse skal godkendes af en anden forvaltningsmyndighed for at få retsgyldighed eller i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse på grundlag af en bindende indstilling eller et bindende høringssvar fra en anden myndighed. I sådanne tilfælde anses den afgørelse, der træffes, stadig for en afgørelse i forvaltningslovens forstand; det er herved afgørende, at den i forhold til borgeren er énsidig.

Analogt hertil må jeg finde, at resultatet af en forhandling mellem de danske og eksempelvis de tyske myndigheder i en dobbeltbeskatningssag må anses for en afgørelse i forhold til parten. Jeg bemærker herved, at afgørelsen i forhold til parten er énsidig, og at det forhold, at forvaltningens kompetence til at træffe en énsidig afgørelse ikke er delt mellem to danske forvaltningsmyndigheder, men mellem en dansk og en udenlandsk, efter min opfattelse ikke kan tillægges udslagsgivende retlig betydning.

Jeg henviser herved også til omtalen af afgørelsessagsbegrebet i Juridisk Grundbog (4. udgave 1989), bind 4, s. 27 ff, og særligt s. 30 f. om en afgrænsning af afgørelsesbegrebet også ud fra en realitetsvurdering af det retssikkerhedsmæssige behov for at tillægge parten den processuelle retsstilling, der følger af, at en forvaltningsbeslutning anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Sammenfattende er det således min opfattelse, at der burde have været taget stilling til Deres klients anmodning om aktindsigt efter bestemmelserne i forvaltningsloven.

b. Dersom der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven skal jeg bemærke følgende:

I den konkrete sag ville det særligt være relevant at overveje bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 4, der er sålydende:

§ 13:

"Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

...

4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, ..."

Af betydning i relation til spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven i en sag i medfør af den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst er endvidere bestemmelserne i dobbeltbeskatningsoverenskomstens artikel 22, der er sålydende:

"(1) De kontraherende stater vil yde hinanden gensidig administrativ og retslig bistand ved påligningen og opkrævningen af de i artikel 1 nævnte skatter.

(2) De kompetente myndigheder vil særlig udveksle de oplysninger, som står til deres rådighed, eller som de kan fremskaffe i henhold til gældende love, og som er nødvendige for gennemførelsen af bestemmelserne i denne overenskomst og for at forhindre skattesvig. Indholdet af disse oplysninger skal holdes hemmeligt og må kun gøres tilgængeligt for personer, som efter de gældende lovbestemmelser medvirker ved påligningen eller opkrævningen af de skatter, der omhandles i denne overenskomst. Disse personer har samme tavshedspligt som de kompetente myndigheder.

(3) Bestemmelserne i denne artikel skal ikke kunne fortolkes således, at der pålægges nogen af de kontraherende stater pligt til at meddele oplysninger, som ikke kan kræves i medfør af lovgivningen i en af de kontraherende stater eller som ville røbe en erhvervsmæssig eller faglig hemmelighed. Bestemmelserne i denne artikel skal heller ikke kunne fortolkes således, at der pålægges nogen af de kontraherende stater pligt til at foretage forvaltningsakter, der strider mod dens retsregler eller dens forvaltningspraksis."

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 er "pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov". Om denne bestemmelse anføres i 'Offentlighedsloven" med kommentarer af John Vogter (1992), s. 226, bl. a. følgende:

"3. Omfattet af begrebet særlige bestemmelser fastsat ved lov" er f. eks. tavshedspligtsforskrifter, der findes i umiddelbart anvendelige fællesskabsregler, navnlig forordninger. Det samme gælder forskrifter om tavshedspligt i andre EF-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet, f. eks. EF-direktiver eller traktater, der ved en generel transformationsbestemmelse er gjort til bestanddel af dansk ret."

I samme lovkommentar anføres det endvidere s. 204 i relation til offentlighedslovens § 13:

"2. Behovet for at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til rigets forhold udadtil vil i praksis ikke sjældent skyldes traktatmæssige forpligtelser, herunder i særlig grad tavshedspligtsforskrifter, der gælder for arbejdet i internationale organisationer. I et vist omfang vil regelkonflikter mellem sådanne forskrifter og offentlighedsloven kunne løses i medfør af bestemmelsen i § 14, nemlig såfremt den folkeretlige tavshedsforskrift er speciel" og ved lov er tillagt gyldighed her i landet.

3. I tilfælde, hvor tavshedspligten følger af en fællesskabsforordning, der er umiddelbart anvendelig, vil denne som følge af rang-

forholdet mellem fællesskabsretten og national ret under alle omstændigheder gå forud for offentlighedsloven, jf. . . .

4. Om nødvendigt vil tavshedspligten derudover kunne sikres overholdt ved undtagelsesadgangen efter nr. 2 (i § 13, stk. 1; *min bemærkning*). . . ."

Artikel 22 i den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst kan herefter ikke finde direkte anvendelse i forbindelse med afgørelse af aktindsigtsspørgsmål efter offentlighedsloven.

Derimod vil artikel 22 efter omstændighederne kunne indgå som et konkret fortolkningselement i forbindelse med afgørelsen af, om der skal gives afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Efter min opfattelse må bestemmelserne i artikel 22 abstrakt forstås således, at der ikke pålægges de kontraherende stater en folkeretlig forpligtelse til at administrere i strid med nationale regler om (bl. a.) aktindsigt, jf. artikel 22, sidste punktum ('foretage forvaltningsakter, der strider mod dens retsregler eller dens forvaltningspraksis.'), og at den i overenskomsten indeholdte tavshedspligt i en sag om ophævelse af dobbeltbeskatning (i modsætning til en sag om skatteunddragelse) særligt skyldes partens interesse i hemmeligholdelse (jf. herved også artikel 22, næstsidste punktum, "ville røbe en erhvervsmæssig eller faglig hemmelighed').

Efter min opfattelse vil der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, i en dobbeltbeskatningssag *alene* ud fra risikoen for, at den medkontraherende stats kompetente skattemyndigheder vil reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale danske regler meddeles aktindsigt.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, **nr. 4**, vil kunne anvendes i den udstrækning, der kan påvises en *konkret, væsentlig* risiko for skatteunddragelse.

Jeg finder anledning til supplerende at bemærke, at de hensyn, der kan indgå i vurderingen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, vil kunne indgå med forskellig vægt på forskellige stadier i den underliggende dobbeltbeskatningssags behandling – samt henholdsvis før og efter sagens afgørelse.

c. I henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 2, begrænser tavshedspligtsbestemmelser ikke pligten til at give partsaktindsigt. Efter bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4 vil spørgsmålet om undtagelse fra aktindsigt således skulle afgøres efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 15 – og særligt de til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 4, svarende hensyn, der er opregnet i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2 og 4. Sidstnævnte bestemmelser er formuleret således:

§ 15:

"Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

. . .

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

. . .

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, . . ."

Efter min opfattelse vil der ikke i en sag om dobbeltbeskatning kunne være 'afgørende hensyn" af den i § 15, stk. 1, nr. 2, omhandlede art.

Efter omstændighederne vil § 15, stk. 1, nr. 4, kunne anvendes, dersom der vil kunne påvises en *konkret, nærliggende* risiko for skatteunddragelse af ikke ubetydeligt omfang. Jeg bemærker dog herved, at de i bestemmelsen omhandlede hensyn skal anses for "afgørende" (cfr. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, hvorefter de tilsvarende hensyn blot skal være "væsentlige').

Jeg finder anledning til supplerende at bemærke, at de hensyn, der kan indgå i vurderingen efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, vil kunne indgå med forskellig vægt i de forskellige stadier af den underliggende dobbeltbeskatningssags behandling; tilsvarende gælder henholdsvis før og efter sagens afgørelse.

d. Sagen giver mig i øvrigt anledning til at bemærke følgende, for så vidt angår konsekvensen af, at det antages, at Deres klient har

partsstatus, i relation til spørgsmålet om partshøring:

Efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 19 skal afgørelsesmyndigheden på eget initiativ foretage partshøring. Hovedreglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, er sålydende: *§ 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 bestemmelserne i forvaltningslovens § 19 skal der partshøres om visse dele af sagens faktum, men ikke sagens jus. Der vil således skulle partshøres over væsentlige oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der er til ugunst for parten, og som indgår i sagen uden at parten har kendskab til oplysningerne, f.eks. fordi de er afgivet fra den udenlandske myndighed. – I forbindelse med partshøring efter forvaltningslovens § 19 kan der fastsættes en svarfrist.

Parten kan endvidere efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 21 anmode om at måtte fremkomme med en udtalelse. Denne bestemmelse vil næppe kunne føre til en unødig forsinkelse af sagens afslutning, dels fordi der efter § 21 – i lighed med efter § 19 – kan fastsættes en svarfrist, dels fordi der i dobbeltbeskatningssager må antages at være en partsinteresse i ikke at forsinke sagen unødigt.

Derimod beror det på en fejlagtig retsopfattelse, når det i Statsskattedirektoratets udtalelse (modtaget i Skattedepartementet den 14. marts 1989), punkt 5, er anført, at antagelse af partsstatus indebærer, at parten kan kræve at deltage i forhandlingerne mellem de danske og udenlandske myndigheder."

På baggrund heraf henstillede jeg til Told- og Skattestyrelsen at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse og at meddele A en ny afgørelse.

15. Socialministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 266 realitetsbehandlede sager inden for Socialministeriets sagsområde. 5 sager vedrørte generelle spørgsmål, 196 sager vedrørte afgørelser, 57 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 8 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 44 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Derudover er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet en egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. Undersøgelsesrapporten er optrykt nedenfor i afsnit IV.

5 sager vedrørte *departementet.* 2 sager angik generelle spørgsmål, 1 sag angik afgørelser, og 2 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål. 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling. Nedenfor er omtalt følgende sager fra departementes sagsområder:

Sag nr. 15-1: Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

Sag nr. 15-6: Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem.

Sag nr. 15-8: Fortolkning af regel om kontanthjælp til dækning af boligudgift.

Sagerne nr. 15-1 og 15-6 blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 - 31. maj 1993.

4 sager vedrørte *Arbejdsskadestyrelsen.* 1 sag angik en afgørelse, 1 sag angik et sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager angik sagsbehandlingstid. 2 af sagerne gav anledning til kritik.

185 konkrete enkeltsager vedrørte *Den Sociale Ankestyrelse.* 1 sag angik et generelt spørgsmål, 133 sager angik afgørelser, 47 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, og 4 sager angik sagsbehandlingstid. 26 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 185 sager angik 82 sager førtidspension, 70 sager arbejdsskadeforsikring, 20 sager bistandsloven, og 13 sager andre spørgsmål. Nedenfor er omtalt følgende sager fra Den Sociale Ankestyrelses sagsområde:

Sag nr. 15-2: Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er en erhvervssygdom. Begrundelse.

Sag nr. 15-3: Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

Sag nr. 15-4: Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

Sagerne nr. 15-2 og 15-3 blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 - 31. maj 1993.

Udover disse sager vil følgende 3 sager blive omtalt i FOB 1993: en sag angående tilbagebetaling af revalideringshjælp, en sag, der angik ægtefællers solidariske hæftelse for tilbagebetaling af kontanthjælp, jf. bistandslovens §§ 6 og 25, stk. 2, og endelig en sag angående kapitalisering af arbejdsskadeserstatning.

55 sager vedrørte *de sociale ankenævn.* 1 sag angik et generelt spørgsmål, 48 sager angik afgørelser, og 6 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål. 10 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling. Nedenfor er omtalt følgende sager fra de sociale ankenævns sagsområder:

Sag nr. 15-5: Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Sag nr. 15-7: Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

Udover disse sager vil følgende 2 sager blive omtalt i FOB 1993: en sag angående de sociale ankenævns kompetence i sager om tilbagebetaling af boligsikring og en sag, der angik betaling for daginstitutioner og forbehold om korrektion af indtægtsoplysninger.

54 af de 100 sager, der indgik i egen driftundersøgelsen om principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse, gav anledning til kritik eller henstilling. Undersøgelsesrapporten er optrykt nedenfor i afsnit IV.

3 sager vedrørte *revaliderings- og pensionsnævn.* 1 sag angik en afgørelse, og 2 sager angik sagbehandlingstid. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling.

13 sager vedrørte *Dagpengeudvalget.* 1 sag angik et generelt spørgsmål, 11 sager angik afgørelser, og 1 sag angik sagsbehandlingsspørgsmål. 2 af sagerne gav anledning til kritik og henstilling. En af disse sager, der angik partsaktindsigt i forbindelse med refusion af arbejdsløshedsdagpenge til arbejdsgiver, vil blive omtalt i FOB 1993.

1 sag vedrørte *Erstatningsrådet* (jf. lov om erstatning til besættelsestidens ofre). Sagen angik en afgørelse og gav ikke anledning til kritik eller henstilling.

15-1. **Familieret 33.1. – Forvaltningsret 112.2 – 1124.1 – 11241.3 - 113.4 – 114.5 – 13.2 – 2513.9. Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.**

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling.

Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager. (J. nr. 1991-134-060).

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D i Y-by sammen med parrets yngste søn.

A og B blev gift i 1972 og fik tre børn. Den yngste, C, var født den 27. februar 1983. A og B havde i fællesskab forældremyndigheden over børnene, jf. myndighedsloven § 8, stk. 1.

Den 12. april 1989 forlod B det fælles hjem og tog C med sig. Hun fik med støtte fra K Kommunes socialforvaltning ophold i institutionen D, som er en social døgninstitution.

I skrivelse af 12. maj 1989 anmodede K Kommune S Statsamt om at sætte ham i bidrag i henhold til § 8 i bistandsloven til dækning af hjælp, kommunen udbetalte i henhold til bistandsloven til B og C. Ansøgningen gjaldt både ægtefællebidrag og børnebidrag. Den 18. maj 1989 henvendte A sig personligt i socialforvaltningen i K Kommune og bad om en "skriftlig redegørelse for, hvordan det kunne lade sig gøre, at kommunen havde anbragt hans søn på institutionen (D)" (citeret fra kommunens journal).

Den 1. juni 1989 havde A en samtale med socialinspektør E, som derpå i skrivelse af 2. juni 1989 meddelte ham følgende:

"...

I denne anledning skal man herved meddele, at man ikke har mulighed for at give Dem de ønskede oplysninger. De oplysninger, der er afgivet om familiemæssige, økonomiske og øvrige sociale forhold, som sagsbehandleren finder nødvendige til afgørelse af sagen, er afgivet af Deres hustru under forudsætning af en vis sikkerhed for, at disse oplysninger ikke videregives til andre. Disse oplysninger er endvidere for Dem undtaget for aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen.

Der har altid i dansk forvaltningsret været tradition for, at de ansatte havde tavshedspligt vedrørende de oplysninger, som de i forbindelse med udførelsen af tjenesten fik, hvorfor der ved afgørelse af denne sag må henvises til borgerlig straffelov § 152, som vedlægges i kopi.

..."

I en skrivelse af 18. juni 1989 til A's sagsbehandler i K Kommune beskrev han handlingsforløbet omkring sin tidligere kones flytning samt hans kontakt med socialforvaltningen således:

"...

Du har også ønsket oplyst det nøjagtige beløb for bidrag til (B og C). Det er henholdsvis 3.500 kr. pr. måned og 3.696 halvårligt.

Dette fremgår også af skrivelse fra Statsamtet til (K) kommune, dateret 8. juni 1989. Statsam-

tet har i overensstemmelse med god forvaltningsskik sendt mig oplysning om indholdet af denne skrivelse. Jeg har allerede fortalt dig, at jeg ikke er i stand til at betale disse bidrag, eftersom de overstiger hvad hele familien indtil nu har haft til rådighed. . . ..

. . ..

Derfor vil jeg endnu en gang fortælle, hvad mine henvendelser til forvaltningen har handlet om, også denne gang bliver det skriftligt, da mine henvendelser indtil nu for en stor del er blevet overhørt, misforstået eller slet ikke forstået.

Det startede med, at min kone den 12/4 gik hjemmefra medbringende vor yngste søn. Jeg spurgte mig for hos de to efterladte sønner og de svarede modstræbende at deres mor faktisk var flyttet. De tog det pænt, men de har jo også prøvet det før. De sagde først at de ikke vidste hvorhen, men det blev til at de alligevel vidste at det var i (X-by). De vidste ikke hvor i (X-by), det var hos nogen, hun kendte, og de havde fået besked på ikke at sige noget. Loyalitet over for mor er jo en god ting og når det ikke drejede sig om at flakke nedtrykt om o.s.v., slog jeg mig foreløbig til tåls med det. I løbet af en dag eller to lykkedes det at få et telefonnummer ud af en af drengene. Nummeret førte til (D), hvor det trods alt lykkedes at etablere så meget kontakt via de ansatte at det efter et par uger var lykkedes at låne (C) hjem en lørdag og senere flere dage ad gangen.

Det var først (K) kommunes anmodning om at Statsamtet skulle sætte mig i bidrag, dateret 12. maj, der fortalte mig at socialforvaltningen i (K-by) havde noget at gøre med at et af mine børn mangler herhjemme. Man har vist lov at formode at socialforvaltningen i (K-by) ikke uden grund sætter sig i så store udgifter at de indkvarterer folk i noget der ligner et krisecenter med mindre der er grund til at tro at (B og C's) velfærd er truet.

Jeg var interesseret i at høre, hvad det var, der fik socialforvaltningen til at medvirke til at unddrage mig forældremyndigheden over (C) uden høring og uden så meget som at give besked. Hvis der for eksempel lå anklager om vold eller vanrøgt som kunne tilbagevises, ville de være nyttige i en ægteskabssag. Jeg rettede derfor henvendelse til socialforvaltningen og blev henvist til at tale med dig, (F).

Det kom der ikke meget andet ud af end at du viste stor interesse for hvordan det dog skulle gå når vor mor ikke var der til at tage sig af os. Var det dog ikke hårdt, skulle du mon ikke forhøre dig om, hvordan det gik (G) i skolen, osv.

Så snart jeg kom ind på det, jeg var kommet for, gik det ikke så nemt, jeg ville gerne vide, hvilke oplysninger (B) havde brugt for at sikre sig kommunal støtte og jeg ville gerne vide hvorfor man ikke havde underrettet mig om indkvarteringen. Selv anholdte forbrydere har dog den beskyttelse at man underretter deres pårørende. Endvidere ville jeg gerne vide datoen for (B's) første henvendelse i den sag.

Du lovede at undersøge sagen, men ville ikke love noget svar, det kunne være fortroligt osv.

Jeg bad om svar eller skriftligt, begrundet afslag, som foreskrevet i forvaltningsloven eller loven om offentlighed i forvaltningen. Efter et par telefoniske rykkere fik jeg en "fremsendes uden anden følgeskrivelse", hvori stod at svarskrivelse ville blive fremsendt senere. Da denne svarskrivelse ankom viste den sig ikke at være en besvarelse og heller ikke et begrundet afslag. En begæring om aktindsigt skal efterkommes eller afslås inden 10 dage. Det tog socialforvaltningen i (K-by) 13 dage at præstere en firelinjers omfortolkning eller bortforklaring. Jeg har klaget til socialforvaltningen i (K-by) over manglende overholdelse af lovens frist for afslag. Dette både telefonisk og ved møde med (E) torsdag den 1. juni.

De fire linier kom i øvrigt efter at dette møde var aftalt.

Socialforvaltningen har den 2. juni sendt mig afslag på anmodningen, men vælger at lade som anmodningen er fremsat den 1. juni og ikke den 18. maj. Afslaget mangler henvisning til den lovtekst, som skulle forbyde socialforvaltningen at efterkomme min begæring. Både forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen nævner at den gode gamle tavshedspligt ikke kan bruges som nogen begrundelse for afslag.

Socialinspektøren slutter sit brev med at beklage og forklare den "lange behandlingstid". Jeg har ikke på noget tidspunkt klaget over lang behandlingstid. Jeg havde ikke på det tidspunkt anmodet om at få behandlet noget som helst. Jeg havde begæret aktindsigt og klaget over at lovens frist på 10 dage ikke blev overholdt. Det blev præciseret for socialinspektøren både telefonisk og ved mødet den 1. juni.

Jeg klagede ved samme lejlighed over at du viste dig mere interesseret i at samle oplysnin-

ger end at give dem. Det syntes jeg var spild af tid eftersom jeg ikke var kommet for at blive pylret om. Jeg blev forsikret at det skam var din pligt at være så interesseret og at råde og vejlede også selv om jeg ikke fremsatte ønske om det.

. . ..

Det er svært for mig at afgøre om det er uvilje eller en uovervindelig forståelseskløft. Hvis du skønner at samarbejdet fortsat vil være lige så trægt og svært som jeg tror, vil jeg foreslå at du lader dig afløse som min sagsbehandler. Der må da være nogen, som ville føle sig mindre belastet.

I lyset af disse mange "misforståelser" mener jeg det vil være klogest at anke:

1. Socialforvaltningens afslag på ønskede oplysninger,

2. Socialforvaltningens afvisning af min påstand om at jeg burde være underrettet om (C's) indkvartering i (Y-by).

3. Socialforvaltningens ret til at bede om at få mig pålagt bidragspligt.

§ 8 i bistandsloven siger for mig at se, at det offentlige kan gøre krav gældende mod mig for bidrag *som jeg er pålagt* og har forsømt og som det offentlige derfor har måttet lægge ud. På tidspunktet for anmodningen var jeg ikke meddelt påbud om noget bidrag.

. . ."

Denne skrivelse videresendte kommunen til Det Sociale Ankenævn for Z Amt som en klage over afgørelsen af 2. juni 1989. I videresendelsesskrivelsen anførte kommunen følgende:

". . .

Sagen har været til genbehandling i forvaltningen den 20. juni, hvor det blev besluttet at fastholde, at man ikke kan videregive oplysninger afgivet af hustruen til egen sagsbehandler i forbindelse med samlivsophævelse under forudsætning af at disse oplysninger ikke videregives til andre.

Vedr. punkt 2 kan tilføjes, at hustruen også har forældremyndighed over (C) og derfor har ret til at lade sig indkvartere sammen med (C) i forbindelse med samlivsophævelse.

Vedr. punkt 3 kan henvises til punkt 9 i cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser, hvor det pålægges det sociale udvalg at rette henvendelse til øvrigheden om fastsættelse af bidrag.

. . ."

Ankenævnet videresendte klagen til Socialministeriet for så vidt angik spørgsmål om "forsorgens udøvelse" samt behandlingen af A's anmodning om aktindsigt.

I en skrivelse af 28. december 1990 meddelte Socialstyrelsen (nu Socialministeriet) A derpå følgende:

". . .

Efter lov om offentlighed i forvaltningen § 12, stk. 1, nr. 2 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private herunder økonomiske forhold. Socialstyrelsen kan derfor ikke udtale sig imod, at der ikke er givet Dem aktindsigt i Deres hustrus sag, der efter Socialforvaltningens afgørelse af 2. juni 1989 vedrører dennes økonomiske og sociale forhold.

Man skal dog henlede opmærksomheden på bestemmelsen i lov om offentlighed i forvaltningen § 4, stk. 2, hvorefter den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom.

Socialstyrelsen er ikke på det foreliggende grundlag i stand til at afgøre om Deres personlige forhold er nævnt i Deres hustrus sag, og De kan evtl. under henvisning til bestemmelsen anmode Socialforvaltningen om at give Dem aktindsigt i det omfang dette er tilfældet. Heller ikke offentlighedslovens § 4, stk. 2 giver Dem således ret til at få aktindsigt i andet end egne personlige forhold.

Man skal endelig erklære sig enig i, at afgørelsen om Deres ret til aktindsigt skulle være truffet inden 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Da, der i det konkrete forhold kun foreligger en kort overskridelse af fristen, dvs. på 3 dage foretager man sig dog ikke videre i denne forbindelse.

Socialstyrelsen har som social tilsynsmyndighed ingen hjemmel til at ændre en kommunal afgørelse og har ingen sanktionsmuligheder overfor kommunen, jf. Socialministeriets vejledning af 11. januar 1988 om klageregler og tilsyn på det sociale område.

. . ."

I klagen til mig gjorde A gældende, at Socialstyrelsen burde have påtalt, at kommunen ikke havde imødekommet hans anmodning om aktindsigt samt burde have underrettet ham om indkvarteringen af hans søn i institutionen D.

K Kommune henholdt sig i en udtalelse af 15. juli 1991 til skrivelsen til det sociale ankenævn.

Socialministeriet har i en udtalelse af 3. april 1991 udtalt sig på følgende måde:

"...

I denne anledning skal Socialministeriet bemærke, at det overordnede ressorttilsyn, som efter almindelige statsretlige principper påhviler Socialministeriet, og som indtil den 1. januar 1991 tillige fremgik af den sociale styrelseslov, ikke indebærer, at Socialministeriet har kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag om foranstaltninger efter bistandsloven – herunder spørgsmålet om aktindsigt til den berørte persons ægtefælle.

Socialstyrelsens udtalelse i sagen falder derfor uden for rammerne af dette tilsyn.

Vi skal endelig henvise til, at det manglende over- og underordnelsesforhold mellem Socialministeriet og de enkelte kommuner bevirker, at Socialministeriet ikke i almindelighed har ret til at indhente akterne i konkrete personsager."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"1) *Underretning om Deres barns opholdssted.*

Det fremgår af sagen, at De, da Deres ægtefælle tog ophold på (D), sammen med hende havde forældremyndigheden over (C). Ifølge § 7 i myndighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985) har forældremyndighedens indehaver pligt til at "drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesser og behov". Forældremyndigheden udøves i fællesskab, men kan bringes til ophør i medfør af lovens § 10, som har følgende indhold:

"**§ 10.** Lever forældre, der har fælles forældremyndighed, ikke sammen, eller agter en af dem at ophæve samlivet, kan enhver af dem kræve, at den fælles forældremyndighed skal ophøre.

Stk. 2. Forældrene kan med statsamtets godkendelse aftale, hvem af dem der skal have forældremyndigheden alene. Aftalen godkendes, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet.

Stk. 3. Er forældrene uenige, eller nægtes godkendelse af deres aftale, afgør retten under særligt hensyn til hvad der er bedst for barnet, hvem af forældrene der skal have forældremyndigheden alene."

Retten kan i henhold til § 18 og § 19 træffe midlertidig afgørelse om forældremyndigheden. § 18 har følgende indhold.

"**§ 18.** Er der anlagt retssag om forældremyndigheden, kan retten efter anmodning ved kendelse bestemme, hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen. Afgørelsen gælder, indtil der foreligger en dom, der kan fuldbyrdes, og bortfalder, hvis sagen hæves eller afvises."

Bistandsloven indeholder i kap. VIII bestemmelser, som fastsætter særlige retssikkerhedsgarantier, såfremt et barn anbringes uden for hjemmet uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Bestemmelserne må forstås således, at samtykke skal foreligge fra begge forældre, hvis der er fælles forældremyndighed, før disse særlige bestemmelser kan bringes i anvendelse. § 127 i bistandsloven indeholder hjemmel til, at formanden for det særlige udvalg, der træffer afgørelse om tvangsfjernelse af børn, træffer beslutning på udvalgets vegne om "foranstaltninger, som af hensyn til barnets velfærd ikke kan opsættes ..."

Straffelovens § 215 indeholder følgende bestemmelse:

"**§ 215.** Den, som unddrager en person under 18 år forældres eller anden rette vedkommendes myndighed eller forsorg eller bidrager til, at han unddrager sig sådan myndighed eller forsorg, straffes efter reglerne i § 261."

Myndighedsloven sammenholdt med bistandslovens kap. VIII og straffelovens § 215 må forstås således, at beslutninger om et mindreårigt barns opholdssted træffes af forældremyndighedens indehaver, medmindre der undtagelsesvis træffes anden bestemmelse i henhold til bistandslovens kap. VIII. Kan forældre ikke blive enige, kan den fælles forældremyndighed ophæves på den i myndighedsloven foreskrevne måde.

(C's) ophold på (D) blev ikke besluttet af kap. VIII-udvalget i henhold til bistandslo-

ven, men blev foranstaltet på foranledning af (B), som også havde forældremyndigheden.

(K) Kommune ydede støtte til opholdet i henhold til bistandsloven og traf for så vidt ikke formel afgørelse om barnets opholdssted.

Af sagens akter fremgår, at kommunen var bekendt med, at De og (B) var gift, at (C) var deres fælles barn, samt at De og hun boede sammen indtil samlivsophævelsen den 12. april 1989. Kommunen måtte på denne baggrund gå ud fra, at De også havde del i forældremyndigheden over (C). Det havde efter min mening været bedst stemmende med principperne i myndighedsloven samt de øvrige foran omtalte regler, om kommunen havde underrettet Dem om beslutningen om at yde støtte til (C's) ophold uden for hjemmet. Samtidig havde det været naturligt, om kommunen, såfremt der havde vist sig uenighed mellem Dem og (B) om (C's) opholdssted, havde vejledt Dem og hende om reglerne i myndighedslovens §§ 10 og 18 samt i givet fald truffet beslutning om (C's) opholdssted i medfør af kap. VIII i bistandsloven.

At kommunens første underretning til Dem om, at kommunen ydede støtte til, at (C) opholdt sig på institution, var en kopi af kommunens anmodning til statsamtet om fastsættelse af bidrag i henhold til bistandslovens § 8, må efter min mening karakteriseres som højst ukorrekt og sårende.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Socialstyrelsen forholdt sig i skrivelsen af 28. december 1990 ikke udtrykkeligt til Deres klage over, at De ikke var blevet underrettet om, at kommunen ydede støtte til (C's) ophold på (D). Styrelsen burde efter min mening have taget stilling også til dette spørgsmål og påtalt over for (K) Kommune, at De først fik underretning i forbindelse med ansøgningen om bidragsfastsættelse.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse.

2) *Aktindsigt.*

a) Det fremgår af sagen, at De to gange – den 18. maj 1989 og den 1. juni 1989 – bad om at få oplysninger om sagen vedrørende (B og C's) anbringelse på (D).

Ansøgningen må bedømmes på grundlag af kap. 4 i forvaltningsloven samt offentlighedsloven.

Begge regelsæt indeholder en hovedregel om, at en henvendelse fra en borger om at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag i den offentlige forvaltning skal imødekommes, medmindre der i loven er gjort undtagelse fra denne ret til aktindsigt (forvaltningslovens § 9 og offentlighedslovens § 4).

Adgangen til partsaktindsigt i henhold til kap. 4 i forvaltningsloven er væsentligt mere omfattende, specielt i sager med personoplysninger, end adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Partsaktindsigt har 'den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", jf. § 9, stk. 1, i forvaltningsloven. Det fremgår af lovens forarbejder, at en part er den, der må antages at have en individuel, væsentlig og retlig interesse i sagens udfald.

Socialstyrelsen gik i skrivelsen af 28. december 1990 uden nærmere undersøgelse af de pågældende sager ud fra, at Deres henvendelser skulle bedømmes efter offentlighedsloven og har således lagt til grund, at De ikke kunne anses for part i sagen. Efter min mening kan denne fastlæggelse af Deres status i forhold til sagen ikke uden videre tiltrædes. Som anført under 1) havde De sammen med (B) forældremyndigheden over (C) og måtte i hvert fald anses for part i forhold til kommunens beslutning om at yde støtte til (C's) ophold på institution. For så vidt de udbedte oplysninger drejede sig om denne del af sagen, skulle ansøgningen derfor være bedømt på grundlag af forvaltningslovens kap. 4.

b) For så vidt angik oplysninger vedrørende støtte til (B), er jeg enig i, at Deres henvendelse måtte vurderes på grundlag af offentlighedsloven, idet De ikke kunne antages at være part i forhold til denne del af sagen. Som påpeget af Socialstyrelsen omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. – Der gælder dog ifølge lovens § 4, stk. 2, den undtagelse, at den, "hvis personlige forhold er omtalt i et dokument" med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14,

kan forlange "at blive gjort bekendt med oplysningerne herom".

I Deres skrivelse af 18. juni 1989 til (K) Kommune gjorde De udtrykkeligt opmærksom på, at De ønskede at få oplyst, om der forelå "anklager om vold eller vanrøgt", dvs. oplysninger om Dem og Deres behandling af (C). Kommunen burde derfor have taget stilling til, om der forelå sådanne oplysninger i den del af sagen, der vedrørte (C), samt vurderet, om De i givet fald havde krav på en ekstrakt heraf i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 2.

c) I skrivelsen af 2. juni 1989 til Dem henviste (K) Kommune mere generelt til en tradition i dansk forvaltningsret for tavshedspligt, jf. straffelovens § 152. Jeg må forstå, at kommunen har den generelle opfattelse, at tavshedspligten går forud for reglerne om aktindsigt. I den anledning skal jeg henvise til, at det i § 9, stk. 2, i forvaltningsloven er bestemt, at tavshedspligtsbestemmelser ikke begrænser pligten til at give aktindsigt efter kapitel 4 i loven. Af § 14 i offentlighedsloven fremgår, at den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandslovgivningen ikke begrænser pligten til at meddele aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Kommunens henvisning til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152 var således uberettiget.

d) Det fremgår af ovenstående, at kommunens stillingtagen til Deres anmodning om aktindsigt blev truffet på grundlag af en fejlagtig retsopfattelse. Dette forhold har bevirket, at en række relevante retlige vurderinger ikke er blevet foretaget, og at der derfor ikke har foreligget en stillingtagen til, om De kunne få partsaktindsigt i en del af sagen eller egen access i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 2. Jeg finder dette forhold særdeles beklageligt.

Jeg har gjort (K) Kommune bekendt med min opfattelse. Jeg har derudover henstillet til kommunen, at den genoptager sagen til ny behandling og meddeler Dem en ny afgørelse om aktindsigt på baggrund af det, jeg har anført foran.

Socialstyrelsen vurderede i skrivelsen af 28. december 1990 alene aktindsigtsspørgsmålet på grundlag af offentlighedsloven. Styrelsen burde efter min mening yderligere have vurderet, om De i kraft af Deres forældremyndighed havde ret til oplysninger i henhold til kap. 4 i forvaltningsloven. Styrelsen burde have henledt kommunens opmærksomhed herpå og henstillet, at kommunen nu tog stilling hertil. Tilsvarende burde styrelsen have henstillet til kommunen, at den undersøgte, om De havde krav på oplysninger i henhold til § 4, stk. 2, hvis mulige betydning styrelsen selv pegede på.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse.

3) *Socialstyrelsens tilsynspligt.*

I udtalelsen af 3. april 1991 til mig har Socialministeriet meddelt, at styrelsens udtalelse af 28. december 1990 faldt uden for rammerne af det sociale tilsyn.

På tidspunktet for Socialstyrelsens udtalelse i sagen gjaldt § 22 i den sociale styrelseslov. Bestemmelsen havde følgende indhold:

"**§ 22.** Socialministeren fører tilsyn med kommunernes og amtskommunernes socialvæsen og med offentligt støttede eller anerkendte institutioner, der virker inden for det sociale område."

Med virkning fra den 1. januar 1991 ophævedes bestemmelsen. Socialministeriet har i vejledning nr. 155 af 9. september 1991 om tilsyn på Socialministeriets område beskrevet ministeriets tilsynsforpligtelser således:

"Efter almindelige stats- og forvaltningsretlige principper har den centrale myndighed på de forskellige lovområder – vedkommende ministerium eller styrelse – en ulovbestemt pligt til at føre et vist tilsyn med det pågældende lovområde.

For Socialministeriets vedkommende gælder således et generelt ressorttilsyn, selv om bestemmelsen i den sociale styrelseslovs § 22 om det særlige sociale tilsyn er blevet ophævet.

..."

Pligten og den dertil knyttede beføjelse for Socialministeriet til at føre tilsyn med kommunal administration af sociallovgivningen var hverken før den 1. januar 1991 eller efter den nugældende retstilstand afgrænset præcist. Det må dog antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit

ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan også afgives med udgangspunkt i konkrete sager, blot det sker med respekt af såvel andre myndigheders herunder rekursinstansers kompetence som eventuelt modstående private interesser, der ikke har været inddraget i ministeriets behandling af sagen.

Styrelsens skrivelse af 28. december 1990 angav udtrykkeligt at være af vejledende karakter og beskæftigede sig på et generelt plan med forholdet mellem den forelagte situation og de relevante regler.

På denne baggrund finder jeg ikke, at styrelsens udtalelse kan antages at falde uden for rammerne af tilsynsforpligtelsen i henhold til den dagældende § 22 i den sociale styrelseslov. En sådan udtalelse ville efter min opfattelse også efter den 1. januar 1991 kunne afgives som et led i ministeriets ressorttilsyn.

Det tilføjes, at det efter min opfattelse ligger inden for tilsynsforpligtelsen over for en kommune at gøre opmærksom på klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder eller at sørge for, at sådanne spørgsmål bliver forelagt andre myndigheder, der kan påtale forholdet, f.eks. det kommunale tilsyn.

Det er på denne baggrund, jeg foran under 1) og 2) har udtalt kritik i anledning af, at Socialstyrelsen i skrivelsen af 28. december 1990 undlod at tage stilling til Deres klage over, at De ikke blev inddraget i sagen om støtte til (C's) ophold på institution, ligesom jeg har kritiseret styrelsens stillingtagen til aktindsigtsspørgsmålet."

15-2. Erstatning uden for kontraktforhold 21.2 – 32.3. - Forvaltningsret 114.3 – 261.1. Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse.

A klagede over afgørelser fra Arbejdsskadestyrelsen (ASK) og Den Sociale Ankestyrelse (DSA) om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom.

A havde bl.a. været udsat for opløsningsmidler i en periode under arbejde som laborant i virksomheden B. A gjorde gældende, at da der ikke længere fandtes materiale vedrørende virksomheden B til belysning af A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det lægges til grund, at A's lidelse var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, medmindre B eller ASK kunne bevise, at A ikke havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afgørelserne og bemærkede, at arbejdsskadeforsikringslovens § 10 ikke var relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt den sygdom, A havde pådraget sig, skulle anses som en erhvervssygdom. Ombudsmanden fandt imidlertid, at DSA burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende - fremsat i klageskrivelsen til DSA – om, at virksomheden B og ASK havde bevisbyrden for, at A's lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, jf. begrundelseskravet i § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse og forvaltningslovens §§ 22 og 24. Ombudsmanden fandt dog ikke at burde foretage videre i den anledning, da han ikke kunne tilslutte sig A's anbringende. (J. nr. 1991-754-031).

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A fra 1960-66 var beskæftiget som matros. I den forbindelse arbejdede han 2/3 af tiden med vedligeholdelsesmaling af skibe, hvor der altid anvendtes opløsningsmiddelbaserede malinger uden brug af beskyttelsesmaske.

Fra 1966-67 var A værnepligtig i marinen, og fra 1967 og frem til 1969 var han i 3 måneder ansat hos C som arbejdsmand i bagagetransporten og derefter som arkivassistent hos D.

I 1969 var A i 3 måneder ansat som kontorassistent og derefter frem til 1971 i postsorteringen hos E. I perioden 1967-71 var A ikke i særlig grad udsat for kemisk eller fysisk belastning.

Fra 1971-78 var A ansat hos B som laborant. I forbindelse med laboratoriearbejdet var A næsten dagligt udsat for opløsningsmidler. Det var oplyst, at alle arbejdsrum var tilstrækkeligt ventilerede. A ophørte med at arbejde som laborant, da virksomheden lukkede i 1978.

Derefter arbejdede A med administrativt arbejde hos G, indtil han blev afskediget i 1988.

Under arbejdet som matros udviklede A en kraftig hovedpine, svimmelhed samt en påfaldende træthed. Hovedpinen forværredes i perioden 1971-78, hvor han arbejdede som laborant.

I perioden fra 1978-88 havde A ikke været udsat for arbejdsmiljøforhold, der kunne forværre denne tilstand.

I årene før arbejdsophøret hos G havde A i stigende grad haft svært ved at klare hverdagen. Humøret var dårligt, og der havde været hukommelsesproblemer, søvnløshed og koncentrationsbesvær.

I december 1988 blev han henvist til undersøgelse for depression eller demens hos en speciallæge i psykiatri. I statusbedømmelse af 4. august 1989 udtalte speciallægen, at der var en begrundet mistanke om, at A havde en stærkt fremadskridende intellektuel reduktion.

På baggrund af A's arbejdsforløb og deraf følgende mistanke om udsættelse for organiske opløsningsmidler, henviste speciallægen A til arbejdsmedicinsk afdeling.

Statusbedømmelsen henviste endvidere til en klinisk psykologisk undersøgelse af A, foretaget i samarbejde mellem social- og sundhedsforvaltningen og en psykolog. Undersøgelsen konkluderede, at A var middelsvært til svært intellektuelt reduceret. Ved en senere undersøgelse fandt psykologen tegn på synsforstyrrelser.

A blev undersøgt på neurologisk afdeling. Undersøgelsen viste ingen betydelige motoriske forstyrrelser, og en CT-scanning viste normale forhold.

A blev undersøgt på arbejdsmedicinsk afdeling. Undersøgelsen konkluderede, at A havde kroniske symptomer på en opløsningsmiddelforgiftning efter udsættelse for 11 år siden.

A blev tilkendt højeste førtidspension. I den forbindelse havde en lægekonsulent bemærket, at det var noget usikkert, om A havde kronisk hjerneskade på grund af udsættelse for opløsningsmidler.

A's lidelse blev anmeldt til Sikringsstyrelsen (nu Arbejdsskadestyrelsen).

Arbejdsskadestyrelsen meddelte A følgende afgørelse:

"Tilfældet kan ikke anerkendes som arbejdsskade.

I sagen foreligger oplysninger fra (S) Sygehus, (X-by).

Afgørelsen har følgende begrundelse:

Det fremgår af oplysningerne, at De har sejlet som matros fra 1960-1968 og at De har arbejdet som laborant fra 1972-1978, og fra 1978-1988 har haft kontorarbejde hos (G).

For at en lidelse kan anerkendes som erhvervssygdom, skal den stå på fortegnelsen over erhvervssygdomme. Det er i så fald ikke nok, at der har været tale om en skadelig påvirkning nævnt i fortegnelsen. De skadelige stoffer skal også i *styrke* og med hensyn til *tidspunktet* for påvirkningen vise en sammenhæng mellem arbejdet, stofferne og lidelsen. Således skal sygdomsbilledet svare til det *gængse* sygdomsbillede af den pågældende lidelse. Endelig må det ikke være overvejende sandsynligt, at lidelsen skyldes andet end arbejdet.

Efter det oplyste har De arbejdet med opløsningsmidler i så beskedent omfang, at De ikke efter almindelig medicinsk erfaring kan have pådraget Dem en sygdom, der er omfattet af erhvervssygdomsfortegnelsen."

A påklagede afgørelsen til Den Sociale Ankestyrelse. A begrundede klagen med følgende:

"Arbejdsskadestyrelsen oplyser om årsagen til sin afvisning: "Efter det oplyste har De arbejdet med opløsningsmidler i så beskedent omfang, at De ikke efter almindelig medicinsk erfaring kan have pådraget Dem en sygdom, der er omfattet af erhvervssygdomsfortegnelsen".

Denne formulering dækker over, at oplysningerne om udsættelsen for opløsningsmidler udelukkende stammer fra patienten selv, som anført i vor erhvervsanamnese af 2.10.89.

Jeg har forsøgt at få bekræftet oplysningerne ved henvendelse til Arbejdstilsynet, men det viser sig, at såvel Arbejdstilsynskredsen som Direktoratet for Arbejdstilsynet ikke længere har akter vedr. den pågældende virksomhed (B) fra perioden 1971-78.

Da der således foreligger en situation, hvor det ikke kan afvises, at der har været tale om en opløsningsmiddeludsættelse må det være arbejdsgiveren, der skal bevise, at der ikke har

været tale om en relevant opløsningsmiddeludsættelse."

Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte Arbejdsskadestyrelsens afgørelse med samme begrundelse.

I klagen til mig gjorde A gældende, at da materialet vedrørende B ikke længere fandtes og derfor ikke kunne belyse A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det på det foreliggende grundlag antages, at A's lidelse var erstatningsberettiget i arbejdsskadeforsikringslovens forstand, medmindre arbejdsgiveren eller Arbejdsskadestyrelsen kunne bevise, at A *ikke* havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

A gjorde endvidere opmærksom på, at ankestyrelsen i sin afgørelse ikke havde taget stilling til ovennævnte synspunkt, der blev forelagt ankestyrelsen i A's klage.

Den Sociale Ankestyrelse bemærkede i en udtalelse til mig følgende:

"...

I skrivelse af 6. maj 1991 har overlæge (H) bl.a. kritiseret Ankestyrelsens manglende stillingtagen til spørgsmål rejst i anken. I anken har (H) således anført, at det bør påhvile arbejdsgiveren at bevise, at (A) ikke har været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkeligt omfang.

Spørgsmålet har særlig betydning i denne sag, eftersom (B) standsede produktionen for år tilbage. Endvidere har det ikke været muligt at indhente oplysninger om arbejdet på virksomheden hos Arbejdstilsynet.

Ankestyrelsen skal beklage, at der i afgørelsen af 23. april 1991 ikke er taget stilling til dette spørgsmål.

Ifølge almindelige forvaltningsretlige regler påhviler det forvaltningsmyndigheden at tilvejebringe alle relevante oplysninger til belysning af sagen. Ved afgørelsen af sagen har Ankestyrelsen imidlertid som anført lagt vægt på, at lidelsen først har udviklet sig efter eksspositionens ophør.

Ankestyrelsen skal i denne forbindelse yderligere henvise til, at formodningsreglen i lovens § 10, stk. 2, ikke gælder spørgsmålet om, hvorvidt den skadelidte under arbejdet har været udsat for en skadelig påvirkning, der kan fremkalde sygdommen. Dette må godtgøres på sædvanlig måde, det vil sige der må være rimelig sandsynlighed for, at udsættelsen har fundet sted. Såfremt en sådan sandsynlighed er godtgjort, gælder den lovbestemte formodning for, at sygdommen skyldes denne påvirkning under arbejdet."

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"1) *Afgørelsens indhold:*

Den Sociale Ankestyrelses afgørelse er truffet på grundlag af §§ 9 og 10, stk. 1 og 2, i lov om arbejdsskadeforsikring sammenholdt med Arbejdsskadestyrelsens fortegnelse over erhvervssygdomme. §§ 9 og 10, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

"**§ 9.** Ved arbejdsskade forstås i loven:

1) ulykkestilfælde, som skyldes arbejdet eller de forhold, hvorunder dette foregår.

2) skadelige påvirkninger af højst nogle få dages varighed, som skyldes arbejdet eller de forhold, hvorunder dette foregår, eller

3) erhvervssygdomme og andre sygdomme som nævnt i § 10."

'**§ 10.** Som erhvervssygdom anses sygdomme, som efter medicinsk og teknisk erfaring er forårsaget af særlige påvirkninger, som bestemte persongrupper gennem deres arbejde eller de forhold, hvorunder dette foregår, er udsat for i højere grad end personer uden sådant arbejde. Chefen for sikringsstyrelsen fastsætter, hvilke sygdomme der kan anses for erhvervssygdomme. Det kan herved bestemmes, at sygdomme kun anses for erhvervssygdomme, når de er forårsaget af arbejde i bestemte arbejdsområder eller andre særlige vilkår er opfyldt.

Stk. 2. En person, der har pådraget sig en erhvervssygdom, har krav på ydelser efter loven, medmindre det anses for overvejende sandsynligt, at pågældendes sygdom skyldes andre forhold end de erhvervsmæssige."

Ankestyrelsen har i sin afgørelse lagt vægt på oplysningerne om omfanget af og tidspunktet for udsættelsen, og at (A's) lidelse er opstået på et senere tidspunkt end udsættelsen sammenholdt med den almindelige medicinske erfaring om opløsningsmiddelforgiftnings opståen.

Afgørelsen beror således på en lægelig vurdering. En sådan afgørelse kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet, at der forelig-

ger sådanne omstændigheder, at det kan give mig grundlag for kritik.

Det bemærkes, at bestemmelsen i § 10 i arbejdsskadeforsikringsloven som anført af Den Sociale Ankestyrelse vedrører følgevirkninger af en påvist erhvervssygdom, og den er således ikke relevant i forbindelse med afgørelsen af, om (A) har pådraget sig en opløsningsmiddelforgiftning.

2) *Den Sociale Ankestyrelses begrundelse:*

Den Sociale Ankestyrelse er forpligtet til at ledsage sine afgørelser af en begrundelse, jf. § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse samt forvaltningslovens § 22.

Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det følger af dette krav, at en myndighed, hvor der foreligger flere fortolkningsmuligheder, må anføre indholdet af den fortolkning, der er blevet lagt til grund for afgørelsen, jf. Juridisk Grundbog,bind 4, 4. udgave, s. 173.

I klageskrivelsen af 27. september 1990 til Den Sociale Ankestyrelse gjorde A gældende, at det som følge af at akterne i arbejdstilsynssagen ikke længere kan tilvejebringes, må være arbejdsgiveren eller Arbejdsskadestyrelsen, der har bevisbyrden for, at (A) ikke har pådraget sig en opløsningsmiddelforgiftning.

Denne opfattelse, som jeg må forstå, (A) støtter på § 10, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven, er jeg som anført foran under 1) ikke enig med ham i.

Det forhold, at (A) påberåbte sig synspunktet, bevirkede imidlertid, at der for Den Sociale Ankestyrelse forelå flere fortolkningsmuligheder omkring § 10, stk. 2, og Den Sociale Ankestyrelse burde derfor efter min mening i skrivelsen af 23. april 1991 udtrykkeligt have taget stilling til dette anbringende.

Jeg har gjort Den Sociale Ankestyrelse bekendt med min opfattelse.

Den Sociale Ankestyrelse har senere – i udtalelsen af 15. oktober 1991 til mig – forholdt sig til synspunktet. Under hensyn hertil, og til, at jeg som anført foran under 1) ikke kan tilslutte mig (A's) fortolkning af § 10, stk. 2, finder jeg ikke at burde foretage videre i anledning af denne fejl."

15-3. **Almindelige emner 3. – Erstatning uden for kontraktforhold 21.2 – 32.3. – Forvaltningsret 12.2 – 261.1.**
Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis.

Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette. (J. nr. 1990-1656-031).

A klagede til mig over Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 9. april 1990, hvorved ankestyrelsen afgjorde hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne.

Det fremgik af sagen, at A var opvokset i Pakistan. Efter endt skolegang fik A arbejde i faderens firma, der solgte sportsudstyr. I 1970 flyttede A til Danmark med sin familie.

Fra 1970-73 var A ansat hos B som lagerarbejder. Han arbejdede ikke der med opløsningsmidler.

Fra 1973-76 arbejdede han hos C med fræsningsarbejde.

Fra 1976-77 var A ansat hos D, hvor arbejdet bestod i prægning af plastsprøjter med farver. Efter en kort arbejdsløshedsperiode blev han igen ansat hos D, hvor arbejdet bestod i at afvaske maskiner og fylde farver på trykkerimaskiner. Han blev herunder udsat for xylen og cyklohexanon, der er organiske opløsningsmidler.

I september 1983 begyndte A at føle sig utilpas, han fik trykken i maven, diarré, opkastninger og hovedpine, svimmelhed og tendens til at føle sig fjern. Tilstanden forværredes gradvist i løbet af 1983-84.

Den 2. oktober 1984 anmeldte A's læge tilfældet til Sikringsstyrelsen (nu Arbejdsskadestyrelsen).

Ved Sikringsstyrelsens afgørelser af 24. april 1984 og 1. juli 1987 fik A tilkendt erstatning for henholdsvis varigt men, svarende til en méngrad på 15%, og for tab af erhvervsevne på 15%.

Ved skrivelse af 9. april 1990 meddelte Den Sociale Ankestyrelse, at styrelsen fandt A berettiget til ménerstatning på 30% og erstatning for tab af erhvervsevne på 30%. Ankestyrelsen begrundede afgørelsen med følgende:

"Ankestyrelsen finder, at De er berettiget til en ménerstatning svarende til en méngrad på 30% og erstatning for tab af erhvervsevne på 30%.

Ankestyrelsen ændrer således Arbejdsskadestyrelsens afgørelse.

Ankestyrelsen har lagt til grund at udsættelsen for opløsningsmidler under Deres arbejde har udløst et latent anlæg for en hjernelidelse, der senere har udviklet sig til en svær intellektuel reduktion.

Ankestyrelsen finder således ikke, at tilstanden er opstået som følge af opløsningsmiddelforgiftningen, men at opløsningsmiddelforgiftningen har været en udløsende årsag.

Forløbet tyder på, at det drejer sig om et organisk psykosyndrom (Mb. Alzheimer). På det foreliggende grundlag har Ankestyrelsen ikke kunnet komme diagnosen nærmere.

Ankestyrelsen har anlagt det skøn, at De på tidspunktet, hvor sygdommen var kommet i udbrud, og De ikke længere var udsat for påvirkning fra organiske opløsningsmidler, var hjerneskadet i middelsvær grad svarende til en méngrad på 60%. Endvidere har Ankestyrelsen skønnet, at erhvervsevnetabet er 60%.

Ankestyrelsen har herefter anlagt den vurdering, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kan henføres til følgerne af opløsningsmiddelforgiftningen, medens resten er en følge af hjernelidelsen.

..."

I skrivelse af 2. maj 1990 anmodede A Den Sociale Ankestyrelse om bl.a. at uddybe ankestyrelsens bemærkninger om, at han led af et organisk psykosyndrom (Mb. Alzheimer), der ikke tidligere havde været omtalt i nogle af sagens akter, herunder de for ankestyrelsen foreliggende lægeerklæringer.

I skrivelse af 11. juni 1990 meddelte ankestyrelsen følgende vedrørende dette spørgsmål:

"I anledning af Deres brev af 2. maj 1990 meddeler man, at Ankestyrelsen ved afgørelsen lagde til grund, at udsættelsen for opløsningsmidler har udløst et latent anlæg for en hjernelidelse, der senere har udviklet sig til en svær intellektuel reduktion.

Ankestyrelsen har uddybet dette ved at anføre, at forløbet tyder på, at det drejer sig om et organisk psykosyndrom (Mb Alzheimer). Ankestyrelsen tilføjede at styrelsen på det foreliggende grundlag ikke kunne komme diagnosen nærmere.

Ankestyrelsen har således ikke stillet diagnosen Mb. Alzheimer, hvilket heller ikke er nødvendigt af hensyn til sagens afgørelse, men peger på at det organiske psykosyndrom måske kan være denne lidelse. En egentlig diagnosticering kan efter Ankestyrelsens opfattelse ikke foretages på grundlag af de stedfundne undersøgelser.

Der vedlægges en liste over Ankestyrelsens lægekonsulenter med kryds ud for de konsulenter der har deltaget ved sagens behandling."

I anledning af forbundets klage til mig udtalte ankestyrelsen i skrivelse af 27. maj 1991 følgende vedrørende sagen:

"...Som det fremgår af sagen har A været udsat for opløsningsmidler i perioden 1976-1984. Han har haft forgiftningssymptomer siden 1983.

Der er efter arbejdsophør konstateret en væsentlig forværring i tilstanden. Dette tyder ikke på at lidelsen er en følge af opløsningsmiddelforgiftning.

Dette underbygges af speciallæge (E's) erklæring af 30. november 1989, hvor speciallægen gør opmærksom på, at (A's) intellektuelle tilstand er yderligere forværret, men årsagen må siges at være ubekendt.

Forløbet tyder på, at det drejer sig om et organisk psykosyndrom (mb. Alzheimer). Hastigheden af demensudviklingen sandsynliggør at det drejer sig om denne lidelse, en demensudvikling der er helt uafhængig af tidligere udsættelse for opløsningsmidler. På det foreliggende grundlag har Ankestyrelsen ikke kunnet komme diagnosen nærmere. Mb. Alzheimer kan ikke anerkendes som en lidelse fremkaldt af udsættelse for opløsningsmidler. Men Ankestyrelsen har anlagt det synspunkt, at udsættelsen for opløsningsmidler under arbejdet har udløst et latent anlæg for en hjernelidelse, der senere har udviklet sig til en svær intellektuel reduktion."

Forbundet har i sin klage til mig særligt anført, at ankestyrelsen ikke burde have taget forbehold for den ikke diagnosticerede lidelse, hvortil halvdelen af A's varige mén og erhvervsevnetab henførtes, således at der ikke blev givet erstatning herfor.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"Efter de foreliggende oplysninger i sagen og Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 9. april 1990 må jeg forstå ankestyrelsen således, at (A's) lidelse ansås omfattet af erhvervssygdomsfortegnelsen (bekendtgørelse nr. 60 af 20. januar 1989 om fortegnelse over erhvervssygdomme i medfør af lovgivning om arbejdsskadeforsikring), og at bevisreglerne i arbejdsskadeforsikringslovens § 10, stk. 2, og § 13 følgeligt fandt anvendelse ved afgørelsen af (A's) erstatningsberettigelse.

Ankestyrelsen har i sin afgørelse samt i sine senere udtalelser givet udtryk for, at (A's) udsættelse for opløsningsmidler dels har medført en opløsningsmiddelforgiftning, dels har udløst et latent anlæg hos (A) for en

hjernelidelse, der senere har udviklet sig til en svær intellektuel reduktion. Efter det foreliggende må hjernelidelsen således antages ikke at have bestået forud for udsættelsen for organiske opløsningsmidler.

Ankestyrelsen har ved sin afgørelse fundet, at (A) ikke var berettiget til erstatning for den del af lidelsen, der blev anset som følge af den hjernelidelse, der blev udløst ved udsættelsen for opløsningsmidler.

I erhvervssygdomsfortegnelsen er fastsat nærmere bestemmelser om, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en sygdom kan anerkendes som en erhvervssygdom.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"§ 1. For at en sygdom kan anerkendes som erhvervssygdom, skal følgende generelle betingelser være opfyldt:

1) Den skadelige påvirkning skal styrkemæssigt og tidsmæssigt svare til de påvirkninger, for hvilke der er godtgjort en årsagsmæssig sammenhæng mellem påvirkning og sygdom.

2) Der skal være tale om et sygdomsbillede, der svarer til det sygdomsbillede, for hvilket der er godtgjort en årsagsmæssig sammenhæng mellem påvirkning og sygdom.

3) Der må ikke være oplyst forhold, der gør det overvejende sandsynligt, at sygdommen skyldes andre forhold end de arbejdsmæssige, jf. arbejdsskadeforsikringslovens § 10, stk. 2.

Stk. 2. Hvis der er faktorer, der ikke er arbejdsbetingede, men som antages at medvirke til sygdommen, anerkendes sygdommen som erhvervssygdom, idet der ved erstatningsudmålingen alene ydes erstatning for den del af sygdommen, der skyldes den erhvervsmæssige påvirkning."

Efter almindelige erstatningsretlige regler i dansk ret antages det, at en skadevolder kan gøres ansvarlig for skader, som skyldes særlige sygdomsanlæg hos en skadelidt, selv om sygdomsanlægget er medvirkende til, at der sker betydelige komplikationer eller eventuelt til skadelidtes død. Denne praksis er især beskrevet i Erstatningsansvarsloven med kommentarer, 2. udg. af Jens Møller og A. Vinding Kruse, s. 134 ff, 139 f og 142 f.

I arbejdsskadeerstatningssager er det fast praksis i Arbejdsskadestyrelsen og Den Sociale Ankestyrelse ved fastsættelse af erstatningsberettigelsen at tage hensyn til eventuelt forud bestående lidelser hos skadelidte, jf. Arbejdsskadeforsikringsloven med kommentarer ved Asger Friis og Ole Behn (1984), s. 188.

I den foreliggende sag har ankestyrelsen lagt vægt på et formodet særligt sygdomsanlæg hos skadelidte, der blev udløst ved (A's) arbejde med opløsningsmidler, og alene ydet erstatning for den del af sygdommen, der blev antaget at kunne henføres direkte til udsættelsen for opløsningsmidler.

På denne baggrund har jeg tidligere i anledning af en arbejdsskadesag gjort opmærksom på, at lovmedholdeligheden af Arbejdsskadestyrelsens og Den Sociale Ankestyrelses praksis kan give anledning til tvivl, jf. den af forbundet nævnte sag omtalt i FOB 1990.203.

Socialministeren fremsatte den 18. december 1991 et forslag til lov om forsikring mod følger af arbejdsskade. Lovforslaget indeholder i § 26 en bestemmelse af følgende indhold:

"§ 26. Erstatning efter §§ 30 og 32 [for tab af erhvervsevne] samt godtgørelse efter § 33 [for varigt mén] i denne lov fastsættes på grundlag af arbejdsskadens følger. Erstatningen kan således nedsættes eller efter omstændighederne bortfalde, hvis skadelidtes aktuelle lægelige og sociale situation ikke udelukkende kan henføres til arbejdsskaden."

[mine tilføjelser]

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

"...

4. Betydningen af forudbestående lidelse

Arbejdsskadestyrelsen/Ankestyrelsen har hidtil haft den praksis, at kun de følger, der kan tilskrives arbejdsskaden, anerkendes og kompenseres.

Ombudsmanden har rejst tvivl om lovmedholdeligheden af styrelsernes praksis og har blandt andet henvist til den almindelige erstatningsret.

Efter de almindelige erstatningsregler ydes der fuld erstatning, selv om der indtræder usædvanlige komplikationer, eller følgerne skyldes skadelidtes erhvervsevne allerede var nedsat, eller den forudbestående li-

delse med sikkerhed på et senere tidspunkt ville have medført i det væsentlige de samme følger af skaden.

En ændring af styrelsernes praksis, således at den kommer til at svare til de almindelige erstatningsretlige regler, vil betyde, at nogle skadelidte ikke får den erstatning, som de efter styrelsernes nuværende praksis er berettigede til, mens andre vil få erstatning for skadefølger, der ikke kan henføres til arbejdsskaden.

Det foreslås derfor, at den hidtidige praksis, hvorefter der alene ydes kompensation for de skadefølger, der kan henføres til arbejdsskaden, præciseres i loven.

..."

Lovforslaget er vedtaget.

På baggrund af dette lovforslag samt bemærkningerne hertil har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende den nævnte praksis, som myndighederne har fulgt i en meget lang periode, jf. for så vidt angår forudbestående lidelser, Folketingets Ombudsmands beretning, 1988, s. 178.

Som det fremgår af det anførte, har Den Sociale Ankestyrelse i (A's) sag anset en del af lidelsen begrundet i et særligt forhold hos (A) selv og ikke som en følge af udsættelsen for opløsningsmidler. Arbejdsskadeforsikringsloven indeholder i § 10, stk. 2, og § 13 særlige bestemmelser om bevisbyrden med hensyn til, om en lidelse skal anses som et udslag af en erhvervssygdom, samt hvornår et tab af erhvervsevne og et varigt mén skal anses at være en følge af en arbejdsskade. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

§ 10.

"*Stk. 2.* En person, der har pådraget sig en erhvervssygdom, har krav på ydelser efter loven, medmindre det anses for overvejende sandsynligt, at pågældendes sygdom skyldes andre forhold end de erhvervsmæssige."

'**§ 13.** Et påvist tab af erhvervsevne, et varigt mén eller en persons død anses at være en følge af arbejdsskaden, medmindre overvejende sandsynlighed taler herimod."

Det fremgår af ankestyrelsens udtalelse til mig af 27. maj 1991, at ankestyrelsen fandt, at forløbet tydede på, at (A) var udsat for et organisk psykosyndrom, idet hastigheden af demensudviklingen sandsynliggjorde dette. Ankestyrelsen henviste i øvrigt til en erklæring af 30. november 1989 fra speciallæge (E), der gør opmærksom på, at årsagen til forværringen af (A's) intellektuelle tilstand måtte siges at være ubekendt.

Ankestyrelsen har i skrivelsen af 9. april 1990 anført, at både antagelsen om en allerede bestående intellektuel reduktion samt fastsættelsen af de skadevirkninger, der kan henføres hertil, har været skønsmæssig. Skønnet bygger ifølge det oplyste hovedsageligt på oplysningerne om sygdommens efterfølgende forløb og er således ikke underbygget af lægelige iagttagelser på tidspunktet forud for erhvervssygdommens indtræden.

Det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen må efter min mening karakteriseres som spinkelt, og jeg må derfor anse det for mindre foreneligt med kravet i § 10 – hvorefter det skal anses for "overvejende sandsynligt", at sygdommen skyldes andre forhold end de erhvervsmæssige – at ankestyrelsen har foretaget en reduktion i den fastsatte erstatning.

Det er imidlertid i lægelig henseende almindeligt antaget, at en opstået hjerneskade ikke forværres, når udsættelse for stoffet ophører, jf. herved Højesterets dom optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1989, s. 988 (især s. 999). Da (A's) tilstand ifølge det oplyste er blevet væsentligt forværret siden arbejdsophøret, finder jeg ikke at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ankestyrelsens afgørelse af 9. april 1990.

Jeg finder imidlertid, at spørgsmålet er så tvivlsomt, at jeg – da der desuden er tale om en velfærdssag for (A) – vil være indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der meddeles (A) fri proces til sagsanlæg mod Den Sociale Ankestyrelse.

..."

15-4. Forvaltningsret 1113.1 – 123.1 – 13.1 – 2512.1.
Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

A, der var visiteret til plejehjem i K kommune, fremsatte - to måneder efter at være blevet tilbudt og have afslået indflytning på plejehjem X – ønske om indflytning alligevel. K kommune afslog at imødekomme A's ønske, idet man fandt A's funktionsniveau for højt til at kunne berettige til en plejehjemsplads. Amtsankenævnet (AAN) afviste at behandle A's klage med henvisning til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse (DSA), som afviste at optage sagen til behandling som en principiel sag.

Ombudsmanden fandt, at K kommune i forhold til A traf en konkret afgørelse, hvori – blandt andre hensyn – hensynet til kommunens ressourcer indgik. Dette forhold fandtes ikke at kunne medføre, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau, og AAN's afvisning i henhold til bistandslovens § 15 fandtes uberettiget.

Ombudsmanden fandt, at DSA burde have optaget sagen til realitetsbehandling, idet bestemmelsen giver adgang til at behandle ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om amtsankenævnets kompetence. Ombudsmanden fandt, at den pågældende sag var egnet til at medvirke til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., og at den derfor var af principiel betydning. (J. nr. 1990-1950-063).

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at A den 21. april 1987 blev visiteret til plejehjem. A blev noteret på venteliste, idet K kommune ikke på daværende tidspunkt havde ledig kapacitet på kommunens plejehjem.

I januar 1990 tilbød K kommune telefonisk A, at A kunne flytte ind på plejehjemmet B. Dette tilbud afslog A.

I marts måned 1990 rettede A henvendelse til K kommune og fremsatte ønske om indflytning på plejehjemmet B. I denne forbindelse foretog K kommune en undersøgelse af A's aktuelle helbredsforhold.

Ergoterapeut C ved K kommunes dagcenter konkluderede i sin rapport af 23. april 1990: "(A) er stort set selvhjulpen og vil sagtens kunne bo alene i en almindelig/beskyttet bolig." På baggrund heraf skønnede K kommune, at A's funktionsniveau var for højt til, at man kunne tildele A en plejehjemsplads på daværende tidspunkt. A forblev indskrevet på venteliste.

Denne afgørelse indbragte A ved skrivelse af 22. april 1990 for Amtsankenævnet i Y Amt (nu Det Sociale Ankenævn i Y Amt), som i skrivelse af 1. november 1990 erklærede sig inkompetent over for kommunens afgørelse. Amtsankenævnet anførte bl.a. følgende:

"...

(K) kommune har herefter i skrivelse af 10. september 1990 oplyst, at inden kommunen går videre med sagen oplyses det, at (A) fortsat står på venteliste til plejehjem.

Det er videre i skrivelsen oplyst, at hver gang der er ledig plads, får den person, som har størst behov, tilbudt plads. Det er på denne måde, (A) har fået at vide, at (A) er for god til plejehjemsbolig set i relation til andre ansøgere.

Det er endelig i skrivelsen oplyst, at (A) sandsynligvis har den opfattelse, at når man er visiteret til plejehjem, kan man selv bestemme indflytningstidspunktet, hvilket ifølge ovennævnte ikke er tilfældet.

I henhold til lov om social bistand § 79 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at personer, hvis helbredstilstand bevirker, at de ikke med bistand i form af praktisk bistand og hjælpemidler kan klare sig i eget hjem, får mulighed for optagelse i plejehjem.

Det er således kommunalbestyrelsen, der skal sørge for det nødvendige antal plejehjemspladser for kommunens beboere. Kommunalbestyrelsen foretager en løbende vurdering og planlægning i henhold til den sociale styrelseslovs § 26.

Amtsankenævnet må derfor afvise at behandle (A's) klage, der falder udenfor nævnets kompetence. Sagen vil herefter blive henlagt.

..."

A påklagede denne afgørelse til Den Sociale Ankestyrelse ved skrivelse af 8. november 1990, som traf afgørelse den 21. november 1990 og i denne forbindelse anførte følgende:

"...

I denne anledning meddeler man, at kommunalbestyrelsens afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau, herunder om hvilke pladser der skal være til rådighed for kommunens indbyggere ikke kan indbringes for anden administrativ klagemyndighed, jf. § 15, stk. 1 i lov om social bistand.

Ankestyrelsen kan derfor ikke behandle sagen."

Jeg indhentede under min behandling af sagen udtalelser af 20. juni og 15. august 1990 fra henholdsvis Amtsankenævnet i Y Amt og Den Sociale Ankestyrelse.

Amtsankenævnet anførte i sin udtalelse følgende:

"...

Amtsankenævnet skal i den anledning bemærke, at der, således som det fremgår af sagens akter, har været tvivl om, hvorvidt der er tale om visitationssag efter bistandslovens § 83, hvilken afgørelse kan indbringes for amtsankenævnet, men i skrivelse af 10. september 1990 er det fra (K) kommune oplyst, at (A) fortsat står på venteliste til plejehjem, men at der af kommunen foretages en prioritering af ventelisten.

Amtsankenævnet er derfor fortsat af den opfattelse, at det er en afgørelse efter bistandslovens § 79, som ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

..."

Den Sociale Ankestyrelse anførte i sin udtalelse følgende:

"...

Det fremgår af (K) Kommunes brev af 10. maj 1990 til Amtsankenævnet for (Y) Amt, at antallet af plejehjemspladser i (K) Kommune fra 1987-1990 er reduceret med 10 pladser. Kommunens prioritering af plejehjemspladserne er som følge heraf også ændret.

(K) Kommunes afgørelse om, at (A) for tiden ikke opfylder betingelserne for at komme på plejehjem, men fortsat er optaget på venteliste, skyldes efter Ankestyrelsens opfattelse nedsættelsen af antallet af plejehjemspladser i kommunen og den ændring af kriterierne for optagelse på plejehjem, der er en følge heraf, altså spørgsmål om fastsættelsen af det generelle serviceniveau i kommunen.

Afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau, herunder om hvilke pladser der skal være til rådighed for kommunens indbyggere, kan, jf. bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Hvis der havde været tale om en afgørelse om afslag på optagelse på plejehjem udelukkende med henvisning til (A's) helbredsmæssige forhold, og uden at (A) fortsat stod på venteliste, ville der efter Ankestyrelsens opfattelse have været tale om en afgørelse, der kunne indbringes for amtsankenævnet.

..."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"1) *Amtsankenævnets afvisning af at behandle (A's) klage.*

Ankenævnets afgørelse skal vurderes på baggrund af den dagældende lov om social bistand (lovbekendtgørelse nr. 637 af 27. september 1989) § 15, stk. 1, § 79, stk. 1, og § 83, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"**§ 15.** Kommunalbestyrelsen og det i den sociale styrelseslovs § 3 nævnte særlige udvalgs afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er bestemt i loven, indbringes for amtsankenævnet, i Københavns og Frederiksberg kommuner for den sociale ankestyrelse. Afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau, herunder om, hvilke pladser der skal være til rådighed for kommunens indbyggere, og takstfastsættelse for tilbudene, kan ikke indbringes for anden administrativ klagemyndighed."

"**§ 79.** Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at personer, hvis helbredstilstand bevirker, at de ikke med bistand efter reglerne i afsnit IV og V kan klare sig i eget hjem, får mulighed for optagelse i plejehjem."

"**§ 83.** Kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse om optagelse i et plejehjem eller en beskyttet bolig."

Det følger af § 15, stk. 1, at afgørelser om det generelle serviceniveau ikke er omfattet af klageadgangen. Omvendt er afgørelser om optagelse på plejehjem i henhold til § 83, stk. 1, omfattet af ankenævnets kompetence.

Afgørelser om optagelse i plejehjem må efter sammenhængen mellem § 83 og § 79 antages at skulle tage sit udgangspunkt i ansøgerens helbredstilstand. Ansøgere, der efter en sagkyndig vurdering under ingen omstændigheder – heller ikke med omfattende bistand – kan antages at kunne klare sig i eget hjem, må antages at have en egentlig ret

til plejehjemsoptagelse. Den praktiske gennemførelse af plejehjemsoptagelsen må ske under hensyntagen til kommunens muligheder for at skaffe plads til ansøgeren på egne eller andre kommuners plejehjem. For ansøgere, hvis plejehjemsbehov er mindre udtalt eller akut, vil optagelsesbeslutningen ikke alene afhænge af ansøgerens helbredstilstand, men også af forholdet mellem institutionspladser, antallet af borgere med plejehjemsbehov samt de forskellige grader af dette behov. Endelig vil der ved udvælgelsen af det blandt flere plejehjem, optagelse kan ske på, typisk blive taget hensyn til oplysninger om bl.a. ansøgerens personlige forhold samt til helbredstilstand, funktionsniveauer og alder hos de beboere, der allerede er optaget på det overvejede hjem.

I den foreliggende sag har (K) kommune i overensstemmelse med det foran anførte vurderet, at (A's) plejehjemsbehov er mindre presserende end visse andre ansøgeres, og i den forbindelse taget hensyn til antallet af plejehjemspladser. Hensynet til kommunens ressourcer er dermed indgået som et led i den samlede vurdering af, om (A's) ansøgning burde imødekommes. I forhold til (A) blev der således truffet en konkret afgørelse om (A's) ret til i henhold til bistandsloven at blive optaget på plejehjem.

Det forhold, at kommunens generelle serviceniveau på denne måde er indgået som et kriterium i afvejningen, kan efter min mening ikke begrunde, at sagen som helhed må antages at dreje sig om det generelle serviceniveau. Klagebegrænsningen i § 15, stk. 1, 2. pkt., vedrører efter min opfattelse alene kommunens generelle beslutninger om antallet af plejehjemspladser, plejehjemmenes standard, personalenormering osv., dvs. afgørelser, der typisk ikke direkte udmønter sig som skrivelser til enkeltborgere, der har indgivet ansøgning om optagelse.

Amtsankenævnets afvisning i skrivelse af 17. maj 1990 af at behandle (A's) klage må således efter min mening anses for uberettiget.

Jeg har gjort Det Sociale Ankenævn i (Y) Amt bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til ankenævnet, at (A's) sag nu optages til realitetsbehandling. I den forbindelse har jeg særskilt bedt ankenævnet tage stilling til, hvilken betydning det efter nævnets opfattelse bør have, at (K) kommune tilbød (A) en plads på plejehjemmet (B) i januar måned 1990, dvs. et par måneder før, (A) selv anmodede om optagelse.

2) *Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 24. november 1990.*

Denne afgørelse skal vurderes på baggrund af § 15, stk. 3, i bistandsloven. Bestemmelsen har følgende indhold:

"*Stk. 3.* Amtsankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Den sociale ankestyrelse kan dog optage en sag til behandling, når ankestyrelsen skønner, at sagen er af principiel betydning."

(A) indbragte amtsankenævnets afgørelse af 1. november 1990 for Den Sociale Ankestyrelse, og ankestyrelsen afviste at behandle sagen under henvisning til, at ankenævnets afvisning måtte anses for korrekt.

Bestemmelsen i § 15, stk. 3, afgrænser klageadgangen til at omfatte "amtsankenævnets afgørelse." Dette udtryk må forstås som ikke alene ankenævnets realitetsafgørelser, men også nævnets afgørelser vedrørende dets egen kompetence m.v., f.eks. *om* en klage har været rettidig, *om* klageren er klageberettiget, samt (som i det foreliggende tilfælde), *om* sagen var omfattet af klageadgangen i § 15, stk. 1. Således har ankestyrelsen også hidtil forstået § 15, jf. eksempelvis SM 0-1-85 og SM 0-76-88.

§ 15, stk. 3, stiller som en yderligere betingelse for, at ankestyrelsen kan behandle en sag, at ankestyrelsen skønner, at sagen har "principiel betydning", jf. § 15, stk. 3, 2. pkt. Hvorvidt en sag kan antages at have principiel betydning beror især på, om sagen kan antages at indebære et hidtil uafklaret, generelt socialretligt problem.

Det forhold, at amtsankenævnets afvisning efter ankestyrelsens opfattelse havde været berettiget, kunne derfor ikke i sig selv begrunde, at ankestyrelsen afviste at behandle sagen, men alene inddrages som et led i ankestyrelsens vurdering af sagens principielle karakter.

Det rejste kompetenceproblem drejede sig – som det fremgår af mine bemærkninger under 1) – om den rette afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i § 15, stk. 1, 2. pkt., og havde således klart et mere principielt og videregående sigte end afklarin-

gen af den konkrete sag. Ankestyrelsen burde derfor efter min mening have betragtet sagen som principiel og derfor optaget den til behandling, medmindre man kunne henvise til, at det pågældende fortolkningsspørgsmål allerede måtte anses for afklaret.

Jeg har gjort Den Sociale Ankestyrelse bekendt med min opfattelse."

15-5. Forvaltningsret 114.3 – 1146.1 – 13.1 – 2511.1. (*1)

Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Det Sociale Ankenævn (SAN) afviste under henvisning til overskridelse af klagefristen A's klage over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1.

Den afgørelse om tilbagebetalingspligt, som K havde truffet, havde form af en ensidig erklæring fra A til K, hvorefter A var bekendt med tilbagebetalingspligten. Erklæringen var således alene underskrevet af A. Erklæringen indeholdt en henvisning til den nævnte bestemmelse i bistandsloven, men det fremgik ikke, hvilke omstændigheder K ved afgørelsen havde lagt vægt på.

I en udtalelse til ombudsmanden anførte SAN, at man ved afvisningen af klagen havde lagt til grund, at K mundtligt havde orienteret A om begrundelsen for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke efter forvaltningsrettens almindelige regler er krav om, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 meddeles skriftligt. Det må imidlertid anses for god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren.

K's afgørelse måtte i øvrigt anses for skriftlig. De indholdsmæssige krav til begrundelsen var ikke opfyldt, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det var uden betydning, at K mundtligt havde meddelt A en begrundelse for afgørelsen.

Som følge heraf henstillede ombudsmanden til SAN at overveje, om der var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen. (J. nr. 1991-1126-051).

A klagede over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1.

Det fremgik af sagen, at A den 15. marts 1990 flyttede til K-by fra Y Kommune, og at hun på grund af flytningen havde opsagt sit hidtidige arbejde i Y-by den 14. marts 1990. Som følge heraf modtog hun i en periode bistandshjælp fra K Kommune. Denne bistandshjælp blev ydet med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1, under henvisning til, at A som anført selv havde opsagt sit hidtidige arbejde.

Den 6. april 1990 underskrev A således en erklæring om tilbagebetalingspligt, hvoraf bl.a. følgende fremgik:

"...

Jeg erklærer, at jeg er gjort bekendt med, at den hjælp, jeg vil modtage efter bistandslovens § 37 – grundydelse m.v. – fra 5.4.1990 er tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. Jeg er gjort bekendt med, at der efter bistandslovens § 15 kan klages over afgørelsen inden 4 uger til social- og sundhedsforvaltningen i kommunen. De nævnte paragraffer og enkelte andre af betydning for sagen er optrykt på bagsiden.

..."

A underskrev den 31. maj 1990 en enslydende erklæring for den bistandshjælp, der blev ydet hende for juni 1990.

Ved skrivelse af 5. december 1990 anmodede A K Kommune om en begrundelse for, at bistandshjælpen var ydet med tilbagebetalingspligt. Ved skrivelse af 13. december 1990 besvarede kommunen A's henvendelse og anførte om det rejste spørgsmål bl.a. følgende:

"...

Ovennævnte rettede henvendelse til Bistandsafdelingen d. 5.4.90 og søgte om kontanthjælp. Dette blev bevilget jf. BL § 37 og med til-

bagebetalingspligt jf. BL § 26. stk. 1 nr. 1, idet pgl. selv havde sagt sit arbejde op.

..."

Ved skrivelse af 21. december 1990 klagede A til K Kommune over afgørelsen og anførte bl.a., at tilbagebetalingspligten kun burde vedrøre perioden 6. april til 16. april 1990. Kommunen fastholdt, at bistandshjælpen var tilbagebetalingspligtig og oversendte derfor A's klage til amtsankenævnet (nu Det Sociale Ankenævn for Z Amt).

I Det Sociale Ankenævns afgørelse af 11. marts 1991 anførtes bl.a. følgende:

"...

I henhold til bistandslovens § 15, stk. 4 skal klage til amtsankenævnet indgives inden 4 uger, efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Amtsankenævnet kan se bort fra overskridelse af fristen, når der er særlig grund hertil. Afgørelse herom træffes af formanden for amtsankenævnet.

Amtsankenævnets formand har i det foreliggende tilfælde ikke fundet, at der foreligger særlig grund til at bortse fra ankefristen.

Amtsankenævnet kan derfor ikke behandle spørgsmålet om, hvorvidt den hjælp, De har modtaget i henhold til bistandsloven, med rette er ydet med tilbagebetalingspligt.

Med hensyn til lovgrundlaget for den del af klagen, der vedrører varigheden af den periode (A) har modtaget hjælp med tilbagebetalingspligt, henvises til bistandslovens § 26. Der henvises endvidere til vedlagte kopi af SM-0-14-89.

Amtsankenævnet har behandlet denne del af klagen i mødet den 7. marts 1991 og truffet følgende afgørelse:

Amtsankenævnet tiltræder socialudvalgets afgørelse, idet der ikke i bistandslovens § 26 er hjemmel til en tidsmæssig begrænsning af tilbagebetalingskravet, og idet konsekvenserne af Deres opgivelse af arbejdet først anses for bortfaldet fra første lønudbetaling.

..."

Denne afgørelse påklagede A til Den Sociale Ankestyrelse, der ved skrivelse af 15. april 1991 afviste at behandle sagen, idet den efter ankestyrelsens opfattelse ikke havde principiel karakter.

Ved skrivelse af 3. juli 1991 klagede A til mig og anførte bl.a.:

"...

Sagen blev anket, men Amtsankenævnet for (Z) har ikke ønsket, at gå ind i sagen.

Man har endvidere diskuteret med Amtsankenævnet om en sådan flytning ikke kunne sidestilles med Arbejdsløshedsloven se Rådighedsbekendtgørelsen 315 af 17.5.89, § 28, stk. 5, hvor en samlever/ægtefælle ikke vil få karantæne, hvis man opsiger et arbejde, for at flytte med samlever/ægtefælle, der har fået arbejde i en anden del af landet.

Amtsankenævnet har dog ikke ment, at denne lov kunne bruges i denne sammenhæng, hvorimod (A) er af den mening, at såfremt et menneske ikke er berettiget til understøttelse – det skal her anføres, at (A) var understøttelsesberettiget i sommeren 1990 – ja, så er de næsten stavnsbundne og det er vel ikke rimeligt.

(A) skal slutteligt tilføje, at (A og B) fortsat bor sammen og at de den 13.4.91 har fået en søn og (Æ) Kommune frafaldt derfor det ekstraordinære afdrag på kr. 10.484,00.

..."

Ved skrivelse af 15. januar 1992 anmodede jeg Det Sociale Ankenævn om en udtalelse i anledning af A's klage og bad særligt om en udtalelse om, hvorvidt K Kommunes begrundelse for kravet om tilbagebetaling efter ankenævnets opfattelse måtte antages at opfylde de krav til en begrundelse, som fremgår af forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

I sin udtalelse til mig af 10. april 1992 anførte Det Sociale Ankenævn bl.a. følgende:

"...

Efter de foreliggende oplysninger anses det for utvivlsomt, at klienten har været klar over begrundelsen for tilbagebetalingspligten, og forvaltningslovens § 22, jfr. § 24 må antages at være overholdt.

Det er i denne forbindelse lagt til grund, at klienten tillige mundtligt blev orienteret om, at tilbagebetalingspligten var begrundet med, at hun havde opsagt sit arbejde i forbindelse med flytningen.

Den anvendte erklæring er en standardblanket udarbejdet af Kommunernes Landsforening, indeholdende såvel ankevejledning som henvisning til bistandslovens § 26, der er optrykt på blankettens bagside.

..."

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Det sociale Ankenævn afviste i afgørelsen af 11. marts 1991 at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt bistandshjælpen

burde være ydet med tilbagebetalingspligt, da der ikke var fornødent grundlag for at bortse fra, at den klagefrist, der gælder efter bistandslovens § 15, stk. 4, var overskredet. Da det efter ombudsmandslovens § 6, stk. 3, er en betingelse for, at jeg kan tage stilling til klager over afgørelser, at de bestående administrative klagemuligheder har været udnyttet, har jeg herefter ikke mulighed for at tage stilling til selve afgørelsen om tilbagebetalingspligt.

Jeg har som følge af det anførte alene haft anledning til at overveje, om der er begået sagsbehandlingsfejl i (K) Kommune, og – i bekræftende fald – hvorvidt Det Sociale Ankenævn på grundlag heraf burde have bortset fra, at klagefristen var overskredet.

Ved disse overvejelser rejser sig navnlig spørgsmålet om, hvorvidt (K) Kommune har givet en tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen om, at den bistandshjælp, der er ydet (A), er tilbagebetalingspligtig.

Spørgsmålet om begrundelse af forvaltningsafgørelser er reguleret i forvaltningslovens §§ 22 – 24. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

§ 22:

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

§ 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..."

§ 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..."

1. De ovenfor citerede erklæringer, som (A) underskrev den 6. april og 31. maj 1990, adskiller sig i formen fra almindelige skriftlige forvaltningsafgørelser: de er alene underskrevet af støttemodtageren og ikke af myndigheden, og de fremtræder som følge heraf mere som en ensidig tilkendegivelse fra støttemodtageren til myndigheden end – hvad der normalt er et kendetegn ved forvaltningsafgørelser – det modsatte: en ensidig tilkendegivelse fra myndigheden til borgeren.

Det må på trods heraf være min opfattelse, at de citerede erklæringer er skriftlige afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser herved til, at modtagerens underskrift på erklæringen formentlig alene skal tjene som bevis for, at modtageren ved hjælpens udbetaling er gjort bekendt med tilbagebetalingspligten, jf. bistandslovens § 26, stk. 2. Det er således ikke efter bistandsloven et krav, at der udfærdiges særlige, ensidige erklæringer om tilbagebetalingspligten, der underskrives af støttemodtageren. De blanketter, der er anvendt, er i øvrigt udfærdiget af Kommunernes Landsforening.

2. Om den form, der er anvendt til meddelelse om tilbagebetalingspligten, finder jeg i øvrigt anledning til at bemærke følgende:

Det er almindeligt antaget, at der i dansk forvaltningsret ikke gælder nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal udfærdiges skriftligt, se f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven (2. udg., 1992), s. 266 – 67, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling (3. udg., 1988), s. 202. Der gælder en række undtagelser fra dette udgangspunkt, bl.a. at særligt indgribende afgørelser skal meddeles skriftligt, før de kan håndhæves. Om dette sidste spørgsmål henviser jeg bl.a. til en ombudsmandsudtalelse, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning 1986, s. 79 ff. I denne udtalelse lagde ombudsmanden til grund, at Flygtningenævnets afgørelser om afslag på asyl er af så indgribende karakter, at asylansøgeren ikke kan udsendes, før afgørelsen foreligger skriftligt.

Jeg har overvejet, om afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26,

stk. 2, kan siges at være så indgribende, at der efter forvaltningsrettens almindelige regler består en pligt til at meddele afgørelserne skriftligt. Jeg har ikke fundet, at dette er tilfældet. Derimod må jeg – afgørelsernes karakter taget i betragtning - være af den opfattelse, at det følger af *god forvaltningsskik*, at afgørelserne bør meddeles skriftligt. Jeg henviser herved bl.a. til en udtalelse, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 144 ff (vedrørende skriftlighed ved afgørelser om afsoning af underholdsbidrag). Jeg henviser endvidere til en udtalelse, som jeg har afgivet den 16. september 1992 (mit j.nr. 1991-1577-619, vedrørende skriftlighed ved udelukkelse af journalister fra at modtage informationer fra offentlige myndigheder).

I den foreliggende sag har (K) Kommune truffet, hvad der må anses for en skriftlig afgørelse om tilbagebetalingspligt. Jeg finder imidlertid grund til at anføre, at den form, som afgørelsen fremtræder i, ikke opfylder de formkrav, der bør stilles til skriftlige afgørelser. Det er min opfattelse, at afgørelsen bør udformes i overensstemmelse med de principper, der i øvrigt følges ved udformningen af skriftlige afgørelser, det vil sige som en skrivelse, der er underskrevet af den pågældende myndighed, og stilet til støttemodtageren. Herved sikres også dokumentation for, at støttemodtageren ved hjælpens udbetaling er bekendt med tilbagebetalingspligten, jf. bistandslovens § 26, stk. 2.

Jeg henstiller, at kommunen fremover følger de anførte retningslinier.

3. Som anført under pkt. 1, må jeg anse de erklæringer, som (A) har underskrevet, for skriftlige afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det følger herefter af den ovenfor citerede bestemmelse i forvaltningslovens § 22, at afgørelserne burde have været ledsaget af en samtidig, skriftlig begrundelse. De indholdsmæssige krav til begrundelsen fremgår af forvaltningslovens § 24, der ligeledes er citeret ovenfor.

Bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1, som afgørelsen om tilbagebetalingspligt er truffet i medfør af, har følgende ordlyd:

"Det sociale udvalg kan træffe beslutning om tilbagebetaling,

1) når der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomi, ubegrundede opgivelse af et arbejde eller beskæftigelsesfremmende foranstaltning, nægtelse af at påtage sig et rimeligt tilbud om arbejde eller af at deltage i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, . . ."

Da bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1, i sig selv indeholder flere retsregler – hvorved jeg forstår, at bestemmelsen angiver flere alternative omstændigheder, hvorunder der kan kræves tilbagebetaling - er det efter forvaltningslovens § 24 ikke tilstrækkeligt at henvise til bestemmelsen i sin helhed. Det må af begrundelsen fremgå, hvilket led i bestemmelsen afgørelsen er truffet i medfør af. I den foreliggende sag burde det således være anført, at afgørelsen om tilbagebetalingspligt er truffet i medfør af det led i bestemmelsen, der omhandler ubegrundet opgivelse af arbejde.

Kommunens afgørelse indeholder endvidere ingen angivelse af, hvilke omstændigheder der har medført, at kommunen har anset (A's) opgivelse af arbejdet for ubegrundet i bestemmelsens forstand. Også på dette punkt må jeg derfor anse kommunens begrundelse for mangelfuld.

Det er herefter min opfattelse, at (K) Kommunes afgørelser om tilbagebetaling lider af den retlige mangel, at afgørelserne ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, jf. § 22, indeholder en tilstrækkelig begrundelse for, at (A) skulle tilbagebetale den bistandshjælp, der blev ydet hende. Det bemærkes herved, at den omstændighed, at (A) i forbindelse med afgørelsen efter det oplyste modtog en *mundtlig* begrundelse for afgørelsen, efter loven ikke fritager forvaltningen for samtidig at meddele en skriftlig begrundelse.

Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning den mangelfulde begrundelse bør have for Det Sociale Ankenævns stillingtagen til, hvorvidt (A's) klage skal optages til realitetsbehandling, uanset at klagefristen er overskredet.

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at manglende begrundelse kan medføre, at klagefristen suspenderes, indtil der er meddelt parten en rigtig og fyldestgørende begrundelse, jf. John Vogter, Forvaltningsloven (2. udg., 1992), s. 260. I overensstemmelse hermed anføres følgende i Justits-

ministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), s. 167:

"I øvrigt vil retsvirkningen af en manglende begrundelse normalt alene medføre forlængelse af en eventuel klagefrist, indtil der er meddelt parten en begrundelse, der opfylder kravene i § 24."

Jeg henviser i den forbindelse også til en udtalelse, jeg har afgivet om et lignende spørgsmål. Udtalelsen er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 171 ff.

Det fremgår af Det Sociale Ankenævns skrivelse af 10. april 1992 til mig, at ankenævnet ved afgørelsen om at afvise (A's) klage har lagt til grund, at kommunen havde meddelt en tilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse. Da dette som anført efter min opfattelse ikke er tilfældet, finder jeg det rigtigst, at ankenævnet på baggrund af det, der er anført ovenfor, selv på ny tager stilling til spørgsmålet om realitetsbehandling af (A's) klage."

I en efterfølgende skrivelse til mig meddelte Det sociale Ankenævn, at man havde besluttet at tage A's klage op til realitetsbehandling, og at man herefter havde tiltrådt kommunens afgørelse.

Jeg meddelte ankenævnet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

I skrivelsen til mig anførte ankenævnet endvidere bl.a. følgende:

"...

Det tilføjes, at (K) Kommune efter Ankenævnets opfattelse ikke har truffet nogen skriftlig afgørelse om tilbagebetalingspligt. Den hidtil anvendte tilbagebetalingserklæring opfattes af nævnet alene som en dokumentation for, at klienten er gjort bekendt med tilbagebetalingskravet, jfr. bistandslovens § 26, stk. 2.

Ankenævnet kan heller ikke tiltræde, at det i alle tilfælde følger af god forvaltningsskik, at afgørelser om tilbagebetalingspligt skal være skriftlige. Såvidt det er nævnet bekendt, træffes sådanne afgørelser i betydeligt omfang og ofte under hastende omstændigheder.

Man er enig i, at det generelt er ønskeligt, at socialforvaltningernes afgørelser fremtræder i skriftlig form, men et ubetinget krav herom må efter Ankenævnets opfattelse forudsætte udtrykkelig lovhjemmel.

..."

Hertil bemærkede jeg over for ankenævnet bl.a. følgende:

"...

1. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de i sagen omhandlede afgørelser fra (K) Kommune må anses for skriftlige afgørelser i forvaltningslovens forstand, kan jeg i det hele henholde mig til det, der er anført ... i min redegørelse.

Jeg bemærker i øvrigt, at der synes at være en vis uklarhed i ankenævnets argumentation; det fremgår således af nævnets nye afgørelse af 9. februar 1993, at man har realitetsbehandlet forbundets klage under hensyn til, at der – som anført i min redegørelse – ikke var meddelt en fyldestgørende begrundelse i kommunens afgørelse, og at klagefristen derfor var suspenderet. Dette må imidlertid netop forudsætte, at kommunens afgørelser er skriftlige i forvaltningslovens forstand, idet der i modsat fald ikke ville have været pligt til at meddele en samtidig begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22, sammenholdt med § 23.

Endelig kan jeg oplyse, at jeg har orienteret Kommunernes Landsforening om min udtalelse af 3. november 1992. Landsforeningen har herefter udarbejdet et udkast til ny standardblanket til brug for afgørelser i medfør af bistandslovens § 26. Jeg vedlægger en kopi af dette udkast til ankenævnets orientering.

2. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt afgørelser af den foreliggende karakter bør meddeles skriftligt, kan jeg ligeledes i det hele henholde mig til min redegørelse. Til det, som ankenævnet nu har anført, skal jeg dog særligt bemærke følgende:

a. Jeg må umiddelbart stille mig tvivlende overfor, at det skulle være ofte forekommende, at afgørelser efter bistandslovens § 26 skal træffes under så hastende omstændigheder, at det ikke er muligt forinden at udfylde et standardkoncept herom. Skulle en sådan siuation imidlertid opstå, vil der natur-

ligvis kunne træffes en mundtlig afgørelse. I et sådant tilfælde bør kommunen imidlertid – i konsekvens af det, jeg har anført i redegørelsen – efterfølgende udfærdige en skriftlig afgørelse som bekræftelse heraf.

b. Som det fremgår af min redegørelse, er det min opfattelse, at kravet om skriftlighed i en situation som den foreliggende følger af *god forvaltningsskik.* Herom kan jeg generelt henvise til omtalen i Juridisk Grundbog 4 (4. udg., 1989), s. 248. Kravet om skriftlighed som følge af god forvaltningsskik er i øvrigt berørt i Justitsministeriets Vejledning om Forvaltningsloven (1986), pkt. 209. Her hedder det bl.a. følgende:

"...

Det følger dog af god forvaltningsskik, at den, der er part i en sag, hvori der træffes afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i almindelighed har krav på at få afgørelsen meddelt skriftligt.

..."

På baggrund af det anførte kan jeg således ikke tilslutte mig ankenævnets bemærkning.

..."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1986, s. 79, FOB 1988, s. 144 og FOB 1989, s. 171.

15-6. Forvaltningsret 12.1 – 2511.1 – 2512.9.
Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem.

Under besøg på et psykiatrisk hospital blev ombudsmanden opmærksom på, at handicappede pensionister, der er optaget på plejehjem, ikke er stillet lige med hensyn til lommepengebeløb. Forskellene beror på, om det drejer sig om fysisk eller psykisk handicappede pensionister.

Ombudsmanden fandt, at der i bistandslovens § 84, stk. 1, er den fornødne hjemmel til en vis forskelsbehandling af fysisk og psykisk handicappede pensionister på primærkommunal plejehjem, mens den praktiserede forskelsbehandling for så vidt angår fysisk og psykisk handicappede pensionister optaget på amtskommunal plejehjem (såkaldte "§ 112, stk. 1-plejehjem') alene støttes på forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister.

Ombudsmanden fandt det utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke har et sikkert retligt grundlag og henstillede til Socialministeriet ved først givne lejlighed at tage skridt til en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. (J. nr. 1991-1154-041).

I forbindelse med mine besøg på Psykiatrisk Hospital i Risskov efteråret og foråret 1990/91 (jf. FOB.90, s. 318) blev jeg opmærksom på spørgsmålet om udbetaling af lommepenge til henholdsvis fysisk og psykisk handicappede pensionister, der optages på plejehjem, jf. lov om social pension, § 46, stk. 1. Efter bestemmelserne i bistandslovens § 118, stk. 1, finder betalingsreglerne for almindelige plejehjem tilsvarende anvendelse ved optagelse på de institutioner, der er nævnt i bistandslovens § 112, stk. 2. Det drejer sig om "særlige plejehjem for yngre og for personer med lidelser, der enten forudsætter en bestemt indretning af plejehjemmet eller gør periodevis indlæggelse til rekreation eller behandling påkrævet." Bestemmelsen vedrører efter overskriften til underafsnittet såvel fysisk som psykisk handicappede personer.

Lommepengebeløbet til pensionister under 60 år på "særlige plejehjem for yngre" udbetales efter § 118, stk. 1, 2. pkt., med et beløb, der pr. 1. juli 1991 udgjorde 1.835 kr. pr. måned, hvorimod der efter betalingsreglerne for almindelige plejehjem udbetales et beløb, der pr. 1. juli 1991 udgjorde 829 kr. pr. måned, jf. bistandslovens § 84, stk. 1. Når forholdene i det enkelte tilfælde taler for det, kan der ydes en

pensionist under 60 år, der har ophold på et almindeligt plejehjem, et beløb svarende til det, der udbetales til personer på de "særlige plejehjem for yngre."

Som reglerne administreres, jf. Socialministeriets cirkulære af 17. december 1986 om institutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske og psykiske handicap, udbetales beløbene til personlige fornødenheder med forskellige beløb til henholdsvis fysisk og psykisk handicappede personer, idet der ved udtrykket "særlige plejehjem for yngre" underforstås yngre (fysisk handicappede) personer.

Denne praksis har støtte i forarbejderne til den tidligere bestemmelse i § 10, stk. 1, i lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister, der indeholder en tilsvarende sondring imellem almindelige plejehjem og særlige plejehjem for yngre, jf. navnlig Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister (tilsyn, refusion, forhøjelse af beløb til personlige fornødenheder), Folketingstidende 1971-72. Det fremgår af betænkningen, at udvalget "nærer frygt for, at det omtalte højeste lommepengebeløb i en række andre tilfælde kunne medføre direkte skadelige virkninger," jf. tillæg B, sp. 1832. Udvalget henviser herved til en sagkyndig udtalelse af 4. maj 1972 fra overlæge, dr.med. Gudmund Magnussen, Statshospitalet i Glostrup. Af udtalelsen, der er optrykt som bilag 2 til betænkningen, fremgår bl.a. følgende:

"Til gengæld er det helt sikkert, at en sådan lovbestemmelse i praksis vil kunne medføre uoverskuelige psykiske problemer for et meget stort antal af de invalidepensionister, som fylder 60 år og i 60 års fødselsdagsgave får en nedskæring af deres lommepenge til godt 1/3.

Det må fra psykiatrisk side stærkt frarådes at indføre regler, der kan medføre så betydelige psykiske traumer for pensionisterne." Jf. Folketingstidende, tillæg B 1971-72, sp. 1843.

På den baggrund anmodede jeg Socialministeriet om en udtalelse. I den forbindelse bemærkede jeg følgende:

"Selv om praksis på baggrund af de nævnte lovforarbejder ikke kan give mig anledning til bemærkninger, må jeg dog såvel ud fra de retssikkerhedsmæssige som rent ordensmæssige betragtninger finde det uheldigt, at en så afgørende forskelsbehandling af fysisk og psykisk handicappede ikke klart fremgår af lovteksten. På denne baggrund beder jeg om Socialministeriets tilkendegivelse af, hvorvidt ministeriet har gjort sig overvejelser om en tydeliggørelse af de nævnte regler, herunder om ministeriet er indstillet på ved først givne lejlighed at søge tilvejebragt en udtrykkelig lovhjemmel, for så vidt den praktiserede forskelsbehandling ønskes opretholdt.

Endvidere beder jeg ministeriet om en tilkendegivelse af, hvorvidt ministeriet i dag kan tilslutte sig den tankegang, der lå bag bestemmelsen i omsorgsloven om en forhøjelse af lommepengebeløbet alene til fysisk handicappede pensionister, jf. udtalelsen af 4. maj 1972 fra overlæge Gudmund Magnussen, Statshospitalet i Glostrup."

Socialministeriet besvarede min henvendelse således i brev af 9. december 1991:

"...

Socialministeriet skal gøre opmærksom på, at pkt. 57 i Socialstyrelsens vejledning nr. 2 af 18. august 1988 om nogle tilbud til ældre, førtidspensionister m.fl. efter bistandslovens § 60 og §§ 74-86 indeholder regler om forhøjede lommepenge til beboere på almindelige plejehjem. Som led i udlægning af kompetence til kommunerne kan det oplyses, at Socialministeriet har aktuelle planer om at udlægge kompetencen til at bevilge forhøjede lommepenge til yngre med fysiske handicap på almindelige plejehjem, til kommunerne. Dette vil ske i form af en bekendtgørelse. I denne bekendtgørelse vil betingelserne for at få forhøjede lommepenge ligeledes blive præciseret, kopi af udkast til bekendtgørelse vedlægges.

Samtidig kan Socialministeriet oplyse, at spørgsmålet om at ligestille yngre institutionsbeboere med henholdsvis fysiske og psykiske handicap m.h.t. lommepenge gentagne gange har været under overvejelse, men indtil nu har vi måttet afstå fra at gennemføre denne ligestilling på grund af de økonomiske konsekvenser.

Med virkning fra 1. januar 1992 er der i en forsøgsperiode på 2 år indført mulighed for på såvel § 112 stk. 1 som stk. 2 institutioner at udbetale pensionen til beboerne, der så betaler for de ydelser, de modtager. I forsøgsperioden er

lommepengegarantierne fastholdt med de hidtidige takster.

Socialministeriet vil ved vurderingen af forsøgsordningen med henblik på fremsættelse af lovforslaget overveje mulighederne for at ligestille de to beboergrupper. Der skal fremsættes forslag til revision af denne forsørgsordning inden udgangen af 1993. En eventuel ændring vil også komme til at omfatte yngre beboere på almindelige plejehjem."

I et brev til Socialministeriet udtalte jeg følgende:

"Den planlagte bekendtgørelse, som Socialministeriet har omtalt i den foran citerede udtalelse af 9. december 1991, var allerede da udstedt som bekendtgørelse nr. 790 af 4. december 1991 om særligt beløb til personlige fornødenheder (lommepenge) til visse plejehjemsbeboere. Efter bekendtgørelsens bestemmelser er det fastholdt, at kun fysisk handicappede i visse tilfælde, efter en konkret vurdering, kan få udbetalt det særligt store lommepengebeløb, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 1. Bekendtgørelsen gælder for pensionister på kommunale plejehjem.

Bekendtgørelsen er udfærdiget i henhold til bestemmelsen i bistandslovens § 84, stk. 1, 4. pkt., hvorefter ". . . der efter retningslinier udarbejdet af socialministeren (kan) ydes en pensionist under 60 år" det store lommepengebeløb efter § 118, stk. 1, "når forholdene i det enkelte tilfælde taler derfor". Denne lovbestemmelse udgør efter min opfattelse fornøden hjemmel for en vis forskelsbehandling, men kun for så vidt angår plejehjem under (primær)kommunerne.

For så vidt angår § 112, stk. 2-plejehjem, der hører under amtskommunerne, findes en tilsvarende hjemmel for forskelsbehandling ikke. Efter bestemmelsen i bistandslovens § 118, stk. 1, 2. pkt., skal der udbetales lommepenge med den høje takst til "personer under 60 år på særlige plejehjem for yngre". Efter ordlyden skal der ikke sondres imellem forskellige typer af handicaps, ligesom overskriften for afsnittet angiver at vedrøre "personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap." Den praktiserede forskelsbehandling må navnlig støttes på forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister.

Socialministeriet har i udtalelsen af 9. december 1991 oplyst, at spørgsmålet om en ophævelse af den omtalte forskelsbehandling flere gange tidligere har været under overvejelse, men at initiativer i den retning er opgivet på grund af de økonomiske konsekvenser, der vil være forbundet med en ligestilling. Ministeriet har videre tilkendegivet, at spørgsmålet vil blive gjort til genstand for fornyede overvejelser i forbindelse med revision af den 2-årige forsøgsordning, der er iværksat den 1. januar 1992, hvorefter plejehjemsbeboerne i et vist omfang selv kan forvalte deres pension.

Jeg må herefter lægge til grund, at praksis vedrørende forskellige lommepengebeløb til henholdsvis fysisk og psykisk handicappede yngre pensionister på § 112, stk. 2-plejehjem efter Socialministeriets vurdering vil blive opretholdt i hvert fald et par år endnu.

Under disse omstændigheder må jeg anse det for utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke har et mere sikkert retligt grundlag, end det hidtil har været tilfældet.

På den baggrund henstiller jeg, at Socialministeriet ved først givne lejlighed tager skridt til at søge en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg mener således ikke, at afklaringen bør afvente udløbet af den omtalte 2-årige forsøgsperiode, idet forsøget vedrørende plejehjemsbeboernes selvforvaltning af deres pension efter det oplyste ikke har nogen direkte sammenhæng med spørgsmålet vedrørende forskelsbehandling med hensyn til lommepengebeløbets størrelse."

Jeg orienterede samtidig Folketingets Retsudvalg og Psykiatrisk Hospital i Risskov og socialministeren om sagen og bad ministeriet om at underrette mig om, hvad der videre skete i sagen.

I skrivelse af 25. august 1992 besvarede Socialministeriet min henstilling således:

"Socialministeriet skal . . . bemærke, at der under kapiteloverskriften "Institutioner for personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap og særlige plejehjem" dels beskrives de institutioner, der i 1980 blev udlagt til åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg (§ 112, stk. 1), dels de særlige plejehjem (§ 112,

stk. 2), der oprindeligt oprettedes med hjemmel i omsorgsloven. Ved bistandslovens ikrafttræden blev de særlige plejehjem for yngre (fysisk handicappede, jfr. også besvarelse af spørgsmål til Folketingets socialudvalg) og plejehjem, der enten forudsætter særlig indretning eller gør periodevis indlæggelse til rekreation eller behandling påkrævet. Med samme indhold blev disse institutioner i 1980 udlagt til amtskommunerne. Betalingsreglen i bistandslovens § 118, stk. 2, hvorefter beløbet til personlige fornødenheder er større, når det drejer sig om beboere på særlige plejehjem for yngre er også en videreførelse af tidligere gældende regler i bistandsloven og omsorgsloven.

Det har således været Socialministeriets opfattelse, at der er tilstrækkelig hjemmel til at forskelsbehandle beboere på særlige plejehjem for yngre og på andre særlige plejehjem, jfr. sondringen i § 118, stk. 2. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at det hidtil har været forudsat, at der på de særlige plejehjem for yngre alene optages mennesker med fysiske handicap, og i det omfang der måtte blive optaget personer, der tillige har psykiske handicap, modtager disse også det ekstra forhøjede beløb til personlige fornødenheder.

Socialministeriet overvejer som oplyst i sit brev af 9. december 1991 mulighederne for at ligestille beboere med fysiske og psykiske handicap i forbindelse med revisionen af forsøgsordningen med pensionsudbetaling til beboere på § 112-institutioner inden udgangen af 1993.

Socialministeriet er dog indstillet på at søge en klarere hjemmel for forskelsbehandlingen de forskellige institutionstyper imellem i forbindelse med forslag til ændring af betalingsreglerne på almindelige plejehjem i den kommende folketingssamling."

Jeg meddelte derefter ministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning og ikke foretog videre i sagen.

Samtidig orienterede jeg Folketingets Retsudvalg og Psykiatrisk Hospital i Risskov herom.

I en skrivelse af 16. februar 1993 meddelte Socialministeriet følgende:

"Socialministeriet har den 25. august 1992 svaret på Ombudsmandens brev af 31. maj 1992 (. . .) om at søge tilvejebragt en klarere lovhjemmel for forskelsbehandling af psykisk og fysisk handicappede beboere på plejehjem med hensyn til lommepengebeløbets størrelse.

Det fremgår af Socialministeriets svar, at Socialministeriet er indstillet på at søge en klarere hjemmel for forskelsbehandlingen mellem de forskellige institutionstyper i forbindelse med forslag til ændring af betalingsreglerne på almindelige plejehjem i folketingssamlingen 1992-93, jf. bistandslovens § 85b om fremsættelse af forslag til revision af reglerne om ydelser og betaling for beboere i plejehjem inden udgangen af 1992.

Socialministeriet skal oplyse, at socialministeren den 11. december 1992 har fremsat et forslag til lov om ændring af lov om social bistand. Herefter foreslås det, at bistandslovens § 85b ændres, således at forslag til revision af reglerne om ydelser og betaling for beboere i plejehjem først fremsættes for Folketinget inden udgangen af 1993.

Det foreslås hermed, at den midlertidige ordning fortsætter i 1993. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at revisionen af bestemmelserne om pensionsudbetaling i § 112-institutionerne og i plejehjem efter § 79 med denne udskydelse vil kunne finde sted på samme tid, således at en koordinering af bestemmelserne muliggøres.

Spørgsmålet om opretholdelse af forskelsbehandling mellem fysisk og psykisk handicappede beboere på plejehjem og eventuel tydeliggørelse af hjemlen vil indgå i lovrevisionen i efterårssamlingen 1993."

15-7. Forvaltningsret 114.3 – 1146.1 – 123.2 – 13.1 – 13.3 - 2511.1. (*1)

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39.

SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt.

Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn. (J. nr. 1991-1463-051).

A klagede til mig over en afgørelse, der var truffet af Det Sociale Ankenævn for X Amt.

Sagen drejede sig om, hvorvidt K Kommune og Det Sociale Ankenævn for X Amt med rette havde truffet afgørelse om, at den bistandshjælp, der var ydet A i perioden 1. oktober – 19. november 1990, var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1.

A og hendes ægtefælle B havde siden 1986 med afbrydelser modtaget kontanthjælp i henhold til bistandslovens § 37. B fik den 3. september 1990 udbetalt 10.111,59 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond. På den baggrund anførte K Kommune i en skrivelse af 20. september 1990 til ægteparret bl.a. følgende:

"...

Samtidig har socialforvaltningen konstateret, at (B) har fået sit tilgodehavende udbetalt fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond kr. 10.111,59, hvilket betragtes som en indtægt i henhold til bistandslovens § 38.

Dette betyder, at De først er berettiget til hjælp i henhold til bistandslovens § 37 fra den 20.11.1990, hvilket fremkommer ved, at De i henhold til bistandslovens § 37 udfra en beregning er berettiget til pr. måned kr. 4.780 fra 01.09.1990. Fra 16.09.1990 til 19.11.1990 skal De således leve af det udbetalte beløb fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond kr. 10.111,59.

..."

Denne afgørelse påklagede A den 26. september 1990 til Amtsankenævnet for X (nu Det Sociale Ankenævn for X Amt). Efter at klagen var indgivet, traf kommunen, som følge af at det omhandlede beløb var forbrugt, afgørelse om, at der skulle ydes ægteparret kontanthjælp, jf. bistandslovens § 37. Da kommunen mente, at beløbet var anvendt på en uforsvarlig måde, bestemtes det samtidig, at kontanthjælpen var tilbagebetalingspligtig efter samme lovs § 26, stk. 1, nr. 1.

Til brug for ankenævnets behandling af klagen afgav K Kommune den 8. oktober 1990 en udtalelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"...

Den 21.06.1990 forespurgte ægteparret, hvilke konsekvenser (B's) tilgodehavende ved Lønmodtagernes Dyrtidsfond vil have for ægteparrets løbende kontanthjælp.

Den 24.08.1990 blev der tilsendt ægteparret skrivelse fra socialforvaltningen med oplysning om, at tilgodehavende fra Lønmodtagernes

Dyrtidsfond betragtes som en indtægt i henhold til bistandslovens § 38 og derfor skal fratrækkes i ægteparrets løbende kontanthjælp.

Den 18.09.1990 blev ægteparret indkaldt til opfølgning i henhold til bistandslovens § 41, hvor de skulle fremvise kontrolkort, dokumentation for boligudgifter og dokumentation for indtægter. (B) havde den 03.09.1990 fået udbetalt tilgodehavende fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond og (A) havde den 30.08.90 fået udbetalt løn for 14 dages arbejde + haft 1 feriedag. Tilgodehavendet fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond havde ægteparret brugt til betaling af nødvendige regninger.

...

Ligeledes besluttede socialforvaltningen at udbetalingen fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond skulle betragtes som en indtægt, i henhold til bistandslovens § 38 og fratrækkes i ægteparrets løbende kontanthjælp uanset om (B) havde fået beløbet udbetalt i en periode, hvor ægteparret ikke havde modtaget hjælp i henhold til bistandslovens § 37.

Socialforvaltningen har heller ikke kunnet bortse fra nogen af de beløb i henhold til bistandslovens § 39, som tilgodehavende fra LD er blevet brugt til.

Der henvises i denne forbindelse til journalnotat af 24.09.90.

I henhold til en beregning efter bistandslovens § 37 vil ægteparret være berettiget til bistandshjælp fra den 20.11.1990, der henvises til journalnotat af 20.09.1990.

Ægteparret modtager derfor i perioden 1.10.90 – 20.11.90 hjælp i henhold til bistandslovens § 26.1.1. Parret har ikke ønsket at modtage bistandshjælp fra 16.09.90 imod tilbagebetaling.

..."

I ankenævnets afgørelse af 23. januar 1991 anførtes bl.a. følgende:

"...

Amtsankenævnet finder, at det udbetalte beløb fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond må betragtes som formue. Nævnet har herved lagt vægt på, at sådanne udbetalinger ikke er indkomstskattepligtige, men at der ved udbetaling fratrækkes en afgift på 25 % af det indbetalte beløb og renter indtil 31. december 1979 og 40 % af renter tilskrevet efter 1. januar 1980.

Under hensyn til oplysningerne om, hvad beløbet blev anvendt til, finder nævnet, at der ved vurderingen af behovet for hjælp efter bistandsloven ikke kan ses bort fra besiddelsen af formuen, jf. bistandslovens § 39.

Nævnet finder herved, at De har handlet på en måde, der kan anses for uforsvarlig økonomi i bistandslovens forstand, idet De ved de nævnte dispositioner har frataget Dem muligheden for i en periode at klare Dem selv i økonomisk henseende.

..."

Ved skrivelse af 25. marts 1991 afviste Den Sociale Ankestyrelse at behandle A's klage over ankenævnets afgørelse under henvisning til, at sagen ikke havde principiel karakter.

Ved skrivelse af 11. maj 1991 rettede A henvendelse til socialministeren om sagen. Socialministeren meddelte ved skrivelse af 30. maj 1991, at hun ikke har kompetence til at tage stilling til sagen.

Jeg udtalte herefter følgende:

"Det sociale ankenævns afgørelse er truffet i medfør af bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, jf. § 39. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

§ 26. "Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om tilbagebetaling,

1) Når der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomi,...

...

Stk. 2. I de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, nr. 1 – 3, kan tilbagebetaling kun kræves, hvis kommunalbestyrelsen ved hjælpens udbetaling har gjort modtageren bekendt med tilbagebetalingspligten."

§ 39: "Ydelse af hjælp forudsætter, at hverken den, der søger hjælpen, eller ægtefællen er i besiddelse af formue, hvoraf det økonomiske behov kan dækkes. Der skal dog ses bort fra formue, der er nødvendig for bevarelse eller opnåelse af en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til pågældendes og familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

Stk. 2..."

Bistandslovens § 38, som kommunen henviste til i skrivelsen af 20. september 1990, har følgende ordlyd:

§ 38. "I den beregnede, samlede kontanthjælp, jf. § 37, fradrages pågældendes og ægtefællens indtægter,..."

Af betydning for min vurdering af sagen er endelig bestemmelsen 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 ..."

1. En omstændighed i sagen, som i sig selv kan give anledning til overvejelse, er, at kommunen har truffet afgørelsen om tilbagebetaling ud fra den forudsætning, at det modtagne beløb skal anses for *indtægt*, jf. bistandslovens § 38, mens ankenævnet har truffet afgørelse ud fra den forudsætning, at beløbet skal anses for *formue*, jf. bistandslovens § 39. Ankenævnet har således anset afgørelsen om tilbagebetaling for korrekt – og derfor stadfæstet afgørelsen – mens man har anset en del af begrundelsen (at der er tale om indtægt i bistandslovens forstand) for urigtig.

Efter bistandslovens § 26, stk. 2, er det en gyldighedsbetingelse for tilbagebetalingskrav efter bestemmelsens stk. 1, nr. 1 – 3, at tilbagebetalingspligten er tilkendegivet over for støttemodtageren senest ved hjælpens udbetaling.

I en udtalelse, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, s. 255 ff., har ombudsmanden anført, at bestemmelsen i bistandslovens § 26, stk 2, må forstås således, at hvis socialforvaltningen har truffet afgørelse om tilbagebetalingspligt med en forkert begrundelse, er ankeinstansen afskåret fra at stadfæste afgørelsen med en anden (og korrekt) begrundelse. Ombudsmanden antog indledningsvis, at kommunen ikke selv efterfølgende kan ændre begrundelsen for tilbagebetaling, og anførte herefter bl.a. følgende:

"...

Efter min mening må det i konsekvens heraf antages, at de sociale ankeinstanser – amtsankenævnene og den sociale ankestyrelse – ved deres behandling af klagesager vedrørende en foreliggende beslutning om tilbagebetalingspligt efter de nævnte bestemmelser må indskrænke sig til at efterprøve, om den af socialudvalget trufne beslutning, således som denne ved hjælpens udbetaling er tilkendegivet modtageren, har haft fornødent grundlag. Ankeinstanserne kan derimod ikke anses for kompetente til at fastholde en påklaget beslutning om tilbagebetalingspligt på et andet grundlag end det, der oprindeligt er tilkendegivet modtageren.

En modsat antagelse ville, som påpeget af socialministeriet, være egnet til at forflygtige socialudvalgets selvstændige kompetence til at træffe afgørelse af, om der til ydelse af hjælp i et foreliggende tilfælde skal knyttes tilbagebetalingspligt efter nogen af de fakultative bestemmelser herom i bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1-3.

...

Bestemmelsen i bistandslovens § 26, stk. 2, må, som nævnt, antages at hvile på en forudsætning om, at det sociale udvalg i forbindelse med udbetaling af hjælp for sit vedkommende endeligt må gøre op med ikke blot, om der til ydelsen af hjælpen skal knyttes tilbagebetalingspligt efter § 26, stk. 1, nr. 1-3, men i givet fald også med grundlaget for en beslutning herom. Det må forekomme mindre vel foreneligt hermed - og i øvrigt også mindre vel stemmende med klageadgangens funktion på dette område – at antage, at det forhold, at der af modtageren indgives klage over socialudvalgets beslutning om tilbagebetalingspligt, skulle ophæve den begrænsning i adgangen til efterfølgende at træffe beslutning om tilbagebetalingspligt på andet grundlag, som i øvrigt må anses for indeholdt i lovens § 26, stk. 2. En sådan antagelse måtte efter min opfattelse forudsætte en klarere lovgivningsmæssig støtte end den, der indeholdes i de helt almindeligt holdte bestemmelser om de sociale ankeinstansers materielle kompetence i den sociale styrelseslov, henholdsvis loven om den sociale ankestyrelse.

Jeg må således være enig med Socialministeriet i, at de sociale ankemyndigheder ikke i forbindelse med behandlingen af en klage over en af et socialudvalg truffet beslutning om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1-3, kan træffe afgørelse

om tilbagebetalingspligt efter en anden af disse bestemmelser, dvs. på et andet grundlag end det, som det sociale udvalg ved hjælpens udbetaling har henvist til over for klageren.

..."

Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte senere ombudsmandens opfattelse, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1982, s. 302 f.

Jeg henviser også til Østre Landsrets dom af 24. august 1983 (Ugeskrift for Retsvæsen 1983, s. 1117 ff.).

I lyset af den citerede udtalelse har jeg overvejet, om selve den omstændighed, at der ikke er fuld enighed mellem kommunen og det sociale ankenævn om retsgrundlaget for afgørelsen, kan føre til, at ankenævnet har været ubeføjet til at stadfæste kommunens afgørelse.

Den nu foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra 1981-sagen derved, at mens de forskellige instanser i 1981-sagen havde truffet afgørelserne om tilbagebetaling i medfør af to forskellige bestemmelser i bistandslovens § 26, stk. 1, er der i den foreliggende sag enighed om, i medfør af hvilken bestemmelse i § 26, stk. 1, tilbagebetalingspligten skal fastsættes. Uenigheden angår i stedet den forudsætning, der ligger til grund for afgørelsen: om det pågældende beløb fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond skal anses for indtægt eller formue i relation til bistandslovens §§ 38 og 39.

Jeg finder ikke, at den retsopfattelse, ombudsmanden har lagt til grund i 1981-sagen, kan udstrækkes til også at omfatte den situation, der er beskrevet i den nu foreliggende sag, og jeg mener ikke, at andre grunde taler for en sådan yderligere indskrænkning af ankeinstansernes kompetence.

Som følge af det anførte medfører selve den omstændighed, at der mellem kommunen og ankenævnet ikke er enighed om, hvorvidt beløbet skal henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke, at ankenævnet har været ubeføjet til at træffe en afgørelse af det foreliggende indhold.

2. Jeg må forstå den tankegang, der ligger bag såvel kommunens som ankenævnets afgørelser, således, at hvis det beløb, (B) havde modtaget fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond, skulle fratrækkes i den beregnede kontanthjælp, fordi der var tale om indtægt henholdsvis formue i bistandslovens forstand (og ikke var omfattet af nogen af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 38 og 39), måtte den omstændighed, at (B) og (A) har anvendt beløbet på en måde, der må anses for uforsvarlig, medføre, at den kontanthjælp, der herefter skal ydes, er forbundet med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1.

Hvis derimod beløbet ikke efter loven skulle have indvirkning på beregningen af kontanthjælpen, ville den omstændighed, at beløbet var anvendt på en uforsvarlig måde, ikke i sig selv kunne medføre, at kontanthjælpen skulle ydes med tilbagebetalingspligt.

Denne retsopfattelse kan jeg ikke have bemærkninger til.

3. Spørgsmålet om, hvorvidt den trufne afgørelse er korrekt, må herefter vurderes på følgende grundlag:

a) Skal det modtagne beløb fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond anses for indtægt eller formue, jf. bistandslovens §§ 38 og 39?

b) Er der grundlag for at bortse fra det modtagne beløb ved afgørelsen om bistandshjælp, jf. undtagelsesbestemmelserne i bistandslovens § 38, stk. 1, 2. pkt., henholdsvis § 39, stk. 1, 2. pkt.?

c) Er (A's) og (B's) forbrug af beløbet omfattet af bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1?

ad a) Jeg har ikke grundlag for at kritisere den retsopfattelse, som ankenævnet har lagt til grund (at beløbet må anses for formue, jf. bistandslovens § 39). Jeg har herved navnlig lagt vægt på, *at* denne forståelse synes at være i bedst overensstemmelse med lovbestemmelsernes ordlyd, og *at* det af den medsendte kopi af Ligningsvejledningen for 1989 fremgår, at beløb af den omhandlede karakter ikke i skatteretlig henseende anses for indtægt.

ad b) Efter bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., skal der bortses fra besiddelse af formue, der er nødvendig for bevarelse eller opnåelse af en nødvendig boligstandard. Afgørelsen af, hvorvidt der i medfør af denne bestemmelse burde have været bortset fra den del af beløbet fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der var anvendt til familiens flytning, beror på en skønsmæssigt præget vurdering. Det følger derfor af forvaltningslovens § 24, at ankenævnet i forbindelse med afgørelsen

burde have angivet de hovedhensyn, der var lagt vægt på ved vurderingen af, hvorvidt den omtalte del af beløbet kunne undtages i medfør af denne bestemmelse. Jeg bemærker herved, at der netop i den foreliggende sag måtte være en særlig anledning til at meddele en sådan begrundelse (udover at begrundelsespligten som anført følger af forvaltningsloven), da kommunen ifølge de udlånte journalark tidligere i medfør af bistandslovens § 46 havde ydet familien økonomisk hjælp til flytningen.

I afgørelsen er det imidlertid alene anført, at ankenævnet "under hensyn til oplysningerne om, hvad beløbet blev anvendt til, [ikke finder, at der] kan ses bort fra besiddelsen af formuen, jfr. bistandslovens § 39."

Ankenævnets afgørelse lider derfor på dette punkt af den mangel, at der ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 er meddelt en tilstrækkelig begrundelse.

ad c) Ifølge et notat, som det sociale ankenævn har udarbejdet til brug for afgørelsen, er beløbet fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond bl.a. anvendt til indkøb af en fryser, betaling af et restdepositum i forbindelse med familiens flytning til en ny lejlighed, øvrige udgifter i forbindelse med flytningen, indfrielse af lån og betaling af ophold på lejrskole for et af familiens børn.

Spørgsmålet om, hvorvidt forbruget skal anses for uforsvarligt, beror på en skønsmæssigt præget vurdering. Det følger derfor af forvaltningslovens § 24, at nævnets afgørelse burde have indeholdt en angivelse af de hovedhensyn, der var lagt vægt på ved vurderingen af, om forbruget skulle anses for uforsvarligt.

I afgørelsen er det alene anført, at (A) ved de nævnte dispositioner har handlet på en måde, der har frataget hende muligheden for i en periode at klare sig selv i økonomisk henseende.

Denne begrundelse er ikke tilstrækkelig, idet den ikke giver nogen forklaring på, hvorfor forbruget skal anses for uforsvarligt. Jeg henviser herved til, at f.eks. betaling af afdrag på lån ikke i sig selv kan anses for uforsvarlig økonomi, idet dette må bero på en konkret vurdering i den enkelte situation. Det samme gælder eksempelvis de dele af beløbet, der er anvendt i forbindelse med flytningen. Jeg bemærker endvidere, at den omstændighed, at den del af beløbet, der er anvendt til familiens flytning, ikke måtte kunne undtages efter lovens § 39, stk. 1, 2. pkt., ikke i sig selv indebærer, at anvendelsen af beløbet på familiens flytning skal anses for uforsvarlig i relation til lovens § 26, stk. 1, nr. 1. Dette må bero på en selvstændig vurdering.

Det fremgår af det anførte, at det sociale ankenævns afgørelse er utilstrækkeligt begrundet *dels* i relation til spørgsmålet om, hvorvidt den del af beløbet, der er anvendt til flytning, kunne undtages efter bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., og *dels* i relation til spørgsmålet om, hvorvidt familiens anvendelse af beløbet (herunder til flytningen) måtte anses for uforsvarlig, jf. lovens § 26, stk. 1, nr. 1.

På den baggrund er det min opfattelse, at ankenævnet nu bør meddele (A) en fyldestgørende begrundelse. Jeg finder ikke at burde tage stilling til, hvorvidt betingelserne i § 26, stk. 1, nr. 1, og § 39, stk. 1, 2. pkt., kan anses for at være opfyldt, før ankenævnet har haft lejlighed til over for (A) at meddele en sådan fyldestgørende begrundelse. Jeg har herved lagt vægt på, at det ikke er muligt for mig at vurdere rigtigheden af afgørelsen, før der er klarhed over, hvilke betragtninger der nærmere ligger til grund for ankenævnets opfattelse. Samtidig kan der ikke bortses fra den mulighed, at (A) på grundlag af en fyldestgørende begrundelse kan erklære sig enig i selve afgørelsen.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, kun kan kritisere udfaldet af skønsmæssige vurderinger, såfremt der foreligger særlige omstændigheder.

4. Sagen giver mig endelig anledning til at anføre følgende vedrørende den *form*, der er anvendt ved (K) Kommunes afgørelse om tilbagebetalingspligt:

Jeg må på grundlag af de udlånte akter antage, at (K) Kommune alene har truffet en mundtlig afgørelse om, at den bistandshjælp, der er ydet (A) og (B), er tilbagebetalingspligtig, og at afgørelsen ikke senere er bekræftet skriftligt.

Der gælder i dansk forvaltningsret ikke nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal udfærdiges skriftligt, se f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven (2. udg.,

1992), s. 266-67, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling (3. udg., 1988), s. 202. Dog skal særligt indgribende afgørelser meddeles skriftligt, før de kan håndhæves, jf. den nævnte litteratur.

I en udtalelse, som jeg har afgivet den 3. november 1992 [omtalt som sag nr. 15-5 i FOB 1992, jf. s. 267] har jeg anført, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 vel ikke kan anses for at være af så indgribende betydning, at der efter forvaltningsrettens almindelige regler består en retspligt til at meddele sådanne afgørelser skriftligt. Jeg har imidlertid samtidig anført, at det - afgørelsernes karakter taget i betragtning – må anses for *god forvaltningsskik*, at afgørelsen meddeles skriftligt, og at dette bør ske i den form, der er sædvanlig for skriftlige afgørelser: ved en skrivelse, der er underskrevet af myndigheden og stilet til støttemodtageren. Herved sikres også dokumentation for, at støttemodtageren ved hjælpens udbetaling er bekendt med tilbagebetalingspligten, jf. herved bistandslovens § 26, stk. 2.

Jeg henstiller, at (K) Kommune følger disse retningslinier fremover."

I en efterfølgende skrivelse til mig anførte det sociale ankenævn bl.a. følgende:

"...

Amtsankenævnet er imidlertid nedlagt, og de af amtsrådet valgte medlemmers funktionsperiode ophørt den 31. december 1991. Det er derfor ikke nu muligt at give nogen fyldigere begrundelse ud over det, der allerede er anført i nævnets afgørelse.

Formanden for Det Sociale Ankenævn har ikke fundet tilstrækkelig anledning til at genoptage sagen i dette ankenævn, da der ikke er fremkommet nye oplysninger, som kan have betydning for sagens bedømmelse.

..."

Hertil bemærkede jeg over for ankenævnet bl.a. følgende:

"...

Til det anførte skal jeg indledningsvis bemærke, at det i forhold til den afgivne henstilling er uden betydning, hvorvidt der er fremkommet nye oplysninger i sagen. Jeg har alene henstillet, at det sociale ankenævn meddeler en fyldestgørende begrundelse for den afgørelse, som på det da foreliggende grundlag blev truffet af det tidligere amtsankenævn.

For så vidt angår ankenævnets bemærkning om ophøret af amtsankenævnets funktionsperiode, må jeg stille mig uforstående over for nævnets standpunkt. Det er efter min opfattelse åbenbart, at en myndighed, der viderefører en anden (og eventuelt nedlagt) myndigheds sagsområder, er stillet ganske som den myndighed, der hidtil har varetaget sagsområdet. I den forbindelse kan jeg f.eks. henvise til den ombudsmandsudtalelse, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1973, s. 344 ff (navnlig s. 351). Jeg vedlægger en kopi af denne udtalelse til ankenævnets orientering.

Dette princip – hvorefter der i en situation som den foreliggende i det hele sker succession – må finde anvendelse i alle tilfælde, hvor der ikke i lovgivningen er sikre holdepunkter for det modsatte. Sådanne holdepunkter findes ikke i den lov (nr. 399 af 6. juni 1991), hvorved de sociale ankenævn blev oprettet. I bemærkningerne til lovforslagets § 1 hedder det tværtimod bl.a. følgende:

"...

Til afløsning for amtsankenævnene foreslås oprettet et socialt ankenævn, der skal *videreføre amtsankenævnenes hidtidige virksomhed* som klageinstans for en lang række kommunale afgørelser.

..." (Min fremhævelse).

Som følge af det anførte må jeg i det hele henholde mig til min udtalelse af 9. december 1992.

Jeg henstiller derfor på ny, at ankenævnet meddeler (A) en uddybende begrundelse, og jeg udbeder mig fortsat underretning herom."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1981, s. 255, jf. FOB 1982, s. 302 og UfR 1983, s. 1117.

15-8. Forvaltningsret 12.2 – 2511.1.
Fortolkning af regel om kontanthjælp til dækning af boligudgift.

Den Sociale Ankestyrelse (DSA) havde på ombudsmandens foranledning optaget en sag om beregning af boligtillæg i henhold til bistandslovens § 37, stk. 3, til principiel behandling. Efter bestemmelsens 6. pkt. (nu 7. pkt.) kan der "ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp". Ved afgørelsen fandt DSA, at bestemmelsen ud over forsætlige forhold også omfatter tilfælde, hvor ansøgeren burde kunne indse, at boligudgiften skal afholdes af kontanthjælp.

I en sag, som ombudsmanden tog op af egen drift, udtalte ombudsmanden, at han ikke kunne tilslutte sig DSA's retsopfattelse, hvorefter bestemmelsen ud over forsætlige forhold tillige omfatter visse former for uagtsomme forhold. Ombudsmanden henstillede til Socialministeriet (SM) at tage skridt til at søge lovbestemmelsen præciseret, såfremt SM ønskede at fastholde den af SM anførte retsopfattelse.

SM tilkendegav, at SM ikke fandt anledning til at søge formuleringen af bestemmelsen ændret.

Ombudsmanden fastholdt sin retsopfattelse og gjorde Folketingets Retsudvalg bekendt med sagen. (J. nr. 1992-221-050).

Sagen vedrørte fortolkningen af bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, om kontanthjælp til boligudgifter. Ifølge bestemmelsen kan der "ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp". I en skrivelse af 5. september 1991 traf Den Sociale Ankestyrelse følgende afgørelse i en konkret foreliggende sag:

"Ankestyrelsen finder ikke, at der i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt., kan indfortolkes et krav om forsæt ved bedømmelsen af, om en udgift kan anses for påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp.

Det må anses for tilstrækkeligt, at ansøgeren burde kunne indse, at udgiften skal afholdes af kontanthjælp.

En kontanthjælpsmodtager, der påtager sig en højere boligudgift på et tidspunkt, hvor der ikke er udsigt til, at pågældende inden for en kortere tid vil kunne klare sig selv, bør kunne indse, at udgiften påtages med henblik på at få den dækket af kontanthjælp, medmindre der foreligger ganske særlige forhold, der viser, at den pågældende må have berettiget forventning om, at udgiften vil blive dækket af kontanthjælpen.

Efter de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen, at De burde have indset, at udgiften skulle afholdes af kontanthjælp, og Ankestyrelsen finder ikke, at kommunen har skabt en berettiget forventning om afholdelse af en større boligudgift end den, der svarer til udgiften til en 3-værelsers lejlighed med fradrag af boligstøtte.

Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at De få dage før underskrivelsen af slutsedlen havde møde med socialforvaltningen, hvor bl.a. boligspørgsmålet blev drøftet, og hvor De oplyste, at De ville undersøge mulighederne for at få en 2-værelsers pensionistbolig eller en 3-værelsers lejlighed, samt at De købte ejerboligen uden forudgående drøftelse med socialforvaltningen.

Ankestyrelsen har iøvrigt lagt vægt på, at det af bistandslovens § 37, stk. 3, forudsætningsvis kan udledes, at der kun kan ydes hjælp til en rimelig bolig."

Jeg besluttede at behandle sagen i henhold til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 6, stk. 5. Angående det generelle spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt., ud over forsætlige forhold også omfatter visse former for uagtsomme forhold, udtalte jeg i en skrivelse til Socialministeriet af 21. maj 1992 følgende:

"Forarbejderne til bistandslovens § 37, stk. 3, indeholder ikke bidrag til fortolkningen af bestemmelsen i 6. pkt., der svarer til en bestemmelse i pkt. 3 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 484 af 24. september 1984 om forsøg med faste ydelser efter bistandsloven. Socialministeriet, ved kontorchef ..., oplyste på telefonisk forespørgsel den 24. september 1991 over for en af mine medarbejdere, at der næppe i ministeriets sag vedrørende forsøgsbekendtgørelsen kan findes bidrag til den nærmere fortolkning af udtrykket "påtaget med henblik på". Bestemmelsen i bekendtgørelsens pkt. 3 blev formuleret på grundlag af den tidligere bestemmelse i lov om offentlig forsorg, § 54, stk. 2, 1. pkt., hvorefter det sociale udvalgs tilsvarende forpligtelse til at yde en værnepligtig og hans familie hjælp under forrettelse af militærtjeneste forudsatte, at "de forpligtelser, til hvis opfyldelse hjælpen søges, ikke må antages at være påtaget med henblik på at opnå hjælp fra det offentlige", (jf. lovbekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 med senere ændringer, ophævet ved bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976).

Socialministeriet oplyste under telefonsamtalen den 24. september 1991, at bestemmelsen i forsorgslovens § 54, stk. 2, i sin tid blev anvendt i praksis over for såvel forsætlige som uagtsomme forhold.

Det forhold, at bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt., ved sin indsættelse i bistandsloven i 1986 blev formuleret på samme måde som en bestemmelse i den i 1976 ophævede forsorgslov, fremgår ikke af forarbejderne til lovændringen i 1986, jf. FT 1986-1987, tillæg A, spalte 897 ff, tillæg B, spalte 381 ff, 425 ff og 603 ff. Det fremgår heller ikke, om det var ministeriets hensigt, at bestemmelsen ligesom den ophævede bestemmelse i forsorgsloven skulle finde anvendelse over for såvel forsætlige som uagtsomme forhold.

I lyset heraf kan det anførte om baggrunden for bestemmelsens formulering efter min mening ikke tillægges væsentlig betydning for det foreliggende fortolkningsspørgsmål.

En almindelig sproglig forståelse af ordene "påtaget med henblik på" i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt., fører efter min mening til, at bestemmelsen er begrænset til forsætlige forhold. Endvidere må jeg lægge til grund, at der ikke i forarbejderne til bestemmelsen findes noget, som kan støtte en afvigende forståelse i retning af, at også uagtsomme forhold skulle være omfattet. Hertil kommer, at det inden for strafferetten er almindeligt antaget, at sammenlignelige vendinger som f.eks. "med det formål at", "i den hensigt" og "for at" udelukkende omfatter forsætlige forhold, eventuelt kun de højeste grader af forsæt, jf. herved Knud Waaben, Det kriminelle forsæt (1973), s. 91 ff. Så vidt ses, findes der dog ikke i straffeloven en fuldstændigt enslydende vending, hvortil kommer, at straffelovsfortolkning er undergivet særlige regler, jf. straffelovens § 1 og § 19.

Den fortolkning af bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt., som Den Sociale Ankestyrelse anlagde ved afgørelsen af 5. september 1991, og hvorefter bestemmelsen også omfatter uagtsomme forhold, må jeg på den anførte baggrund anse for tvivl som.

Endvidere må jeg af retssikkerhedsmæssige grunde finde det utilfredsstillende, at der kan herske væsentlig tvivl om den rette forståelse af bestemmelsen. Under henvisning hertil beder jeg Socialministeriet om en udtalelse om, hvorvidt ministeriet vil være indstillet på ved først givne lejlighed at søge formuleringen i lovteksten ændret, således at det af loven klart fremgår, hvilke tilregnelsesgrader der er omfattet af bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 6. pkt."

Socialministeriet besvarede min henvendelse i en skrivelse af 19. oktober 1992. I skrivelsen anførte ministeriet følgende:

"...

Socialministeriet skal hertil bemærke, at der med bestemmelsen sigtes på at dække de situationer, hvor en påtaget merudgift til boligen - såfremt bestemmelsen ikke var medtaget – alene kunne dækkes som en følge af, at boligtillægget efter hovedregelen i § 37, stk. 3, 1. og 2. pkt., skal svare til den faktiske boligudgift.

En person, der påtager sig forøgede boligudgifter, må udfra generelle betragtninger have gjort sig sine overvejelser om, hvorledes merudgiften skal finansieres. Man kan derfor sige, at udgangspunktet må være en formodning om, at en forøget boligudgift er påtaget med hen-

blik på at få den finansieret over kontanthjælp. Det er efter ministeriets opfattelse vanskeligt at afgøre, hvorvidt der er tale om et forsætligt eller et uagtsomt forhold, når en person påtager sig [min rettelse] en udgift, vedkommende ikke selv har sikret sig midler til at dække.

Ved at benytte vendingen "med henblik på at få den dækket af kontanthjælp" har hensigten været at frasortere de situationer, hvor det primære formål med boligforbedringen er, at kontanthjælpsmodtageren sikres en bolig, der svarer til de krav, der som minimum må stilles til en bolig for den pågældende og hans familie. I disse tilfælde vil boligforbedringen typisk ske efter forudgående aftale med socialforvaltningen. Er socialforvaltningen og ansøgeren ikke enige om, at der er et sådant "socialt" behov for at forbedre boligsituationen, må baggrunden for at påtage sig merudgiften enten være en forventning om at kunne afholde den indenfor den eksisterende kontanthjælpsudmåling eller en forventning om, at den vil blive dækket af en forøget kontanthjælp. I sidstnævnte tilfælde er udgiften påtaget "med henblik på at få den dækket af kontanthjælp".

Formuleringen blev i sin tid foreslået af de kommuner, der deltog i forhandlingerne forud for kontanthjælpsforsøget – som nævnt i Ombudsmandens skrivelse med den tidligere regel i forsorgslovens § 54, stk. 2, 1. pkt., som model – og reglen har efter ministeriets opfattelse ikke i almindelighed givet anledning til forståelsesproblemer i kommunerne. Formuleringen er forholdsvis enkel og dækker over flere situationer, herunder også situationer, hvor en kontanthjælpsmodtager deler bolig med en eller flere ikke-kontanthjælpsmodtagere, og der aftales en omfordeling af boligudgiften til ugunst for kontanthjælpsmodtageren.

I "normale" tilfælde, hvor kontanthjælpsmodtagere løbende får hjælp på det niveau, der er udmålt ved den første henvendelse til socialforvaltningen, er retstilstanden forholdsvis uproblematisk, idet det med bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 7. pkt., gøres klart, at en "selvvalgt" forøgelse af boligudgiften skal finansieres inden for den hidtidige kontanthjælpsudmåling.

Den konkrete sag, som danner udgangspunkt for, at Ombudsmanden har rejst spørgsmålet, kompliceres af, at der til de pågældende ægtefæller, samtidig med at de flytter sammen, udmåles en lavere hjælp som følge af, at der tidligere fejlagtigt ikke er foretaget en ægtefælleberegning.

Der kan således rejses tvivl om, hvorvidt ægteparret har været klar over, at det ikke kunne påregne at opretholde et kontanthjælpssupplement på det hidtidige niveau, således at boligskiftet kun kunne finansieres ved en forøgelse af kontanthjælpsudmålingen. Det er i den konkrete sag mere et spørgsmål om, hvorvidt ansøgerne var eller burde være bekendt med principperne for ægtefælleberegningen, end om udgiften til den nye bolig blev påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp. Man skal henvise til, at ansøgerne påpeger, at de ifølge egne beregninger kunne klare huslejen på grundlag af deres hidtidige indtægtsforhold, som indbefatter den hidtidige udmålte kontanthjælp til hustruen.

Socialministeriet har på baggrund af Ombudsmandens henvendelse overvejet en anden formulering, der dækker det hidtidige sigte med reglen i bistandslovens § 37, stk. 3, 7. pkt.

Ministeriets foreløbige overvejelser går imidlertid i retning af, at det er betænkeligt på baggrund af den konkrete sag at ændre en formulering, der ikke i øvrigt har givet anledning til fortolkningsproblemer i kommunerne. Man må befrygte, at en ny formulering vil skabe usikkerhed hos kommunerne og måske give anledning til en ændring af gældende praksis, der ikke er tiltænkt. Ministeriet vil foretrække, at man ved en kommende revision af kontanthjælpsvejledningen med eksempler forsøger at belyse, i hvilke situationer bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 7. pkt., er tænkt anvendt."

I en skrivelse til Socialministeriet af 11. december 1992 udtalte jeg herefter følgende:

"Indledningsvis bemærker jeg, at ministeriet ikke har bestridt eller kommenteret min opfattelse, hvorefter en almindelig sproglig forståelse af ordene "påtaget med henblik på" fører til, at bestemmelsen er begrænset til forsætlige forhold. Derimod berører ministeriet de bevismæssige problemer, der – her som på andre retsområder – består i forhold til forsætskravet. Endvidere må jeg fortsat lægge til grund, at der ikke i de offentliggjorte forarbejder til bestemmelsen findes noget, som kan støtte en afvigende forståelse i retning af, at også uagtsomme forhold skulle

være omfattet. De yderligere oplysninger om baggrunden for bestemmelsen, som ministeriet har redegjort for i skrivelsen af 19. oktober 1992, og som eventuelt kunne anføres til støtte for en sådan udvidende fortolkning, indgik ikke i de offentliggjorte forarbejder til den lovændring af bistandsloven, hvorved bestemmelsen blev indført. Efter almindelige retskildeprincipper kan der ikke lægges vægt på forarbejder, som ikke under lovforslagets behandling blev præsenteret for Folketinget.

På den baggrund må jeg derfor i det hele fastholde den retsopfattelse, som jeg gav udtryk for i skrivelsen af 21. maj 1992. Jeg må således fortsat anse den anlagte fortolkning for tvivlsom.

Efter Den Sociale Ankestyrelses afgørelse i skrivelsen af 5. september 1991 er retstilstanden imidlertid, at der ikke i bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3, 7. pkt., kan indfortolkes et krav om forsæt ved bedømmelsen af, om en udgift kan anses for påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp. Denne retsopfattelse ligger fast, indtil den måtte blive ændret af ankestyrelsen selv, af domstolene eller gennem en lovændring. Derimod vil ministeriet ikke administrativt kunne udfærdige retningslinier, som ændrer eller korrigerer en retsopfattelse, som Den Sociale Ankestyrelse har anlagt vedrørende forståelsen af en lovbestemmelse. Jeg henviser i den forbindelse til, at ankestyrelsen er en i forhold til ministeriet uafhængig ankeinstans.

Da Den Sociale Ankestyrelse har fastholdt sin omtalte retsopfattelse uanset den tvivl om opfattelsens holdbarhed, som jeg forinden tilkendegav, er der ikke udsigt til, at styrelsen selv vil ændre sit standpunkt. Endvidere er det ikke efter de foreliggende oplysninger sandsynligt, at retstilstanden inden for kortere tid vil blive afklaret ved en dom. Jeg henviser i den forbindelse til, at den konkrete sag, som lå til grund for min behandling af spørgsmålet, i mellemtiden blev løst. Den sidste mulighed er en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet.

Med hensyn til ministeriets overvejelser om at præcisere retstilstanden gennem udsendelse af en vejledning bemærker jeg, at en sådan vejledning nødvendigvis måtte respektere det fortolkningsresultat, som Den Sociale Ankestyrelse har anlagt, og som jeg som nævnt fortsat må anse for tvivlsomt; jf. herved det ovenfor anførte, hvorefter ministeriet ikke kan korrigere fortolkningsresultater fra Den Sociale Ankestyrelse. En vejledning vil derfor ikke kunne afhjælpe den tvivl vedrørende fortolkningens holdbarhed, som jeg har peget på.

På den baggrund må jeg fastholde, at det af retssikkerhedsmæssige grunde er utilfredsstillende, at der kan opstå væsentlig tvivl om den rette forståelse af bestemmelsen. Jeg henstiller derfor til ministeriet, at ministeriet ved først givne lejlighed søger formuleringen i lovteksten ændret, således at det af loven klart fremgår, hvilke tilregnelsesgrader der er omfattet af bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 3., 7. pkt. Efter en lovændring vil ministeriet naturligvis kunne udsende en vejledning om lovændringen.

Det tilføjes, at jeg samtidig hermed har orienteret socialministeren og Folketingets Retsudvalg om sagen."

16. Statsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der ikke i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet realitetsbehandlede sager inden for Statsministeriets sagsområde.

17. Sundhedsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 22 realitetsbehandlede sager inden for Sundhedsministeriets sagsområde. 3 sager vedrørte generelle spørgsmål, 12 sager vedrørte afgørelser, og 7 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 7 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

11 sager vedrørte *departementet*, og heraf gav 2 anledning til kritik og/eller henstilling. 3 sager angik generelle spørgsmål. Den ene sag omhandlede en bekendtgørelse om gebyrer for levnedsmiddelkontrol, og den anden Sundhedsministeriets tilkendegivelse om at inddrage Apotekerforeningens formue- og indtægtsforhold i bruttoavanceforhandlinger i henhold til § 45 i apotekerloven. Den tredje sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 17-2, omhandlede delegation til et andet ministerområde uden særlig hjemmel. Ingen af sagerne gav anledning til kritik eller henstilling. 5 sager angik afgørelser, og heraf gav 1 sag anledning til kritik og henstilling. Denne sag, der nedenfor er omtalt som sag nr. 17-4, omhandlede aktindsigt i embedslægens redegørelse vedrørende en fødsel i arrest. 3 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål; heraf gav 1 sag, der omhandlede sagsbehandlingen ved afslag på aktindsigt i en brevveksling ved Sundhedsstyrelsen, anledning til kritik.

2 sager vedrørte *Sundhedsstyrelsen*. Begge sager angik styrelsens sagsbehandling og gav anledning til kritik. Den ene sag, der nedenfor er omtalt som sag nr. 17-3, omhandlede spørgsmålet om en læges partstilling i en sag ved Patientklagenævnet. Den anden sag omhandlede Sundhedsstyrelsens saglige kompetence i sager om fornyelse af kørekort.

7 sager vedrørte *Patientklagenævnet*, og heraf gav 3 sager anledning til kritik og/eller henstilling. 6 sager angik afgørelser. 1 sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 17-3, gav anledning til kritik og henstilling. Sagen omhandlede spørgsmålet om den indklagede læges partsstilling (og dennes krav på underretning, partshøring og aktindsigt) i en sag, hvor Patientklagenævnet anmodede politiet om at rejse straffesag. En anden sag omhandlede forældelsesfristen ved klage til Patientklagenævnet. Denne sag, der gav anledning til kritik, vil blive omtalt i FOB 1993. 1 sag angik sagsbehandlingsspørgsmål og gav anledning til kritik. Denne sag omhandlede sagsbehandlingen i forbindelse med en anmodning om aktindsigt i en journal.

Den nedenfor omtalte sag nr. 17-1 angående Patientklagenævnets adgang til at udtale kritik af sundhedspersoner efter udløbet af den strafferetlige forældelsesfrist blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993.

1 sag vedrørte sagsbehandlingen ved *Den Centralvidenskabelige Komité* og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørte *Levnedsmiddelstyrelsens* afgørelse og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

17-1. Forvaltningsret 12.2 – 2.4. – Strafferet 1.8. (*1)
Patientklagenævnets kritik af sundhedspersoner efter udløb af strafferetlig forældelsesfrist.

A klagede over en udtalelse fremsat af Sundhedsministeriet vedrørende Sundhedsvæsenets Patientklagenævns (PKN's) adkomst til at udtale kritik af sundhedspersoner i sager, hvor den strafferetlige forældelsesfrist er indtrådt.

Ombudsmanden redegjorde for den 2-årige strafferetlige forældelsesfrist, som er gældende ved overtrædelse af lægeloven, når der ikke er hjemlet højere straf end 1 års fængsel eller bøde. Ombudsmanden redegjorde dernæst for PKN's beføjelser til at udtale kritik i henhold til centralstyrelsesloven.

Ved sin behandling af sagen inddrog ombudsmanden bl.a. hensynet til borgernes retssikkerhed, til PKN's funktion som disciplinærmyndighed og til den sundhedsperson, der er rejst kritik af, samt den omstændighed, at klagefristen til PKN (2 år) først regnes fra det tidspunkt, hvor klageren får viden om det forhold, der klages over.

Ombudsmanden udtalte herefter, at det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, ikke i sig selv afskærer PKN's adgang til at behandle sagen og tilkendegive nævnets opfattelse, herunder eventuelt udtale kritik af den pågældendes adfærd.

Ombudsmanden foretog ikke videre i anledning af A's klage. (J. nr. 1991-483-43).

A klagede over Sundhedsministeriets udtalelse i skrivelse af 6. juli 1990 om sundhedsmyndighedernes adkomst til at rejse kritik af sundhedspersoner i sager, hvor den strafferetlige forældelsesfrist er indtrådt.

I den anledning modtog jeg en udtalelse af 16. maj 1991 fra Sundhedsministeriet. A fremsatte supplerende bemærkninger i skrivelser af 25. juni og 9. august 1991.

Baggrunden for henvendelsen var – i korthed – at A i februar 1989 – på baggrund af nogle konkrete sager – havde en drøftelse med Sundhedsministeriet om betydningen af en indtrådt strafferetlig forældelse i henseende til sundhedsmyndighedernes mulighed for at rejse kritik af sundhedspersoner.

Sundhedsministeriet gav under drøftelserne i 1989 udtryk for, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn kunne tage stilling i en konkret sag om en læges tavshedspligtsbrud, og at dette kunne ske uagtet indtræden af den strafferetlige 2-årige forældelse i henhold til straffeloven.

A gjorde gældende, at det var urimeligt og i strid med almindelige strafferetlige principper, at andre sanktioner end straf skulle kunne bringes til anvendelse på et tidspunkt, hvor en sag i strafferetlig henseende er forældet.

I skrivelse af 6. juli 1990 meddelte Sundhedsministeriet A, at ministeriet fastholdt, at Patientklagenævnet har mulighed for at rejse kritik af sundhedspersoner, uanset at strafferetlig forældelse er indtrådt.

I anledning af klagen til mig udtalte Sundhedsministeriet i skrivelse af 16. maj 1991 bl.a. følgende:

"...Kompetencen til at behandle klager og udtale kritik af den faglige virksomhed som udøves af personer indenfor sundhedsvæsenet er efter lov nr. 397 af 10. juni 1987 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v., som ændret ved lov nr. 391 af 6. juli 1989, tildelt Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, jf. lovens §§ 12-14.

Formålet med oprettelsen af Patientklagenævnet, der skete pr. 1. januar 1988, er dels at skabe et uafhængigt organ til styrkelse af borgernes retssikkerhed på området, dels at varetage en disciplinerende funktion i forhold til den faglige virksomhed, der udøves af læger og andre sundhedspersoner.

Efter centralstyrelseslovens § 14 kan nævnet give udtryk for sin opfattelse af sagen, herunder rejse kritik overfor den pågældende sundhedsperson, eller søge iværksat andre sanktioner.

Lægelovens bestemmelse om lægers tavshedspligt, § 9, henviser til ansvaret efter straffelovens §§ 152-152 f. Efter bestemmelserne i straffeloven er der foreskrevet domstolsbehandling i sager om tavshedspligtsbrud, enten ved privat påtale eller, efter begæring af den forurettede ved offentlig påtale.

Såvel lægeloven som anden lovgivning vedrørende sundhedspersoner, indeholder selvstændige regler om tavshedspligt. Hensigten med reglerne er at understøtte tillidsforholdet

mellem læge og patient. Tavshedspligten er en af de fundamentale patientrettigheder, og udgør i høj grad en del af lægens faglige virksomhed. Reglerne om tavshedspligt ligger efter Sundhedsministeriets opfattelse indenfor Patientklagenævnets kompetence, og nævnet kan derfor udtale sig om tavshedspligtsspørgsmål, jf. centralstyrelseslovens § 14.

Henvisningen til straffeloven i lægelovens § 9, begrænser efter ministeriets opfattelse ikke Patientklagenævnets ret til at udtale sig om, hvorvidt nævnet finder, at der foreligger tavshedspligtsbrud.

Denne opfattelse bygger ministeriet bl.a. på Ombudsmandens afgørelse fra 1981, om et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligtsbrud og de kommunale tilsynsmyndigheders muligheder for at udtale sig herom (Folketingets Ombudsmands beretning 1981, s. 93). Her fandt Folketingets Ombudsmand ikke holdepunkter for at antage, at de kommunale tilsynsmyndigheder skulle være afskåret fra at udtale sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i en given situation, og om der efter tilsynsmyndighedens opfattelse var grundlag for at antage, at tavshedspligten var tilsidesat.

Spørgsmålet om, hvorvidt Patientklagenævnet er berettiget til at kritisere tavshedspligtsbrud, er derimod uafklaret.

I ovennævnte ombudsmandsafgørelse statueredes, at en tilsynsmyndighed ikke kan udtale kritik, medmindre der foreligger et disciplinærlignende forhold. Formålet med Patientklagenævnet er, som tidligere anført, bl.a. at varetage en sådan funktion overfor sundhedspersoner.

Herefter synes centralstyrelseslovens § 14 at være tilstrækkelig hjemmel til, at Patientklagenævnet kan udtale kritik i sager om tavshedspligtsbrud.

Sundhedsministeriet har imidlertid, af hensigtsmæssighedsgrunde, og efter drøftelse med Justitsministeriet, i skrivelse af 10. oktober 1988 (. . .), henstillet til Patientklagenævnet, at afstå fra også at rette en egentlig kritik af sundhedspersoner, som nævnet finder har begået tavshedspligtsbrud, og i stedet henvise til, at den endelige vurdering af spørgsmålet henhører under domstolene.

I tilfælde hvor den strafferetlige forældelse på 2 år efter straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, endnu ikke er indtrådt, vil Patientklagenævnet typisk ikke udtale sig om tavshedspligtsspørgsmål men henvise klageren til selv at rejse påtale.

Det er imidlertid næppe afgørende for Patientklagenævnets mulighed for at konstatere tavshedspligtsbrud eller andre efter straffeloven sanktionerede overtrædelser, om den strafferetlige forældelse på 2 år er indtrådt.

Til støtte for denne opfattelse skal henvises til en anden klagesag, Folketingets Ombudsmands Beretning 1987, s. 194, som ligeledes angik en læges videregivelse af lægelige oplysninger. Her udtalte Ombudsmanden, at den pågældende speciallæge ikke havde været berettiget til at videregive de pågældende oplysninger, og at Sundhedsstyrelsen, som den gang var klagemyndighed, burde have påtalt dette overfor lægen.

Videregivelsen af de lægelige oplysninger skete den 22. februar 1985, og Sundhedsstyrelsen traf sin afgørelse i sagen den 20. februar 1987. Ombudsmanden traf endvidere selv sin afgørelse ca. et år efter den strafferetlige forældelse, nemlig den 14. april 1988. Der henvises til Ombudsmandens j.nr. 1987-802-43.

Da straffelovens tavshedsbrudsbestemmelse må anses for den primære straffebestemmelse, har ministeriet, jf. skrivelsen af 10. oktober 1988, særligt bedt Patientklagenævnet om i nævnets kvitteringsskrivelse til klageren at henlede klagerens opmærksomhed på domstolskompetencen i disse sager.

. . ."

A kommenterede i skrivelse af 25. juni 1991 Sundhedsministeriets udtalelse. A anførte bl.a.:

". . . Sundhedsministeriet synes i sin skrivelse udelukkende at beskæftige sig med en konkret sag om en læges tavshedspligtsbrud.

Heroverfor står, at min henvendelse til Ombudsmanden generelt går på sager, som er strafferetligt forældede. Derfor er Sundhedsministeriets henvisning til forskellige lovbestemmelser og ombudsmandsafgørelser med hensyn til tavshedspligten langt fra tilstrækkelige til at give grundlag for en stilling til spørgsmålet generelt.

. . ."

I et brev til A udtalte jeg følgende:

"§§ 6-13 i lægeloven omhandler lægens pligter og indeholder bl.a. regler om pligt til at vise omhu og samvittighedsfuldhed under

udøvelsen af lægegerningen, pligt til at yde førstehjælp, tavshedspligt m.v. Straffen for tilsidesættelse af en del af disse bestemmelser er bøde, jf. lovens § 22. Efter lovens § 18 kan en læge, der gør sig skyldig i grovere eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed i udøvelsen af sit kald, straffes med bøde eller hæfte.

Overtrædelse af lægelovens § 6, der foreskriver, at en læge under udøvelsen af sin gerning er forpligtet til at vise omhu og samvittighedsfuldhed, er ikke sanktioneret med straf.

Fastsættelse af straf for overtrædelse af lægeloven henhører under domstolenes kompetence. Den strafferetlige forældelsesfrist er 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen, eller når straffen for overtrædelsen ikke vil overstige bøde, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1. Forældelsesfristen regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jf. straffelovens § 94.

Straffelovens § 95 har følgende indhold:
§ 95:

"Når en handling på grund af forældelse ikke kan straffes, kan den heller ikke medføre retsfølger efter §§ 68-70, § 164, stk. 4, eller § 236, konfiskation eller frakendelse af rettigheder. For konfiskation er forældelsesfristen dog i intet tilfælde mindre end 5 år og for konfiskation efter § 75, stk. 1, ikke mindre end 10 år."

De lovbestemmelser, § 95 henviser til (§§ 68-70, § 164, stk. 4, og § 236), omhandler bl.a. tilsyn, psykiatrisk behandling, tvangsanbringelse på sindssygehospital, forvaring, offentliggørelse af domme og pålæg om ikke at indfinde sig på bestemte steder.

Patientklagenævnet kan ifølge centralstyrelseslovens § 14 (lov nr. 397 af 10. juni 1987) give udtryk for sin opfattelse af sagen, herunder eventuelt fremsætte kritik over for den pågældende sundhedsperson, eller søge iværksat andre sanktioner. Centralstyrelsesloven indeholder ikke bestemmelser om forældelsesfrist for Patientklagenævnets udøvelse af sin virksomhed. Efter centralstyrelseslovens § 22 skal en klage være indgivet inden 2 år efter det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over. Nævnet kan dog se bort fra overskridelse af fristen, hvis særlige grunde taler derfor.

Jeg har tidligere udtalt, at der ikke er holdepunkter for at antage, at Patientklagenævnets adgang til at fremsætte sin opfattelse af sagen, og eventuelt meddele den pågældende læge en irettesættelse, skulle være begrænset til forhold, som efter deres art ikke kan sanktioneres med straf. Grænsen mellem overtrædelse af den almindelige pligt til at vise omhu og samvittighedsfuldhed efter lægelovens § 6 og de grovere forseelser, som efter lovens § 18 kan danne grundlag for straf, er ikke skarp. Der bør under alle omstændigheder være en margin for skønnet over, om en forseelse er af en sådan grovhed, at den giver anledning til strafferetlig forfølgning, og inden for denne margin må sundhedsmyndighederne være berettiget til at slutte sagen med en irettesættelse.

Det er Sundhedsministeriets opfattelse, at det – skønt det næppe er afgørende for Patientklagenævnets mulighed for at konstatere tavshedspligtsbrud eller andre efter straffeloven sanktionerede overtrædelser – ikke er hensigtsmæssigt, at Patientklagenævnet behandler sådanne sager, når den strafferetlige forældelse ikke er indtrådt.

Jeg kan tilslutte mig Sundhedsministeriets opfattelse af, at Patientklagenævnet i almindelighed ikke bør udtale sig endeligt om forhold, som kan (og bør) sanktioneres med straf, når den strafferetlige forældelsesfrist endnu ikke er udløbet.

Det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, afskærer efter min mening ikke i sig selv Patientklagenævnets adgang til at fremkomme med en tilkendegivelse af nævnets opfattelse og meddele en herpå støttet irettesættelse af lægen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at formålet med oprettelsen af Patientklagenævnet var at skabe et uafhængigt organ, dels til styrkelse af borgernes retssikkerhed på området, dels til varetagelse af en disciplinerende funktion i forhold til den faglige virksomhed, der udøves af læger og andre sundhedspersoner. Såvel hensynet til borgernes retssikkerhed som Patientklagenævnets funktion som disciplinærmyndighed taler for, at nævnet har kompetence uanset indtrædelsen af strafferetlig forældelse, idet det kan være

af stor betydning gennem Patientklagenævnet at få fastslået, hvorvidt en bestemt adfærd fra sundhedspersoner er kritisabel. Også hensynet til den pågældende sundhedsperson – som der er rejst kritik af – vil efter min mening i almindelighed tale herfor. (Noget andet må imidlertid gælde, såfremt der ved en straffesag er taget stilling til selve sagens realitet, jf. Folketingets Ombudsmands beretning 1990, s. 279).

Den kendsgerning, at fristen for indgivelse af klage til Patientklagenævnet efter centralstyrelseslovens § 22 løber 2 år fra det tidspunkt, hvor klageren får viden om det forhold, der klages over, støtter den opfattelse, at Patientklagenævnet har kompetence i sager, hvor den strafferetlige forældelse er indtrådt. Bestemmelsen om, at fristen for indgivelse af klager til Patientklagenævnet først starter, når klageren bliver bekendt med forholdet, ville i vid udstrækning miste betydning, hvis Patientklagenævnet var afskåret fra at behandle en klage, når den strafferetlige forældelse indtræder - det vil sige 2 år efter, at det forhold, som der klages over, er begået.

Hensynet til sundhedspersoners retssikkerhed er efter min opfattelse tilstrækkeligt varetaget ved, at patientklagenævnet ikke har mulighed for at anvende straf, men alene kan give udtryk for sin opfattelse af sagen. En irettesættelse givet efter udløbet af den strafferetlige forældelsesfrist er således efter min opfattelse ikke i strid med forbudet i straffelovens § 95 mod andre retsfølger end straf ved forældede handlinger. Det bemærkes i denne forbindelse, at straffelovens § 95 ikke henviser til straffelovens § 273 om mortifikation af æresfornærmende sigtelser. Det antages derfor, at de i § 273 nævnte retsfølger teoretisk set kan bringes i anvendelse uden tidsbegrænsning, jf. Vagn Greve m.fl. i den kommenterede straffelov, almindelig del, 1989, s. 351. Straffelovens § 95 må således antages alene at forbyde de i bestemmelsen udtrykkeligt nævnte retsfølger, mens andre retsfølger, herunder kritik fra Patientklagenævnet, kan bringes i anvendelse ved strafferetligt forældede handlinger.

Herefter foretager jeg ikke videre i anledning af Deres henvendelse."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1987, s. 187.

17-2. Forvaltningsret 1113.3 – 12.1 – 13.1.

Delegation til andet ministerområde uden særlig hjemmel. Prøvelsesbegrænsning i rekursinstans.

A klagede over, at en afgørelse, truffet af Arbejdsskadestyrelsen (ASK) vedrørende erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som bloddonor, ikke kunne påklages i sin fulde udstrækning til Sundhedsministeriet (SUM) eller til Den Sociale Ankestyrelse (DSA).

Det retlige grundlag for afgørelser om erstatning for bloddonorskader var indeholdt i en tekstanmærkning til de årlige finanslove. Kompetencen var herved henlagt til SUM. SUM havde efter aftale med Socialministeriet (SM) delegeret kompetencen til ASK – der hørte under SM's departement - således at SUM skulle varetage overordnelsesbeføjelserne.

Ombudsmanden fandt delegationen lovlig, uanset at retsgrundlaget ikke indeholdt bestemmelser om delegationen, da ASK var i besiddelse af den ekspertise, som sager om bloddonorerstatninger forudsætter, og da ASK normalt står i underordnelsesforhold til et departement.

Ombudsmanden fandt det ej heller kritisabelt, at ASK's afgørelse ikke kunne påklages i fuldt omfang til en højere administrativ instans, idet SUM ikke var i besiddelse af den fornødne lægelig sagkundskab og derfor var afskåret fra at efterprøve ASK's lægelige vurdering, der lå til grund for fastlæggelsen af méngraden.

Ombudsmanden lagde herved vægt på, at adgangen til påklage ikke var reguleret i tekstanmærkningerne, at det var forudsat, at afgørelserne om erstatning til bloddonorer alene blev behandlet af én administrativ instans, og at ASK var i besiddelse af fornøden ekspertise til at træffe afgørelse om erstatning. (J. nr. 1990-1627-09).

Det fremgik af de foreliggende akter, at F Sygehus, Blodbanken, den 14. december 1989 anmeldte, at A havde pådraget sig smerter i højre underarm i forbindelse med, at han som donor afgav blod.

Arbejdsskadestyrelsen traf afgørelse i skrivelse af 28. maj 1990. Ved afgørelsen vurderedes skaden til en méngrad på 5%, og A fik erstatning for varigt mén på 16.071 kr. Styrelsen fandt ikke, at A's erhvervsevne kunne anses for nedsat med 15% eller derover som følge af den anmeldte skade. A fik derfor ikke erhvervsevnetabserstatning.

Denne afgørelse påklagede A til Sundhedsministeriet.

Sundhedsministeriet tiltrådte ved skrivelse af 2. juli 1990 Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Ministeriet anførte følgende:

"...

Af arbejdsskadestyrelsens udtalelse fremgår, at erhvervsevnetabet er fastsat til 10%, fordi De har genoptaget arbejdet i fuldt omfang den 15. januar 1990, og fordi det anførte indtægtstab pr. år ved ekstravagter er under 15 % af indkomsten. De har således ikke krav på erstatning for tab af erhvervsevne efter lov om erstatning til skadelidte værnepligtige m.fl., idet erhvervsevnen ikke kan anses for nedsat med 15 % eller mere.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere oplyst, at den anførte méngrad er i overensstemmelse med arbejdsskadestyrelsens lægers opfattelse og styrelsens praksis i tilsvarende sager.

Sundhedsministeriet har efter gennemgang af sagens dokumenter, som ministeriet har modtaget fra arbejdsskadestyrelsen, ikke fundet grundlag for at ændre styrelsens afgørelse af 28. maj 1990.

Det bemærkes, at Sundhedsministeriet ikke har mulighed for at vurdere det lægefaglige skøn, som ligger til grund for afgørelsen."

A bad i skrivelse af 9. juli 1990 Sundhedsministeriet uddybe bemærkningen om ministeriets begrænsede mulighed for at efterprøve det lægefaglige skøn. Ministeriet svarede i skrivelse af 19. juli 1990. Ministeriet oplyste bl.a.:

"...

I denne anledning skal man oplyse, at hjemmelen til at yde erstatning i forbindelse med donorskader er indeholdt i en tekstanmærkning der optages på de årlige finanslove.

Efter de nævnte tekstanmærkninger bemyndiges Sundhedsministeriet til at yde erstatning til bloddonorer efter reglerne i lov om erstatning til skadelidte værnepligtige m.fl. Da Sund-

hedsministeriet ikke råder over den lægefaglige ekspertise, der er nødvendig for at kunne træffe afgørelse i sagen om donorskader er det overladt til Arbejdsskadestyrelsen at træffe afgørelse i de her omhandlede sager. Arbejdsskadestyrelsens afgørelse kan indbringes for Sundhedsministeriet. Ministeriet tager i forbindelse med en eventuel anke af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse i en donorsag stilling til styrelsens administrative behandling af sagen hvorimod ministeriet ikke efterprøver det af Arbejdsskadestyrelsen udøvede lægefaglige skøn.

..."

Den Sociale Ankestyrelse afviste i skrivelse af 7. august 1990 en klage fra A over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 28. maj 1990. Ankestyrelsen henviste til, at styrelsens afgørelse var truffet med hjemmel i en tekstanmærkning til finansloven. Der var således ikke tale om en afgørelse i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven eller lov om erstatning til skadelidte værnepligtige m.fl.

A påklagede Sundhedsministeriets afgørelser til ombudsmanden. A fremhævede, at det ikke kunne være rigtigt, at en erstatningsafgørelse fra Arbejdsskadestyrelsen ikke kunne påklages i sin fulde udstrækning enten til Sundhedsministeriet eller til Den Sociale Ankestyrelse.

I skrivelse af 19. november 1990 anmodede jeg Sundhedsministeriet om en udtalelse om følgende:

"...

Erstatningsordningen for bloddonorskader har hjemmel i en tekstanmærkning til de årlige finanslove. Tekstanmærkningen har bemyndiget sundhedsministeren (tidligere indenrigsministeren) til af statskassen at yde erstatning til bloddonorer "efter reglerne i lov om erstatning til skadelidte værnepligtige."

Det fremgår af det materiale, jeg har modtaget fra (A), at Arbejdsskadestyrelsen (tidligere Sikringsstyrelsen) træffer afgørelse i 1. instans i sager om bloddonorerstatning. Styrelsen giver vejledning om, at styrelsens afgørelse inden 4 uger kan indbringes for Sundhedsministeriet. Det fremgår endvidere, at ministeriet som klageinstans "ikke har mulighed for at vurdere det lægefaglige skøn". Den Sociale Ankestyrelse har med henvisning til, at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse ikke er truffet med hjemmel i arbejdsskadeforsikringsloven eller lov om erstatning til skadelidte værnepligtige, fundet ikke at kunne behandle sagen.

Tekstanmærkningen om bloddonorskader indeholder intet udtrykkeligt om, hvorvidt sundhedsministeren kan overlade afgørelsen af sagerne til Arbejdsskadestyrelsen, eller om, hvorvidt der i givet fald er klageadgang til Den Sociale Ankestyrelse. Bemyndigelsen til at yde erstatning er givet til Sundhedsministeriet, men med en henvisning til reglerne i lov om erstatning til skadelidte værnepligtige.

Efter denne lov kan Arbejdsskadestyrelsens afgørelse påklages til Den Sociale Ankestyrelse (§ 9).

I praksis fungerer Sundhedsministeriet som klageinstans for afgørelsen om bloddonorerstatning.

På baggrund af det anførte anmoder jeg om, at Sundhedsministeriets udtalelse kommer til at indeholde en redegørelse for det retlige grundlag for den praktiserede ordning med Arbejdsskadestyrelsen som 1. instans og ministeriet som klageinstans – og for den af ministeriet anførte prøvelsesbegrænsning. Jeg henviser herved til, at Arbejdsskadestyrelsen er en styrelse under Socialministeriet, og at det i den forvaltningsretlige litteratur er almindeligt antaget, at henlæggelse af opgaver til et andet ministerområde kræver udtrykkelig hjemmel, jf. f.eks. Bent Christensen, Opgaver og Organisation (1987), s. 146.

..."

Sundhedsministeriet svarede i skrivelse af 11. marts 1991 således:

"...

Hjemmelen for den særlige ordning med betaling af erstatning i forbindelse med skade ved afgivelse af donorblod blev etableret ved en tekstanmærkning på tillægsbevillingsloven for 1959/60. Herefter bemyndiges indenrigsministeren til af statskassen at udrede erstatning til bloddonorer eller disses efterladte i tilfælde af invaliditet eller dødsfald på grund af ulykkestilfælde eller sygdom, der med rimelighed kan henføres til afgivelsen af blod til blodtransfu-

sion (eller blodpræparater) eller i øvrigt kan sættes i forbindelse med de forhold, hvorunder afgivelsen foregår, således at reglerne i lov nr. 94 af 27. marts 1934 med senere ændringer om erstatning til tilskadekomne værnepligtige mv., lægges til grund ved fastsættelsen af erstatningen.

...

Sundhedsministeriet forstår den omhandlede tekstanmærkning således, at reglerne i lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl. skal lægges til grund for så vidt angår spørgsmålet dels om hvilke ydelser, der kan komme på tale, dels ved fastsættelsen af erstatningens størrelse.

Efter tekstanmærkningen synes det forudsat, at der i Indenrigsministeriets beslutning indgår elementer af kulancemæssig karakter, idet de almindelige krav til årsagssammenhæng er svækket.

Indtil august 1974 fastsatte Indenrigsministeriet – evt. efter indhentet udtalelse fra Sikringsstyrelsen – erstatningen i overensstemmelse med reglerne i lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige.

Som det fremgår af vedlagte skrivelse af 21. februar 1974 til Sikringsstyrelsen, fandt Indenrigsministeriet ordningen særdeles uhensigtsmæssig, og på den baggrund foreslog Indenrigsministeriet, at ordningens administration blev overtaget af Sikringsstyrelsen.

Som det fremgår af vedlagte skrivelse af 17. oktober 1974 til Socialministeriet, accepterede Sikringsstyrelsen at overtage Indenrigsministeriets hidtidige opgaver vedrørende erstatningssager for tilskadekomne bloddonorer.

I skrivelse af 31. oktober 1974 meddelte Indenrigsministeriet Sikringsstyrelsen, at de af styrelsen trufne afgørelser i de her omhandlede sager i påkomne tilfælde kunne ankes til Indenrigsministeriet.

....

Som det fremgår af ovenstående er overdragelsen af Indenrigsministeriets opgaver i forbindelse med administrationen af ordningen sket med Socialministeriets stiltiende samtykke.

Efter indgåelsen af aftalen i 1974 om den fremtidige administration af ordningen er tekstanmærkningen optaget på de årlige finanslove med angivelse af Indenrigsministeriet som eneste kompetente myndighed.

Som det fremgår af skrivelsen af 21. februar 1974 fandt Indenrigsministeriet, at ministeriet savnede den fornødne ekspertise i disse erstatningssager, hvilket da også indebar, at ministeriet i de fleste tilfælde søgte vejledning hos Sikringsstyrelsen.

Ved at overlade afgørelserne i disse sager i første instans til Sikringsstyrelsen (nu Arbejdsskadestyrelsen) har man opnået, at afgørelsen træffes af en myndighed, der i kraft af tilsvarende opgaver inden for andre lovgivningsområder i større udstrækning end Indenrigsministeriet (nu Sundhedsministeriet) er i besiddelse af den nødvendige faglige og tekniske ekspertise, en ekspertise som Sundhedsministeriet ikke er i besiddelse af.

Efter Sundhedsministeriets opfattelse indebærer det forhold, at afgørelsen træffes af Arbejdsskadestyrelsen en større grad af garanti for afgørelsens rigtighed. Hertil kommer, at de afgørelser, der træffes af Arbejdsskadestyrelsen under alle omstændigheder kan indankes til Sundhedsministeriet.

Såfremt afgørelserne i disse sager blev truffet af Sundhedsministeriet - i overensstemmelse med ordlyden i tekstanmærkningerne – ville der ikke være mulighed for at anke afgørelsen til andre administrative instanser.

For så vidt angår spørgsmålet om det af Sundhedsministeriet i skrivelse af 19. juli 1990 anførte om prøvelsesbegrænsningen skal Sundhedsministeriet udtale:

Ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 28. maj 1990 fastsatte styrelsen i anledning af den (A) overgåede donorskade en méngrad på 5% og erhvervstabet blev fastsat til 0%.

Efter § 28, stk. 1, i lov om arbejdsskadeforsikring (lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987) tilkommer der skadelidte erstatning for varigt mén, såfremt en arbejdsskade har påført ham varig og ikke ubetydelig skade af medicinsk art.

Efter § 28, stk. 2, fastsætter Arbejdsskadestyrelsen méngraden på grundlag af skadens medicinske art og omfang og under hensyn til de af arbejdsskaden forvoldte ulemper i skadelidtes personlige livsførelse.

Har en arbejdsskade medført nedsættelse af skadelidtes evne til at skaffe sig indtægt ved arbejde, tilkommer der ham efter § 27, stk. 1, erstatning for tab af erhvervsevne. Erstatning ydes dog ikke efter bestemmelsen, såfremt erhvervsevnetabet er mindre end 15%.

Af oplysningerne i Arbejdsskadestyrelsens sag angående den (A) overgående donorskade fremgår, at (A's) indtægtstab ved bortfald af ekstravagter udgør mindre end 15% af indkomsten.

Skadelidte opfylder således ikke (på afgørelsestidspunktet) de lovbestemte betingelser for at få tilkendt erstatning for tab af erhvervsevne.

Sundhedsministeriet er ikke i besiddelse af særlig lægelig medicinsk sagkundskab, hvorfor ministeriet i ankesager de facto er afskåret fra at efterprøve den lægelige vurdering af skadens medicinske art og omfang, der ligger til grund for fastsættelsen af méngraden.

..."

Jeg udtalte herefter følgende i et brev til A:

"1) *Delegation fra Sundhedsministeriet til Arbejdsskadestyrelsen.*

Det retlige grundlag for de trufne afgørelser var indeholdt i en tekstanmærkning i de årlige finanslove. Tekstanmærkningen for 1989 havde følgende ordlyd:

"Sundhedsministeren bemyndiges til af statskassen at yde erstatning til bloddonorer efter reglerne i lov om erstatning til skadelidte værnepligtige m.fl., jf. L 80 1978, for følger af ulykkestilfælde eller sygdom, der med rimelighed kan henføres til afgivelse af blod til blodtransfusion (eller blodpræparater) eller de forhold, hvorunder afgivelsen foregår. Medfører ulykkestilfældet eller sygdommen døden, er sundhedsministeren på samme måde bemyndiget til at udrede erstatning til de efterladte efter nævnte loves bestemmelser herom."

Kompetencen er således ved tekstanmærkninger henlagt til Sundhedsministeriet.

Reglerne er ved ikrafttrædelse af lov nr. 367 af 6. juni 1991 om patientforsikring blevet overflødige, idet bloddonorer er omfattet af den nye lovs forsikringspligt.

Kompetencen til at fastsætte erstatning i henhold til tekstanmærkningen blev i 1974 efter aftale mellem Indenrigsministeriet (som i henhold til den dagældende tekstanmærkning havde kompetencen) og Socialministeriet delegeret til Arbejdsskadestyrelsen. Denne delegation var ikke hjemlet i tekstanmærkningen, og spørgsmålet er derfor, om den kunne anses for lovlig.

Ved bedømmelsen af dette spørgsmål må der efter min mening lægges vægt på, at tildelingen og udmålingen ifølge tekstanmærkningen skete i henhold til lov om erstatning til skadelidte værnepligtige, som i forvejen administreres af Arbejdsskadestyrelsen. Delegationen skete således til et organ, som i forvejen var i besiddelse af netop den ekspertise, som sager om erstatning til bloddonorer forudsætter. Dertil kommer, at styrelsen er et direktorat i centraladministrationen, dvs. at styrelsen står i et normalt underordnelsesforhold til et departement, Socialministeriets departement. Styrelsen må således antages at være forpligtet til at følge såvel generelle som konkrete instruktioner om sagerne, ligesom styrelsens afgørelser kan påklages til departementet. Ligeledes må det antages, at departementet kan indkalde afgørelser til kontrol samt stille vilkår for samt tilbagekalde delegationen helt eller delvis. Der er således ikke særlige retlige betænkeligheder ved, at afgørelsen af bloddonorerstatningen blev overladt til Arbejdsskadestyrelsen.

En retlig uklarhed følger af, at Arbejdsskadestyrelsen hører under Socialministeriets departement og ikke under Sundhedsministeriet, der har delegeret kompetencen.

Delegationen blev imidlertid gennemført efter aftale med Socialministeriet, og det må antages, at overordnelsesbeføjelserne ved denne aftale blev overført til Sundhedsministeriet, der således var beføjet til at føre den kontrol med varetagelsen af den delegerede kompetence, som måtte være forudsætningen for delegationens lovlighed.

Det er sammenfattende min opfattelse, at overladelsen af kompetencen til Arbejdsskadestyrelsen har gode administrative grunde for sig, samt at der ikke er knyttet væsentlige retlige betænkeligheder til ordningen.

Herefter finder jeg, at delegationen, uanset at der ikke var reguleret i retsgrundlaget, måtte anses for lovlig.

2) *Prøvelsesbegrænsningen i Sundhedsministeriet.*

(A) har gjort gældende, at det må anses for uholdbart, at Arbejdsskadestyrelsens afgø-

relser ikke i fuldt omfang var undergivet påklage til en højere administrativ instans.

Hertil bemærkes, at adgangen til at påklage styrelsens afgørelser efter min opfattelse ikke kunne anses for reguleret i tekstanmærkningens henvisning til lov om erstatning til skadelidte værnepligtige. Jeg skal herved pege på, at tekstanmærkningen henlægger kompetencen til Sundhedsministeriet, og at det således var forudsat, at afgørelserne om erstatning til bloddonorer alene blev behandlet af en administrativ instans.

Delegationen til Arbejdsskadestyrelsen havde imidlertid til følge, at styrelsens afgørelser i overensstemmelse med almindelig forvaltningsretlig opfattelse var omfattet af adgangen til at klage til den delegerende myndighed. Det kan således ikke give mig anledning til bemærkninger, at Sundhedsministeriet anså sig selv – og ikke Den Sociale Ankestyrelse – for klageinstans.

At Sundhedsministeriet ikke fandt at kunne efterprøve den lægelige vurdering i styrelsens afgørelser fulgte ikke af retlige synspunkter, men byggede på den kendsgerning, at ministeriet ikke havde og heller ikke fandt at kunne inddrage den fornødne lægelige sagkundskab ved behandlingen af klager over styrelsen. At ministeriet på denne måde begrænsede sin prøvelse som følge af begrænsede faglige forudsætninger er velkendt på andre klageområder og kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. Det må desuden efter min mening tages i betragtning, at den fornødne ekspertise blev inddraget i donorsager i forbindelse med, at kompetencen er blevet overladt til Arbejdsskadestyrelsen. Da det ved tekstanmærkningen desuden var forudsat, at sagerne blev behandlet i kun én instans, finder jeg det ikke kritisabelt, at den lægelige del af styrelsens afgørelse i realiteten ikke kunne påklages.

3) *Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 28. maj 1990 og Sundhedsministeriets afgørelse af 2. juli 1990.*

Både fastsættelsen af ménerstatning og udmålingen af erhvervsevnetabserstatningen beroede ifølge tekstanmærkningen på en skønsmæssigt præget vurdering af lægelig og erhvervsmæssig karakter.

I lighed med Sundhedsministeriet har jeg ikke den fornødne lægelige sagkundskab til rådighed, og jeg har derfor kun begrænsede muligheder for at kritisere sådanne afgørelser. Kun hvis der foreligger særlige retlige omstændigheder, kan jeg udtale kritik af en sådan afgørelse. Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet, at der gør sig sådanne omstændigheder gældende, og jeg har derfor ikke grundlag for kritik af de trufne afgørelser.

Jeg har noteret mig, at afgørelsen vedrørende erhvervsevnetabet ikke byggede på lægelige overvejelser, men på den omstændighed, at (A) havde genoptaget arbejdet i fuldt omfang, og at hans indtægtstab var på under 15% af den hidtidige indkomst."

17-3. Forvaltningsret 113.1 – 113.3 – 113.4 – 114.1 – 114.5 - 2.4.
Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN).

PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning.

Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning. (J. nr. 1992-920-420).

A, der var læge, klagede i brev af 16. december 1991 over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn havde behandlet en klage vedrørende A's behandling af en patient uden at underrette ham og give ham lejlighed til at udtale sig om sagen.

A havde tidligere anmodet Patientklagenævnet om at genoptage behandlingen af sagen, men havde fået afslag herpå fra nævnet.

Den 20. januar 1992 anmodede jeg Patientklagenævnet om en udtalelse i anledning af A's klage.

B gav i en skrivelse af 3. april 1992 på vegne af Den Almindelige Danske Lægeforening udtryk for støtte til A's klage over Patientklagenævnet. Jeg sendte den 7. april 1992 B's skrivelse til Patientklagenævnet med henblik på, at det heri anførte kunne indgå ved afgivelsen af nævnets udtalelse.

Patientklagenævnet afgav en udtalelse om sagen den 21. april 1992 og fremsendte samtidig en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 1. april 1992.

Den 27. april 1992 anmodede jeg A om eventuelle bemærkninger til Patientklagenævnets og Sundhedsstyrelsens udtalelser, hvilket jeg modtog med A's skrivelse af 19. juni 1992.

Det fremgik af sagen, at Sundhedsstyrelsen den 12. juli 1991 afgav en udtalelse til Patientklagenævnet angående A's patient C, der afgik ved døden den 20. juli 1990, efter at hun havde modtaget behandling med Methotrexate og 5-fluoro-uracil 5-FU for en udbredt kræftlidelse. Det fremgik af udtalelsen, at Sundhedsstyrelsen fandt, at en 1. reservelæge i sin behandling af C havde udvist grovere forsømmelighed, jf. lægelovens § 18. Endvidere fandt styrelsen, at A havde udvist grovere forsømmelighed, jf. lægelovens § 18, ved at iværksætte Methotrexat-behandling på trods af lavt pH-tal, idet han derved udsatte patienten for risiko for nyreskade. Desuden var det styrelsens opfattelse, at afdelingen burde have indberettet dødsfaldet til politiet, jf. ligsynslovens § 4, stk. 1, nr. 5, idet det var åbenbart, at den umiddelbare årsag var nyreskade på baggrund af Methotrexat-behandlingen. Ansvaret for denne undladelse burde efter styrelsens opfattelse bæres af den nævnte 1. reservelæge og A. Sundhedsstyrelsen udtalte, at der burde rejses tiltale mod 1. reservelægen og A for overtrædelse af lægelovens § 18 og ligsynslovens § 4, stk. 2, jf. § 20.

Patientklagenævnet gav i skrivelse af 21. august 1991 til Kriminalpolitiet i København udtryk for den samme opfattelse af sagen, som fremgik af Sundhedsstyrelsens ovennævnte skrivelse. Patientklagenævnet anmodede på den baggrund politiet om, at der blev rejst tiltale mod 1. reservelægen og A for overtrædelse af bestemmelserne omtalt i Patientklagenævnets skrivelse.

I en skrivelse af 21. august 1991 orienterede Patientklagenævnet A om anmodningen til politiet. Patientklagenævnet tilføjede, at sagen nu ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, og således ikke var omfattet af lovens bestemmelser om aktindsigt. A henvistes til at rette henvendelse til Kriminalpolitiet i København, hvis han ønskede yderligere oplysninger.

Den 27. august 1991 anmodede A Patientklagenævnet om at genoptage sagen. A henviste til, at Patientklagenævnet ikke havde givet ham meddelelse om, at sagen var indbragt for nævnet, og ikke havde foretaget partshøring og heller ikke havde givet A mulighed for at begære aktindsigt.

Patientklagenævnet afslog den 23. december 1991 at genoptage sagen, idet sagsbehandlingen efter nævnets opfattelse havde været korrekt. Som yderligere begrundelse for afslaget henviste Patientklagenævnet til sin skrivelse til A af samme dato vedrørende en anden læge. I denne skrivelse henholdt Patientklagenævnet sig til en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. oktober 1991, hvori styrelsen udtalte som sin opfattelse, at når styrelsen havde besluttet, at en sag skulle oversendes til Patientklagenævnet med en udtalelse om, at styrelsen fandt, at lægelovens § 18 var overtrådt, var der tale om en sag om strafferetlig forfølgning. Efter forvaltningslovens § 9, stk. 3, havde en part ikke ret til aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning, jf. dog § 18, og efter § 19, stk. 2, nr. 4, skulle der ikke foretages partshøring i sager, hvor parten ikke havde ret til aktindsigt i henhold til lovens kapitel 4. Som begrundelse for ikke at orientere parten eller dennes advokat om, at en sag vedrørende eventuel overtrædelse af lægelovens § 18 var oversendt til Patientklagenævnet, henviste Sundhedsstyrelsen til, at parten i så fald ville have en berettiget forventning om, at det var muligt at rekvirere udtalelsen fra styrelsen. Dette var imidlertid ikke muligt, idet der ikke skulle foretages partshøring i disse sager.

I B's skrivelse af 3. april 1992 var det anført, at det var kritisabelt, at den pågældende læge ikke fik mulighed for at udtale sig i sager, som Patientklagenævnet vurderede som så alvorlige, at man indstillede, at der rejstes straffesag. Det anførtes endvidere, at en sag for Patientklagenævnet ikke var en straffesag, før der var blevet rejst tiltale.

I Sundhedsstyrelsens udtalelse af 1. april 1992 hed det bl.a.:

"Med hensyn til spørgsmålet om underretning om sagens behandling giver Sundhedsstyrelsen i henhold til styrelsens almindelige sagsrutiner kun eventuelle klager besked om, at sagen nu behandles i Sundhedsstyrelsen, af hvem mv. Tilsvarende underretning gives sædvanligvis ikke til de indklagede medicinalpersoner. Disse vil imidlertid tidligere i forbindelse med embedslægeinstitutionens og/eller politiets forberedende undersøgelser have afgivet forklaringer til brug for sagens oplysning og må således formodes også ad denne vej at være blevet gjort bekendt med sagen og dennes behandling.

I modsætning til sager, som rejses af politiet, og hvor Sundhedsstyrelsen derfor i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 1, ikke kan give aktindsigt, gives som udgangspunkt aktindsigt i sager, hvor politiet har foretaget undersøgelser på Sundhedsstyrelsens eller embedslægeinstitutionens foranledning. Dog gives ikke aktindsigt efter det tidspunkt, hvor Sundhedsstyrelsen har truffet beslutning om at indstille til Patientklagenævnet at der rejses tiltale, idet sagen herefter er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3.

I tilfælde, hvor aktindsigt nægtes under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, eller forvaltningslovens § 9, stk. 3, videresendes anmodningen om aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 15, stk. 1, eller forvaltningslovens § 16, stk. 1, til pågældende politimester.

For så vidt angår partshøring i forbindelse med oversendelse til Patientklagenævnet foretages der ikke partshøring i sager, hvori styrelsen indstiller, at der rejses tiltale mod en læge for overtrædelse af lægelovens § 18, idet det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, at der ikke skal foretages partshøring i sager, hvor parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kap. 4."

Patientklagenævnet tilsluttede sig i skrivelsen af 21. april 1992 Sundhedsstyrelsens udtalelse og tilføjede for så vidt angik § 1, stk. 2, jf. § 6, stk. 2, i nævnets forretningsorden, at nævnet anså underretning til den indklagede for sket gennem politiet.

I et brev af 19. juni 1992 til mig anførte A bl.a. følgende:

"Sagen vedrører 3 væsentlige forvaltningsretlige grundlæggende principper, nemlig:
1. Underretning.
2. Høring.
3. Aktindsigt.

Ad 1. Underretning

Af bekendtgørelse om forretningsorden for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn § 6, stk. 2, fremgår det at "Klageren samt *andre, der har berettiget interesse i at få kendskab til klagen,* orienteres skriftligt af sekretariatet om, at klagen er modtaget, at der indhentes en udtalelse over sagen fra Sundhedsstyrelsen, at de implicerede sundhedspersoner vil få sagen forelagt, og at klageren senere vil modtage en afgørelse i sagen fra Patientklagenævnet". (Fremhævelsen) af "andre, der har . . .. . . klagen" er foretaget af undertegnede. Denne bestemmelse, der ikke undtager sager, hvor afgørelsen fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn kan gå ud på, at det indstilles, at der rejses tiltale for overtrædelse af lægelovens § 18, ses ikke iagttaget i nærværende sag. Herudover gøres det gældende, at det er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at den person, der er klaget over, underrettes om klagen, hvilket hænger sammen med såvel høringsreglerne som reglerne om aktindsigt, jf. nedenfor.

Ad 2. Høring

Af forvaltningslovens § 19, stk. 1, fremgår det, at der ikke må træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne i sagen og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Denne regel ses ej heller iagttaget. Det gøres gældende, at undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, ikke kan bringes i anvendelse, idet det samtidig gøres gældende, at (A) har ret til aktindsigt i henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 1. Undtagelsesbestemmelsen i § 9, stk. 3, om, at bestemmelserne om aktindsigt ikke gælder sager om strafferetlig forfølgning, kan ikke benyttes, jf. nedenfor under pkt. 3.

Ad 3. Aktindsigt

Som nævnt under pkt. 2 gøres det gældende, at (A) har ret til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1 (og derfor også ret til partshøring, jf. § 19, stk. 1). Det gøres gældende, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3, ikke kan anvendes. Begrundelsen for, at § 9, stk. 3, ikke kan anvendes i nærværende sag, er, at der på tidspunktet for sagens indbringelse for Patientklagenævnet – uanset på hvilken måde dette sker – ikke foreligger en sag om strafferetlig forfølgning. En sådan sag foreligger tidligst, når der af statsadvokaten, jf. lægelovens § 18, er rejst tiltale. I den forbindelse kan jeg henvise til (B's) skrivelse af 3. april 1992, hvori jeg kan erklære mig enig. Subsidiært gøres det gældende, at der tidligst kan foreligge en sag om strafferetlig forfølgning, når der af vedkommende forvaltningsmyndighed er taget stilling til, om sagen skal overgives til politiet. I den forbindelse skal jeg henvise til den kommenterede forvaltningslov, p. 125, hvor dette synspunkt er anført, og hvor det tillige er anført, at der ikke foreligger en sag om strafferetlig forfølgning, selv om forvaltningsmyndigheden har taget særlige skridt til oplysning af sagen, netop med henblik på en stillingtagen til dette spørgsmål. Det må således være gældende, at uanset om sagen er indbragt for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn som en indberetningssag eller af en privat klager, er der ikke tale om en sag om strafferetlig forfølgning førend tidligst på det tidspunkt, hvor Patientklagenævnet har anmodet om, at der rejses tiltale. I nærværende sag er en sådan afgørelse fremkommet ved skrivelse af 21. august 1991, og det gøres derfor gældende, at i tiden forinden er sagen under alle omstændigheder ikke omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, om "sager om strafferetlig forfølgning". Det understreges, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn forudsætningsvis må være enig i dette, jf. Sundhedsvæsenets Patientklagenævns skrivelse af 21. august 1991 . . . hvori det af 4. afsnit fremgår: "Patientklagenævnet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at sagerne *nu* anses for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, hvorefter lovens bestemmelser om aktindsigt ikke gælder sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser." Fremhævelsen af ordet "nu" er foretaget af undertegnede. Således foreligger det efter undertegnedes opfattelse helt klart, at selv forvaltningsmyndigheden – Sundhedsvæsenets Patientklagenævn – er af den opfattelse, at sagen forinden skrivelsen af 21. august 1991 ikke var omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, og derfor burde såvel reglerne om retten til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, og reglerne om partshøring jf. § 19, stk. 1, være iagttaget. Så meget desto mere gælder reglerne om underretning, jf. den under pkt. 1 nævnte forretningsorden."

I min afsluttende skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 349 af 23. maj 1990 om forretningsorden for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn indeholder følgende bestemmelse i § 6, stk. 2:

"Klageren samt andre, der har berettiget interesse i at få kendskab til klagen, orienteres skriftligt af sekretariatet om, at klagen er modtaget, at der indhentes en udtalelse over klagen fra Sundhedsstyrelsen, at de implicerede sundhedspersoner vil få sagen forelagt, og at klageren senere vil modtage en afgørelse i sagen fra Patientklagenævnet."

Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985, indeholder følgende bestemmelser i § 9, stk. 3, og § 19, stk. 1 og 2, nr. 4:

§ 9, stk. 3:

"Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18."

§ 19, stk. 1 og 2, nr. 4:

"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. Dette 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

. . .

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reg-

lerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger."

Da forretningsordenens § 6, stk. 2, efter sin ordlyd forudsætter, at der er en klager i sagen, må det antages, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i en sag som den foreliggende, der er rejst på Sundhedsstyrelsens initiativ. Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger, at Patientklagenævnet undlod at orientere (Dem) om sagen efter denne bestemmelse.

Retten til aktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4 omfatter efter § 9, stk. 3, ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser. Efter min opfattelse bliver sager som den foreliggende først omfattet af denne bestemmelse, når Patientklagenævnet har besluttet at anmode politiet om, at der rejses tiltale, jf. John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, s. 159 f., og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 87. Jeg lægger herved til grund, jf. lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse § 12, stk. 2, at sager, hvori Sundhedsstyrelsen finder, at der er anledning til strafferetlig forfølgning, i alle tilfælde skal forelægges for Patientklagenævnet, og at det således først er i forbindelse med Patientklagenævnets behandling af sagen, at der fra forvaltningens side bliver taget endelig stilling til, om sagen skal overgives til politiet. Jeg kan således ikke tilslutte mig Patientklagenævnets opfattelse, hvorefter sager som den foreliggende bliver omfattet af § 9, stk. 3, allerede på det tidspunkt, hvor Sundhedsstyrelsen indstiller til nævnet, at der rejses tiltale for overtrædelse af lægeloven.

Undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, kan som følge heraf ikke finde anvendelse i en sag som den foreliggende, før Patientklagenævnet har besluttet at anmode politiet om, at der bliver rejst tiltale.

De oplysninger, som Patientklagenævnet i den foreliggende sag havde modtaget fra Sundhedsstyrelsen – herunder selve styrelsens indstilling om, at der burde rejses tiltale mod (Dem) – var af en sådan karakter, at nævnet var forpligtet til at foretage partshøring over for (Dem) efter § 19, stk. 1.

Jeg må herefter finde det kritisabelt, at (De) ikke blev orienteret om Sundhedsstyrelsens indbringelse af sagen for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og ikke fik lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, inden nævnet traf afgørelse i sagen.

Jeg har gjort Patientklagenævnet og Sundhedsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Selv om hverken De eller Patientklagenævnet omtaler spørgsmålet, har sagen givet mig anledning til at overveje, om Patientklagenævnets anmodning om, at der rejses tiltale, kan betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I lovens § 2, stk. 1, er det fastlagt, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Efter forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 115) sigtes der med udtrykket 'truffet afgørelse" til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det samme er anført i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 10. Det er på dette grundlag antaget i praksis, at anklagemyndighedens beslutning om at rejse tiltale ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at det samme gælder en myndigheds indstilling til en anden myndighed til brug for en sags afgørelse, jf. John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, s. 51 f.

Som omtalt i det anførte værk, s. 45, kan der imidlertid ved fastlæggelsen af afgørelsesbegrebet vælges to forskellige fortolkningsprincipper. Ved siden af den traditionelle afgrænsning af afgørelsesbegrebet peges der på den fortolkningsmetode, som jeg har fremhævet i Juridisk Grundbog, bind 4, 1989, s. 30 ff. Efter den fortolkningsmetode bør det tilstræbes at lade forvaltningslovens regler finde anvendelse ved myndighedsudøvelse af besluttende karakter, dersom beslutningen er af en sådan art, at der for de berørte parter normalt vil bestå et væsentligt behov for at få tillagt lovens beføjelser, og disse beføjelser i øvrigt vil være egnede til at tilgodese borgerens interesser i henseende til at øve indflydelse på myndighedens beslutningsprocesser.

I forbindelse med patientklagesager må der efter min opfattelse lægges vægt på, at Patientklagenævnet kun anmoder politiet om at rejse tiltale i de sager, der efter nævnets opfattelse er så alvorlige, at det ikke er

tilstrækkeligt, at nævnet giver udtryk for kritik af patientbehandlingen. Derfor vil selve beslutningen om at anmode politiet om, at der rejses tiltale, være meget belastende for den pågældende sundhedsperson, og det må i øvrigt også antages, at beslutningen i væsentlig grad vil påvirke straffesagens forløb. Behovet for at tillægge den pågældende partsrettigheder er således efter min mening på sin vis større i disse sager end i de sager – hvor den pågældende utvivlsomt har partsrettigheder – der afsluttes med, at Patientklagenævnet udtaler kritik af patientbehandlingen. På denne baggrund er det min opfattelse, at forvaltningsloven også finder anvendelse i sager af denne karakter."

17-4. Forvaltningsret 11241.3 – 2.4.
Aktindsigt i embedslæges redegørelse vedrørende fødsel i arrest.

A anmodede om aktindsigt i en embedslæges redegørelse vedrørende en fødsel i et arresthus, men fik afslag fra embedslægen og Sundhedsministeriet (SUM) under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr.1, om enkeltpersoners private forhold. I en udtalelse til ombudsmanden henviste SUM endvidere til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, angående sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, eller denne bestemmelses analogi.

Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at SUM havde afslået at give aktindsigt i redegørelsens resume over sagens faktiske omstændigheder, idet oplysningerne om kvindens forhold fandtes omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at SUM kunne meddele afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3, i konklusionen med en kritisk bedømmelse af en vagtlæges og en jordemoders indsats, idet sundhedsvæsenets tilsynsmyndigheder ikke har adgang til at rejse sag om disciplinær forfølgning over for de omhandlede medicinalpersoner. Ombudsmanden henstillede til SUM at meddele aktindsigt i redegørelsens konklusion.

SUM underrettede senere ombudsmanden om, at ministeriet havde meddelt A aktindsigt i redegørelsens konklusion. (J. nr. 1992-664-401).

A klagede over at have fået afslag på en anmodning om aktindsigt i en rapport fra Embedslægeinstitutionen i Y Amt.

I anledning af klagen indhentede jeg en udtalelse af 13. marts 1992 fra Sundhedsministeriet. Efter en foreløbig gennemgang af sagen indhentede jeg endvidere en supplerende udtalelse fra Sundhedsministeriet af 28. juli 1992.

Sagens omstændigheder var følgende:

Den 29. september 1990 fandt en fødsel sted i X-by Arresthus. På grund af særlige omstændigheder forud for fødslen var der ikke mulighed for at lade denne foregå på fødeafdelingen på sygehuset. Disse særlige omstændigheder gav anledning til, at der blev foretaget en nærmere undersøgelse omhandlende bl.a. en vagtlæges og en tilkaldt jordemoders indsats i sagen.

Som led i det tilsyn, som embedslægen på Sundhedsstyrelsens vegne fører med den virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet, udarbejdede Embedslægeinstitutionen for Y Amt en redegørelse af 3. oktober 1991.

Den 23. december 1991 anmodede et medlem af Y Amtsråd (B) embedslægen om aktindsigt i sagen. Anmodningen blev afslået, og i skrivelse af 27. december 1991 indbragte amtsrådsmedlem B afslaget for sundhedsministeren.

I skrivelse af 23. januar 1992 stadfæstede sundhedsministeren afslaget med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Inden sundhedsministerens afgørelse forelå, havde A i skrivelse af 14. januar 1992 anmodet embedslægen om aktindsigt i redegørelsen af 3. oktober 1991. Embedslægen afslog anmodnin-

gen i skrivelse af 27. januar 1992 under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I skrivelse af 2. marts 1992 klagede A til mig. A havde ikke forinden indbragt embedslægens afgørelse af 27. januar 1992 for Sundhedsministeriet, idet A henviste til sundhedsministerens afgørelse i anledning af klagen fra amtsrådsmedlem B. På baggrund heraf anmodede jeg ministeriet om en udtalelse.

I udtalelsen af 13. marts 1992 anførte Sundhedsministeriet bl.a. følgende:

"...

I Sundhedsministeriets vurdering af sagen på baggrund af de telefonisk indhentede oplysninger indgik yderligere hensynet til de medicinalpersoner, hvis virksomhedsudøvelse sagens akter indeholder en redegørelse om, og hvor der endnu ikke er truffet afgørelse. Det kan således f.eks. tænkes, at der fra embedslægeinstitutionens side er afgivet et forslag til afgørelse i sagen, men at Sundhedsstyrelsens udtalelse vil afvige herfra, og såfremt Sundhedsstyrelsen indbringer sagen for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, er det Patientklagenævnet, der har den endelige afgørelse.

Der var således efter ministeriets opfattelse flere hensyn, som bevirkede, at der ikke kunne gives aktindsigt i sagen, nemlig på den ene side offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og på den anden side offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, eller dens analogi. Ministeriet fandt imidlertid, at henvisningen til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, var fuldt tilstrækkelig til at begrunde afslaget.

Sundhedsministeriet finder under henvisning til ovenstående, at det har været berettiget at nægte de pågældende aktindsigt i sagen og den deri indeholdte redegørelse fra embedslægeinstitutionen. Ministeriet finder det endvidere berettiget, at der ikke blev givet delvis aktindsigt ved slettelse af personhenførbare oplysninger, dels fordi sagens person i forvejen måtte anses for bekendt, dels fordi sagen i sin helhed vedrører den nævnte persons personlige forhold.

..."

Med udtalelsen modtog jeg ministeriets akter og med skrivelse af 14. april 1992 fra Sundhedsstyrelsen, hvortil sagen var oversendt, modtog jeg genpart af embedslægeinstitutionens redegørelse af 3. oktober 1991.

Efter at have foretaget en foreløbig gennemgang af sagen anmodede jeg i skrivelse af 13. juli 1992 Sundhedsministeriet om en supplerende udtalelse. I skrivelsen anførte jeg bl.a. følgende:

"...

Redegørelsen (fra embedslægeinstitutionen) indeholder, ud over en omtale af myndighedernes behandling af sagen, i første del et resumé af sagen. Det er umiddelbart min opfattelse, at beskrivelsen indeholder sådanne oplysninger om (den fødende kvindes) private forhold, at hensynet til hende – og hensynet til barnet – taler afgørende imod meddelelse af aktindsigt, jf. herved offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Sidste del af redegørelsen indeholder embedslægeinstitutionens konklusion vedrørende den lægelige og jordemoderfaglige indsats i sagen. Det er min opfattelse, at den omstændighed, at Sundhedsstyrelsen eller Sundhedsvæsenets Patientklagenævn kan have en opfattelse i sagen, der afviger fra embedslægens, ikke i sig selv fører til, at aktindsigt i redegørelsens konklusion i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, kan nægtes.

...

Det er endvidere min opfattelse, at meddelelse af aktindsigt i konklusionen alene ikke kan antages at medføre en sådan løsrivelse fra sammenhængen med den øvrige del af redegørelsen, at aktindsigt af den grund – helt undtagelsesvis – kan afslås...

På den baggrund beder jeg ministeriet meddele mig, om det anførte giver ministeriet anledning til at overveje, om der kan meddeles aktindsigt i konklusionen i embedslægens redegørelse af 3. oktober 1991.

..."

I udtalelsen af 28. juli 1992 anførte Sundhedsministeriet for så vidt angik spørgsmålet om aktindsigt i den del af redegørelsens konklusion, der omhandlede de 2 medicinalpersoners forhold, bl.a., at ministeriet ikke anså det for berettiget at give offentligheden adgang til myndighedernes overvejelse i en indledende fase om, hvorvidt og i hvilket omfang en sag måtte give anledning til sanktioner over for medicinalpersoner.

Aktindsigt i den resterende del af konklusionen ville på den baggrund efter ministeriets opfattelse give et så begrænset indblik i sagen, at det ville være mere vildledende end oplysende, hvorfor ministeriet fastholdt sit afslag på anmodningen om aktindsigt.

I min afsluttende skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"Min undersøgelse har alene angået spørgsmålet om aktindsigt i embedslægeinstitutionens redegørelse af 3. oktober 1991. (Sundhedsministerens afgørelse af 23. januar 1991 vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i sagen som sådan).

Sundhedsministeriets afgørelse er således truffet på grundlag af følgende bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen:

§ 12:

"*Stk. 1.* 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."

§ 13:

"*Stk. 1.* Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

...

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."

1) Som omtalt ovenfor indeholder første del af embedslægens redegørelse et resumé af sagens faktiske omstændigheder. De oplysninger om den pågældende kvindes forhold, der her er gengivet, er efter min opfattelse af en sådan karakter, at de er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger, at der ikke er givet aktindsigt i denne del af redegørelsen.

2) For så vidt angår den sidste del af redegørelsen, der indeholder embedslægeinstitutionens konklusion vedrørende vagtlægens og jordemoderens indsats i sagen, er det Sundhedsministeriets opfattelse, at aktindsigt heri kan afslås med henvisning til den ovenfor citerede bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, eller dennes analogi.

Bestemmelsen omfatter sager om strafferetlig eller disciplinærforfølgning.

Embedslægeinstitutionens redegørelse er afgivet til Sundhedsstyrelsen som led i det tilsyn, styrelsen fører med den sundhedsfaglige virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet, jf. lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse, § 4. Efter lovens § 12, stk. 2, skal Sundhedsstyrelsen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn indbringe sager, som styrelsen finder vil kunne give grundlag for kritik eller anden sanktion over for de pågældende. Patientklagenævnet kan efter lovens § 14 give udtryk for sin opfattelse af sagen, herunder eventuelt fremsætte kritik over for den pågældende sundhedsperson, eller søge iværksat andre sanktioner.

Patientklagenævnet kan herved eventuelt anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale mod den pågældende. Der er ikke nogen særskilt adgang for tilsynsmyndighederne til at rejse sag om disciplinær forfølgning; dette må i givet fald (over for offentligt ansatte sundhedspersoner) ske efter ansættelsesmyndighedens bestemmelse.

En tilsynssag som den foreliggende er således ikke omfattet af udtrykket "sager om ... disciplinær forfølgning" i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3.

Offentlighedsloven fastslår som hovedregel, at myndighederne har pligt til at meddele aktindsigt. Der er derfor relativt snævre grænser for en udvidelse af området for undtagelsesbestemmelserne i loven gennem analogislutninger m.v. Der er efter min opfattelse ikke grundlag for en generel udvidelse af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr.

3, til at omfatte alle tilsynssager (indberetnings- og klagesager) rettet mod enkeltpersoner indenfor sundhedsvæsenet – hvilket vil være konsekvensen af ministeriets standpunkt.

Man kan overveje, om der i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om beskyttelse af enkeltpersoners private forhold er grundlag for at afslå aktindsigt i de konkluderende afsnit med embedslægens bedømmelse af den lægelige og jordemoderfaglige indsats i sagen, idet der lægges vægt på hensyn til beskyttelse af lægens og jordemoderens private forhold. Der er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag herfor. Der er efter det oplyste tale om virksomhed i offentlig tjeneste, og der er ikke i konklusionen oplysninger i øvrigt, som kan siges at tilhøre disse personers privatliv.

Embedslægeinstitutionen må i forhold til Sundhedsstyrelsen betragtes som en selvstændig myndighed. Brevvekslingen er derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Loven gælder såvel afsluttede som verserende sager. Selve det forhold, at Sundhedsstyrelsen kan have en anden opfattelse af sagen, kan derfor normalt ikke begrunde afslag på aktindsigt.

Jeg finder herefter ikke, at der efter offentlighedslovens bestemmelser har været grundlag for at meddele afslag på aktindsigt i konklusionen i redegørelsen af 3. oktober 1991 fra Embedslægeinstitutionen for Y Amt.

Jeg har gjort Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet til ministeriet at sørge for, at der bliver givet aktindsigt i overensstemmelse hermed."

Med skrivelse af 3. december 1992 fra Sundhedsministeriet modtog jeg kopi af ministeriets samtidige skrivelse til A, hvori A meddeltes aktindsigt i embedslægeredegørelsens konklusion.

Herefter meddelte jeg Sundhedsministeriet, at jeg havde noteret mig, at A havde fået aktindsigt, og at jeg ikke foretog yderligere i sagen.

18. Trafikministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 28 realitetsbehandlede konkrete enkeltsager inden for Trafikministeriets sagsområde. 1 sag vedrørte generelle spørgsmål, 20 sager vedrørte afgørelser, 6 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 9 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Derudover er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet en egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. Undersøgelsesrapporten er offentliggjort i FOB 1991, s. 207 ff.

21 sager vedrørte *departementet*. 1 sag omhandlede generelle spørgsmål om vejledningen om hyrevognslovgivningen med hensyn til overdragelse af hyrekørselsbevillinger til livsarvinger og gav anledning til kritik og henstilling. 15 sager angik ministeriets afgørelser; heraf gav 1 sag anledning til kritik. Denne sag omhandlede omregistrering af et køretøj og opkrævning af vægtafgift. 5 sager vedrørte ministeriets sagsbehandling; heraf gav 4 sager anledning til kritik og/eller henstillling. Disse sager omhandlede henholdsvis inddragelse af faste prøveskilte fra autoforretning, inddragelse af førerret, afslag på aktindsigt i brevveksling vedrørende Øresundsforbindelsen og afslag på dispensation fra hyrekørselslovgivningens krav om, at hyrevognmænd skal være tilsluttet et bestillingskontor.

7 konkrete enkeltsager vedrørte *Generaldirektoratet for DSB*, og heraf gav 3 sager anledning til kritik og/eller henstilling. 1 sag vedrørte generaldirektoratets sagsbehandlingstid, og denne sag gav hverken anledning til kritik eller henstilling. 1 sag, der vedrørte sagsbehandlingen i forbindelse med afskedigelsen af en skibsfører, gav anledning til kritik. 5 sager vedrørte generaldirektoratets afgørelser, og heraf gav 2 anledning til kritik og henstilling. Den ene af disse sager angik et spørgsmål om aktindsigt i en rapport om Øresundsforbindelsen udarbejdet af en forvaltningsmyndighed som rådgiver for en privat virksomhed. Den anden sag omhandlede et spørgsmål om aktindsigt i dokumenter om leje af færgerne "Ask" og "Urd". Denne sag vil blive omtalt i FOB 1993.

34 af de 34 sager, der indgik i egen drift-undesøgelsen angående uansøgt afsked fra DSB af tjenestemænd af disciplinære grunde, gav anledning til kritik eller henstilling. Undersøgelsesrapporten er offentliggjort i FOB 1991, s. 207 ff.

19. Udenrigsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 5 realitetsbehandlede sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde, og 1 af sagerne gav anledning til kritik.

3 af sagerne vedrørte afgørelser. Ingen af disse sager gav anledning til kritik eller henstilling. 2 sager vedrørte sagsbehandling. Den ene af disse sager angik sagsbehandlingstiden og gav anledning til kritik. Den anden sag angik et sagsbehandlingsspørgsmål og gav ikke anledning til hverken kritik eller henstilling.

Den nedenfor omtalte sag nr. 19-1 angående Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager blev afsluttet inden 1. juni 1992 og er derfor ikke medtaget i opgørelsen over afsluttede sager i perioden 1. juni 1992 - 31. maj 1993.

19-1. Forvaltningsret 1121.5 – 1123.2.

Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager. Samtykkeerklæring.

På baggrund af en konkret sag rejste ombudsmanden i henhold til ombudsmandslovens § 6, stk. 1, spørgsmål vedrørende proceduren i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse af personer, der ansættes i Udenrigsministeriet (UM).

Det blev oplyst, at UM i forbindelse med ansættelse af personale, der forventes at blive beskæftiget med klassificeret materiale, beder Politiets Efterretningstjeneste (PET) oplyse, om vedkommende er politiet bekendt. PET retter herefter henvendelse til Det Centrale Kriminalregister (DCK) og lægger de indhentede oplysninger på en specielt i PET oprettet sag om undersøgelse af den pågældende persons forhold. Herfra videregives oplysningerne til UM.

Idet oplysningerne ikke bliver videregivet direkte fra DCK til UM, men fra den hos PET specielt oprettede sag, fandt ombudsmanden, at videregivelsen ikke var omfattet af lov om offentlige myndigheders registre.

Derimod fandt ombudsmanden, at indhentelsen og videregivelsen af personoplysninger var omfattet af forvaltningslovens §§ 28 og 29. Det var ombudsmandens opfattelse, at der ved ansøgerens underskrift på en oplysningsblanket forelå fornødent samtykke både til UM's indhentelse og PET's videregivelse af oplysninger. (J. nr. 1989-128-40).

Den 6. februar 1989 rettede jeg følgende henvendelse til Udenrigsministeriet:

> "Til brug for mine overvejelser af, om der er grundlag for, at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, foretager en nærmere undersøgelse af ministeriets praksis med hensyn til indhentelse af straffeoplysninger i ansættelsessager, beder jeg om oplysning om, hvorfra og på hvilken måde straffeoplysningerne i den konkrete sag blev rekvireret, samt oplysning om, hvorvidt den fulgte fremgangsmåde følges i almindelighed i sådanne sager.
>
> Jeg beder endvidere ministeriet redegøre for det retlige grundlag for indhentelse af straffeoplysninger."

Udenrigsministeriet svarede i skrivelse af 15. marts 1989 og gav følgende oplysninger om fremgangsmåden ved indhentelse af straffeoplysninger:

"...

I forbindelse med spørgsmålet om det retlige grundlag for indhentelse af straffeoplysninger henvises til § 13 i "Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, der er af fælles interesse for NATO-landene, eller hvor der i øvrigt består en offentlig beskyttelsesinteresse". Det fremgår heraf, at en bemyndigelse er påkrævet for at have indsigt i et klassificeret dokument.

Udenrigsministeriet modtager og behandler klassificeret materiale, der henhører under ovennævnte cirkulære, i et sådant omfang, at næsten alle ministeriets medarbejdere før eller senere skal have bemyndigelse til indsigt i klassificerede akter i henhold til Statsministeriets ovennævnte cirkulære. Ved ansættelser i Udenrigsministeriet er det følgelig påkrævet at tilvejebringe et grundlag for tillæggelse af sådanne bemyndigelser.

Der henvises yderligere til § 6 i Finansministeriets cirkulære af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer, der har begået strafbare forhold.

Inden ansættelse i Udenrigsministeriet fremsender Udenrigsministeriet den i kopi vedlagte skrivelse til Politiets Efterretningstjeneste med anmodning om oplysning om hvorvidt en konkret ansøger er politiet bekendt. Udenrigsministeriet modtager herefter et telefonisk svar fra Politiets Efterretningstjeneste om, hvorvidt vedkommende er politiet bekendt.

Denne fremgangsmåde er også benyttet i forbindelse med den af Ombudsmanden behandlede sag vedrørende (...).

Udenrigsministeriet er gået ud fra, at et samtykke efter forvaltningslovens § 29 kan foreligge såvel skriftligt som mundtligt, men har for at undgå eventuelle misforståelser siden maj 1988 anvendt spørgeskemaer med det påtryk, der er

nævnt i Udenrigsministeriets skrivelse af 12. september 1988 til Folketingets Ombudsmand."

Ved skrivelse af 7. april 1989 sendte jeg Udenrigsministeriets udtalelse til Politiets Efterretningstjeneste og bad om oplysning om, på hvilken måde efterretningstjenesten i sager af den omtalte type tilvejebringer de ønskede oplysninger, herunder om oplysningerne indhentes fra Det Centrale Kriminalregister.

Rigspolitichefen meddelte i skrivelse af 20. april 1989 bl.a. følgende:

"...

I den anledning kan jeg oplyse, at de oplysninger om straffedomme, som Politiets Efterretningstjeneste videregiver til de enkelte ministerier og styrelser, til brug for disses afgørelser i henhold til § 13 i Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986, som udgangspunkt indhentes fra Det Centrale Kriminalregister. Det hænder i enkeltstående tilfælde, at Politiets Efterretningstjeneste skønner, at yderligere oplysninger er nødvendige enten for forståelsen af oplysningerne fra Det Centrale Kriminalregister eller i øvrigt for den sikkerhedsmæssige vurdering, ministeriet eller styrelsen skal foretage. I så fald suppleres oplysningerne fra Det Centrale Kriminalregister med oplysninger fra den pågældendes straffesag."

Herefter forelagde jeg de modtagne oplysninger for Justitsministeriet med anmodning om, at ministeriet efter forud indhentet erklæring fra Registertilsynet udtalte sig om spørgsmålet.

Ministeriet afgav udtalelse i skrivelse af 29. august 1990. Forinden havde ministeriet modtaget en udtalelse af 14. februar 1990 fra Registertilsynet. Registertilsynet kommenterede spørgsmålet på følgende måde:

"Da de telexerklæringer, der udskrives fra kriminalregisteret, efter det oplyste indgår i konkrete sager, er de pågældende udskrifter ikke omfattet af reglerne i forskrifterne for kriminalregisteret eller lov om offentlige myndigheders registre.

Under henvisning til efterforskningsregisterets helt særlige karakter finder Registertilsynet dog anledning til mere principielt at bemærke, at udskrifter kun bør oversendes til andre myndigheder i det omfang, der er klart behov herfor. Registertilsynet har imidlertid ikke indvendinger imod, at udskrifter fra kriminalregisteret medsendes til de ansættende myndigheder i det i Justitsministeriets notat af 3. november 1989 anførte omfang. Registertilsynet har herved lagt vægt på, at alene de dele af udskriften, der er relevante for sagens behandling, medsendes."

Justitsministeriet anførte i sin udtalelse følgende:

"I den anledning skal Justitsministeriet meddele, at rigspolitichefen har oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste i et begrænset omfang yder ministerier og styrelser bistand i sager om ansættelse af personer, der skal beklæde funktioner som f.eks. forudsætter adgang til områder, hvor klassificerede oplysninger behandles.

I den sagsbehandling, Politiets Efterretningstjeneste foretager på begæring af ansættelsesmyndigheden, indgår bl.a. en undersøgelse af, om ansøgeren er kendt i Det centrale Kriminalregister. Dette sker ved sædvanlig terminalforespørgsel til registeret. Såfremt den pågældende er kendt, fremkommer på skærmbilledet en kortfattet oversigt over tidligere kriminelle domme samt eventuelle aktuelle sigtelser. Oplysningerne udskrives på en såkaldt telexerklæring, der indgår i Politiets Efterretningstjenestes sag vedrørende den pågældende sikkerhedsundersøgelse. Telexerklæringen indeholder oplysninger fra såvel registerets afgørelsesdel som efterforskningsdelen.

Sagsbehandlingen kan i særlige tilfælde tillige omfatte en yderligere undersøgelse af den pågældendes personlige forhold.

Resultatet af undersøgelsen meddeles den ansættende myndighed i det omfang, oplysningerne må antages at have betydning for sagens afgørelse. Der udvises særlig varsomhed ved videregivelse af oplysninger om verserende forhold. Såfremt der meddeles oplysning om sådanne sager, vil der senere blive givet meddelelse om sagens udfald.

En anmodning om undersøgelse kan ske såvel skriftligt som telefonisk, og der vil i alle tilfælde, forinden undersøgelsen iværksættes, foreligge en bekræftelse på, at den pågældende ansøger har givet samtykke til, at der indhentes de nævnte oplysninger, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2, nr. 1.

Svaret til den ansættende myndighed gives, såfremt der foreligger sikkerhedsmæssigt belastende oplysninger i registeret, telefonisk til den af ministeriet eller styrelsen udpegede sikkerhedsofficer eller til en af denne udpeget betroet medarbejder.

Såfremt der er foretaget en yderligere undersøgelse som nævnt ovenfor, vil tilbagesvaret altid blive givet skriftligt, vedlagt en kopi af de dele af telexerklæringen, der skønnes af betydning for sagens afgørelse."

I et brev til Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitichefen udtalte jeg følgende:

"Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger om strafbare forhold vedrørende stillingsforhold er reguleret både i lov om offentlige myndigheders registre m.v. og i forvaltningslovens kapitel 8.

For så vidt der rekvireres oplysninger fra et personregister, der er omfattet af registerloven, er spørgsmålet omfattet af § 21, stk. 1, i lov om offentlige myndigheders registre. Bestemmelsen har følgende indhold:

"**§ 21.** Registrerede oplysninger som nævnt i § 9, stk. 2, må ikke videregives til anden offentlig myndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,

2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,

3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,

4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller

5) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af videnskabelige eller statistiske undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning."

Desuden skal videregivelsen være hjemlet i forskrifterne for det enkelte register. Forskrifterne for Det Centrale Kriminalregister er fastsat i Rigspolitichefens kundgørelse IX, nr. 3 af 22. december 1982. (*1). Forskrifternes § 15 indeholder reglerne om autorisation af de ansatte i politiet, som i forbindelse med udøvelsen af deres arbejdsopgaver skal have adgang til at rette forespørgsler til registeret. Kapitel 8 indeholder nærmere regler om videregivelse af oplysninger til offentlige myndigheder. Politiet kan i medfør af §§ 36 og 37 udstede straffeattest til brug ved ansættelse af personale i bestemte stillinger. Det gælder eksempelvis til kommunalbestyrelser for personer, der søger om ansættelse ved daginstitutioner for børn, samt til Forsvarskommandoen og hjemmeværnskommandoen for personer, der søger ansættelse ved forsvaret (§ 36, nr. 7 og § 36, nr. 16).

Ifølge § 36, nr. 3 kan der udstedes straffeattest til "udenrigsministeriet til brug for sager om bistand til danske statsborgere, mod hvem der er indledt strafferetlig forfølgning i udlandet." Der er derimod ikke hjemmel til udstedelse af straffeattest til brug for Udenrigsministeriets sager om ansættelse af personale.

Det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 15. marts 1989, at ministeriet hverken i den konkrete sag, der gav anledning til, at jeg rejste spørgsmålet, eller i øvrigt rekvirerer oplysninger direkte fra Det Centrale Kriminalregister. Derimod følges den praksis i forbindelse med ansættelse af personale, der forventes at blive beskæftiget med klassificeret materiale, at Politiets Efterretningstjeneste bedes oplyse, om vedkommende er politiet bekendt.

Inden rekvisitionen indhentes der skriftligt samtykke fra ansøgeren. Efterretningstjenesten videregiver i anledning af forespørgslen oplysninger, som er indhentet fra Det Centrale Kriminalregister, samt efter et konkret skøn eventuelt oplysninger fra den pågældende straffesag.

Videregivelsen til Udenrigsministeriet sker således ikke direkte fra Det Centrale Kriminalregister, men derimod fra en specielt i Politiets Efterretningstjeneste oprettet sag om undersøgelse af den pågældende persons forhold. På denne baggrund er jeg enig i, at videregivelsen ikke er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre m.v.

Derimod er forholdet omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1 og stk. 2. Ifølge § 28, stk. 1, må rent private oplysninger ikke videregives fra en forvaltningsmyndighed til en anden. Stk. 2 fastsætter følgende undtagelse fra denne regel:

"*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver."

Bortset fra helt ekstraordinære situationer vil videregivelse fra Politiets Efterretningstjeneste til Udenrigsministeriet i almindelighed alene kunne ske i henhold til § 28, stk. 2, nr. 1, dvs. med samtykke fra ansøgeren selv. Et sådant samtykke skal ifølge § 28, stk. 4, være skriftligt. Desuden skal det udtrykkeligt angive, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvilken myndighed samt til hvilket formål.

Ifølge det oplyste videregives oplysningen kun, såfremt Udenrigsministeriet har fået ansøgerens samtykke til indhentelsen (i medfør af forvaltningslovens § 29, stk. 2, om indhentelse af oplysninger i ansøgningssager).

Udenrigsministeriet har meddelt mig, at ministeriet til brug for samtykkeindhentelsen bruger en oplysningsblanket, hvorpå der er trykt bl.a. følgende:

"Ved min underskrift giver jeg samtykke til, at de heri afgivne oplysninger eventuelt søges uddybet, samt til at der kan indhentes supplerende oplysninger fra andre myndigheder, herunder om eventuelle straffesager."

Det må efter min mening anses for ubetænkeligt at anse et samtykke, der er erhvervet på den citerede blanket, som et samtykke, der både dækker Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger og Politiets Efterretningstjenestes videregivelse af oplysninger i henhold til § 28, stk. 2, nr. 1. Dertil kommer, at de indhentede oplysninger (såfremt de er til ugunst for ansøgeren), forinden ministeriet benytter dem i forbindelse med ansættelsesafgørelsen, normalt skal forelægges for ansøgeren til udtalelse; jf. herved § 19, stk. 1, i forvaltningsloven.

Sammenfattende er det min opfattelse, at den for mig oplyste procedure i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse af personer, der ansættes i Udenrigsministeriet, ikke giver grundlag for kritik."

NOTER: (*1) Optaget i Rigspolitichefens kundgørelsessamling.

20. Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 18, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 43 realitetsbehandlede sager inden for Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde. 3 sager vedrørte generelle spørgsmål. 30 sager vedrørte afgørelser. 8 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager vedrørte sagsbehandlingstiden. I alt 16 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

33 sager vedrørte *departementet*. Heraf angik 3 sager generelle spørgsmål. 2 af disse sager gav anledning til henstillinger. 22 sager angik afgørelser. 5 af disse sager gav anledning til kritik og/eller henstilling. En af disse var en sag om censorbeskikkelse til skriftlig handelsskoleeksamen. Beskikkelsen var ikke sket efter de gældende regler. Sagen, der gav anledning til kritik og henstilling, er omtalt nedenfor som sag nr. 20-2. 8 sager vedrørte sagsbehandling. Heraf angik 2 sager sagsbehandlingstiden. Den ene af disse sager gav anledning til kritik. 6 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål. Alle sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling. En af disse sager vedrørte manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse i forbindelse med besættelsen af en docentstilling. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 20-1.

7 sager vedrørte *Ankenævnet for Uddannelsesstøtte*. Sagerne angik alle afgørelser, og ingen af dem gav anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørte *Ankenævnet for Tilskud til statsgaranterede studielån*. Sagen angik en afgørelse og gav ikke anledning til kritik eller henstilling.

1 sag vedrørte *SU-styrelsen*. Sagen angik et sagsbehandlingsspørgsmål og gav anledning til kritik.

1 sag vedrørte *Ankenævnet vedr. Praktikvirksomheder*. Sagen angik et sagsbehandlingsspørgsmål og gav anledning til kritik og henstilling.

20-1. Forvaltningsret 114.3 – 115.3 – 123.2 – 2.2 – 2.3.
Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidlertid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget. (J. nr. 1991-957-70).

A klagede over Undervisningsministeriets afgørelse, hvorved ministeriet meddelte, at ministeriet ikke havde fundet grundlag for at omgøre en afgørelse, der var truffet af Århus Universitet, om besættelse af docentstillinger.

Sagens forløb var følgende:

Den 1. november 1988 skrev Undervisningsministeriet til de højere uddannelsesinstitutioner om oprettelse af et antal stillinger for lektorer med særlige kvalifikationer (tildeling af docenttillæg). I skrivelsen anførte ministeriet bl.a. følgende:

"1. Der er mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation indgået medfølgende aftale af 26. oktober 1988 om tilføjelse til protokollater af 24. juli 1984 om ændret stillingsstruktur ved de højere uddannelsesinstitutioner. Aftalen er af Finansministeriet tilsendt Undervisningsministeriet ved skrivelse af 27. oktober 1988, der vedlægges i kopi.

Der indføres ved aftalen *stillinger for lektorer med særlige kvalifikationer.* Stillingerne er personlige og indebærer omdannelse af bestående lektorstillinger i form af et højere tillæg til overenskomstlønnen for indehavernes ansættelsestid, og der sker som anført i Finansministeriets skrivelse ikke iøvrigt ved omdannelsen nogen ændring i ansættelsesforhold eller i stillingsindhold eller i bevillingsmæssig henseende.

Der henvises til bilag til aftalen indeholdende *oversigt over antallet af stillinger* som lektor med særlige kvalifikationer med fordeling på institutioner og hovedområder.

Besættelse af stillingerne sker efter internt opslag og ansøgning samt bedømmelse af ansøgerne i et fagkyndigt udvalg. Udvalg nedsættes for hvert af de berørte fagområder på institutionen og skal bestå af 3 eller 5 medlemmer.

Det skal understreges, at det vil være en betingelse for overgang til ansættelse i en af de nævnte stillinger, at ansøgeren har ydet særlig kvalificeret og dokumenteret videnskabelig indsats eller har dokumenteret særlig kvalificeret pædagogisk indsats. Der skal således være dokumenteret kvalifikationer ud over, hvad der normalt kan kræves af lektorer ansat efter den gældende ordning.

En *særlig kvalificeret indsats* vil kunne være dokumenteret ved en dansk doktorgrad eller på anden måde. Selvom indholdet i den hidtidige stilling efter § 5, stk. 3, i aftalen vil være grundlag for bedømmelsen, vil det i almindelighed ikke i denne sammenhæng være nødvendigt, at der som ved ny besættelse af videnskabelige stillinger foretages en nærmere bedømmelse af andre kvalifikationer end de forskningsmæssige, men det må forudsættes, at der som helhed betragtet har været tale om en tilfredsstillende varetagelse af de med lektorstillingen forbundne opgaver, ligesom det vil være en forudsætning, at der ikke kun foreligger dokumentation for en tidligere præsteret videnskabelig indsats, men at den pågældende fortsat er videnskabelig aktiv på højt niveau.

Drejer det sig om *særlig kvalificeret pædagogisk indsats*, vil det være en forudsætning for en

positiv bedømmelse, at den dokumenterede indsats, der er henvist til, f.eks. udarbejdelse af lærebøger, på tilsvarende måde er på et højt fagligt niveau. Det må desuden være en forudsætning, at der også i tilfælde af denne art er tale om en i det hele tilfredsstillende varetagelse af de opgaver, der er henlagt til stillingen og om en fortsat aktiv indsats, som opfylder de niveaumæssige krav, der må stilles i denne forbindelse. Det må bero på forholdene, om der er fornøden anledning til tillige at foretage en mere indgående bedømmelse af de forskningsmæssige kvalifikationer.

Ansættelse i en stilling som lektor med særlige kvalifikationer sker på grundlag af de afgivne bedømmelser og efter almindelig flertalsindstilling fra det kompetente kollegiale organ.

Lektorer, der ansættes i disse stillinger, kan anvende *stillingsbetegnelsen docent.*

..."

Efter at docentstillingerne havde været opslået i bladet Information og Debat, ansøgte A om "at blive bedømt med henblik på overgang til ansættelse i en stilling for lektorer med særlige kvalifikationer" (tildeling af docenttillæg). Som bilag til ansøgningen vedlagde A en levnedsbeskrivelse.

I en skrivelse til samtlige ansøgere inden for det biologiske fagområde meddelte Det naturvidenskabelige Fakultet følgende:

"Idet fakultetet skal beklage, at der ikke tidligere er givet skriftlig meddelelse til den enkelte ansøger om procedure m.v. i forbindelse med fordelingen af de 25 tillæg, som er tildelt fakultetet, skal fakultetet hermed indhente det forsømte.

Fakultetsrådet nedsatte på sit møde (...) fem bedømmelsesudvalg indenfor områderne fysiske fag, kemiske fag, matematiske fag, biologiske fag og geologiske fag, jfr. vedlagte kopi af brev af (...) til de naturvidenskabelige institutter.

Der vedlægges endvidere kopi af fakultetets brev til det bedømmelsesudvalg som din ansøgning behandles af. Af dette brev fremgår hvilke ansøgere der er indenfor dit fagområde.

Bedømmelsesudvalgets indstilling vil blive tilsendt samtlige ansøgere indenfor området."

Med en skrivelse af 6. april 1989 til Det naturvidenskabelige Fakultet indstillede bedømmelsesudvalget vedrørende de biologiske fag 6 personer til det særlige docenttillæg. I skrivelsen var navnlig anført følgende:

"...

Ingen af ansøgerne har i særlig grad plæderet for ekstraordinære undervisningsmæssige og pædagogiske indsatser og kvalifikationer. Vi fandt heller ikke, at dette gjorde sig gældende i en sådan grad (at dømme efter ansøgningerne), at den pædagogiske indsats alene kunne kvalificere til docenttillægget. Men ansøgernes undervisningsindsats virker i øvrigt tilfredsstillende, og i visse tilfælde er den endog meget stor.

Udvalget har herefter lagt særlig vægt på ansøgernes forskningsmæssige og videnskabelige indsats. Den har vi vurderet på baggrund af kvalitet (bl.a. tidsskrifternes validitet) og publikationsomfang set i relation til det tidsrum, ansøgeren har haft til rådighed. Vi har taget hensyn til forskellige traditioner inden for forskellige biologiske discipliner, ansøgerens førsteeller ene-forfatterskaber og hvor mange personer som iøvrigt optræder på afhandlingernes titelblad. Vi har vurderet, om forskningsområdet udvikler sig, og om ansøgeren stadig er aktiv på et højt niveau. Endelig har vi ved det endelige udvalg af de 6 personer taget hensyn til, at den nødvendige arbejdsbyrde er betragteligt større inden for visse forskningsområder sammenlignet med andre.

...

Docenttillægget tildeles lektorer, som i deres ansættelsesperiode i det hele taget har præsteret en ekstraordinær indsats. Vi har derfor vurderet, at lektorer med *meget kort* ansættelse i denne stilling bør komme i betragtning ved senere tildelinger, hvor deres anciennitet er større. Også selvom deres videnskabelige meritter som stipendiater og adjunkter måtte være meget stor.

Mange ansøgere – udover de 6 indstillede – er efter vores opfattelse kvalificerede til docenttillægget. Vi må derfor beklage, at der ikke er økonomisk ramme til, at flere kunne være tilgodeset. Vi havde gerne formidlet større glæde.

Udvalgets indstilling sker til det Naturvidenskabelige Fakultet, som vi står til rådighed for i tilfælde af spørgsmål. Vi håber på en fortsat dygtig og engageret undervisnings- og forskningsindsats, også hos de ansøgere, som ikke blev indstillet i denne omgang. Vi ønsker i øvrigt ikke at diskutere denne indstilling eller svare på klager."

Med skrivelse af 18. maj 1989 til samtlige ansøgere fremsendte Det naturvidenskabelig Fakultet "til orientering indstilling af 6. april 1989 fra det nedsatte bedømmelsesudvalg vedrørende docentstillinger i biologi", med bemærkning om, at indstillingen ville blive behandlet på fakultetsrådets møde den 22. maj 1989.

I skrivelse af 30. maj 1989 til Århus Universitet anmodede A om en samtale snarest muligt med rektor og dekanen vedrørende det forhold, at ingen af ansøgerne havde modtaget nogen skriftlig information med hensyn til proceduren i forbindelse med tildelingen af docenttillæg. A anførte i den forbindelse navnlig, at bedømmelsesudvalget havde opstillet retningslinjer, der afveg fra de retningslinjer, der var anført i Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988. A fremhævede, at det af denne skrivelse fremgik, at de særlige kvalifikationer, som ansøgerne skulle besidde for at komme i betragtning ved tildeling af tillægget, kunne være dokumenteret ved en dansk doktorgrad. En sådan var A i besiddelse af.

Efter at A havde afholdt et møde med rektor og dekanen, rettede han i en skrivelse henvendelse til Undervisningsministeriet om sagen. A anførte navnlig følgende:

"...

Det er min opfattelse, at ministeriets udtrykkeligt formulerede krav til, i hvilken form ansøgerne fremlægger dokumentation for særlige kvalifikationer, er genstand for en uacceptabelt divergerende fortolkning.

Jeg beder ministeren bekræfte følgende vedrørende specifikt den særligt kvalificerede videnskabelige indsats:

1) – at ministeriets brev skal fortolkes således, at ansøgere med en dansk doktorgrad, eller som kan fremvise dokumentation for positiv bedømmelse til et professorat i et af ansøgeren accepteret bedømmelsesudvalg (jvf. Undervisningsministeriets bekendtgørelser nr. 43 af 31. januar 1977, h.h. nr. 597 af 3. december 1975, afsnittene om indsigelsesret) har den fornødne og efterspurgte dokumentation. Og

2) – at de pågældende fortsat skal være videnskabeligt aktive på højt niveau for at kunne ansættes i den pågældende type stilling og anvende stillingsbetegnelsen docent. Og

3) – at den fortsatte, høje videnskabelige aktivitet skal kunne afgøres af bedømmelsesudvalg, bestående af medlemmer udpeget blandt nærmest fagkyndiges videnskabelige medarbejdere (på sædvanlig vis) under opretholdelse af den sædvanlige indsigelsesret jvf. pos. 1, ovenfor.

4) – at ansøgere, der ikke kan fremvise dokumentation for faglige bedømmelser jvf. pos. 1, eller på anden vis, alt andet lige rangerer lavere end ansøgere med denne dokumentation."

Fakultetsrådet meddelte A, at rådet på mødet den 22. maj 1989 havde vedtaget at følge bedømmelsesudvalgets indstilling af 6. april 1989.

Efter yderligere brevveksling mellem A, ministeriet og universitetet om sagen, afgav fakultetet en udtalelse til Undervisningsministeriet. Fakultetet anførte følgende:

"...

På baggrund af Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 vedtog Det naturvidenskabelige fakultetsråd på sit møde (...) en procedure, hvorefter de 25 docentstillinger, der blev tildelt fakultetet, blev fordelt på 5 faglige områder: matematiske fag, fysiske fag, kemiske fag, biologiske fag og geologiske fag. Samtidigt vedtoges at nedsætte bedømmelsesudvalg for hvert af disse områder forud for ansøgningsfristens udløb.

Bedømmelsesudvalgene blev efter indstilling fra de respektive institutter nedsat på fakultetsrådets møde (...), hvorefter beslutningen blev meddelt institutterne, ligesom sagen har været udførligt omtalt i mødereferaterne fra fakultetsrådet.

Inden for det biologiske fagområde kom bedømmelsesudvalget til at bestå af 3 professorer: (B) (Botanisk Institut), (C) (Institut for Molekylær Biologi og Plantefysiologi) og (D) (Institut for Zoologi og Zoofysiologi).

Med skrivelse af (...) orienterede fakultetet formelt ansøgerne om bedømmelsesudvalgets sammensætning. Der fremkom ikke ved den lejlighed bemærkninger.

Bedømmelsesudvalget afgav indstilling af 6. april 1989, hvori pegedes på de ansøgere, udvalget fandt burde ansættes i de 6 docentstillinger, der var tildelt området. Indstillingen blev med fakultetets skrivelse af 18. maj 1989 tilsendt samtlige ansøgere.

Indstillingen blev herefter uden afstemning fulgt af Det naturvidenskabelige fakultetsråd på dettes møde den 22. maj 1989.

Fakultetet har med den valgte procedure lagt vægt på etableringen af et beslutningsgrundlag, hvor prioriteringen mellem samtlige ansøgere beroede på bedømmelse i fagkyndige udvalg,

og at nedsættelsen af disse var foretaget forud for ansøgningsfristens udløb.

Fakultetsrådet har ikke lagt retningslinier for udvalgenes arbejde ud over de, der forelå med Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988.

De respektive bedømmelsesudvalgs indstillinger har været udsendt til ansøgerne inden for det pågældende fagområde uden egentlig bemærkningsfrist, hvilket må ses i sammenhæng med, at fakultetet ikke har foreskrevet en procedure som ved normale stillingsbesættelser. Samtidig er sagen med tildeling af docenttillæg klart forskellig fra tidligere sager om kvalifikationstillæg.

Som helhed må den af fakultetet fulgte procedure og sagens behandling ses i lys af, at der på én gang skulle besættes et antal personlige avancementsstillinger inden for en medarbejdergruppe, hvor antallet af kvalificerede ansøgere måtte forudses at være væsentlig større end det tildelte antal stillinger, og hvor resultatet af proceduren i øvrigt ikke skulle have konsekvenser for bemanding og arbejdssituation i institutterne.

Med skrivelse af ... anmodede (A) om en samtale med universitetets rektor og dekanen. Samtalen fandt sted ....

De af (A) fremførte klagepunkter (...) blev her nærmere kommenteret.

Som dengang finder fakultetet fortsat ikke, at der er holdepunkter for en egentlig klage fra (A). Der kunne meget vel være lagt en anden procedure for docentstillingernes besættelse, men den af fakultetet fulgte ses ikke at være i modstrid med retningslinierne i Undervisningsministeriets brev af 1. november 1989.

Ligeledes må fakultetet fastholde, at de 3 biologiske professorer, der udgjorde bedømmelsesudvalget, må anses for fuldt fagligt kvalificerede til at indgå heri, ligesom der ved sammensætningen af udvalget var taget hensyn til faglig bredde i forhold til fagområdet."

A fremsatte bemærkninger til fakultetets udtalelse. Han anførte navnlig følgende:

"...

Dekanens svar efterlader tvivl, om de 3 biologiske professorer, der udgjorde bedømmelsesudvalget, kan anses for at have været fuldt fagligt kvalificerede som bedømmere. Deres fremgangsmåde i dette tilfælde er klart uacceptabel. Men når dekanen tilsyneladende ikke kan, og de 3 bedømmere har fralagt sig pligten til at redegøre for fremgangsmåden, skal jeg gerne hjælpe dem igang:

(D), udvalgets formand, forsøgte sig indledningsvis med en ranking af ansøgerne ved hjælp af Science Citation Index. (B) overtog herefter den skrivende rolle. Han lod på instituttet her skrive et udkast til begrundelse for en indstilling, som dateret den 6.4.1989 blev tilsendt fakultetet – uden ændringer, bortset fra indføjelse af de 6 personnavne, hvoraf de 3 minsandten er stavet forkert! I lyntempo har de tre bedømmere forholdt sig til 21 personer og ansøgninger. Der er end ikke forsøgt fremstillet et summarisk og skematiseret sammenligningsgrundlag til indbyrdes vægtning af ansøgerne! Hvilket til alle tider har været ufravigelig fremgangsmåde ved bedømmelser/stillingsbesættelser inden for naturvidenskaberne. – Også i tilfælde hvor een person bedømmes uden sammenligning med andre.

..."

Med skrivelse af 19. januar 1990 til Undervisningsministeriet afgav Århus Universitet udtalelse vedrørende A's klage. I udtalelsen anførte universitetet følgende:

"...

De Aarhus Universitet tildelte 63 docentstillinger blev opslået internt i Universitetets blad "Information og Debat" (...). Kopi af opslaget vedlægges. I opslaget gengives de i aftale af 26. oktober 1988 mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation nævnte kriterier "— særlig kvalificeret og dokumenteret videnskabelig eller pædagogisk indsats —". Undervisningsministeriets supplerende bemærkninger var ikke gengivet, men det var oplyst i opslaget, at Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 var tilsendt samtlige institutter.

...

Ved skrivelse af 30. maj 1989 anmodede (A) om en samtale med Rektor for Aarhus Universitet og dekanen for Det naturvidenskabelige Fakultet (...). Denne samtale fandt sted den 28. juni 1989...

(A) fremførte på mødet bl.a. det synspunkt, at ansøgere, der var i besiddelse af en dansk doktorgrad, burde have været prioriteret forud for ansøgere uden dansk doktorgrad. Endvidere mente han, at det af fakultetets skrivelse af 4. april 1989 vedrørende bedømmelsesudvalgets sammensætning burde være fremgået, at ansøgerne havde ret til at fremkomme med indsigel-

ser imod sammensætningen (som han ikke fandt rimelig). Der henvises i øvrigt til det af (A) medsendte "PM som forberedelse til møde med Rektor (. . .) og dekan (. . .)".

Rektor redegjorde for Universitetets opfattelse af kriterierne for tildeling af docentstillingerne, som var, at en dansk doktorgrad var en af flere mulige måder, hvorpå "særlige videnskabelige kvalifikationer" kunne dokumenteres. Der var ikke i Undervisningsministeriets formulering "– ved en dansk doktorgrad eller på anden måde –" skabt holdepunkter for den antagelse, at ansøgere med en dansk doktorgrad skulle prioriteres forud for enhver anden ansøger uden dansk doktorgrad, men med særlige videnskabelige kvalifikationer dokumenteret "på anden måde".

(Dekanen) gjorde opmærksom på, at bedømmelsesudvalgets medlemmer - uanset de ikke havde en dansk doktorgrad – var bedømt og fundet kvalificerede i relation til professorstillingerne og som sådan var kvalificerede til at indgå i et bedømmelsesudvalg i relation til docentstillingerne inden for fagområdet. Udvalget var sammensat tilstrækkelig bredt til, at alle eventuelle ansøgere ville kunne bedømmes.

Rektor bemærkede, at der ikke i Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 var henvist til ansættelsesbekendtgørelsen eller i øvrigt fastlagt nogen ret for ansøgerne til at fremkomme med indsigelser imod bedømmelsesudvalgets sammensætning.

På denne baggrund fandt universitetet at måtte afvise (A's) klage. Det naturvidenskabelige Fakultets indstilling af 4. juli 1989 om ansættelse af 6 docenter inden for det biologiske fagområde blev herefter fulgt.

Universitetet er fortsat af den opfattelse, at udvælgelsen af de bedst kvalificerede ansøgere bør foretages ud fra en helhedsvurdering af videnskabelige og eventuelle pædagogiske kvalifikationer. En dansk doktorgrad indgår som et led i denne vurdering, men også andre kriterier kan – som påpeget af Undervisningsministeriet – indgå, og der er ikke noget krav om, at doktorgraden skal tillægges større vægt end andre kriterier.

Undervisningsministeriets supplerende bemærkninger i skrivelse af 1. november 1988 indeholder ikke nogen henvisning til ansættelsesbekendtgørelsens regler. Kontorchef (. . .), Undervisningsministeriet, har supplerende udtalt, at det store antal ansøgninger og arbejdsbyrden ved en bedømmelse af alle disse kunne tilsige, at der kan foretages en grovere sortering inden en endelig bedømmelse. Universitetet må derfor mene, at bedømmelsesudvalget ikke har haft nogen pligt til at formulere en bedømmelse for hver enkelt ansøger. Bedømmelsesudvalget har i sin indstilling af 6. april 1989 gjort rede for, hvilke kriterier der er tillagt vægt ved udvælgelsen af de 6 indstillede ansøgere. Universitetet finder, at der herved er tilvejebragt et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for fakultetsrådets behandling af sagen.

Samtidig må universitetet mene, at der ikke har været nogen ret for ansøgerne til at fremkomme med indsigelser imod bedømmelsesudvalgets sammensætning.

(A) har i skrivelse af 13. september 1989 henvist til nogle af Det naturvidenskabelige Fakultet fastlagte kriterier i forbindelse med ydelse af tillæg i 1986. (A) synes at overse, at der foreligger 2 fundamentalt forskellige udgangssituationer: I 1986 fremsattes forslag om ydelse af kvalifikationstillæg, som i henhold til de af Undervisningsministeriet fastlagte retningslinjer kunne ydes til "lektorer, der har erhvervet doktorgraden, eller som har ydet særlig fremragende videnskabelig indsats på tilsvarende niveau". Tillæg blev ydet efter forhandling med Dansk Magisterforening. I 1988/89 drejede det sig om besættelse (efter indstilling fra et fagkyndigt udvalg) af en række nye stillinger, som i henhold til aftalen kunne besættes med lektorer, som havde ydet "særlig kvalificeret og dokumenteret videnskabelig eller pædagogisk indsats", dokumenteret "–ved en dansk doktorgrad eller på anden måde . . .".

I skrivelse af 6. februar 1990 til Undervisningsministeriet fremsatte A bemærkninger til universitetets skrivelse af 19. januar 1990. A anførte følgende:

". . .Jeg kan kun godtage det synspunkt, der tillægges mig i rektors brev, 5. afsnit: "at ansøgere, der var i besiddelse af dansk doktorgrad, burde have været prioriteret forud for ansøgere uden dansk doktorgrad" med tilføjelsen af *alt andet lige* jvf. mit PM.

Det forholder sig sådan, at i hvert fald en ud af de seks personer, der blev indstillet ikke har haft pligter i henhold til "de borgerlige ombud, der er forbundet med ansættelse under styrelsesloven". Og derfor er det biologiske bedømmelsesudvalgs indstillingsskrivelse af 6.4.1989 i sine præmisser, 2. afsnit ikke korrekt. Der er *ik-*

ke anlagt nogen helhedsvurdering. For det centrale i min klage er, at der reelt ikke har fundet en bedømmelse med efterfølgende afvejning sted, sådan som man kunne forledes til at tro efter udvalgets indstillingsskrivelse, som jeg i øvrigt har forholdt mig til i mit brev til departementet 9.1. Indstillingsskrivelsen er udformet "blanco som en lettere omskrivning ud fra de af ministeriet afstukne retningslinier", forstået således, at den blev lavet som et udkast, der aldrig blev ændret, men underskrevet inden de seks navne blev tilføjet (på mit eget institut, hvorfor jeg – uden egen skyld i øvrigt - er ganske fortrolig med den stedfundne forretningsgang)!

Man kan anvende udtryk som svindel eller fup efter behag om det, der har fundet sted. Og som altså hverken fakultet eller rektor forståeligt nok forholder sig til.

Det ved mindst en af bedømmelsesudvalgets medlemmer. Og det kan jo medvirke til forståelse af indstillingsskrivelsens afsluttende passus: Vi ønsker i øvrigt ikke at diskutere denne indstilling eller svare på klager.

Set i forhold hertil vil en klagefrist over bedømmelsesudvalgets sammensætning på 2 dage, fra den 4. – 6. april være underordnet. Hvis ikke departementet følger det passerede op, vil jeg forfølge sagen gennem civilt søgsmål. Der er rigeligt med holdepunkter."

A's advokat rettede henvendelse til Undervisningsministeriet om sagen. I skrivelsen redegjorde advokaten for sagens forløb og gjorde navnlig gældende:

- at det fulgte af Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988, at der ved tildeling af tillæggene skulle ske en nærmere bedømmelse af ansøgernes forskningsmæssige kvalifikationer,
- at bedømmelsesudvalgets indstilling blev fremsendt til fakultetsrådet uden at A havde haft lejlighed til at gøre indsigelse mod udvalgets sammensætning,
- at bedømmelsesudvalgets indstilling blev fremsendt så sent til A, at han ikke havde mulighed for at gøre indsigelse mod indstillingen inden denne blev behandlet på fakultetsrådets møde,
- at Undervisningsministeriet "i sine retningslinjer af 1. november 1988 for besættelse af docentstillinger (lægger) op til, at fremgangsmåden skal være i overensstemmelse med de retningslinjer, der er angivet i bekendtgørelse nr. 597 af 3. december 1975 om besættelse af professorstillinger, videnskabelige adjunkt/lektorstillinger mv. ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet",
- at det "forekommer helt klart uacceptabelt, at det ikke af bedømmelsesudvalgets indstilling fremgår, om tildelingen af docentstillingerne er sket efter de af Undervisningsministeriet udstukne retningslinjer, herunder om der er foretaget en egentlig bedømmelse af den enkelte ansøgning, og i givet fald hvilke kriterier, der er lagt til grund for indstillingen. Dette understreges af, at den eneste der dokumenteret opfylder det, som synes at være Undervisningsministeriets primære retningslinje, nemlig en dansk doktorgrad, bliver tilsidesat".

Advokaten anførte endvidere følgende:

"...

På det foreliggende grundlag er jeg således ude af stand til at vurdere, om fakultetsrådets afgørelse er truffet på et sagligt og tilstrækkeligt tilbundsgående grundlag. Det er således ikke muligt at vurdere, om der ligger en fornuftig begrundelse bag de trufne beslutninger, hvorfor jeg må kræve, at Undervisningsministeriet fremskaffer en nærmere begrundelse fra de besluttende organer, idet dette ikke fremgår på tilstrækkelig tydelig vis i de redegørelser, der allerede er fremsendt til Undervisningsministeriet fra Århus Universitet.

Jeg skal her bemærke, at jeg er bekendt med, at man både hos det medicinske og det juridiske fakultet har foretaget en individuel bedømmelse af hver enkelt ansøger, der mundede ud i beskrivelse af hver enkelt ansøger, således at den enkelte ansøger har haft vished for, at der er foretaget en særlig bedømmelse af hans kvalifikationer, og således at fakultetsrådet har haft mulighed for at træffe beslutning på et veloplyst grundlag.

Såfremt Undervisningsministeriet ikke på det foreliggende grundlag vil omgøre fakultetsrådets beslutning, må jeg insistere på, at midlerne til en yderligere docentstilling findes andet steds, således at min klient opnår denne docentstilling, idet min klient helt klart på et objektivt grundlag opfylder de betingelser, der stilles for at besætte en docentstilling.

..."

I anledning af advokatens skrivelse afgav fakultetet en udtalelse, hvori var anført følgende:

"...

Fakultetet mener ikke, at der med advokatens brev er kommet egentlige nye aspekter frem i forhold til det af (A) tidligere anførte. Fakultetet mener derfor i og for sig, at det vil være fyldestgørende at henvise til fakultetets redegørelse af (...) og universitetets redegørelse af (...).

Fakultetet skal dog gøre følgende bemærkninger:

Advokaten henviser til, at det i ministeriets brev af 1. november 1988 understreges, "at ansøgerne skal have en særlig kvalificeret og dokumenteret videnskabelig indsigt". Det er næppe tilfældigt, at der faktisk står ".. at ansøgeren har ydet særlig kvalificeret og dokumenteret videnskabelig indsats eller har dokumenteret særlig kvalificeret pædagogisk indsats. Der skal således være dokumenteret kvalifikationer ud over, hvad der normalt kan kræves af lektorer ansat efter den gældende ordning". Advokaten henviser endvidere til, at en særlig kvalificeret videnskabelig "indsigt" vil kunne være dokumenteret ved en dansk doktorgrad eller på anden måde, og anfører i forlængelse heraf, at det ud fra en passus i ministeriets retningslinier "omvendt" kan sluttes, at "der skal ske en nærmere bedømmelse af de forskningsmæssige kvalifikationer på lige linie med ny besættelse af videnskabelige stillinger."

Såvel holdbarheden i denne slutning som den konsekvens, advokaten synes at drage heraf i henseende til, at ansættelsesbekendtgørelsen af 1975 skal følges, er fakultetet ikke enig i. Det bør her bemærkes, at advokaten til grund for slutningen citerer en passus, der må ses i den større sammenhæng, hvori den indgår i ministeriets brev. Her henvises til afsnittet, der indledes med "En særlig kvalificeret videnskabelig indsats..." og som slutter med "men det må forudsættes, at der som helhed betragtet har været tale om en tilfredsstillende varetagelse af de med lektorstillingen forbundne opgaver, ligesom det vil være en forudsætning, at der ikke kun foreligger dokumentation for en tidligere præsteret videnskabelig indsats, men at den pågældende fortsat er videnskabelig aktiv på et højt niveau."

Hvad angår advokatens gennemgang af sagsbehandlingen henvises til fakultetets tidligere redegørelse. Det fremgår heraf, at fakultetet ikke har lagt retningslinier for bedømmelsesudvalgenes arbejde, ud over de, der forelå med Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988.

Den valgte procedure, herunder forhåndsnedsættelsen af fagkyndige bedømmelsesudvalg bestående af professorer, er fortsat efter fakultetets opfattelse ikke i modstrid med disse retningslinier, og ansøgerne har således ikke haft krav på at kunne gøre indsigelser herimod.

For en medarbejder med daglig gang på sin arbejdsplads har der i øvrigt (uanset fakultetet først formelt tilskriver de enkelte ansøgere den 4. april 1989) været rig lejlighed til at sætte sig ind i fakultetsrådets beslutninger om procedure og nedsættelse af bedømmelsesudvalg, jfr. referater af fakultetsrådets møder den 12. december 1988 og 23. januar 1989. (A) har da også efter det oplyste, uden at dette gav anledning til indsigelse, været orienteret herom gennem et lærermøde på Botanisk Institut den 4. januar 1989, hvor indstillingen om bedømmelsesudvalgets sammensætning blev forberedt.

Meddelelsen til de enkelte ansøgere om udfaldet af fakultetsrådsbehandlingen blev, som det fremgår, fremsendt den 4. juli 1989 samtidig med, at indstillingen blev afsendt fra fakultetet til universitetets ekspedition. Baggrunden for tidspunktet var bestræbelser på en koordineret behandling af indstillingerne vedrørende samtlige de fagområder, docentstillingerne var fordelt på. Også her har rådets beslutning dog været kendt langt tidligere i fakultetet, hvilket da også fremgår af tidspunktet for (A's) reaktion.

Fakultetet er fortsat af den opfattelse, at ansøgerne ikke har haft krav på en bemærkningsfrist til den fagkyndige indstilling som led i fakultetsrådsbehandlingen, men naturligvis på sædvanlig aktindsigt.

Endelig mener fakultetet ikke, at der i (A's) klage af 30. maj 1989 var nogen holdepunkter for, at rådet "skulle foretage en tilbundsgående undersøgelse af bedømmelsesudvalgets arbejde...". Indstillingen er, som det fremgår af mødereferatet, godkendt uden afstemning, hvori selvsagt ligger, at rådet har ment at have haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag. Advokaten har i den forbindelse ikke ret i, at det ikke af indstillingen fremgår om tildelingen af docentstillingerne er sket efter de af Undervisningsministeriet udstukne retningslinier, herunder om der er foretaget en egentlig bedømmelse af den enkelte ansøgning, og i givet fald hvilke kriterier, der er lagt til grund for indstillingen.

Advokaten har derimod ret i, at der ikke i indstillingen indgår en beskrivelse af hver enkelt ansøger. Fakultetet mener, at dette under de udstukne retningslinier kunne have været en mulighed, men ikke at det var et krav, netop fordi der ikke i proceduren indgik en ret til bemærkninger fra ansøgerne som led i rådets behandling.

Som helhed må den af fakultetet valgte procedure og sagens behandling ses i lyset af, at der på én gang skulle besættes et antal personlige avancementsstillinger inden for en medarbejdergruppe, hvor antallet af kvalificerede ansøgere måtte forudses at være væsentligt større end det tildelte antal stillinger, og hvor resultatet af procedure i øvrigt ikke skulle have konsekvenser for bemanding og arbejdssituation i institutterne.

Advokatens brev munder ud i, at der såfremt Undervisningsministeriet ikke på det foreliggende grundlag vil omgøre fakultetsrådets beslutning, insisteres på, at midlerne til en yderligere docentstilling findes andetsteds, "således at min klient opnår denne docentstilling, idet min klient helt klart på et objektivt grundlag opfylder de betingelser, der stilles for at besætte en docentstilling".

Fakultetet mener ikke, at det nogetsteds af sagen fremgår, at (A) "helt klart på et objektivt grundlag opfylder de betingelser, der stilles for at besætte en docentstilling". Fakultetet mener heller ikke, at betingelser opfyldt på et objektivt grundlag (hvad der end måtte menes hermed) i givet fald indebærer en ret til docentansættelse, da der jo er tale om en konkurrencesituation om et på forhånd defineret antal stillinger.

Fakultetet kan udtale, at man under henvisning til, at der ikke findes holdepunkter for (A's) klagemål, og under henvisning til, at et betydeligt antal velkvalificerede ansøgere ikke kom i betragtning ved uddelingen af docenttillæg, ikke vil kunne acceptere en løsning som den, advokaten lægger op til."

Advokaten fremsatte bemærkninger til den gengivne udtalelse. Advokaten anførte følgende:

"...

I den anledning skal jeg indledningsvis bemærke, at skrivelsen på ingen måde imødekommer det i min skrivelse af 4. maj 1990 efterlyste, nemlig nærmere oplysninger om, hvorledes bedømmelsesudvalget har arbejdet, og efter hvilke kriterier man har indstillet eller afvist de enkelte ansøgere. Skrivelsen afklarer således ej heller på nogen måde, om fakultetsrådets afgørelse er truffet på et sagligt og tilstrækkeligt tilbundsgående grundlag.

Som det fremgår af Undervisningsministeriets retningslinier af 1. november 1988 kan bedømmelsesudvalget i tilfælde, hvor et enigt udvalg ikke anser en ansøger som tilstrækkeligt kvalificeret, indskrænke sig til at anføre dette med en kort angivelse af, hvilke krav der ikke kan anses for opfyldt. Det fastholdes således, at Undervisningsministeriet i sine retningslinier lægger op til en egentlig bedømmelse af de enkelte ansøgere, herunder en nærmere gennemgang af den enkelte ansøgers forskningsmæssige kvalifikationer, og således at i tilfælde hvor den enkelte ansøger ikke kan anses som tilstrækkeligt kvalificeret, da at der alene afgives en ganske kort redegørelse fra bedømmelsesudvalgets side.

Bedømmelsesudvalgets indstilling indskrænker sig i nærværende tilfælde for samtlige ansøgeres vedkommende til alene at omfatte en side, som mest består af et referat af de af Undervisningsministeriets udstukne retningslinier, uden at man iøvrigt herefter nærmere har fulgt disse.

Man kan ikke ud fra bedømmelsesudvalgets indstilling vurdere, om min klient efter udvalgets opfattelse har været kvalificeret eller ej, og i givet fald, hvorfor denne ikke er indstillet til docenttillægget. Såfremt man fra udvalgets side har været af den opfattelse, at min klient ikke var kvalificeret, var det mindste man kunne forlange en kort redegørelse herom, jfr. Undervisningsministeriets retningslinier.

Jeg har i min skrivelse af 4. maj 1990 søgt nærmere belyst, hvorledes bedømmelsesudvalget har arbejdet, herunder efter hvilke kriterier man har indstillet eller afvist de enkelte ansøgere. Man må konkludere, at skrivelsen fra Århus Universitet af 25. juni 1990 ikke belyser dette nærmere.

Det kan således også konkluderes, at bedømmelsesudvalget ikke har fulgt de retningslinier, Undervisningsministeriet udstikker i sin skrivelse af 1. november 1988, hvorfor det må lægges til grund, at fakultetsrådets afgørelse er truffet på et særdeles mangelfuldt og uigennemsigtigt grundlag.

Det i min skrivelse af 4. maj 1990 anførte fastholdes fuldt ud."

Undervisningsministeriet meddelte A følgende afgørelse:

"...

Deres klage kan opdeles i nedenstående punkter:

1. Bedømmelsen af ansøgerne og indstillingen om tildeling af docenttillæg har ikke været i overensstemmelse med de fastsatte kriterier.

Der er ikke taget hensyn til, at De i medfør af en i 1980 erhvervet doktorgrad har opfyldt de i undervisningsministeriets cirkulæreskrivelse af 1. november 1988 om oprettelse af stillinger for lektorer med særlige kvalifikationer/docenter angivne kriterier for tildeling af docenttillæg, og at De var eneste doktor blandt ansøgerne og fortsat har været videnskabelig aktiv. Ansøgere, der ikke kan fremlægge dokumentation for dansk doktorgrad eller positiv professorbedømmelse eller en tilsvarende dokumentation, må efter Deres opfattelse alt andet lige placeres lavere end ansøgere med en sådan dokumentation.

De har endvidere anført, at opslaget heller ikke har været i overensstemmelse med retningslinierne i ministeriets cirkulæreskrivelse af 1. november 1988.

Universitetet har heroverfor fremført, at en dansk doktorgrad er en af flere måder, hvorpå særlige videnskabelige kvalifikationer kan dokumenteres.

2. Undervisningsministeriets bekendtgørelse af 3. december 1975 om ansættelse i professorstillinger m.fl. videnskabelige stillinger ved de højere uddannelsesinstitutioner (ansættelsesbekendtgørelsen) er ikke blevet anvendt ved besættelser af docentstillingerne.

Der blev således ikke givet ansøgerne den i ansættelsesbekendtgørelsen foreskrevne adgang til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets indstilling, ligesom der ikke blev foretaget en bedømmelse af hver enkelt ansøger.

Det fremgår af sagen, at bedømmelsesudvalgets indstilling blev tilsendt ansøgerne den 18. maj 1989 og forelagt for og vedtaget af fakultetsrådet på et møde den 22. samme måned, medens der efter ansættelsesbekendtgørelsens § 9 skal gives ansøgere en frist på mindst 8 dage til at fremkomme med bemærkninger til indstillingen.

Universitetet har afvist, at ansættelsesbekendtgørelsen skulle finde anvendelse ved fordelingen af docentstillingerne, og at cirkulæreskrivelsen af 1. november 1988 skulle indeholde støtte for en sådan antagelse. Det er i forbindelse hermed af universitetet gjort gældende, at bedømmelsesudvalget i sin indstilling har givet oplysning om de kriterier, der er blevet lagt vægt på ved udvælgelsen af ansøgerne, og at antagelsen af, at der ikke skulle være foretaget en bedømmelse af ansøgerne, savner grundlag, men at udvalget ikke har haft pligt til at udforme individuelle bedømmelser.

3. Bedømmelsesudvalget havde ikke den fornødne fagkyndighed.

De har udtrykt tvivl om, hvorvidt de 3 professorer, der udgjorde bedømmelsesudvalget, kan antages at have været fuldt fagligt kvalificerede til at foretage bedømmelsen.

I tilknytning hertil har De fundet det kritisabelt, at der ikke – som fastsat i ansættelsesbekendtgørelsen – var tid for ansøgerne til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning, idet underretning herom først blev givet dagen før indstillingen blev afgivet.

Universitetet har oplyst, at udvalgets medlemmer var professorer og måtte anses for kvalificerede til at indgå i et udvalg, som var sammensat tilstrækkeligt bredt til, at alle ansøgere kunne bedømmes. Det er endvidere af universitetet anført, at ansøgerne efter dettes mening ikke har haft krav på at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning, men at De i god tid var orienteret om såvel sammensætningen af som proceduren for udvalget, uden at det gav anledning til indsigelser fra Deres side.

Advokat (...) har på Deres vegne nærmere begrundet klagen over fremgangsmåden i forbindelse med fordelingen af docentstillingerne. Det er herunder af advokaten anført, at De på objektivt grundlag opfylder de betingelser, der stilles for at besætte en docentstilling, og at der bør stilles midler til rådighed for oprettelse af en docentstilling til Dem, såfremt ministeriet ikke mener at kunne omgøre fakultetsrådets beslutning.

Universitetet har afvist at oprette en docentstilling til Dem under henvisning til, at der er oprettet et givet antal stillinger, som ikke kan udvides, og at opfyldelse af kvalifikationskravene ikke giver sikkerhed for ansættelse i en sådan stilling.

Det fremgår endelig af sagen, at universitetet

har oprykket de indstillede ansøgere til ansættelse i docentstillingerne.

I denne anledning skal ministeriet udtale følgende:

Ad 1. Det er efter retningslinierne i ministeriets cirkulæreskrivelse af 1. november 1988 om docentordningen en betingelse for tildeling af tillæg, at der foreligger enten en særlig kvalificeret videnskabelig indsats, "dokumenteret ved en dansk doktorgrad eller på anden måde", eller en særlig kvalificeret pædagogisk indsats, f.eks. dokumenteret ved udarbejdelse af lærebøger, på et højt fagligt niveau, og at der i forbindelse hermed er tale om en fortsat aktivitet, der opfylder niveaukravet, og ikke kun om en tidligere præsteret indsats.

Der er i opslaget henvist til denne cirkulæreskrivelse, der tillige var blevet sendt til samtlige institutter, og der er efter ministeriets opfattelse ikke rimelig grund til at kritisere indholdet af opslaget.

Ministeriet må give universitetet medhold i, at en særlig kvalificeret videnskabelig indsats efter cirkulæreskrivelsen af 1. november 1988 kan være dokumenteret på forskellig måde. Der kan derfor ikke tildeles ansøgere med en doktorgrad – eller en positiv professorbedømmelse – en fortrinsstilling i forhold til andre ansøgere, der har ydet en særlig kvalificeret videnskabelig indsats. Spørgsmål om, hvorvidt en videnskabelig indsats har ligget og fortsat ligger på et tilstrækkeligt højt niveau, eller hvorledes prioriteringen bør være i forholdet mellem flere kvalificerede ansøgere, er faglige spørgsmål, som ministeriet ikke er kompetent til at tage stilling til.

Ad 2. Docentstillingerne kan ikke betragtes som en selvstændig stillingskategori, således som det er tilfældet for lektor- og professorstillinger, og det drejer sig ved besættelsen af disse stillinger ikke om ny besættelse af stillinger i sædvanlig forstand. Der er ved tildelingen af docenttillæg tale om oprykning i personlige stillinger, der ikke indebærer ændring af stillingsindholdet eller af ansættelsesforholdet som sådant. Ansættelsesbekendtgørelsen kan ikke anses for gældende i denne forbindelse, og bekendtgørelsens regler vil kun skulle anvendes i den udstrækning, hvori det følger af andre bestemmelser eller almindelige principper eller må anses for forudsat, jfr. herved cirkulæreskrivelsen af 1. november 1988.

Ministeriet er imidlertid ud fra den interesse, der har knyttet sig til muligheden for at fremkomme med indsigelse, tilbøjelig til at anse det for rigtigst, om der enten var givet en frist til at fremkomme med indsigelse eller dog var forløbet et sådant tidsrum mellem underretningen om indholdet af bedømmelsesudvalgets indstilling og fakultetsrådets behandling af indstillingen, at der havde været bedre muligheder for at fremføre bemærkninger til indstillingen. Det synes ialt fald, sammenholdt med den almindeligt fulgte ansættelsesprocedure, at være forudsat efter bemærkningen i fakultetets skrivelse af 4. april 1989 til ansøgerne om, at de ville blive underrettet om bedømmelsesudvalgets indstilling, og at have været en naturlig konsekvens af, at ansøgerne også blev underrettet om indstillingen forud for mødet i fakultetsrådet.

Der kan ikke generelt stilles samme krav til omfanget af bedømmelsen ved tildelingen af docenttillæg som ved besættelsen af ordinære videnskabelige stillinger. Medens det ved besættelsen af disse stillinger normalt vil være påkrævet at foretage bedømmelsen på grundlag af en nærmere behandling af de enkelte arbejder, må det bero på forholdene, i hvilken udstrækning det ved indstillingen om tildeling af docenttillæg vil være nødvendigt med en tilsvarende behandling af ansøgernes arbejder. Det vil i sidstnævnte tilfælde kunne være en mere begrænset del af den foreliggende produktion, der har betydning for en stillingtagen til kvalifikationsspørgsmålet. Denne produktion kan i forvejen i et større eller mindre omfang være bedømmelsesudvalgsmedlemmerne bekendt eller – gennem institutionens bibliotek eller på anden måde – være tilgængelig for dem. Hvilke krav, der i det enkelte tilfælde skal stilles til omfanget af bedømmelsesudvalgets arbejde, må i væsentlig grad afhænge af et fagligt skøn, som ministeriet ikke er kompetent til at udøve, men det må forudsættes, at indstillingen bygger på en selvstændig vurdering af ansøgernes kvalifikationer ud fra et kendskab til de arbejder, der er af betydning i denne sammenhæng. Der ses ikke at være grund til at betvivle, at bedømmelsesudvalget har foretaget en sådan vurdering af ansøgerne.

Ministeriet har under en drøftelse med repræsentanter for de højere uddannelsesinstitutioner givet udtryk for forståelse for, at det kunne blive nødvendigt at indskrænke sig til en mere summarisk omtale af ansøgerne i tilfælde,

hvor der havde meldt sig et meget stort antal ansøgere, men finder, at der ikke kan ses bort fra krav om en vis individualisering ved bedømmelsen af ansøgerne. Der burde efter de retningslinier, der kan udledes af cirkulæreskrivelsen, været givet flere oplysninger om ansøgerne, tillige med en mere individuel begrundelse for indstillingen, således at der for dem, der blev anset for kvalificerede, og først og fremmest de indstillede var blevet henvist til de arbejder og aktiviteter, der i særdeleshed havde været afgørende for bedømmelsen, og for dem, der – af et enigt udvalg – ikke ansås for kvalificerede var anført en kort oplysning om, hvilke krav der ikke var opfyldt. Der ville gennem en sådan indstilling, der kunne have været ret kortfattet og væsentligt mere kortfattet end normalt ved besættelse af videnskabelige stillinger, have været mulighed for at tilvejebringe et mere tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

Ad 3. Ministeriet kan ikke i denne henseende anses for faglig kompetent og må henholde sig til universitetets oplysninger og vurdering af bedømmelsesudvalgsmedlemmernes fagkyndighed. Det kan umiddelbart forekomme naturligt, om der var givet ansøgerne tid til at fremkomme med indsigelse mod bedømmelsesudvalgets sammensætning i forbindelse med underretningen herom, men der har, da ansættelsesbekendtgørelsen ikke kan anses for gældende på dette område, næppe været krav på en særlig indsigelsesfrist. Hertil kommer, at De efter det af universitetet oplyste allerede forud for den officielle underretning var blevet bekendt med udvalgets sammensætning.

Den stedfundne behandling af sagen kan i forskellige henseender give anledning til kritik, i særdeleshed i relation til udformningen af bedømmelsesudvalgets indstilling, men der ses ikke at være holdepunkter for antagelsen af, at sagen skulle være behæftet med fejl og mangler i form af usaglige hensyn eller lignende.

Trods den kritik, der kan fremføres, finder ministeriet ikke at kunne omgøre den trufne afgørelse om besættelse af docentstillinger.

Docentstillinger kan kun oprettes inden for den ramme, der er aftalt mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation.

Ministeriet må bortset herfra afvise, at der skal stilles midler til rådighed for oprettelse af en docentstilling til Dem, idet der ikke kan gøres krav på en sådan stilling, selv om kvalifikationsbetingelserne anses for opfyldt. Spørgsmålet om, hvem af flere kvalificerede ansøgere der bør komme i betragtning ved fordelingen af stillingerne, kan ikke afgøres af ministeriet, men afgøres af vedkommende kollegiale organ på grundlag af en faglig vurdering.

..."

I sin klage til mig fremførte A de synspunkter, som tidligere havde været gjort gældende i sagen.

I en udtalelse i anledning af klagen til mig, anførte universitetet følgende:

"...

Der henvises til universitetets udtalelse af 19. januar 1990 til Undervisningsministeriet (...). Universitetet skal supplerende udtale følgende:

Der er ikke i Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 vedrørende besættelse af docentstillinger henvist til ansættelsesbekendtgørelsens regler eller i øvrigt fastlagt nogen pligt til at underrette ansøgerne om bedømmelsesudvalgets sammensætning forud for påbegyndelse af udvalgets arbejde. Der var heller ikke fastlagt nogen ret for ansøgerne til at fremsætte indsigelser imod bedømmelsesudvalgets sammensætning.

Det er i Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 forudsat, at besættelsen af docentstillingerne finder sted efter en fagkyndig bedømmelse. Som ovenfor nævnt er der ikke nogen henvisning til ansættelsesbekendtgørelsens regler. Universitetet har imidlertid under ansættelsessagens behandling været af den opfattelse, at bedømmelsesudvalget ikke har haft nogen pligt til at formulere en bedømmelse af hver enkelt ansøger. Bedømmelsesudvalget har i sin indstilling af 6. april 1989 (...) redegjort for, hvilke kriterier der er tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Universitetet har fundet, at der har været tilvejebragt et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for fakultetsrådets behandling af sagen, og docentstillingerne er herefter blevet besat i overensstemmelse med fakultetets indstilling.

Universitetet har under sagens behandling endvidere været af den opfattelse, at en doktorgrad kun indgår som et led i en samlet vurdering af ansøgernes videnskabelige og pædagogiske kvalifikationer; også andre kriterier kan indgå, og der er ikke noget krav om, at doktorgraden skal tillægges større vægt end andre kriterier. Denne opfattelse er siden blevet bekræf-

tet af Undervisningsministeriet, jfr. skrivelse af 27. februar 1991 (. . .).
. . ."

Undervisningsministeriet henholdt sig i en udtalelse til den tidligere trufne afgørelse.

I en skrivelse til A's advokat udtalte jeg følgende:

"Min undersøgelse angår følgende forhold:

1) Spørgsmålet om, hvorvidt Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 597 af 3. december 1975 (ansættelsesbekendtgørelsen) finder anvendelse i et tilfælde som det foreliggende,

2) spørgsmålet om retten til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning,

3) spørgsmålet om retten til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets indstilling,

4) spørgsmålet om det burde være tillagt større betydning, at (A) har en doktorgrad,

5) begrundelsen for bedømmelsesudvalgets indstilling, og

6) afslaget på (A's) ansøgning om en docentstilling.

Ad 1)

Af Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 fremgår det, at en lektors ansættelse i en docentstilling ikke indebærer "nogen ændring i ansættelsesforhold eller i stillingsindhold. . ." Ansættelse i en docentstilling medfører alene en ændring af lønforholdet ved tildeling af et tillæg.

På denne baggrund vil ansættelsesbekendtgørelsen efter min opfattelse ikke finde anvendelse i et sådant tilfælde.

Undervisningsministeriets afgørelse for så vidt angår dette punkt kan således ikke give mig anledning til bemærkninger.

Ad 2)

Da ansættelsesbekendtgørelsen ikke finder anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, har der ikke efter bekendtgørelsen bestået en ret for (A) til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning.

Efter min opfattelse havde det imidlertid været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne ikke blot underretning om udvalgets sammensætning, men tillige en passende frist til at fremsætte indsigelser mod sammensætningen. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

Jeg forstår Undervisningsministeriets ovenfor gengivne bemærkning om, at det havde været "naturligt, om der var givet ansøgerne tid til at fremkomme med indsigelse mod bedømmelsesudvalgets sammensætning herom", således at Undervisningsministeriet er enig i min opfattelse på dette punkt.

Ad 3)

Undervisningsministeriet har om dette spørgsmål anført, at ministeriet er "tilbøjelig til at anse det for rigtigst, om der enten var givet en frist til at fremkomme med indsigelse eller dog var forløbet et sådant tidsrum mellem underretningen om indholdet af bedømmelsesudvalgets indstilling og fakultetsrådets behandling af indstillingen, at der havde været bedre mulighed for at fremføre bemærkninger til indstillingen".

Denne opfattelse kan jeg tilslutte mig, idet jeg også her henviser til god forvaltningsskik og bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

Ad 4)

Ifølge Undervisningsministeriets skrivelse af 1. november 1988 kunne en særlig kvalificeret videnskabelig indsats "være dokumenteret ved en dansk doktorgrad eller på anden måde".

De særlige kvalifikationer, som skal være til stede for at en person kan komme i betragtning til en docentstilling, kan således være dokumenteret på anden måde end ved en doktorgrad. Og en doktorgrad giver ikke i sig selv ret til docenttillæg.

I den ovenfor s. 312 gengivne skrivelse af 1. november 1988 er anført: "En *særlig kvalificeret* indsats vil kunne være dokumenteret ved en dansk doktorgrad. . .". Jeg forstår, at (A), der har en dansk doktorgrad, er fundet kvalificeret til at modtage docenttillæg. Imidlertid er andre ligeledes kvalificerede ansøgere foretrukket frem for (A) ved tildelingen af docenttillæg.

Afgørelsen om valget mellem flere kvalificerede ansøgere beror på en faglig vurdering, som jeg ikke har forudsætninger for at tage stilling til. Jeg vil alene kunne kritisere en sådan vurdering, såfremt der foreligger ganske særlige forhold – navnlig af forvaltningsprocessuel karakter. Således som sagen

foreligger oplyst, har jeg ikke mulighed for at tage stilling til, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg kan kritisere Undervisningsministeriets stillingtagen til dette punkt. Jeg henviser til det, jeg har anført nedenfor under punkt ad 6).

Ad 5)

I den ovenfor gengivne skrivelse af 1. november 1988 er anført:

"For så vidt angår ansøgere, der efter et enigt udvalgs opfattelse ikke er tilstrækkelig kvalificerede til ansættelse i en stilling af den omhandlede kategori, kan bedømmelsesudvalget indskrænke sig til at anføre dette med en kort angivelse af, hvilke krav der ikke kan anses for opfyldt."

Det følger af den gengivne del af skrivelsen, at der for alle ansøgere skulle foretages en individuel bedømmelse, og at der for kvalificerede ansøgere skulle foretages en bedømmelse, der i hvert fald gik ud over "en kort angivelse af, hvilke krav der ikke kan anses for opfyldt".

Jeg er således enig med Undervisningsministeriet i, at der burde "være givet flere oplysninger om ansøgere, tillige med en mere individuel begrundelse for indstillingen".

Specielt i et tilfælde som (A's), hvor han er den eneste ansøger med en dansk doktorgrad, og hvor han er fundet kvalificeret, burde der have været anført en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for ham. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 om de krav, der stilles til indholdet af en begrundelse for en afgørelse. I det foreliggende tilfælde, hvor den fagkyndige indstilling kunne forventes – og faktisk blev – lagt uprøvet til grund for afgørelsen om tildeling af docenttillæg, vil de samme krav til begrundelsens indhold kunne stilles til en indstilling.

Ad 6)

Som det fremgår af det, der er anført ovenfor under punkt 2 – 5, må det konstateres, at der under behandlingen af sagen er sket flere fejl. Den væsentligste fejl består i, at der ikke som foreskrevet er foretaget en individuel bedømmelse af bl.a. (A), som er blevet nedskrevet, og som han er blevet partshørt om.

Jeg har samtidig hermed henstillet til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til (A) genoptages, hvorved de forhold om sagsbehandlingsmåden, som jeg har peget på ovenfor, iagttages, og hvorefter der tages stilling til spørgsmålet om eventuel tildeling af tillæg til (A)."

Undervisningsministeriet meddelte herefter, at ministeriet havde anmodet Århus Universitet om at genoptage A's sag.

20-2. Forvaltningsret 111.3 – 2.3.
Censorbeskikkelse til skriftlig handelsskoleeksamen ikke sket efter gældende regler.

A klagede for 10 elever ved en handelsskole over, at Undervisningsministeriet ikke havde fundet grundlag for at bestemme, at der skulle foretages en omprøve eller omcensur af en skriftlig eksamen, der var afholdt på handelsskolen i juni måned 1991. Eksamensbesvarelserne var blevet bedømt af fagets lærer og en af Undervisningsministeriet beskikket censor i fællesskab, selv om det fremgik af den dagældende bekendtgørelse, at eksamensbesvarelserne skulle bedømmes af to eksterne censorer, beskikket af Undervisningsministeriet.

Ombudsmanden udtalte, at han fandt det meget beklageligt, at Undervisningsministeriet ved en fejl oversåen ny bekendtgørelse og beskikkede censorer efter de hidtil gældende regler, d.v.s. én censor til den skriftlige eksamen. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at handelsskolen foretog en ny bedømmelse af A's og de øvrige klageres eksamensbesvarelser, hvor reglerne om to eksterne censorer blev iagttaget. (J. nr. 1992-640-719).

A klagede over Undervisningsministeriet, Erhvervsskoleafdelingens afgørelse, hvorved ministeriet havde meddelt A, at der ikke var baggrund for en omprøve eller omcensur af den eksamen, som A og ni andre elever havde aflagt ved højere handelseksamen i juni 1991 i faget maskinskrivning med ETB, niveau II. Det fremgik af sagen, at A på vegne af en række elever i en klasse på X handelsskole, klagede til skolen over de karakterer, som de havde opnået ved HH-eksamen i maskinskrivning med ETB i juni 1991. A anførte bl.a., at det ikke havde været muligt at konstatere, hvilke individuelle fejl, der lå til grund for bedømmelsen, idet skolen havde nægtet at imødekomme A's anmodning om at få adgang til gennemsyn af eksamensopgaverne. A anførte endvidere, at der var en markant forskel mellem klassens årskaraktergennemsnit og eksamensgennemsnittet. På baggrund heraf anmodede A om, enten at opgaverne blev omcensurerede, eller at eleverne fik mulighed for at gå til en ny prøve i faget.

Efter at X handelsskole havde indhentet udtalelser fra censor og eksaminator meddelte skolen A, at der efter skolens opfattelse hverken var grundlag for omcensur eller en ny prøve. A's klage var derfor blevet afvist.

A klagede herefter til Undervisningsministeriet, Erhvervsskoleafdelingen, over X handelsskoles afgørelse. A anførte bl.a., at han fandt afgørelsen utilstrækkeligt begrundet.

Undervisningsministeriet meddelte A, at ministeriet fastholdt handelsskolens afgørelse. Undervisningsministeriet anførte herved bl.a. følgende:

"...

Det fremgår af jeres klage, at der var en usædvanlig og markant forskel mellem årskaraktergennemsnittet og eksamenskaraktergennemsnittet i det pågældende fag. Dette forhold i sig selv giver ikke anledning til en omcensur eller omprøve.

Vi har nu modtaget redegørelser fra hhv. lærer og censors hjemskole, og det fremgår af disse, at der var tale om flere slags fejl i opgavebesvarelserne. Ud over de nævnte opstillingsfejl havde man konstateret urettede slåfejl, forglemmelser, uigennemtænkte dispositioner og manglende færdiggørelse af opgaver.

Derudover skal det bemærkes, at lærer og censor ved karaktergivningen var enige om bedømmelsen af de fejl, som var afgørende for den endelige karaktergivning.

I den forbindelse skal vi gøre opmærksom på, at når lærer og censor er enige om de afgivne karakterer og har underskrevet en karakterliste, udvisende samme karakterer, er der ikke baggrund for en omprøve eller omcensur.

..."

I en udtalelse i anledning af klagen til mig anførte Undervisningsministeriet om det retlige grundlag for bedømmelsen af eksamensbesvarelserne følgende:

"...

Om det retlige grundlag bemærkes, at reglerne om undervisningen og eksamen i faget på eksamenstidspunktet var fastsat i bekendtgørelse nr. 764 af 5. november 1986 om højere handelseksamen, kapitel 3, jf. § 8, sidste afsnit. En række af denne bekendtgørelses øvrige bestemmelser, herunder de almindelige regler om eksamen (kapitel 4) og klagereglerne (§ 27) var imidlertid med virkning fra den 15. maj 1991

blevet erstattet af bestemmelser i bekendtgørelse nr. 265 af 29. april 1991 om de erhvervsgymnasiale uddannelser. Sidstnævnte bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i lov nr. 434 af 13. juni 1990, der trådte i kraft den 1. januar 1991.

Bekendtgørelse nr. 764 fra 1986 er ophævet ved bekendtgørelse nr. 747 af 12. november 1991 om den erhvervsgymnasiale uddannelse til højere handelseksamen.

Efter § 20, stk. 3, 1. pkt., i bekendtgørelse nr 265 af 29. april 1991 fastsættes karaktererne for skriftlige prøver af to censorer i fællesskab. Ministeriet beskikkede censorer efter de hidtil gældende regler, dvs. én censor til den skriftlige eksamen.

Ministeriet er imidlertid overbevist om, at det i den foreliggende sag har været uden betydning for karakterfastsættelsen og skolens og ministeriets behandling af klagen, at 1986-bekendtgørelsens regler om censur m.v. har været anvendt.

I den foreliggende sag klages over, at censors karaktergivning lå en del lavere end de karakterer faglæreren ville have givet. Det kan derfor formodes, at lærerens deltagelse i karaktergivningen ikke har været til ugunst for eleverne i den foreliggende bedømmelse. Ministeriet finder det derfor ikke sandsynligt, at de ti elever ville have opnået bedre karakterer, såfremt to censorer havde bedømt opgaverne.

Fagligt set er det forsvarligt og sagligt velbegrundet at benytte faglærer og én censor ved bedømmelsen af de skriftlige opgaver. Det er næppe heller til ugunst for eleverne at læreren bedømmer de skriftlige opgaver. Dette har hidtil været gældende for eksamen til hhx, og det har fungeret tilfredsstillende. Man opgav brug af to censorer ved hhx eksamen med virkning for eksamen maj/juni 1992, jf. bekendtgørelse nr. 277 af 24. april 1992, der ændrer bekendtgørelse nr. 203 af 24. marts 1992. (Bekendtgørelse nr. 203 fra 1992 afløste bekendtgørelse nr. 265 fra 1991).

Reglen i § 20, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 265 fra 1991 om bedømmelse af to censorer for de skriftlige hhx-eksaminer har således aldrig været anvendt.

For så vidt angår spørgsmålet om vurderingen af elevernes ønske om ombedømmelse eller omprøve har det efter ministeriets vurdering ikke haft betydning, hvilken af de to regelsæt, der blev anvendt. Reglerne i § 28 i bekendtgørelse nr. 265 fra 1991 svarer til fast praksis i tilknytning til 1986-bekendtgørelsen, jf. redegørelsen ovenfor.

Der er heller ikke sket væsentlige ændringer vedr. fremgangsmåden ved censorbeskikkelse og retningslinier for censors virke og kvalifikationer.

..."

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

"...

Bestemmelsen i § 20, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 265 af 29. april 1991 om de erhvervsgymnasiale uddannelser har følgende indhold:

"Karakteren for skriftlige prøver fastsættes af to censorer i fællesskab. Kan censorerne ikke blive enige, fastsættes karakteren af en opmand, der er udpeget af Undervisnings- og Forskningsministeriet."

Efter bestemmelsen i § 30, stk. 1, i den samme bekendtgørelse, trådte reglen om to udefra kommende censorer i kraft den 15. maj 1991. Reglen erstattede den tidligere bestemmelse i § 17 i bekendtgørelse nr. 764 af 5. november 1986 om højere handelseksamen, hvorefter eksamenskarakteren ved såvel mundtlig som skriftlig eksamen fastsattes af censor og eksaminator i fællesskab. Reglen om to udefra beskikkede censorer blev gentaget i § 20, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 203 af 24. marts 1992 om de erhvervsgymnasiale uddannelser, men ophævet med virkning fra 1. maj 1992 ved bekendtgørelse nr. 277 af 24. april 1992 om ændring af bekendtgørelse om de erhvervsgymnasiale uddannelser.

Det er således uomtvistet, at handelsskoleeleverne på eksaminationstidspunktet i juni måned 1991 havde et krav på at få deres eksamensbesvarelser bedømt af to eksterne censorer, beskikket af Undervisningsministeriet. Jeg må finde det meget beklageligt, at Undervisningsministeriet ved en fejl overså den nye bekendtgørelse og beskikkede censorer efter de hidtil gældende regler, dvs. én censor til den skriftlige eksamen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Undervisningsministeriet har i udtalelsen til mig anført, at fejlen efter ministeriets opfattelse har været uden betydning for karakterfastsættelsen. Ministeriet har endvidere anført, at det må formodes, at lærerens delta-

gelse i karaktergivningen ikke har været til ugunst for eleverne. Grundlaget for denne bedømmelse har jeg ikke kendskab til.

Jeg har fundet samtidig hermed at burde henstille til Undervisningsministeriet at foranledige, at (X handelsskole) foretager en ny bedømmelse af Deres og de øvrige klageres eksamensbesvarelser, hvor reglerne om to eksterne censorer iagttages.

Jeg har i øvrigt med nogen undren noteret mig følgende udtalelse i Undervisningsministeriets skrivelse af ... til Dem:

"...

I den forbindelse skal vi gøre opmærksom på, at når lærer og censor er enige om de afgivne karakterer og har underskrevet en karakterliste, udvisende samme karakterer, er der ikke baggrund for en omprøve eller omcensur.

..."

I en senere skrivelse oplyste Undervisningsministeriet, at ministeriet havde pålagt handelsskolen, at de 10 elever blev tilbudt en ny bedømmelse af deres eksamensbesvarelser med deltagelse af to eksterne censorer.

Handelsskolen havde herefter oplyst, at alle opgavebesvarelser fra sommerterminen 1991 var blevet makuleret, herunder også opgavebesvarelserne fra de 10 klagere. Undervisningsministeriet pålagde derpå handelsskolen i stedet at tilbyde klagerne omprøve i faget.

Jeg meddelte Undervisningsministeriet, at jeg tog ministeriets stillingtagen til efterretning. Jeg fandt imidlertid at måtte anmode ministeriet om at iværksætte en undersøgelse af de nærmere omstændigheder i forbindelse med, at de nævnte eksamensbesvarelser var blevet makuleret, herunder om hvornår makuleringen af besvarelserne havde fundet sted, og om makuleringen var sket efter sædvanlig praksis på skolen.

Jeg anmodede Undervisningsministeriet om at underrette mig om resultatet af ministeriets undersøgelse.

21. Økonomiministeriets sagsområde.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 18, er der ikke i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet realitetsbehandlede sager inden for Økonomiministeriets sagsområde.

22. Kommunale myndigheder.

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 18, er der i perioden 1. juni 1992 – 31. maj 1993 afsluttet 17 realitetsbehandlede sager vedrørende kommunale (herunder amtskommunale) myndigheder. I alt 13 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling. 4 af disse er omtalt nedenfor.

Sag nr. 22-1 angår en amtskommunalt ansat sygehusoverlæges ytringsfrihed i relation til ændringer i sygehusstrukturen i amtskommunen. Sag nr. 22-2 omhandler en kommunal afgørelse om samværsbegrænsning mellem en fader og dennes 13-årige barn og kommunens sagsbehandling i forbindelse hermed (særligt sagsoplysning og partshøring). Sag nr. 22-3 angår en kommunes krænkelse af forældrenes ret til at rådføre sig med andre i forbindelse med en sag om mulig tvangsfjernelse af et barn eller evt. indgivelse af politianmeldelse. Sag nr. 22-4 angår spørgsmålet om, hvorvidt en moder kan anses for part i en sag om godkendelse af en familiepleje til hendes barn, og om moderen følgelig har ret til partsaktindsigt og krav på en begrundelse.

22-1. Statsforfatningsret 3.2. (*1)
Ytringsfrihed for institutionsleder.

A, der var cheflæge på et lokalt sygehus, udtalte sig på et politisk møde om overflytningen af en afdeling til et andet sygehus. Dagen efter blev det foreholdt A på et møde med amtskommunens ledelse, at han havde handlet illoyalt ved at udtale sig om sagen på mødet dagen før.

Ombudsmanden fandt, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner – som f.eks. hospitaler – har en i det væsentlige fri adgang til over for offentligheden at fremlægge synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne.

Ombudsmanden bemærkede, at cheflægen som andre offentligt ansatte var undergivet en overordnet myndigheds bestemmelse om, hvorvidt han må udtale sig på institutionens vegne, og om hvad han i givet fald må sige. Denne instruktionsadgang har kun betydning, såfremt den faktisk er udnyttet i form af udtrykkelige meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne.

Ombudsmanden fandt ikke, at der på forhånd var meddelt sygehusledelsen nogle begrænsninger med hensyn til adgangen til at udtale sig offentligt om sammenlægningssagen. A havde således været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen, og amtskommunens ledelse havde ikke haft grundlag for at rette bebrejdelser mod ham i den anledning. (J. nr. 1991-2283-42).

Ved skrivelse af 9. december 1991 anmodede jeg under henvisning til ombudsmandslovens § 6, stk. 5, X Amtsråd om en udtalelse angående sagen, der opstod som følge af cheflæge A's udtalelser på et møde i Y-by den 26. november 1991 om Y-by Sygehus. Jeg anmodede endvidere om udlån af sagens akter. X Amtskommune besvarede henvendelsen den 12. december 1991.

Den 7. januar 1992 anmodede jeg X Amtsråd om en supplerende udtalelse, som jeg modtog med skrivelse af 14. januar 1992.

Den 28. januar 1992 anmodede jeg om A's eventuelle bemærkninger til sagen, og dem modtog jeg med skrivelse af 30. marts 1992.

Det fremgår af udtalelserne, at partiet P i Y-by den 26. november 1991 henvendte sig til Y-by Sygehus, idet man på et medlemsmøde samme dag ønskede en gennemgang af sygehusets beregninger af omkostningerne ved at placere en samlet karthoraxkirurgisk afdeling for X og Z amtskommuner på sygehuset. Henvendelsen var fremkommet, fordi der var en omfattende offentlig debat om en eventuel overflytning af den karthoraxkirurgiske afdeling fra Y-by Sygehus til V-by Sygehus. Dette var baggrunden for, at A den 26. november 1991 kl. 20.05 blev kontaktet med henblik på deltagelse i mødet samme aften. Mødet blev den følgende dag refereret i avisen. A deltog i mødet fra kl. 20.30.

A har oplyst, at han på mødet gennemgik beregningerne for Y-by Sygehus og i den forbindelse trak paralleller til de beregninger, som X Amtskommunes sundhedsforvaltning havde foretaget. Han svarede desuden på korte spørgsmål; da spørgsmålene var overstået, forlod han mødet uden at have deltaget i debatten.

X Amtskommune har oplyst, at A på mødet kom i konfrontation med sundhedsudvalgets formand, der bor i Y-by. Amtskommunen har om indholdet af A's udtalelser på mødet bl.a. henvist til, at stridens kerne var A's mistillid til sundhedsforvaltningens beregninger af konsekvenserne af en flytning af den karthoraxkirurgiske afdeling fra Y-by Sygehus til V-by Sygehus. Desuden har amtskommunen oplyst, at sundhedsudvalgets formand som sin oplevelse fra mødet har fremhævet A's tydelige ringeagt for X Amtskommunes sundhedsforvaltning og beslutningsgrundlaget for den kommende beslutning om, hvorvidt den karthoraxkirurgiske afdeling skulle flyttes.

Den 27. november 1991 blev A anmodet om at deltage i et møde samme dag med X Amtskommunes ledelse angående hans deltagelse i P vælgerforenings møde den 26. november 1991. På dette møde blev det foreholdt A, at han havde handlet illoyalt ved at deltage i mødet den 26. november 1991. A har oplyst, at han på mødet gav udtryk for, at han ikke havde handlet illoyalt, og at han henviste til, *at* sagen om eventuel flytning af den karthoraxkirurgi-

ske afdeling befandt sig i en offentlighedsfase forud for behandlingen i amtsrådet, *at* han på mødet alene havde fremlagt oplysninger uden at deltage i debatten, og *at* sundhedsudvalgets formand havde deltaget i mødet uden at tilkendegive, at hans tilstedeværelse var uønsket.

A har oplyst, at amtskommunens ledelse under mødet fremhævede, at der i situationer som den foreliggende principielt burde indhentes godkendelse fra amtskommunens centrale forvaltning til at deltage i mødet. Amtskommunen har oplyst, at amtskommunens ledelse på mødet gav udtryk for, at det var en meget uheldig og uantagelig situation, at cheflægen på Y-by Sygehus på et lukket møde i partiet P kom i en konfrontation med sundhedsudvalgets formand, uden at denne på forhånd kunne vide, at hun på mødet skulle møde sygehusets cheflæge. Amtskommunen har endvidere oplyst, at chefen for sundhedsforvaltningen tilkendegav, at han ikke kunne have tillid til en leder i sundhedsvæsenet, der bragte sin politiske foresatte i en sådan situation på et offentligt refereret møde.

A har oplyst, at han på mødet den 27. november 1991 tog den opfattelse, amtskommunens ledelse gav udtryk for, til efterretning. X Amtskommune har oplyst, at A på mødet beklagede, at hans deltagelse i mødet den foregående dag måtte fremtræde som illoyal adfærd.

Mødet gav ikke anledning til tjenstlige pålæg eller disciplinære sanktioner.

Jeg udtalte herefter følgende i et brev til X Amtsråd:

"Det generelle spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed har jeg tidligere haft lejlighed til at behandle i en sag, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning, 1987, s. 237. Som nævnt på dette sted, er udgangspunktet, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Som det videre nævnes, er det dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i **særlige** tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men jeg anførte følgende hovedsynspunkter:

"1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.

2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for et arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse."

Når en offentligt ansat udtaler sig i tjenesten, er han undergivet ledelsens bestemmelse om, hvorvidt han må udtale sig og i bekræftende fald om, hvad han må sige på myndighedens vegne, jf. Folketingets Ombudsmands beretning, 1982, s. 199, og 1984, s. 149, samt Lars Nordskov Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere, offentliggjort i DJØF-Bladet nr. 22/1987, s. 5 og 8, og Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret, bind 3, Menneskerettigheder, s. 65 f.

Sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af den offentligt ansatte som privatperson, "på egne vegne", og udtalelser på myndighedens vegne, lader sig i praksis langt fra altid gennemføre for så vidt angår

offentlige udtalelser, der fremsættes af lederen af den myndighed eller institution, hvis sagsområde der er tale om. Sådanne udtalelser vil – uanset om de måtte være ment som private tilkendegivelser – ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan.

Efter min opfattelse gælder der da også i et vist omfang særlige regler angående ytringsfriheden for ledere af relativt selvstændige offentlige institutioner.

I dansk forvaltning, såvel den statslige som den kommunale, er forholdet det, at langt hovedparten af de myndigheder og institutioner, hvorigennem forvaltningsvirksomheden udøves, indgår i hierarkiske strukturer, hvor den øverste myndighed er hos et politisk valgt organ (ministre, kommunalbestyrelse, borgmester). Umiddelbart under det politiske organ findes en centraladministration, der virker som sekretariat for den politiske ledelse og samtidig varetager den øverste administrative ledelse på området. Under centraladministrationen er placeret et antal styrelser og institutioner med afgrænsede funktioner på særlige områder. Nogle af disse myndigheder har inden for deres særlige forvaltningsområde funktioner i forhold til den politiske ledelse, som ganske svarer til centraladministrationens. Andre styrelser og institutioner har en relativt selvstændig stilling i forhold til den centrale politiske og administrative ledelse. Det gælder navnlig institutioner, hvis hovedvirksomhed er baseret på en særlig fagkundskab, og (eller) som varetager særlige tekniske eller driftsmæssige funktioner.

Hospitalsvirksomhed er i vidt omfang baseret på særlig fagkundskab, og de enkelte hospitaler indtager i praksis en tilsvarende relativt uafhængig stilling i forhold til den centrale politiske og administrative ledelse i amtskommunens sundhedsforvaltning. Det gælder, uanset at hospitalerne og hospitalsledelsen i forhold, der ikke direkte angår den lægelige behandling (personale, økonomi mv.), er undergivet den centrale sundhedsforvaltnings instruktionsmyndighed.

På baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige sagkundskab, må udgangspunktet efter min mening være, at ledelsen af sådanne relativt selvstændige offentlige institutioner har en i det væsentlige fri adgang – i overensstemmelse med de ovenfor anførte hovedsynspunkter om offentligt ansattes ytringsfrihed – til over for offentligheden at fremlægge sine synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne. Dette stemmer efter min opfattelse med praksis.

Som anført ovenfor er det samtidig et almen anerkendt princip, at en offentligt ansat er undergivet ledelsens bestemmelse om, hvorvidt og hvorledes han må udtale sig i tjenesten. Der består således en adgang for centralledelsen til – under behandling af en bestemt sag, hvor afgørelsen træffes af den centrale myndighed – at fastsætte nærmere regler om, hvem der kan udtale sig offentligt om sagen på forvaltningens, herunder de implicerede styrelsers og institutioners vegne. Jeg henviser til sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1982, s. 199 ff. Adgangen til at fastsætte sådanne regler forudsætter, at der i øvrigt, sagligt og organisatorisk, foreligger et retligt instruktionsforhold.

Anerkendelse af denne beføjelse for centralledelsen rejser spørgsmål om institutionslederens adgang til at udtale sig som privatperson over for offentligheden om en sag, i hvilken centralledelsen har truffet udtrykkelig bestemmelse om, hvem der offentligt kan udtale sig på forvaltningens vegne. Dette særlige spørgsmål – som ikke er aktuelt i den foreliggende sag – vil jeg ikke gå nærmere ind på her.

Det følger af det udgangspunkt, jeg har anført ovenfor, at instruktionsadgangen kun har betydning, såfremt den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne. I denne sag ses der ikke på forhånd at være meddelt sygehusledelsen nogle begrænsninger med hensyn til adgangen til at udtale sig offentligt om sammenlægningssagen.

Følgelig har (A) efter min opfattelse været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen uden at indhente godkendelse heraf fra amtskommunens centrale sundhedsforvaltning. Endvidere har (A's) udtalelser klart ligget inden for rammerne af de almindelige principper for offentligt ansattes ytringsfrihed (jf. ovenfor); særligt bemærker jeg, at (A) efter det oplyste ikke ses at have været

aktivt medvirkende i den egentlige beslutningsproces vedrørende placeringen af en samlet karthoraxkirurgisk afdeling (jf. ovenfor side 331, pkt. 2).

På baggrund af det anførte kan (A's) offentlige udtalelser om sagen efter min opfattelse ikke bebrejdes ham, ligesom det ikke efterfølgende kan bebrejdes ham, at han undlod at indhente en forudgående godkendelse fra den centrale sundhedsforvaltning.

Noget andet er, at de pågældende offentligt ansattes ytringsfrihed bør udøves med omtanke og hensynsfuldhed, herunder også i henseende til de omstændigheder, hvorunder ytringerne fremsættes. Der bør i den forbindelse vises hensyn til personer eller myndigheder, der kan blive ramt af offentlig kritik, f.eks. ved at forberede dem på, at der vil blive fremsat kritiske udtalelser.

I den aktuelle sag ville det således have været nærliggende forud at gøre sundhedsudvalgets formand opmærksom på, at der (muligvis) ville blive fremsat kritik af den forvaltning, som hun var politisk chef for. Jeg mener dog ikke, at der kan opstilles noget retligt krav herom. Hertil kommer, at det efter de for mig foreliggende oplysninger ville have været forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder for (A) at sætte sig i forbindelse med amtskommunens centralforvaltning forud for mødet, hvortil han blev indbudt med kort varsel. Der foreligger i øvrigt til dels modstridende oplysninger om, hvad (A) sagde på mødet og om, hvilken form hans udtalelser havde.

Konkluderende er det således min opfattelse, at (A) har været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen angående en eventuel overflytning af den karthoraxkirurgiske afdeling fra (Y-by) Sygehus til (V-by) Sygehus, og at (X) Amtskommunes administrative ledelse ikke har haft grundlag for at rette bebrejdelser mod ham i den anledning."

NOTER: (*1) Jf. FOB 1982, s. 199, FOB 1984, s. 149, og FOB 1987, s. 237

22-2. Almindelige emner 3. – Familieret 33.2. – Forvaltningsret 1114.1 – 1121.1 – 1133.2 – 114.3.

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekend-samvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl.

Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet. (J. nr. 1992-2285-072).

A klagede over, at K Kommune med en skrivelse af 26. august 1992 begrænsede hans samværsret og kontakt i øvrigt med hans barn C på 13 år. Afgørelsen blev truffet efter, at barnet knap 14 dage forinden var blevet anbragt på et børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden.

Det fremgik af A's klage af 28. september 1992 med bilag og af sagens akter, at X Statsamt den 8. oktober 1991 udfærdigede en resolution, hvorved omfanget af A's ret til samvær med sit og B's barn C blev fastsat til følgende:

"1. Hver anden weekend med togafgang fra (X-by) fredag kl. 15.14 til søndag med togankomst til (X-by) kl. 19.31. Første gang weekenden 18. – 20. oktober 1991.

2. Hver anden påskeferie fra onsdag før skærtorsdag med togafgang fra (X-by) kl. 15.14 til 2. påskedag med togankomst til (X-by) kl. 19.31. Første gang påsken 1993.

3. I skolernes sommerferie med togafgang fra (X-by) kl. 15.14 til søndagen 16 dage senere med togankomst til (X-by) kl. 19.31.

4. Skiftevis skolens efterårsferie og vinterferie med togafgang fra (X-by) fredag kl. 15.14 til søndagen 10 dage senere med togankomst (X-by) kl. 19.31. I 1992 samvær i vinterferien, i 1993 samvær i efterårsferien o.s.v.

5. I juleferien fra den 26. december med togafgang fra (X-by) kl. 15.14 til den 29. december med togankomst til (X-by) kl. 19.31."

Bortset fra en mindre udvidelse af samværet i juleferien var omfanget af A's samværsret efter det oplyste ikke senere blevet ændret af statsamtet.

Det fremgik af den skrivelse, hvormed resolutionen blev fremsendt til C's forældre, at resolutionen erstattede en tidligere afgørelse fra 1989. Af følgeskrivelsen fremgik endvidere følgende:

"Af børnepsykiatrisk erklæring af 19. juni 1991 fremgår bl.a. følgende:

"Det er (også) helt tydeligt, at på den måde samværet bliver aftalt imellem forældrene, med faderens kontakt til (B's) mor og (B's) mors reaktioner i forhold til (C), er en belastning for (C), således at forsvarligheden med denne kontakt, der har varet igennem flere år, er uhensigtsmæssig for (C's) psykiske udvikling, med den massive loyalitetskonflikt (C) er i.

På baggrund af dette, især den svære loyalitetskonflikt og (C's) eget ønske og samværets betydning for hende, må man anbefale, at sam-

været fortsætter uændret, men da dette medfører mange problemer, må man anbefale, at aftaler om dette sker via en neutral person, således at der ikke bliver de kontakter med muligheder for konflikter imellem forældrene."

Statsamtet har ved afgørelsen lagt specielt vægt herpå og har således fundet, at det af hensyn til (C) er vigtigt, at der fastsættes en præcis og detaljeret samværsordning for at sikre (C) ro og stabilitet omkring samværsbesøgene.

Som et yderligere led heri har statsamtet ligeledes fundet det nødvendigt, i vidt omfang at fastholde en samværsordning som i afgørelse af 7. juli 1989, dog med den præcisering som kan medvirke til at mindske konflikterne. Der henvises endvidere til det foran nævnte vedrørende lovgrundlaget, hvoraf fremgår, at statsamtet kun kan ændre en afgørelse om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet taler for det."

Den nævnte erklæring var udfærdiget af psykolog D og børnepsykiater E, begge Y-by. Statsamtets resolution var uden tidsbegrænsning. Erklæringens anbefaling om en (automatisk) genoptagelse efter et års forløb blev således ikke fulgt af statsamtet.

I forbindelse med sommerferiesamvær 1992 og et senere weekendsamvær blev der henholdsvis den 23. juli og 14. august 1992 foretaget fogedforretninger mod A på hans bopæl i Z-by.

Om optakten til fogedmødet den 14. august 1992 er på kommunens journalark bl.a. anført følgende:

"....

10.8.92. Psykolog (F) oplyser, at (C) var sendt til skole iflg. moder d. 7.8. kl. 7.45. De finder senere ud af på skolen, at (C) ikke er mødt på (skolen). (F) kontakter moderen og oplyser dette. Hun vil tage ud og se efter hendes cykel forskellige steder, bl.a. ved stationen. Senere ringer faderen til (F) og oplyser, at (C) er taget ned hos ham i (Z-by) og vil blive der. Dette lader han gå videre til moderen. Der er en aftale med moderen om, at (C) ikke må udmeldes af (skolen) til skole i (Z-by), hvilket faderen ønsker.

13.8.92 *Overlæge (G), Børnepsykiatrisk hospital,* (Æ-by)*(...) lokal (...)* oplyser hertil, at han finder, at faderen er totalt uegnet til at have barnet. Han vil foreslå, at (C) bliver anbragt et neutralt sted udenfor hjemmet. Barnet lider psykisk overlast og må fjernes evt. med politiets hjælp. Han finder at sagen er på kanten af en Jon-sag. Det aftales, at han samme dag kontakter (B) for at få hendes accept til at anbringe barnet udenfor hjemmet. Han finder, at (et børnehjem) vil være bedst egnet til at klare sagen. Han vil ambulant kunne indgå i supervision og beh. på børnehjemmet, som han har gode erfaringer i samarbejde med. Han finder, at (C) hurtigst muligt bør placeres på (børnehjemmet). Det aftales, at jeg undersøger mulighederne herfor.

....

Tilbagemelding fra overlæge (G), der siger, at moderen har givet sin accept til en placering i (Ø-by). Efter hans opfattelse skal (C) være på (børnehjemmet) indtil der om ca. et par mdr. kan skaffes en døgnplads på børnepsykiatrisk afd., hvor man vil lave en plan over, hvad der videre skal ske med (C). Overlæge (G) anbefaler, at faderen kontaktes telefonisk i et forsøg på at få en aftale om, at jeg henter barnet i morgen og bringer det til (børnehjemmet). Hvis faderen ikke vil medvirke med at udlevere (C), vil han heller ikke, hvis man kommer uanmeldt. Og så vil det være nødvendigt, at barnet udleveres med fogeden og politiets hjælp. Han lover omgående at sende en erklæring vedr. (C) til socialforvaltningen.

....

14.8.92 Modtaget udtalelse fra overlæge (G). Senere på dagen rådført mig med overlægen, om man skulle begære fogedforretning samme dag eller vente til mandag, som dommer og politi var mest indstillet på. Han anbefaler, at man laver fogedforretning samme dag, og han lover telf. at kontakte dommer (H) og give den lægelige begrundelse.

...."

Den nævnte erklæring havde følgende indhold:

"*Børnepsykiatrisk udtalelse vedrørende barnets behandlingsbehov.*

(C) har siden marts 1992, hvor hun blev henvist fra børneafdelingen i (X-by) på grund af psykosomatiske symptomer, været til undersøgelse og behandling i afdelingens ambulatorium.

Vi er bekendt med, at der siden forældrenes samlivs ophør har verseret sager i Statsamtet, hvor faderen har klaget over samværsordningen. Dette resulterede i, at der i juni 1991 blev foretaget en børnesagkyndig undersøgelse ved psykolog (D) og børnepsykiater (E), begge (Y-by).

Af denne undersøgelse fremgår, at (C) er en ensom og identitetsusikker pige med et stort behandlingsbehov. Hun fremtræder krampagtigt, skintilpasset, en tilpasning som dækker over utryghed og ængstelse. Hun er umoden i forhold til alderen, fantaserer og er realitetsfornægtende. I forhold til forældrene indtager hun en beskyttende holdning i relation til, hvem af forældrene der er mest udsat. Dette er langt overvejende og næsten udelukkende i relation til faderen, som hun føler sig meget forpligtet overfor. Hun føler sig knyttet til begge forældrene, men er dog mest sikker på ikke at miste moderen.

Vedrørende faderen fremgår af undersøgelsen, at han er uden større indsigt i andre menneskers tanker og behov, at han lider af storhedsforestillinger om egen person. Han vurderes ikke at have megen indsigt i et barns behov, og han synes klart at påvirke (C) til at have samme meninger som han selv og tåler ikke afvigelser herfra. Man kan således ikke udelukke, at han forsøger at påvirke (C) til at give udtryk for, at hun vil bo hos ham. Hun har dog fastholdt, at hun fortsat ønsker at bo hos moderen.

Konklusivt fremhæver undersøgelsen, at det er foreneligt med barnets tarv, at hun fortsat har samkvem med faderen hver 14. dag, men samtidig anføres, at dette bør tages op til fornyet overvejelse efter et år på grund af de svære psykiske symptomer, som barnet frembyder. Man anbefaler ligeledes, at (C) kommer i behandling på grund af sin angst og på grund af den loyalitetskonflikt, hun aktuelt er i.

Vores undersøgelse indtil nu bekræfter ovenstående vurdering af barnet. Således ser vi hende som en ensom, sårbar, angst pige, der er kommet i klemme i voksenverdenen. På den ene side lever hun sig ind i de voksnes problemer, deres følelser, tale- og tænkemåde, og på den anden fremtræder hun følelsesmæssigt umoden og småbarnlig. På det således foreliggende har vi iværksat en behandlingsplan, som dels omfatter et individuelt terapeutisk forløb ved en af ambulatoriets psykologer, samt løbende terapeutisk tilbud til familien.

Aktuelt er der imidlertid sket det, at (C) nu opholder sig hos faderen og har gjort det siden d. 7.8. Hvorvidt hun er rejst ned til faderen af sig selv, eller han har hentet hende, er uvist. Under alle omstændigheder er hendes ophold hos faderen uden for de givne aftaler og klart imod forældremyndighedsindehaverens ønske. Faderen har over for myndighederne tilkendegivet, at han ønsker at beholde pigen der og har i den anledning forsøgt hende indmeldt på forskellige skoler i (Z-by).

Konklusion og anbefaling.

(C) er en 13 år gammel pige, som aktuelt og gennem længere tid har frembudt alvorlige psykiske symptomer. Disse symptomer er givet fremkaldt af en længerevarende loyalitetskonflikt i forhold til forældrene. Aktuelt vurderer jeg hende under ekstremt pres og må udtrykke min alvorlige bekymring for hendes psykiske tilstand. Dette begrundes ikke mindst i faderens manglende/begrænsede evne til dels at tilsidesætte egne fordringer, og dels til at kunne imødekomme børns alderssvarende behov.

Jeg må således konklusivt fremhæve, at såfremt (C) forbliver hos faderen, må jeg anse hendes personlighedsmæssige og sociale velfærd for truet.

Jeg skal derfor anbefale, at (C) straks anbringes på en passende døgninstitution (et neutralt sted) med henblik på øjeblikkelig aflastning af hendes loyalitetskonflikt og med henblik på fortsat behandling i børnepsykiatrisk ambulant regi. Opholdet bør ligeledes anvendes til nærmere at redegøre for omfanget af samværet med biologisk far, jfr. den børnesagkyndige undersøgelses anbefaling af, at samværet tages op efter et år.

Jeg har over for forældremyndighedsindehaveren, moderen, redegjort for ovennævnte, og hun har givet sit samtykke hertil."

I modsætning til den første blev den anden fogedforretning gennemført samme dag kl. 17.15.

Af udskrift af fogedbogen fremgik bl.a. følgende:

"...

Antruffet blev rekvisitus (A). Fogeden drøftede sagen med rekvisitus i overværelse af (I) (kriminalassistent v/Z-by politi; min bemærkning) og (J). Rekvisitus fik udleveret en kopi af erklæringen af 13. august 1978 (skal være 1992; min tilføjelse) fra overlæge (G), medens rekvisitus foreviste skrivelse af d.d. sendt til embedslægen i (Æ-by).

Rekvisitus imødegik (G's) erklæring og henviste til, at den hvilede på gamle oplysninger og på væsentlige punkter var ukorrekt. Således har (C) ikke været i nogen egentlig behandling, men kun haft en enkelt samtale. Det er rekvisitus opfattelse, at (K) Kommune burde medvir-

ke til en ordning, hvor der i første omgang blev givet ham en midlertidig plejetilladelse for (C). Fogeden oplyste, at overlæge (G) omkring middagstid havde rettet henvendelse til fogeden og herunder oplyst, at han fandt det betænkeligt, om (C) forblev hos faderen weekenden over.

Rekvisitus opfordrede fogeden til at tage en samtale med (C), således som en retsassessor havde gjort tidligere. Fogeden fandt ikke anledning hertil under hensyntagen til, at der forelå en anden situation, idet der ikke nu er tale om udlevering fra den ene forældre til den anden men om anbringelse på institution.

Rekvisitus fastholdt, at han ikke frivilligt ville medvirke til udlevering af (C).

Fogedretten tilkendegav herefter overfor rekvisitus, at en eventuel kendelse ville gå ud på udlevering af (C), hvorefter rekvisitus tilkendegav, at han ville rette sig efter denne tilkendegivelse.

Rekvisitus sørgede herefter for, at (C) blev udleveret til socialrådgiver (J), som sørgede for transport af hende til børnehjemmet.

. . . ."

Senere samme aften traf socialforvaltningen i K Kommune beslutning om, at al kontakt mellem C og A midlertidigt skulle stoppes, jf. tilførsel til journalark under datoen 14. august 1992. Tilførslen herom var underskrevet af socialudvalgsformand L.

A modtog herefter en kopi af et brev af 19. august 1992 fra K Kommune til børnecentret. Brevet havde følgende indhold:

"(C) blev den 14.8.92 placeret på børnecentret (. . .) efter en fogedforretning på faderens bopæl. Anbringelse er sket med samtykke af moderen i henhold til Bistandslovens § 33, stk. 1 nr. 3.

Da pigen i 10 år har været centrum i samværskonflikter mellem forældrene og nu frembyder alvorlige psykiske symptomer ifølge erklæring af 13.8.92 fra børnepsykiater (G), har det sociale udvalg besluttet, at samværet med faderen, besøg, telf. kontakt og brevkontakt, midlertidig standses, indtil der kan udarbejdes en ordning for fremtidige kontakter. Beslutningen er truffet i henhold til Bistandslovens § 67, stk. 1.

Klager over denne beslutning kan stiles til kommunalbestyrelsen i (K-by)."

Det fremgik endvidere af journalarket, at afgørelsen vedrørende A's kontakt med C blev drøftet den 20. august 1992 på et visitationsmøde på Børnecentret (. . .), hvilket A fik oplyst telefonisk dagen efter. På journalarket var der vedrørende visitationsmødet henvist til et særligt mødeark. Af mødearket fremgik, at følgende deltog i mødet:

Overlæge G, Børnepsykiatrisk Afsnit, Æ-by Sygehus, konsulent M, X Amt, forstander N, Børnecentret (. . .), (en psykolog og en pædagog), samme sted, og endelig C's mor, B, og J, sagsbehandler, Å-by Kommune.

G var på mødearket refereret for følgende udtalelser:

"*(G)*: Der har været planlagt ambulant behdl. af (C) + behandling af familien (Mor + nuværende mand). I forb. med psyk. undersøgelse blev (C) betegnet som en angsttilpasset pige. Hun lider af mave- og hovedsmerter og er svingende i humøret. Hun er meget styrende i f.t. moderen.

(G) fortæller, at faderen er meget knyttet til (C), men han er også manipulerende i f.t. hende. Det besluttedes derfor, at (C) skulle have ophold *et neutralt sted*, indtil tingene er afklaret.

. . . .

(G): Da der er ventetid på indskrivning på Børnepsyk., vil man i stedet hjælpe/støtte (C) herfra under indskrivning på Børnecentret.

. . . .

(G): Det er iorden, at faderen *midlertidigt* skal holde sig væk, men *efterhånden* har (C) igen brug for kontakt med sin far.

. . . .

(G): Kontakten til *faderen* anbefales at foregå på inst. m. mulighed for obs. af inst.s personale og *først efter en periode på f. eks. 14 dage* og med udgangspunkt i, at (C) skal bo hos moderen. Der bør fastlægges ordentlige samværsformer."

Under mødet blev det besluttet at anbefale følgende kontakt mellem (C) og forældrene:

"M.h.t. *kontakt til faderen:*

Besøg efter en periode på 14 dage på institutionen max. i 2 timer på en hverdag og under obs. af afd.s personale. Derefter mulighed for besøg hver 14. dag i 2 timer.

Tlf. kontakt er udelukket.

M.h.t. breve, skal disse åbnes af voksen, der skal gennemlæse og vurdere indholdet.

M.h.t. førstkommende weekend må kommunen give faderen mundtlig besked.

Kontakt til moderen.

Ingen begrænsninger.

Aftale mellem moderen/inst. vedr. besøgstidspunkter.

Der bør ikke være weekend-besøg hos moderen den 1. weekend.

Inst. må vurdere omfanget fremover – f.eks. foreslås det at starte med kun 1 overnatning.

. . . .

I f.t. anbringelsen er der behov for:

1. individuel kontakt og
2. familiearbejde.

Begge dele bør ligge på Børnecentret, men med konsultativt samarbejde med Børnepsyk. (G)."

Den anbefalede plan vedrørende C's kontakt med A blev godkendt af socialudvalget på mødet den 25. august 1992, og A fik en skriftlig afgørelse herom tilsendt den 26. august 1992.

A havde – forinden socialudvalgsmødet – den 23. august 1992 klaget til Det Sociale Ankenævn for X Amt med kopi til kommunen. Efter at Socialministeriet havde afvist at behandle sagen, sendte nævnet denne til behandling i kommunalbestyrelsen i K-by.

I klagen til ankenævnet havde A bl.a. anført følgende:

". . . .

Jeg klager herved over at man uden at have undersøgt forholdene suspenderer samværet.

Grundlaget er så vidt jeg forstår væsentligst en lægeerklæring fra overlæge, specialist i børnepsykiatri, (G), (Æ-by) Sygehus.

Endvidere moderens forklaringer.

. . . ."

Om G's erklæring – der som nævnt var blevet udleveret i kopi til A under fogedforretningen den 14. august 1992 – og om G selv anførte A følgende:

"Denne hviler på en 1½ år gammel børnesagkyndig erklæring fra (Y-by) (specialist i børnepsykiatri (E), hvilken erklæring fastslog (C's) samværsbehov med syvtommersøm, dog med en beskrivelse af mig som er meget negativ, og på mange, også væsentlige (dokumenterbart) punkter direkte forkert, selvom der selvfølgelig også står negative ting om mig, som er rigtige, både ifølge min og andres opfattelse. Jeg valgte dengang at lade være at gøre mere ved denne erklæring (evt patientklagenævnsbehandling), fordi mudderkastning også giver kasteren, in casu mig, snavsede hænder.)

Endvidere hviler erklæringen (G's) nok på samtalerne med moderen. Dette fremgår ikke af erklæringen (G's). [(A's) parenteser; min bemærkning].

At (G) for 2 år siden betegnede sig selv som inhabil omkring mig i relation til en børnesagkyndig undersøgelse bestilt af Statsamtet fremgår heller ikke.

At han udover negativ omtale af mig i sin personalekaffestue overhovedet ikke har set mig, kender mig, har talt med mig eller på anden måde kender til mig eller mine forhold i (Z-by), fremgår heller ikke.

At han ikke selv overhovedet har haft nogen kontakt med (C), som erklæringen omhandler, fremgår heller ikke."

Brevet sluttede med en anmodning om, "at samværsretten kan fortsætte uændret efter den foreliggende resolution, idet grundlaget for tilsidesættelse af denne efter bistandslovens bestemmelser ikke var til stede."

Kommunens nævnte brev af 26. august 1992 til A havde følgende indhold:

"Det sociale udvalg har på sit møde den 25.8.92 besluttet at godkende følgende plan for dit samkvem med (C) for den kommende tid:

Der vil være mulighed for besøg 1 gang hver 14. dag i 2 timer, der vil ske under observation af en afdelingsmedarbejder. Besøget skal foregå på institutionens område, medmindre medarbejder medfølger. Første besøg er sat til 2.9.92 kl. 15.30-17.30. Besøg fra din familie indgår i de 2 timer, hvor du selv afgør, hvem (C) kan have glæde af at se.

Der vil ikke være mulighed for telefonkontakt.

(C) vil kunne modtage breve fra far, familie og bekendte, samt sende breve til disse, men både ud og indgående post vil blive gennemlæst af personalet. Såfremt de skønner at indholdet vil være skadeligt for (C), vil breve m.v. blive returneret til afsenderen eller stoppet.

Ordningen vil blive taget op til revurdering inden 3 måneder.

Beslutningen er truffet i henhold til Bistandslovens § 67, stk. 1. Klager over denne beslutning kan stiles til Borgmesteren eller Kommunalbestyrelsen i (K-by)."

Den 28. september 1992 klagede A til mig. K-by Kommune oplyste den 30. september 1992 telefonisk, at sagen var på dagsordenen for økonomiudvalgsmødet den 2. oktober 1992 og påtænktes medtaget på førstkommende byrådsmøde den 7. oktober 1992. På denne baggrund informerede en af mine medarbejdere

den 1. oktober 1992 kommunaldirektøren om A's henvendelse hertil og om de punkter i sagen, der umiddelbart kunne tænkes at få mig til at gå ind i sagen af egen drift. Den 6. oktober 1992 havde samme medarbejder en samtale med kommunens sagsbehandler J. Den 7. oktober 1992 modtog jeg en - ufuldstændig – kopi af G's erklæring samt meddelelse fra kommunaldirektøren om, at sagen, med baggrund i de nævnte telefonsamtaler, *ikke* var blevet behandlet på økonomiudvalgsmødet den 2. oktober 1992, og at sagen først kunne blive behandlet på næstfølgende byrådsmøde den 18. november 1992.

I et brev af 9. oktober 1992 anmodede jeg om udlån af sagsakter og om en udtalelse fra kommunen. Jeg anførte i brevet særligt følgende:

"Efter de nævnte telefonsamtaler og efter at have gennemgået (A's) brev med bilag – samt det materiale, jeg i øvrigt har modtaget, herunder en erklæring fra overlæge (G) (med socialforvaltningens skrivelse af 6. oktober 1992 fulgte alene erklæringens side 2 og 3) - må jeg forstå udvalgets afgørelse på den måde, at afgørelsen hovedsageligt bygger på den nævnte erklæring. På den baggrund skal jeg særligt bede kommunen udtale sig om,

1) hvilken betydning kommunen har tillagt følgende bemærkning i (G's) erklæring, s. 3: "Jeg må således konklusivt fremhæve, at såfremt (C) *forbliver* hos faderen, må jeg anse hendes personlighedsmæssige og sociale velfærd for truet (fremhævet af mig),

2) hvorvidt (G's) erklærings konklusion vedrørende barnet og (A) bygger på faktiske iagttagelser, og – i bekræftende fald – hvornår disse iagttagelser er gjort og af hvem,

3) hvorvidt (G) har været habil i forvaltningslovens forstand i forbindelse med erklæringens udfærdigelse,

4) hvorvidt erklæringen har været sendt til partshøring hos (A), inden afgørelsen blev truffet, jf. forvaltningslovens § 19,

5) på hvilken måde den pågældende i øvrigt har været inddraget i sagsbehandlingen forud for den trufne afgørelse om begrænsning i hans samvær og anden kontakt med barnet, og

6) hvorvidt (C) har været inddraget i sagsbehandlingen forud for socialudvalgets beslutning, der for hende medfører en begrænsning i samværet – og kontakten i øvrigt – med hendes far.

Jeg skal endvidere anmode om, at udtalelsen kommer til at indeholde kommunens bemærkninger til, hvorledes afgørelsen forholder sig til forvaltningslovens regler om begrundelse – lovens kap. 6."

Jeg modtog udtalelsen den 16. oktober 1992, underskrevet af borgmesteren. Udtalelsen indeholdt kommunens svar på de nævnte spørgsmål plus en redegørelse for, hvad der senere var sket i sagen.

Sagsbehandler J udtalte den 19. oktober 1992 telefonisk over for en af mine medarbejdere, at kommunen ikke havde været i kontakt med G i anledning af de stillede spørgsmål, men at denne den 17. oktober 1992 telefonisk var blevet orienteret om sagen hos mig. I udtalelsen var bl.a. anført følgende:

Om oplysningsgrundlaget for G's erklæring af 13. august 1992 (pkt. 2)

"Det er socialforvaltningen ubekendt.

(C) er efter drøftelse på lokalgruppemøde (psykolog, sundhedsplejerske og sagsbehandler) via egen læge henvist til børneafdelingen på (X-by) Sygehus og derfra henvist til behandling på Børnepsykiatrisk Hospital i (Æ-by), og vi må *normalt regne med, at de overlæger, der skriver erklæringer følger reglerne herfor.*" (Min fremhævelse).

Om G's habilitet i forbindelse med erklæringens udfærdigelse (pkt. 3)

"Det er socialforvaltningen ubekendt.

(A) har overfor sagsbehandler i (K-by) (Kommune) oplyst, at han fandt børnepsykiater (G) inhabil. (A) begrundede det med, at der er eller var en psykolog på (G's) afdeling som skulle have udtalt sig nedsættende om (A) i hospitalets frokoststue.

Endvidere hævder (A), at der findes en erklæring hvoraf fremgår at (G) erklærer sig inhabil, men (A) har efter opfordring ikke fundet anledning til at sende kopi heraf til socialforvaltningen som dokumentation.

Det sociale udvalg har på grundlag af ovenstående ikke fundet anledning til at anse (G) for inhabil i forhold til (C)."

Om partshøring af A vedrørende erklæringen (pkt. 4)

". . . Det fremgår af fogedbogen af 14.8.1992, at (A) har fået kopi af erklæringen. Endvidere at foged og sagsbehandler var tilstede, og at (A) fik lejlighed til at gøre indsigelser mod den, hvilket også fremgår af fogedbogen, så hans synspunkter er bekendt inden det samme aften besluttes at begrænse hans samværsrettigheder."

Om inddragelse af A i øvrigt i sagsbehandlingen (pkt. 5) (og begrundelse)

"Da der er tale om en fogedforretning og akut anbringelse udenfor hjemmet den 14.8.1992, er det i praksis vanskeligt for ikke at sige umuligt at lave partshøring inden beslutningen træffes. Barnet blev ledsaget fra (Z-by) til børnehjemmet i (Ø-by) af sagsbehandleren. I den tid det tager at køre dertil, havde faderen kimet institutionen ned, og da placeringen bl. andet skete for at (C) kunne komme i neutrale omgivelser og ikke udsættes for skadeligt pres, blev beslutningen om midlertidigt at lukke af for kontakten til faderen truffet samme aften. . .

. . .

(A) orienteres skriftligt den 19.8.92 i form af en kopi af skrivelse til børnecentret (. . .). Denne skrivelse anfører begrundelsen for beslutningen, idet der peges på barnets alvorlige psykiske symptomer og overlæge (G's) erklæring af 13.8.92 (som faderen allerede den 14.8.92 har fået kopi af). I skrivelsen af 19.8.92 angives endvidere ankeinstans og at begrænsningerne vil blive genbehandlet. . . .

. . .

Selv om faderen havde haft lejlighed til at udtale sin utilfredshed, ikke blot overfor personalet på institutionen (. . .) men også i f.t. sagsbehandleren, ville det ikke have ændret afgørelsen.

Siden 20.11.1990 har socialforvaltningen haft en række henvendelser fra (A), hvilket fremgår af sagens akter, men han hører iøvrigt i socialt henseende under (Z-by) kommune. . . .

. . .

Der er ifølge vor journal telefonsamtaler med faderen den 18., 19. og 21.8.1992, hvor han har lejlighed til at udtale sig om beslutningen, som han ikke kan acceptere (det er samtaler til sagsbehandler, men derudover er der en række telefoniske henvendelser til socialudvalgsformanden, socialchefen og borgmesteren).

Det har været tilstræbt løbende at holde (A) à jour, hvilket fremgår af, at han allerede den 23.8.1992 anker over de begrænsninger, der først den 25.8.1992 bliver besluttet af det sociale udvalg.

På visitationsmøde den 20.8.1992 på børnecentret (. . .) med (X) amtskommunes medarbejdere og børnepsykiater (G) udarbejdes den foreløbige plan over (C's) kontakt med faderen. Denne plan gen(be)handles den 30.9.1992 på børnecentret (. . .) og indstillingen herfra forelægges det sociale udvalg den 12.10.92.

Det besluttedes i udvalget fortsat at opretholde de begrænsninger besluttet den 25.8.1992 i relation til faderens samkvemsret, bortset fra den anbefalede ugentlige telefonkontakt på torsdage mellem kl. 20 og 21 med medhør. Endvidere at sagen påny forelægges det sociale udvalg efter 14 dage med yderligere oplysninger."

Om inddragelse af C i sagsbehandlingen (pkt. 6)

"Begrænsningen af faderens samkvemsret er truffet efter Bistandslovens § 67, stk. 1, hvor der ifølge (X) amtskommune ikke kan stilles krav om, at barnet skal høres. Barnet er anbragt efter Bistandslovens § 33, stk. 1, nr. 3 og der er således tale om en frivillig foranstaltning med moderens accept. Ved tvangsforanstaltninger efter § 123 m.fl. er der en hensigtserklæring om, at barnet så vidt muligt bør høres. Ifølge Statsamtet er det i forbindelse med beslutninger truffet efter Myndighedsloven, at der kan stilles krav om at børn over 12 år høres, men at der efter samme lovs § 26 kan dispenseres fra reglerne, hvis det skønnes at være til skade for barnet, eller at det ikke vil have betydning for sagens afgørelse iøvrigt.

Det oplyses fra Statsamtet, at de tidligere har undladt at høre (C), netop på grundlag af psykiatrisk/psykologisk erklæring fra (Y-by), da man mente, at det var til skade for (C).

Det skal tilføjes, at sagsbehandleren har talt med (C) den 13. og 14.8.1992, hvor (C) har givet udtryk for, at hun ønsker at bo hos faderen, hvorfor det var klart, at (C) ikke ville være positiv overfor en begrænsning af samværsretten med faderen.

Vurderingen var, at det ville være til skade for barnet, at drøfte dette med hende samme dag, som hun er fjernet fra faderens hjem med fogedens hjælp. Personalet på børnecentret (. . .) påtog sig opgaven at tale med (C) om nødvendigheden af disse begrænsninger i senere samtaler. . . ."

Om den af mig citerede – delvist fremhævede – bemærkning i G's erklæring (pkt. 1)

"Den nævnte sætning fra børnepsykiater (G's) erklæring af 13.8.1992 sammenholdt med resten af konklusion og anbefaling, opfattes helt klart som et udsagn om, at (C's) udvikling lider alvorlig skade eller udsættes for fare herfor, hvis der ikke øjeblikkelig bliver grebet ind. At der er tale om en akut situation, hvor (C) bør fjernes fra de langvarige skadelige belastninger og pres som har gjort hende behandlingskrævende, fremgår blandt andet af, at det anbefales, at fogedforretningen sker samme dag og ikke udsættes til efterfølgende mandag, som politi og foged var mest indstillet på. Derfor opfattes ordet *forbliver* således, at der er risiko for at (C) bliver alvorlig psykisk syg, hvis hun forbliver hos faderen, hvor man ikke kan se bort fra, at hun vil blive brugt i den fortsatte konflikt mellem forældrene. . ."

Det fremgik endvidere af de bilag, jeg modtog fra A, *at* han den 17. juli 1992 havde søgt X Statsamt om at overføre forældremyndigheden over C til ham, *at* han efterfølgende havde søgt om fri proces til en retssag om forældremyndigheden, og *at* B i et brev af 20. juli 1992 havde oplyst over for X Statsamt, at C blev behandlet af overlæge O, Børnepsykiatrisk Afdeling. Det fremgik endvidere, at B den 6. august 1992 skrev til X Statsamt og begærede A's ret til samvær med C ophævet. Statsamtet havde i forbindelse hermed udfærdiget et telefonnotat af 7. august 1992, hvor bl.a. følgende var refereret:

". . . .

(B) vil gerne have ansøgningen om ophævelse af samværsretten hastebehandlet, da lægerne på børnepsyk. har givet udtryk for, at det af hensyn til (C's) psykiske tilstand er uforsvarligt at lade hende besøge faderen.

Lægerne har sagt, at nu må hun få "det amt" til at ophæve samværsretten.

Jeg har endnu en gang meddelt, at vi skal tale med (C) eller også må "de læger" rykke ud med en erklæring om, at det vil være uforsvarligt at opretholde samværet ligesom de må kunne give en udtalelse om, hvorvidt det vil være uforsvarligt at høre (C) om spørgsmålet.

. . . ."

Det fremgik tillige af kommunens akter, at en iværksat børneundersøgelse – der blev foretaget af personalet på Børnecentret (. . .) under supervision af G – forventedes afsluttet den anden uge i november 1992.

Den 27. oktober 1992 besluttede det sociale udvalg at ophæve begrænsningerne i A's samvær. Kommunen henviste i sit brev af 28. oktober 1992 – som jeg modtog i kopi – til en udtalelse fra børnehjemmet af 23. oktober 1992.

Efter at have gennemgået A's brev, det materiale, jeg havde modtaget fra den pågældende og kommunen, og kommunens udtalelse udtalte jeg følgende:

"Min undersøgelse vedrører (. . .) alene (K-by) Kommunes afgørelse i brev af 26. august 1992.

Som retsgrundlag herfor har kommunen henvist til bistandslovens § 67, stk. 1, der er sålydende:

"Det påhviler kommunalbestyrelsen, medmindre hensynet til barnets velfærd i det enkelte tilfælde taler derimod, i samarbejde med opholdsstedet eller institutionen at sørge for, at forbindelsen mellem barnet og dets hjem holdes ved lige, og at søge at skabe mulighed for barnets tilbagevenden til hjemmet."

I bekendtgørelse nr. 885 af 11. december 1986 om magtanvendelse mv. i døgninstitutioner for børn og unge og i døgnopholdssteder for børn og unge for flere end 4 personer, som ændret ved bekendtgørelse nr. 283 af 26. april 1990 (herefter benævnt magtanvendelsesbekendtgørelsen) har socialministeren – med hjemmel i bistandslovens § 14, stk. 5 og 6 - fastsat følgende:

"**§ 9.** Såfremt forholdet mellem et barn eller en ung og forældrene eller andre er udviklet således, at det af hensyn til barnets eller den unges velfærd findes absolut påkrævet at afbryde eller begrænse samkvemmet med begge forældrene eller med en af dem eller andre, kan den anbringende kommunalbestyrelse undtagelsesvis og for en bestemt periode bestemme, at gensidige besøg ikke må finde sted eller kun i et nærmere bestemt omfang, og at barnet eller den unge ikke må modtage breve, telefonsamtaler eller andet fra de pågældende. Bestemmelsen skal meddeles barnet eller den unge og den, med hvem samkvem begrænses."

. . .

"**§ 10.** Såfremt det i det enkelte tilfælde findes absolut påkrævet af hensyn til barnets eller den unges velfærd at kontrollere ud- eller indgående post og telefonsamtaler, kan institutionens leder efter aftale med kommu-

nalbestyrelsen undtagelsesvis træffe bestemmelse herom. Åbning af udgående og indgående breve kan da kun finde sted med samtykke fra og i overværelse af barnet eller den unge. Kontrol af telefonsamtaler i form af medhør kan kun finde sted med samtykke fra barnet eller den unge. Såfremt medhør finder sted, skal den person, med hvem telefonsamtalen føres, gøres opmærksom herpå."

Endvidere har myndighedslovens §§ 23 og 24 betydning for en afgørelse som den, (K-by) Kommune har truffet i forhold til (A). I henhold til § 23 har den af forældrene til et barn, der ikke har del i forældremyndigheden over barnet, ret til samvær med dette. Efter § 24, stk. 2, kan statsamtet dog afslå at fastsætte samværsret henholdsvis ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, "hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet."

En samværsret, der – eventuelt efter statsamtets bestemmelse - tilkommer den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, bortfalder ikke, fordi barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet, men samværsretten kan afbrydes eller begrænses af den anbringende kommune, når bestemmelserne herfor er opfyldt.

Det følger af de citerede og refererede bestemmelser, at udgangspunktet for kommunen i forbindelse med en anbringelse er, at samværet mellem forældre og barn så vidt muligt skal opretholdes. Grundlaget for (A's) samvær med (C) var, forud for kommunens afgørelse, den resolution fra statsamtet, der delvist er gengivet ovenfor. Herefter og på baggrund af ordlyden af de ovenfor citerede og refererede bestemmelser er det min opfattelse, at en afgørelse om afbrydelse af eller begrænsning i et fastsat samvær ikke kan finde sted, medmindre der foreligger tungtvejende grunde, jf. også ordene 'absolut påkrævet" i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1.

En sådan afgørelse er en skønsmæssig afgørelse, som jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kan efterprøve, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. I denne sag har jeg nærmere undersøgt, om gældende regler om partshøring, begrundelse og inhabilitet har været iagttaget af kommunen med hensyn til afgørelsen i skrivelsen af 26. august 1992; om oplysningsgrundlaget har været mangelfuldt og om kommunens bevisbedømmelse har været behæftet med fejl.

Vedrørende partshøring

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, er sålydende:

"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. Dette 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 gængs fortolkning gælder høringspligten også, selv om parten for så vidt kender de pågældende oplysninger, når denne dog ikke er bekendt med, at oplysningerne indgår i beslutningsgrundlaget for en bestemt sag, jf. f.eks. punkt 107 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Det er i sagen uomtvistet, at afgørelsen om tilsidesættelse af statsamtets samværsresolution hovedsageligt blev truffet på grundlag af (G's) erklæring af 13. august 1992.

Kommunen har under samværssagens behandling ikke anmodet (A) om hans bemærkninger til erklæringens indhold. Den omstændighed, at (A), i sagsbehandler (J's) påhør, under fogedforretningen den 14. august 1992 fik udleveret en kopi af fogedens eksemplar af (G's) erklæring og i den forbindelse fik lejlighed til at fremkomme med sine indsigelser herimod, kan ikke medføre, at (A) herefter er behørigt partshørt i relation til afgørelsen om samværsbegrænsning. Jeg henviser herved til, at kommunen hverken under eller efter fogedmødet gjorde (A) bekendt med, at kommunen agtede at anvende erklæringen som grundlag for en beslutning om at afbryde eller begrænse hans kontakt med (A) i forbindelse med anbringelsen på børnehjemmet. Heller ikke den omstændighed, at (A) telefonisk har været i kontakt med sagsbehandleren og andre ansatte samt

kommunalpolitikere i (K-by) Kommune i perioden mellem den 14. og 25. august 1992, kan efter min opfattelse medføre, at pligten til partshøring er opfyldt. Skulle dette være tilfældet, måtte det under alle omstændigheder forudsætte, at bemærkningerne var blevet noteret i overensstemmelse med reglerne om notatpligt, jf. offentlighedslovens § 6.

Heller ikke brevkopien af 19. august 1992 kan antages at udgøre en behørig partshøring, allerede fordi brevet ikke var adresseret til (A) og i øvrigt fremtræder som en afgørelse.

Jeg må på baggrund af det anførte konstatere, at kommunen ikke har overholdt forvaltningslovens regler om partshøring.

Vedrørende begrundelse

Kommunens skrivelse af 26. august 1992 indeholder ingen selvstændig begrundelse, bortset fra en henvisning til bistandslovens § 67, stk. 1. Skrivelsen indeholder således ikke en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., eller en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2. Kommunen har herved tilsidesat forvaltningslovens regler om udformning af begrundelse, jf. lovens § 24, jf. § 22. Hvad angår kommunens bemærkning om, at (A) forinden havde fået kopi af skrivelsen af 19. august 1992 til børnehjemmet indeholdende begrundelsen for beslutningen, skal jeg bemærke, at allerede fordi skrivelsen af 26. august 1992 ikke indeholder en henvisning til brevkopien, er indholdet af denne uden betydning for spørgsmålet om begrundelse. Hertil kommer, at brevkopien vedrører en anden (type) afgørelse (en total afbrydelse af samværet). Jeg skal endvidere bemærke, at afgørelsen ikke indeholder en henvisning til den hjemmel for indskrænkningerne vedrørende den telefoniske kontakt og brevkontakten mellem (A) og (C), som kommunen måtte have anvendt (formentlig magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 1).

Inhabilitet

Ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt (G) burde have undladt at deltage i sagens behandling p.gr.a. inhabilitet, opstår for det første et spørgsmål om, i hvilken rolle kommunen har ønsket at inddrage ham i sagen: Som uvildig sagkyndig eller som en sagkyndig, der bistod eller repræsenterede moderen. Såfremt kommunen har ønsket at anvende ham som uvildig sagkyndig, kan der rejses spørgsmål om inhabilitet.

Som tidligere anført er det uomtvistet, at (G's) erklæring af 13. august 1992 har dannet hovedgrundlaget for kommunens afgørelse om samværsbegrænsning. Herefter og på baggrund af den rolle, som den pågældende i øvrigt har haft i forbindelse med kommunens beslutninger i sagen, lægger jeg til grund, at kommunen har anvendt ham som uvildig sagkyndig.

Spørgsmålet om inhabilitet må bedømmes med udgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser herom. Loven indeholder i § 3, stk. 1, bl.a. følgende bestemmelse:

"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 har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

..."

Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet gælder imidlertid kun for de personer, der medvirker i en sags behandling som ansat i den myndighed eller som medlem af det kollegiale organ, der skal afgøre sagen, jf. lovens § 2, stk. 1, og § 6, stk. 1. Medvirker en anden myndighed ved afgivelse af udtalelse til brug for den besluttende myndigheds afgørelse, er ansatte i denne anden myndighed ikke omfattet af forvaltningslovens inhabilitetsbestemmelser.

(G) var ved erklæringens afgivelse ikke omfattet af disse bestemmelser, idet han ikke medvirkede (direkte) ved behandlingen af sagen, som ansat i kommunen. Lovens bestemmelser suppleres imidlertid af almindelige ulovbestemte grundsætninger om inhabilitet, som kan finde anvendelse i en situation som den foreliggende.

Under fogedforretningen den 14. august 1992 og i klagen af 23. august 1992 til det sociale ankenævn har (A) fremført, at (G) måtte anses for inhabil. Kommunen har ikke undersøgt denne indsigelse nærmere inden socialudvalgsmødet den 25. august 1992, eksempelvis ved henvendelse til (G) selv, til statsamtet eller til embedslægen, som – hvilket kommunen på fogedmødet den 14. august 1992 fik oplysning om – havde modtaget en klage fra (A) bl.a. vedrørende dette spørgsmål. Under henvisning til det, jeg har anført ovenfor i relation til forvaltningslovens § 3, har kommunen ikke med føje kunnet anse indsigelsen for åbenbart grundløs, jf. princippet i forvaltningslovens § 6, stk. 1. Jeg henviser i den forbindelse tillige til, at indsigelsen om inhabilitet var konkret begrundet, og at nærmere oplysninger herom uden større besvær og uden forsinkelse af sagen kunne have været indhentet.

Kommunens bemærkning om, at (A) ikke efterkom en opfordring til at dokumentere sin påstand, har jeg ikke fundet anledning til at kommentere, allerede fordi opfordringen ifølge journalarket blev fremsat den 5. oktober 1992, d.v.s. efter sagens afgørelse.

Vedrørende oplysningsgrundlaget for afgørelsen

Efter det almindelige sagsoplysningsprincip (officialprincippet) påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv – eventuelt i samarbejde med andre myndigheder – at fremskaffe de fornødne oplysninger, før afgørelse træffes i en sag, eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning.

a) vedrørende (G's) erklæring

Det fremgår ikke af erklæringen, hvor mange gange (C) har været på sygehuset, hvem hun har talt med, og hvornår hun sidst har været på ambulatoriet. Det fremgår således heller ikke, om (C) har været på ambulatoriet i forbindelse med de ændringer i hendes liv, der har medført, at hun mod sin vilje blev anbragt uden for hjemmet og kraftigt fik begrænset sin kontakt til faderen. Kommunen har i udtalelsen anført, at svaret på disse spørgsmål er socialforvaltningen ubekendt, men har som tidligere nævnt forladt sig på, at erklæringen var blevet til i overensstemmelse med reglerne herfor.

Jeg skal hertil bemærke, at det følger af officialprincippet, at kommunen har et selvstændigt ansvar for, at de fornødne og korrekte oplysninger foreligger. Kommunen kunne således ikke uden videre gå ud fra, at oplysningerne i speciallægeerklæringen var tilstrækkelige, men burde have forholdt sig kritisk hertil, navnlig når henses til følgende omstændigheder:

(A) har over for fogedretten – i sagsbehandler (J's) påhør – anført, at der alene har været tale om en enkelt samtale på sygehuset, jf. fogedbogen. (A) har endvidere i sit brev af 23. august 1992 til det sociale ankenævn anført, at hverken han eller (C) har haft samtaler med (G) før eller i forbindelse med erklæringens udfærdigelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at kommunen hverken ses at have søgt oplysninger på (Æ-by) Sygehus (heller ikke i forbindelse med afgivelsen af udtalelsen til mig) eller hos (B) om dette spørgsmål. Jeg henviser herved til, at (B) – som tidligere nævnt – over for statsamtet har oplyst, at overlæge (O) (psykiatrisk overlæge på (Æ-by) Sygehus) har haft (C) i behandling. Jeg skal endelig anføre, at de bemærkninger i mødereferatet fra "visitationsmødet" den 20. august 1992, som (G) er refereret for – og som er gengivet ovenfor – burde have givet kommunen yderligere anledning til undersøgelse af oplysningsgrundlaget for erklæringen.

På baggrund af det anførte må jeg ved min bedømmelse af sagen lægge til grund, at (G's) erklæring er afgivet uden (A's) eller (C's) direkte medvirken.

Om (G's) erklæring opfylder de grundlæggende krav, der kan stilles til psykiatriske undersøgelser til brug for samværssager, har jeg, som sagen i øvrigt foreligger for mig, ikke tilstrækkelig anledning til at undersøge. Efter det oplyste indgår dette spørgsmål i embedslægens behandling af (A's) klage.

b) vedrørende spørgsmålet om (C's) medvirken

Det fremgår af kommunens udtalelse, at (C's) holdning til spørgsmålet om samværsbegrænsning var kendt på forhånd efter samtaler med hende, og at man også af denne grund ikke fandt anledning til at inddrage hende i sagsbehandlingen forud for afgørelsen af 25. august 1992. Jeg må dog – på baggrund af udtalelsen til mig – forstå kommunens holdning på den måde, at man, allerede

fordi bistandslovens § 67 ikke indeholder regler om inddragelse af barnet i sagens behandling, ikke har ment sig forpligtet til at inddrage (C) i sagen. Da en pligt til at indhente udtalelse fra et større barn eller en ung efter omstændighederne kan følge af det almindelige, ulovbestemte sagsoplysningsprincip, kan jeg ikke være enig i kommunens opfattelse. Der kan heller ikke sluttes modsætningsvis fra myndighedslovens § 26, hvorefter der skal finde en samtale sted med et barn, der er fyldt 12 år, før der træffes afgørelse i en sag om forældremyndighed eller samværsret; en samtale der dog kan undlades, hvis den må antages at være til skade for barnet eller uden nogen betydning for afgørelsen. Denne bestemmelse må efter min mening anses som en lovfæstelse på et begrænset område af det i øvrigt ulovbestemte sagsoplysningsprincip. Jeg vil i den forbindelse tillige pege på de hensyn, der ligger bag artikel 12 i FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 – Lovtidende C).

Om kommunen i den konkrete sag har haft grundlag for at undlade at tage en samtale med (C) under henvisning til, at en samtale måtte antages at være til skade for barnet, har jeg ikke tilstrækkelig anledning til at komme ind på, således som sagen foreligger for mig.

c) vedrørende kommunens anvendelse af (G's) erklæring

Erklæringen omhandler ifølge overskriften (C's) behandlingsbehov. I konklusionen fastslår (G), at (C's) personlighedsmæssige og sociale velfærd anses for truet, såfremt hun *forbliver* hos faderen. Når konklusionen ses i sammenhæng med erklæringens faktiske oplysning om (C's) opholdssted på daværende tidspunkt, må konklusionen efter min opfattelse nødvendigvis forstås som en henvisning til barnets bopæl og kan efter min opfattelse ikke uden videre anses for brugbar som sagkyndigt grundlag for en afgørelse om samværsret. I erklæringens afsnit, benævnt konklusion og anbefaling, er ordet samvær i øvrigt kun brugt i forbindelse med en bemærkning om, hvad opholdet på børnehjemmet tillige bør anvendes til. I den forbindelse skal jeg endvidere bemærke, at spørgsmålet om samværsafbrydelse eller -begrænsning ikke ses at være nævnt i kommunens akter før under en samtale med (B) den 14. august 1992 om aftenen, altså på et tidspunkt, der ligger efter erklæringens udstedelse. Efter min opfattelse har erklæringen ifølge sit eget indhold ikke med nogen vægt kunnet indgå i grundlaget for en afgørelse om samværsbegrænsning.

Sammenfattende er det min opfattelse, at oplysningsgrundlaget for kommunens afgørelse ikke har været tilstrækkeligt.

Konklusion

Således som sagen efter det, jeg har anført ovenfor, foreligger for mig, har kommunens oplysningsgrundlag forud for afgørelsen den 25. august 1992 – udover rapporten efter den børnesagkyndige undersøgelse i 1991, som dannede grundlag for statsamtets samværsresolution - hovedsageligt bestået af de oplysninger og vurderinger, som er indeholdt i (G's) erklæring af 13. august 1992 og i mødereferatet fra "visitationsmødet" den 20. august 1992 på børnehjemmet, herunder fra (G).

Som nævnt ovenfor har kommunen ikke på det foreliggende grundlag kunnet anvende (G's) vurderinger – i det omfang de overhovedet sigter på det blotte samvær mellem (C) og (A) – som indlæg fra en uvildig speciallæge. Jeg henviser herved til den tvivl vedrørende (G's) habilitet, som jeg nærmere har redegjort for ovenfor (. . .). Hertil kommer, at (G's) vurderinger som anført alene må antages at bygge på samtaler med (B), i al fald i relation til den ændring i (C's) situation, der indtrådte i sommeren 1992.

Som ovenfor nævnt har jeg lagt til grund, at kommunen ved bevisbedømmelsen har anvendt (G's) iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering.

Kommunens bevisbedømmelse i sagen er efter min opfattelse på baggrund af denne misopfattelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at der, når denne fejl sammenholdes med de øvrige fejl, hersker en betydelig tvivl om, hvorvidt afgørelsen kunne opretholdes som gyldig.

De ovenfor påpegede fejl med hensyn til partshøring og begrundelse anser jeg for kritisable.

De nævnte fejl vedrørende inhabilitetsspørgsmålet, oplysningsgrundlaget og bevisbedømmelsen finder jeg særdeles kritisable.

Som nævnt har kommunen den 27. oktober 1992 ophævet begrænsningerne i (A's) samvær. Herefter foretager jeg ikke videre i sagen."

Med et brev af 5. januar 1993 tog kommunen til genmæle over for min udtalelse

Efter at have bemærket, at "kommunen tager ombudsmandens kritik af formelle fejl så som manglende partshøring og begrundelse til efterretning", anførte kommunen bl.a.,

at min kritik for ensidigt var baseret på G's erklæring, der ikke har haft direkte eller afgørende betydning for kommunens afgørelse,

at min udtalelse i øvrigt fandtes at hvile på et unuanceret og ensidigt grundlag, og

at kommunen stod noget uforstående over for formålet med de mange spørgsmål om G, som min medarbejder havde stillet telefonisk.

Den 22. januar 1993 bemærkede jeg i en ny skrivelse til kommunen, at det anførte ikke gav mig grundlag for at ændre min opfattelse af kommunens afgørelse, og at jeg kunne henholde mig til min udtalelse.

Jeg anførte i øvrigt over for K kommune følgende:

"I brevet har kommunen på side 4 anført, at overlæge (G's) erklæring (af 13. august 1992) ikke kan ses

"at have direkte eller afgørende betydning for beslutningen om begrænsning af faderens samkvemsret i henhold til bistandslovens § 67, stk. 1".

Jeg skal hertil bemærke, at kommunen i sin udtalelse af 15. oktober 1992, som er refereret og delvist citeret i min afsluttende skrivelse, har anført, at kommunens brev af 19. august 1992 til børnecentret indeholder begrundelsen for afgørelsen. Dette brev henviser alene til (G's) erklæring. Jeg skal endvidere henvise til, at jeg i den skrivelse af 9. oktober 1992, hvormed jeg iværksatte min undersøgelse, i det indledende afsnit til 6 specifikke spørgsmål, der i det væsentligste angik (G's) erklæring og person har anført, "at (jeg) må forstå udvalgets afgørelse på den måde, at afgørelsen hovedsageligt bygger på (G's) erklæring"; en antagelse, kommunen ikke har taget afstand fra i sit svar af 15. oktober 1992. På denne baggrund stiller jeg mig uforstående over for den citerede sætning .... Da kommunens afgørelse om samværsbegrænsning m.m. ikke længere er i kraft, og en genoptagelse af min undersøgelse således ikke ville have betydning for sagens parter, giver kommunens bemærkning mig ikke anledning til at genoptage min behandling af sagen.

I brevet er det ligeledes ... anført, at kommunen finder, at min afgørelse er "truffet på et unuanceret og ensidigt grundlag". Også denne bemærkning må jeg stille mig uforstående overfor. Grundlaget for min udtalelse var hverken ensidigt eller unuanceret, idet dette stammede både fra klageren og kommunen. Endvidere fik såvel kommunen som klageren i overensstemmelse med almindelige kontradiktoriske principper mulighed for at kommentere modpartens indlæg, inden jeg afgav min udtalelse. Herudover skal jeg bemærke, at min udtalelse i sagen alene bygger på de akter, der forelå, da kommunen traf afgørelse i sagen. Faktiske oplysninger vedrørende en senere periode kan ikke tillægges nogen betydning for min vurdering af kommunens afgørelse i skrivelse af 26. august 1992 til (A).

Det forekommer uklart, hvilke dele af min kritik, kommunen har taget til efterretning, jf. den ikke udtømmende opregning i kommunens skrivelse. Dette giver mig anledning til at bemærke, at jeg ikke under min behandling af sagen har taget stilling til, *om* kommunen på et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag senere ville have kunnet træffe en afgørelse af samme indhold som den påklagede. Jeg henviser i den forbindelse også til det, min medarbejder til stadighed har sagt under telefonsamtalerne med kommunens socialdirektør og sagsbehandler, at min undersøgelse ikke var rettet mod afgørelsens indhold, men den måde hvorpå den var blevet til.

Til det kommunen har anført om formålet med samme medarbejders henvendelse den 1. oktober 1992 til (kommunaldirektøren), skal jeg henvise til min udtalelse side 338 f., hvor jeg nærmere har redegjort herfor."

22-3. Forvaltningsret 113.2 – 1.4.

Kommunes krænkelse af partsrepræsentationsprincippet under sag om mulig tvangsfjernelse/politianmeldelse.

Socialforvaltningen i K kommune blev af en børnehave underrettet om, at der var mistanke om, at et 4-årigt barn B af ægteparret M og H blev misbrugt seksuelt. Underretningen blev givet gennem kommunens pædagogiske konsulent og en psykolog, ligeledes ansat i kommunen. Under en efterfølgende undersøgelse, der skulle afklare denne mistanke, udarbejdede børnehaven et materiale vedrørende mistanken, baseret på observationer af B og samtaler med B. Omkring 5 uger efter underretningen til kommunen havde dennes sagsbehandlere – to psykologer og en socialrådgiver – den første samtale med M og H, som først på mødet blev gjort bekendt med mistanken og undersøgelsen. I forbindelse med mødets afslutning, hvor M og H indvilligede i at medvirke ved yderligere 5 møder, fik de en skriftlig tilbagemelding, som bl.a. indeholdt en opfordring om "ikke at tale med andre, om det I har læst og talt om i dag". Opfordringen blev underskrevet af de to psykologer.

Ombudsmanden fandt, at forældrene under de givne omstændigheder med rette havde opfattet denne opfordring som et forbud mod at kontakte udenforstående. Samtidig fandt ombudsmanden, at M og H – set i lyset af, at mødet var indledningen til en videre undersøgelse af, om der var begået incest – kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre. På denne baggrund fandt ombudsmanden, at kommunens tilkendegivelse krænkede princippet i forvaltningslovens § 8, hvorefter en part har ret til på ethvert tidspunkt af en sag at lade sig bistå af andre. Under henvisning til at ombudsmandens undersøgelse havde vist, at der var begået fejl af større betydning, underrettede ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, socialministeren og den pågældende kommunalbestyrelse om sagen. (J. nr. 1991-229-060).

Sagen udsprang af et møde i K kommunes social- og sundhedsforvaltning den 7. november 1990 med et forældrepar til et da 4-årigt barn og vedrører nærmere den opfordring om "ikke at tale med andre om det, I har læst og talt om i dag", som forvaltningen gav forældrene i tilslutning til mødet.

Baggrunden for mødet var – i korthed – følgende:

Den 26. september 1990 rettede barnets børnehave gennem kommunens pædagogiske konsulent C og psykolog D henvendelse til forvaltningen, idet man havde mistanke om, at B blev seksuelt krænket.

Under en efterfølgende undersøgelse, der havde til formål at be- eller afkræfte denne mistanke, udarbejdede børnehaven efter anmodning fra forvaltningen et materiale vedrørende mistanken, baseret på observationer af barnet og samtaler med dette.

Den 2. november 1990 modtog forældrene en indkaldelse til møde i forvaltningen.

Den nærmere baggrund for mødet og formålet med dette var ikke omtalt i indkaldelsen. Det blev herom alene anført, at "(s)ocialforvaltningen er på grund af indkomne oplysninger bekymret for (barnets) udvikling" og "(f)ormålet med mødet er at drøfte de indkomne oplysninger med Jer som forældre." I indkaldelsen var tillige anført, hvilke personer der udover forældrene skulle deltage i mødet.

For kommunen deltog psykolog E, amtets børnerådgivningscenter, psykolog D, socialforvaltningen og socialrådgiver F, socialforvaltningen.

Det fremgår af et referat fra mødet, at forældrene ved mødets afslutning samtykkede i at medvirke ved yderligere fem samtaler på nærmere angivne datoer i december og januar, sluttende med et møde den 20. februar 1991 benævnt som statusmøde.

Umiddelbart forinden havde forældrene fået udleveret en skriftlig "tilbagemelding", der blev vedlagt møderefferatet som bilag.

Tilbagemeldingen havde følgende indhold:

"Vi synes, at det er godt, at I er mødt op.

Vi synes, at I er kommet med mange ideer til, hvilke forandringer I kunne foretage i Jeres familie.

Det vidner for os om, at I er interesseret i at gøre noget for at (B) skal komme til at trives bedre.

Når man som Jer kan være usikre på, hvad

det er, der får (B) til at få det skidt, så har vi et dilemma.

For hvis I forandrer noget, så er der risiko for, at det er det forkerte I forandrer.

Hvis I ikke forandrer noget, så vil den situation, der er nu, og som gør, at hun får det dårligt, fortsætte.

Hvis I flytter opmærksomhed fra lillebror til (B) så opstår der andre problemer:

For det første ved I ikke, hvordan hun skal vises opmærksomhed, uden at hun misforstår.

For det andet risikerer vi, at lillebror føler sig overset.

For det tredje kan al den opmærksomhed til børnene tappe Jer for energi, sådan at I ikke får tid til Jeres liv som voksne hver for sig og sammen.

Vi vil opfordre Jer til ikke at tale med andre om det I har læst og talt om i dag. [min fremhævelse].

Vi vil opfordre Jer til, at I taler med hinanden, når børnene er kommet i seng: Om hvordan I har det, hvad I er glade for, hvad I er kede af – hos Jer selv, hos hinanden – som forældre, som voksne.

Hvornår har I f.eks. sidst snakket med hinanden om Jeres seksuelle forhold?

Vi synes, at det er vigtigt, at I ikke taler med (B) om det og udspørger (B). Man kan opfatte det, der er sket, som (B's) måde at bede Jer om, at I tager Jeres måde at være forældre på op til overvejelse.

Vi ved, at når en familie begynder at ændre på noget, påvirker det hele familien, og den kommer ind i en periode af ubalance, og i den proces vil vi gerne stå Jer bi ved at tilbyde en række samtaler.

(underskrift) (underskrift)

Ovenstående udarbejdet i et samarbejde mellem (D) og (E)."

Om formålet med de yderligere møder udtalte kommunen i en skrivelse til mig af 14. marts 1991:

"Forvaltningen var indstillet på at yde familien denne hjælp med det formål at støtte, råde og vejlede forældrene i forældrerollen over for (B), men også for at få sagen yderligere afdækket."

Den 18. december 1990 – 2 dage inden det andet af de fem planlagte møder – modtog forvaltningen en telefonisk anmodning om aktindsigt fra familiens praktiserende læge på forældrenes vegne. Anmodningen blev imødekommet den 20. december 1990.

Ligeledes den 20. december 1990 oplyste moderen over for forvaltningen, at hun afbrød "alt samarbejde med forvaltningen i samråd med praktiserende læge", samt at børnehaven havde fået meddelelse om, at barnet "ikke mere overhovedet vil blive passet (i børnehaven)", jf. journalarket.

Den 9. januar 1991 modtog forvaltningen en klageskrivelse fra advokat A.

Det fremgår endvidere af journalarket, at kontorchef G den 11. januar 1991 besluttede, at der ikke var grundlag for at iværksætte tvangsmæssige hjælpeforanstaltninger i henhold til bistandslovens § 123. G besluttede den 24. januar 1991, at der ej heller skulle ske anmeldelse til politiet i X-by i sagen; en beslutning som tilsyneladende blev truffet efter en uformel drøftelse med politiet.

Den 5. februar 1991 modtog jeg en klage fra advokaten, der på forældrenes vegne opfordrede mig til at tage hele sagen op af egen drift til nærmere undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5. I et efterfølgende brev af 18. februar opfordrede advokaten mig til at anvende forældrenes og barnets navne mindst muligt for at sikre, at materiale med navnene ikke senere skulle komme i forkerte hænder.

Efter at have modtaget en foreløbig redegørelse fra kommunen besluttede jeg at tage den nævnte opfordring fra kommunen til forældrene om tavshed op til undersøgelse i medfør af nævnte bestemmelse, mens nogle yderligere klagepunkter blev afvist.

I sin klageskrivelse til mig anførte advokaten følgende om den måde, hvorpå forældrene havde opfattet opfordringen:

"Denne tilkendegivelse resulterer i, at (M og H) i længere tid er meget bekymrede og usikre.

Endelig må de trodse det, de anser som et påbud, eller måske også en trussel, fra en offentlig myndighed, og taler med begge hold forældre og en bror/svoger. De får det råd straks at søge (M og H's) læge, der hurtigt konkluderer, at den bedste måde, hun kan hjælpe dem på, er ved at henvise dem til at søge advokatbistand."

I en senere skrivelse af 8. april 1991 anførte advokaten:

"Hertil kommer, hvad mine klienter vel ikke selv helt har den fulde forståelse af, at de i enhver henseende fuldstændigt er ladt i stikken uden nogen som helst form for hjælp eller støt-

te og endda med forbud mod at kontakte andre, vedrørende anklager angående forhold, hvor der kunne blive tale om alvorlig straf og fjernelse af (B) fra hjemmet og med stor risiko for familiens opløsning.

Jeg henviser her nærmere til principperne i Retsplejeloven om ret til at nægte at udtale sig og ret til advokatbistand. Jfr. også bistandslovens § 125 (samt Karnov 12. udg. bind 1, side 609, note 364)."

I den nævnte note er anført:

"I bemærkningerne til forslag til L 1982 130 er det anført, at forældrene i alle sager, hvor der kan blive tale om at træffe afgørelse om et barns anbringelse uden for hjemmet, skal have tilbud om at få stillet advokatbistand til rådighed for at sikre, at forældremyndighedens indehaver får tilstrækkelig adgang til at gøre indsigelse med hensyn til sagen faktiske og retlige omstændigheder."

I samme udgave, bind 4, s. 4299, note 364, er citatet gengivet og følgende er tilføjet:

"Derimod har barnet ikke ret til advokatbeskikkelse, og forældrenes advokat er ikke advokat for barnet, jf. utrykt Østre Landsretskendelse."

I en udtalelse af 22. maj 1991, der er fremsendt af kommunen med brev af 29. maj 1991, er anført følgende:

"Opfordringen til forældrene om ikke at tale med andre end hinanden og os som rådgivere om det passerede skal ses i sammenhæng med, at vi ønskede at få skabt ro om etableringen af samarbejdet med forældrene, samt at vi ønskede så hurtigt som muligt at hjælpe forældrene til at få skabt ro i deres private situation, sådan at de, når de evt. begyndte at informere om og drøfte det skete med familie og venner, da kunne gøre det efter moden overvejelse, og ikke i øjeblikkets oplevede uro og forvirring.

Det er med beklagelse, vi må konstatere, at det åbenbart ikke er lykkedes for os at formulere vores henvendelse til forældrene tydeligt nok som et tilbud om rådgivning."

Kommunens udtalelse er underskrevet af de to psykologer, der deltog i mødet den 7. november 1990.

Efter at have gennemgået advokat A's skrivelser, det materiale, jeg modtog fra advokaten og kommunen, og kommunens udtalelser udtalte jeg følgende:

"Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at den, der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Ved forvaltningslovens gennemførelse blev denne almindelige grundsætning, som hidtil havde været gældende på ulovbestemt grundlag, anset for så væsentlig, at den blev optaget i forvaltningslovens § 8, der er sålydende:

"**§ 8.** Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

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

Efter forvaltningslovens § 2 gælder bestemmelsen direkte i sager, hvori der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Grundsætningen må imidlertid – også efter forvaltningslovens gennemførelse – antages at gælde i videre omfang på ulovbestemt grundlag.

I en sag som den foreliggende må grundsætningen efter min opfattelse utvivlsomt gælde under hele sagsforløbet, selv om der eventuelt – som i den konkrete sag – på forskellige stadier i forløbet er mulighed for, at sagen afsluttes, uden at der bliver truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre er særligt udbygget på visse retsområder. Af betydning for den foreliggende sag skal jeg navnlig pege på bistandslovens § 125, der indeholder følgende regel om advokatbistand i tvangsfjernelsessager:

"Under en sag om de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 123 og 124, skal forældremyndighedens indehaver have tilbud om advokatbistand samtidig med, at pågældende skal gøres bekendt med retten til indsigt i sagens akter efter lov om offentlighed i forvaltningen (nu forvaltningsloven; min bemærkning)."

Bestemmelsen blev indsat i loven i 1982.

Det fremgår endvidere af lovens § 127, sidste pkt., at meddelelsen om en formandsbeslutning om tvangsfjernelse skal indeholde tilbud om advokatbistand.

Det bemærkes, at der også uden for disse tilfælde efter omstændighederne vil kunne være pligt for en forvaltningsmyndighed til at vejlede en part om retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre. Forpligtelsen vil da kunne følge af forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningsforpligtelse, som den nu er fastsat i forvaltningslovens § 7, eller – inden for bistandslovens område – af den særlige bestemmelse i bistandslovens § 28.

I den foreliggende sag har jeg overvejet at rejse det spørgsmål, om forvaltningen i medfør af bistandslovens § 28 og forvaltningslovens § 7 burde have vejledt forældrene om deres mulighed for at søge advokatbistand eller lade sig bistå af andre. Spørgsmålet har en vis forbindelse til spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt i et sagsforløb bistandslovens bestemmelse om advokatbistand i tvangsfjernelsessager - lovens § 125 – må antages at have virkning. Om der, forud for dette tidspunkt, består en sådan vejledningspligt for forvaltningen i de enkelte sager, må afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder en vurdering af de pågældende forældres mulighed for i tilstrækkelig grad selv at varetage deres interesser.

Jeg har – i forbindelse med nærværende sag – ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage en nærmere undersøgelse til afklaring af dette spørgsmål.

Derimod kan man i den foreliggende sag rejse det videregående spørgsmål, om kommunen ved (på mødet den 7. november 1990) direkte at opfordre forældrene til ikke at tale med andre har handlet kritisabelt i forhold til den ovenfor fremhævede grundsætning om parters ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre. Herom skal jeg bemærke følgende:

Formelt fremtrådte forvaltningens tilkendegivelse som en opfordring; men de givne omstændigheder medførte, at tilkendegivelsen reelt måtte anses for mere end blot et godt råd og af forældrene nærmest kunne opfattes som et forbud.

Som nævnt var forældrene ikke i mødeindkaldelsen eller på anden måde blevet forberedt på karakteren af de oplysninger vedrørende barnet, som skulle drøftes. Forældrene havde derfor ikke på forhånd haft anledning til at overveje, om de skulle benytte sig af deres mulighed for at lade sig bistå af andre under mødet, jf. forvaltningslovens § 8, stk. 1. Endvidere var forvaltningens repræsentanter i henseende til såvel uddannelsesniveau som antal i en overlegen position i forhold til forældreparret. Hertil kommer, at opfordringen blev afgivet skriftligt og som det første af en række råd fra forvaltningen til forældrene i den situation, som de befandt sig i.

På denne baggrund har forældrene efter min mening haft anledning til at opfatte tilkendegivelsen som et forbud, hvilket de ifølge advokat (A's) udsagn da også gjorde.

Endvidere skal jeg pege på, at forældrene efter sagens karakter på det tidspunkt under mødet den 7. november 1990, hvor opfordringen til tavshed blev fremsat, kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre.

Som ovenfor nævnt fremgår det af kommunens foreløbige udtalelse af 18. marts 1991, at et af formålene med de efterfølgende rådgivningssamtaler var ønsket om at få afklaret mistanken om seksuelle overgreb fra faderens side over for barnet. Dette forhold understreges af, at de formelle beslutninger om at opgive anmeldelse af faderen til politiet og at fjerne barnet fra hjemmet først blev truffet i januar måned 1991.

Som kommunen selv er inde på i udtalelsen af 22. maj 1991, er der i sager, hvor der er mistanke om seksuelle overgreb, en stor risiko for, at forældrene – når de konfronteres med mistanken, de observationer og det eventuelle undersøgelsesforløb, der følger i kølvandet herpå - føler sig anklaget og dømt på forhånd. Forældrene kan i en sådan situation frygte såvel strafferetlig forfølgning som tvangsfjernelse af barnet. På begge disse områder gælder der derfor særlige regler til styrkelse af retssikkerheden.

Under henvisning til det anførte – særligt det forhold, at mødet den 7. november 1990 ikke bragte endelig klarhed over, om mistanken mod faderen var berettiget eller ej – og til de retssikkerhedsprincipper, der ligger bag de omtalte regler i forvaltnings- og bistandsloven, forekommer opfordringen til tavshed mig særdeles betænkelig. Det kommer her-

ved yderligere i betragtning, at opfordringen efter sit indhold ikke var begrænset i tid eller på anden måde. Den var derfor egnet til at give forældrene det indtryk, at den var tidsubegrænset og også omfattede professionelle rådgivere. Jeg lægger ved min udtalelse til grund, at opfordringen blev opfattet på denne måde, og henviser herved bl.a. til det forhold, at forældrene – som beskrevet – først mere end en måned efter mødet fortalte andre om, hvad der var hændt.

Kommunen har begrundet opfordringen med et hensyn til forældrene selv og har i den forbindelse i generelle vendinger henvist til ønsket om at få skabt ro i forældrenes private situation og ro om etableringen af et samarbejde med disse.

Kommunen har ikke angivet, hvilke konkrete skadevirkninger der kunne tænkes som følge af, at udenforstående ("familie og venner") fik kendskab til sagen.

Under hensyn hertil og efter de foreliggende oplysninger må jeg stille mig uforstående over for nødvendigheden af kommunens opfordring. Jeg henviser i den forbindelse til, at en parts ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre kun kan fraviges, såfremt "væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser" taler for det, jf. forvaltningslovens § 8, stk. 2. I den forbindelse bemærker jeg yderligere, at der ikke efter de foreliggende oplysninger forelå sådanne hensyn til kommunens fortsatte undersøgelser i sagen, at hensyn af denne art i væsentlig grad kunne danne grundlag for opfordringen; kommunen har da heller ikke gjort dette gældende.

Efter ombudsmandslovens § 10, stk. 1, jf. § 11, i den af Folketinget fastsatte instruks for ombudsmandens virksomhed skal ombudsmanden give meddelelse til Folketinget, vedkommende minister og kommunalbestyrelse, såfremt hans undersøgelse af en sag viser, at nogen, der henhører under hans virksomhed, har begået fejl eller forsømmelser af større betydning. Under henvisning hertil har jeg samtidig hermed gjort kommunalbestyrelsen, socialministeren og Folketingets Retsudvalg bekendt med denne skrivelse."

22-4. Forvaltningsret 1124.1 – 113.1 – 113.4 – 114.3 – 2513.1. (*1)
Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C.

Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen.

I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand.

Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser. (J. nr. 1992-1664-001).

A klagede til mig, og jeg besluttede i medfør af ombudsmandslovens § 6, stk. 5, at tage sagen op af egen drift.

De faktiske omstændigheder i sagen var følgende:

A's datter B, der er født i 1978, blev i 1983 med forældrenes samtykke anbragt hos D og dennes daværende ægtefælle E. D afgik imidlertid ved døden, og der opstod herefter behov for, at B kunne anbringes i en anden plejefamilie. B blev i denne periode boende hos F, som D var flyttet sammen med i efteråret 1990.

I en skrivelse af 21. januar 1992 til K Kommune oplyste A, at Socialcentret X i Y-by havde besluttet at flytte B til hendes farmor C og dennes ægtefælle. I skrivelsen gjorde A gældende, at det ville være uhensigtsmæssigt at anbringe B hos C. Til støtte herfor anførte A bl.a. følgende:

"...

Farmor har ikke fortalt under samtalen at hun har klaget over afslag på invalidepension. Hun er 59 år. Hendes ældste søn (G) ... er far til (B) og narkoman på i.p., hendes yngste søn (H) har afsonet dom på 6 år og er alkoholist. Farmor er aldrig kommet sig over tabet af en dødfødt datter der ligesom min datter skulle have været kaldt (B). Farmors mand er murersvend og ønsker at gå på efterløn så hurtigt det kan lade sig gøre. Jeg synes de er for gamle. De har ingen interesser udenfor hjemmet, udover min datter.

...

(B) og hendes familie har i årevis haft en god kontakt til et ægtepar i (Y-by), (I) og (E) der er pædagog og socialrådgiver, og gerne vil have (B) i pleje og sørge for at hun kan beholde sin nuværende skole og veninder. Men børnepsykiateren kan bedst lide farmor.

..."

Ved skrivelse af 30. januar 1992 meddelte K Kommune A, at kommunen ikke havde modtaget henvendelse fra Y-by Kommune om udstedelse af plejetilladelse til C. K Kommune meddelte samtidig, at man ikke ville indlede en nærmere undersøgelse af dette spørgsmål, før en sådan henvendelse var modtaget.

Ved skrivelse af 4. februar 1992 anerkendte A modtagelsen af K Kommunes skrivelse og anførte bl.a. følgende:

"...

De bedes sikre at vor brevveksling bliver inddraget ved (K) kommunes behandling af (den bebudede) anmodning om godkendelse af

hjemmet. Jeg holdes gerne orienteret om sagens forløb som indehaver af forældremyndigheden over det barn der søges familiepleje anbragt.

..."

I en skrivelse af 17. februar 1992 til K Kommune anmodede Familieplejen for Børn og Unge kommunen om at tage stilling til, hvorvidt der kunne udstedes plejetilladelse til C. I skrivelsen anførtes bl.a. følgende:

"...

Baggrunden for vores henvendelse er, at (B) af Y-by Kommune er anbragt i familiepleje i henhold til bistandslovens § 66.

(B's) plejemor døde i (...) måned (...) og (B) blev boende sammen med plejefaderen, som hun kun har kendt et års tid, på adressen (...).

Plejemoderen døde på grund af (...), og det er nu afklaret, at plejefaderen ikke ønsker at fortsætte plejeforholdet på længere sigt.

Sagen har derfor været drøftet med (Y) hospital... Ved gennemgang af forskellige løsningsmuligheder, har man konstateret, at den mest tilfredsstillende anbringelsesmulighed for (B) er hos sine bedsteforældre.

Derfor anmodningen om udstedelse af plejetilladelse.

..."

Efter at sagen på grund af A's indsigelser imod, at der blev udstedt plejetilladelse til C, i en periode havde været sat i bero af Familieplejen for Børn og Unge, afgav familieplejen den 13. maj 1992 en indberetning om sagen til Socialcentret X. I denne indberetning anførte Familieplejen bl.a., at den bedste løsning for B ville være at blive anbragt hos C og dennes ægtefælle.

I en skrivelse af 17. maj 1992 til K Kommune oplyste A og hendes ægtefælle J, at de var bekendt med den ovennævnte indberetning af 13. maj 1992 fra Familieplejen for Børn og Unge. I skrivelsen anførte A og J bl.a. følgende:

"...

Undertegnede (A) er som bekendt alene indehaver af forældremyndigheden over (B), og har derfor personlig interesse i sagens afgørelse på korrekt grundlag.

Både undertegnede (A) og ægtefælle (J), samt (B's) biologiske far (G), (...), som jeg tidligere har været gift med mener at børnehavepædagog, fritidsklubmedarbejder (I), der er gift med (B's) tidligere støttepædagog og plejefar, socialrådgiver (E), må betragtes som den eneste rigtige plejeanbringelse for (B).

...

Farmor er ca. 60 år gammel invalidepensionansøger. Hun har en kontorbaggrund. (L) [C's ægtefælle] er murersvend og afventer chancen for at gå på efterløn.... De er søde begge to, men mangler den uddannelsesmæssige baggrund, er for gamle og er som pensionisthjem for kedelige og for belastede til at godkende som opholdssted for en teenagerpige i formidlet familiepleje uden samtykke.

...".

Den 25. maj 1992 udstedte K Kommune i medfør af bistandslovens § 66 plejetilladelse til C.

I en skrivelse af 31. maj 1992 til kommunen anførte A og J bl.a. følgende:

"...

På min datters vegne anmoder undertegnede (A) om aktindsigt i sagen vedrørende udstedelse af plejetilladelse vedrørende min datter til (C), i forbindelse med forberedelser til tvangsanbringelse af min datter.

..."

I skrivelsen gjorde A og J i øvrigt på ny gældende, at det ikke ville være i overensstemmelse med B's tarv at anbringe hende hos C og dennes ægtefælle, og at B i stedet burde anbringes hos I og E. Det fremgik af A og J's skrivelse, at de ikke var bekendt med, at K Kommune allerede havde udstedt plejetilladelse til C.

I en skrivelse af 9. juni 1992 til K Kommune anførte A og J bl.a. følgende:

"...

For tiden kan vi forstå at man arbejder med tanker om en tvangsforanstaltning, men vi har ikke kunnet få oplyst hvori velfærdstruslen for vor datter består. Der er ingen for os synlig logik. I december 1982 anbragte vi personligt af eget initiativ vor datter hos socialrådgiver (E) og hans daværende ægtefælle (D), og oplyste socialcenter (X) herom. Efter nogle måneders undersøgelser valgte socialcentret så at ansætte (E's) hustru som plejemor. Plejeforløbet kørte uden nogen form for utilfredshed fra kommunens side indtil plejemor døde (...), idet (E og D) dog i 1988 gik fra hinanden. (E) bevarede dog plejefaderlig kontakt med (B) også da han

begyndte at komme sammen med nuværende hustru pædagog (I).

Ingen har villet undersøge pædagog (I) som kandidat plejemor. Ingen har kunnet eller villet dokumentere forkert opførsel af (E) i den tid hans første hustru var plejemor.

..."

I en skrivelse af samme dato oplyste K Kommune i besvarelse af A og J's skrivelse af 31. maj 1992, at kommunen havde udstedt plejetilladelse til C. Vedrørende begæringen om aktindsigt anførte kommunen følgende:

"Deres anmodning om aktindsigt i forbindelse med (K) Kommunes undersøgelse og godkendelse af (C) som døgnplejer, kan ikke imødekommes idet De ikke kan anses som part i sagen hvad angår plejesagen.

Hvad angår aktindsigt i (B's) sag, kan der henvises til (Y-by) Kommune."

Som svar på denne skrivelse anførte A i en skrivelse af 15. juni 1992 til kommunen bl.a. følgende:

"...

Vi kunne læse os til, at et krisemøde med Dem blev planlagt, i et forsøg på at bortforklare (K) kommunes betænkeligheder for at godkende (C) som netop vor datters plejemor. Et klart nødråb fra (Y-by) for at få godkendt en kandidat plejemor, der klart ikke ville blive godkendt i noget som helst andet plejeforhold.

Derfor er det absolut indlysende at man mødet igennem har talt om, og på journalark, i plejehjemsforeningens rapport og i andre dokumenter i sagen side op side ned har omtalt undertegnedes og vor datter (B's) forhold.

Retten til aktindsigt tilkommer derfor også os – se også bestemmelserne i myndighedsloven – i henhold til offentlighedslovens § 4 stk. 2. ("Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan ... forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom"). Vi behøver ikke være part!

Vi håber nu omgående at få aktindsigt fra Dem, bl.a. med oplysninger fra Dem om hvorledes oplysninger om os og vor datters forhold har fået (K) kommune til at anse plejeforholdet som til gavn for (B) hos denne 60-årige plejemor, hvis kvalifikationer som børneopdrager er blevet illustreret af det faktum at hendes ene søn allerede som ung blev narkoman og hendes anden søn ligeledes som ung blev dranker og drabsmand."

I en yderligere skrivelse af 25. juni 1992 til K Kommune anførte A bl.a. følgende:

"...

Herved tillader vi os at minde Dem om offentlighedslovens svarfrist på 10 dage. I Deres brev af 9.6.92 giver De afslag på aktindsigt idet vi ifølge Dem ikke er part i sagen. Det er vi godt nok ikke enige med Dem i, idet vi mener at sagen først og fremmest drejer sig om forsvarlig eller uforsvarlig pleje af vor datter. En plejemor der ikke ønsker sine positive og negative egenskaber som plejemor drøftet i en lidt større kreds, kan bare lade være med at søge stillingen/tilladelsen. Vi forklarede Dem dog i vort brev af 15.6.92 at De i det mindste bør holde Dem til lovens § 4 stk. 2, som vi citerede i brevet af 15.6.92.

..."

Som svar på A og J's skrivelse af 15. juni 1992 anførte K Kommune i en skrivelse af 25. juni 1992 bl.a. følgende:

"...

Efter forvaltningslovens bestemmelser kan aktindsigt ikke gives i dette tilfælde, da De ikke er part i sagen for så vidt gælder vor godkendelse af plejefamilien og de oplysninger og undersøgelser som ligger til grund for godkendelsen.

De er kun part i sagen hvad angår den konkrete anbringelse af barnet. Da placeringen er foretaget af (Y-by) kommune, må evt. forespørgsler/klager omkring dette spørgsmål rettes til (Y-by) kommune som rette vedkommende.

Yderligere henvendelse i sagen vil ikke blive besvaret herfra.

..."

Y-by Kommune traf den 6. august 1992 afgørelse om, at B skulle anbringes hos C. Afgørelsen blev truffet i medfør af bistandslovens § 123, stk. 1, nr. 3.

B blev umiddelbart herefter anbragt hos C og dennes ægtefælle.

I A og J's klage til mig af 16. juli 1992 hedder det bl.a. følgende:

"...

(K) kommune nægter at give os nogen form for aktindsigt, fordi vi ikke er part i sagen. Vi har forgæves anført at vi – på (B's) vegne – der egentligt godt føler os part i sagen, og vi har for-

gæves anført at offentlighedsloven også giver ret til at få aktindsigt i dokumenter hvori vi eller (B) bliver omtalt.

Vi synes at det ville være uacceptabelt hvis vi, på (B's) vegne, slet ikke kan få aktindsigt i den sag hvori (K) kommune vurderer farmors egnethed eller uegnethed som plejemor for (B) i en sag om eventuel formidlet familiepleje uden samtykke."

Jeg indhentede herefter en udtalelse fra K Kommune til brug for mine overvejelser om, hvorvidt jeg skulle tage sagen op til undersøgelse af egen drift. I kommunens udtalelse af 13. oktober 1992 anføres bl.a. følgende:

"...

Sagsbehandlingen i sager af den foreliggende art retter sig alene mod den mulige plejefamilies forhold og den trufne afgørelse implicerer kun en stillingtagen til dennes eventuelle egnethed som plejefamilie, jfr. nærmere pkt. 17 i socialstyrelsens vejledning nr. 3 af 27. juli 1988. Afgørelsen har således intet at gøre med, om barnet skal anbringes uden for hjemmet og hvor placering i givet fald skal finde sted, jfr. om det sidste bistandslovens § 33, stk. 4. I den foreliggende sag er anbringelsesbeslutningen truffet allerede i 1983 og den aktuelle sagsbehandling i (Y-by) kommune har alene drejet sig om barnets nærmere placering som anbragt uden for hjemmet.

(A) og (J) er efter (K) kommunes opfattelse ikke parter i (K) kommunes sag i forvaltningslovens forstand. Som anført drejer denne sig om en belysning og vurdering af plejefamiliens forhold på begæring af (Y-by) kommune og her kan de pågældende naturligvis hverken betragtes som ansøgere eller klagere. (K) kommune vil ikke bortse fra, at de kan have eller have haft en faktisk interesse i godkendelsesspørgsmålet, hvorimod man ikke finder, at der har foreligget nogen relevant retlig interesse omkring dette. Denne er knyttet til selve anbringelsesbeslutningen og til den anbringende kommunes placeringsbeslutninger, jfr. bistandslovens § 33, stk. 4 og § 123, stk. 1, nr. 3. I overensstemmelse hermed har (K) kommune den 9. og 25. juni 1992 afvist aktindsigt i medfør af forvaltningslovens bestemmelser.

De i (K) kommune beroende akter rummer ikke oplysninger, som giver grundlag for egenacces efter offentlighedslovens § 4, stk. 2 og der har derfor ikke været anledning til selvstændigt at tage stilling til, hvorvidt (A) og (J) måtte have krav på aktindsigt efter denne bestemmelse. Det bemærkes herved, at de pågældende allerede den 16/1 og 26/5 1992 af (Y-by) kommune havde fået indsigt i henholdsvis den oven for omtalte erklæring af 23/12 1991 og den ligeledes omtalte udtalelse af 13/5 1992.

..."

Ved skrivelse af 26. oktober 1992 fremsatte A og J deres bemærkninger til kommunens skrivelse. De anførte bl.a. følgende:

"...

Vi mener at det egentligt i alle fald burde være en selvfølge, at vi, på (B's) vegne, blev betragtet som part i godkendelses- og tilsynssagen, og allerede derfor havde krav på aktindsigt, for at sikre at (K) gør arbejdet ordentligt, og for at sikre at glemte oplysninger alligevel kommer til at indgå i sagens vurdering.

...

I denne her sag er det – for os – helt uklart for hvad for en kommune Familieplejens folk nu egentligt optræder, når de laver forundersøgelsen.

...

Vi kan ikke se hvor meget (K) kommunes eget personale har udført egne undersøgelser.

..."

Det fremgik i øvrigt af skrivelsen, at selve afgørelsen om anbringelse af B hos C – der som anført var truffet af Y-by Kommune den 6. august 1992 – var påklaget til Den Sociale Ankestyrelse.

Herefter bad jeg kommunen fremsætte sine eventuelle bemærkninger til A og J's skrivelse. I en skrivelse af 12. november 1992 har kommunen oplyst, at sagen vedrørende udstedelse af plejetilladelse til C udelukkende er varetaget af kommunens egne medarbejdere og således ikke af Familieplejen for Børn og Unge, som kommunen ikke har løbende samarbejde med.

Jeg har efterfølgende fra Den Sociale Ankestyrelse telefonisk modtaget oplysning om, at Y-by Kommunes afgørelse om anbringelse af B uden for hjemmet er stadfæstet af ankestyrelsen den 10. november 1992. Ankestyrelsens afgørelse er truffet i medfør af bistandslovens § 123, stk. 1, nr. 1.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til K Kommune:

"Kommunens afgørelse om udstedelse af plejetilladelse til (C) er truffet i medfør af bistandslovens § 66, stk. 1. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"**§ 66:** Opholdssteder for børn og unge, herunder plejefamilier, skal være godkendt som egnede af den stedlige kommunalbestyrelse, hvis de modtager indtil 4 personer."

Ifølge § 66, stk. 3, kan kommunalbestyrelsens afgørelse ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Som det fremgår af ovenstående, var anledningen til (A) og (J's) klage til mig, at kommunen havde nægtet (A) aktindsigt i kommunens sag om udstedelse af plejetilladelse. Kommunens begrundelse herfor var, at (A) ikke var part i sagen.

Kommunens besvarelse af (A) og (J's) begæring om aktindsigt rejser herefter to spørgsmål:

a) Burde kommunen have betragtet (A) som part i plejetilladelsessagen?

b) Er kommunens begrundelse for at nægte (A) aktindsigt i sagen i øvrigt korrekt?

ad a) Partsspørgsmålet

1. Forvaltningslovens § 9, stk. 1, har følgende ordlyd:

"**§ 9.** Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

Forvaltningsloven indeholder ikke nærmere bestemmelser om, hvem der skal anses for part i en afgørelsessag. Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder, at man har henholdt sig til den almindelige forståelse af begrebet i forvaltningsretlig litteratur og praksis.

Forvaltningslovens partsbegreb er bl.a. behandlet af John Vogter, Forvaltningsloven (2. udg., 1992), s. 54-64 og 147-150, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling (3. udg., 1988), s. 135-138, og i Juridisk Grundbog 4 (4. udg, 1989), s. 31-36. Det fremgår af den nævnte litteratur – og af den praksis, som der heri er henvist til – at kerneområdet for partsbegrebet er afgørelsens adressat, men at også andre, der har en mere afledet interesse i sagens udfald, efter omstændighederne kan have partsstatus. Som betingelse for dette sidste antages det normalt, at den pågældende skal have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagens udfald.

2. Det principielle udgangspunkt for overvejelserne om, hvorvidt (A) måtte kunne anses for part i plejetilladelsessagen, må efter min mening være, at anbringelse uden for hjemmet i princippet ikke ændrer den retsstilling, som lovgivningen i øvrigt tillægger indehaveren af forældremyndigheden til et barn. Herom udtalte jeg i en sag, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 253 ff., bl.a. følgende (s. 255):

"...

Tvangsfjernelse af et barn medfører – efter en ændring i 1964 af den dagældende lov om børne- og ungdomsforsorg – som udgangspunkt ingen ændring i forældrenes retsstilling, idet hverken forældremyndighed eller værgemål fratages forældrene.

Indtil den nævnte lovændring anvendtes betegnelsen forældremyndighed for de beføjelser, det daværende børneværn havde med hensyn til gennemførelsen af forsorg for de børn, der var anbragt uden for hjemmet i medfør af de dagældende bestemmelser i lov om børne- og ungdomsforsorg. I bemærkningerne til lovforslaget anførtes følgende om baggrunden for ændringen, Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 674:

"...

i. Hensynet til det bedst mulige samarbejde med forældrene såvel med hensyn til forsorgsetablering som med hensyn til gennemførelse af forsorgen uden for hjemmet har ført til, at det foreslås, at man forlader anvendelsen af begrebet forældremyndighed som betegnelse for børneværnets beføjelser.

Børneværnet må fortsat have myndighed til at træffe de fornødne beslutninger vedrørende barnets forhold, men anvendelsen af denne myndighed bør være subsidiær i forhold til forældremyndigheden, således at børneværnet kun træder til med sin afgørel-

se, såfremt den nødvendige foranstaltning ikke kan træffes i samarbejde med forældrene. Dette indebærer, at forældremyndighedens indehaver fortsat bevarer sin forpligtelse og sin almindelige kompetence, men denne kompetence er begrænset af de specielle regler om børneværnets ret til i påkrævet omfang at træffe nødvendige beslutninger, om nødvendigt imod forældrenes synspunkter.

..."

..."

Det er således af lovgivningsmagten forudsat, at indehaveren af forældremyndigheden til et barn, der er anbragt uden for hjemmet, har en anerkendelsesværdig interesse i barnets forhold og bør have væsentlig indflydelse herpå.

Dette princip er ligeledes (i forskellige sammenhænge) kommet til udtryk i betænkning 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. I betænkningen hedder det således bl.a. (s. 35):

"...

Familier, der har behov for hjælp, og som selv søger den, har selv en opfattelse af problemerne, ligesom de har forestillinger om, på hvilken måde de kan afhjælpes. Familiens aktive medvirken i en problemløsning er ud fra behandlingsmæssige erfaringer af afgørende betydning for at opnå et tilfredsstillende resultat, og denne side af sagsarbejdet bør fremmes mest muligt.

..."

Herudover henviser jeg navnlig til det, der er anført på s. 172-174 i betænkningen.

Betænkningen ligger til grund for de nu vedtagne ændringer af bistandsloven (ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger), jf. lov nr. 501 af 24. juni 1992.

Om forældrenes retsstilling over for børn, der er anbragt uden for hjemmet, henviser jeg i øvrigt navnlig til Jørgen Graversen m.fl., Familieret (2. udg., 1986), s. 140-143.

3. Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af en bestemt person hos plejefamilien, jf. herved pkt. 17 i Socialstyrelsens vejledning nr. 3 af 27. juli 1988 om døgnophold for børn og unge. Tilladelserne er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje (jeg ser her bort fra, at (K) Kommunes tilladelse af 25. maj 1992 faktisk efter sin ordlyd er udstedt med henblik på anbringelse af netop (B)). Der er således i princippet ikke noget til hinder for at udstede en plejetilladelse til en familie, før det overhovedet er på tale at anbringe et eller flere børn dér. I sidstnævnte tilfælde er det åbenbart, at indehaveren af forældremyndigheden til det barn, der senere måtte blive anbragt hos plejefamilien, ikke kan anses for part i sagen.

At der således – i hvert fald i princippet – ofte vil kunne forekomme tilfælde, hvor der ikke (udover den, der har ansøgt om plejetilladelsen) kan identificeres personer, der kan have partsstatus, betyder imidlertid ikke, at der ikke kan tænkes situationer, hvor man må komme til det modsatte resultat. Dette må bero på en samlet vurdering i det enkelte tilfælde af, hvorvidt de betingelser, der må anses for indeholdt i forvaltningslovens partsbegreb, kan anses for opfyldt.

4. I det foreliggende tilfælde er kommunens sag om udstedelse af plejetilladelse rejst med det udtrykkelige formål at anbringe (B) hos (C). Det har således under hele sagens forløb været kommunen bekendt, at udstedelse af plejetilladelse til (C) sandsynligvis måtte medføre, at (B) ved (Y-by) Kommunes foranstaltning ville blive anbragt dér. Den foreliggende sag har derfor ikke haft den helt generelle karakter, der efter bistandslovens § 66 (og Socialstyrelsens omtalte vejledning) vil kunne være karakteristisk for sager om udstedelse af plejetilladelser.

Hertil kommer, at (A) som forældremyndighedens indehaver på et meget tidligt tidspunkt – tilmed før (K) Kommune havde modtaget henvendelse om sagen fra (Y-by) Kommune – rettede henvendelse til kommunen og gjorde opmærksom på, at det efter hendes opfattelse ikke ville være i overensstemmelse med (B's) tarv at blive anbragt hos (C), og i stedet foreslog en anden plejefamilie. Jeg henviser herom til (A's) skrivelse af 21. januar 1992 til kommunen. (A) har i øvrigt under hele sagens forløb ydet en væsentlig og aktiv indsats for at udbygge det

faktiske grundlag for kommunens afgørelse. I tilknytning hertil bemærker jeg generelt, at forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en væsentlig interesse i, hos hvilken familie barnet bliver anbragt.

Det er herefter min opfattelse, at (A) under de foreliggende omstændigheder har haft en væsentlig og individuel interesse i udfaldet af kommunens sag om udstedelse af plejetilladelse til (C).

5. En uklarhed i relation til den almindelige forståelse af forvaltningslovens partsbegreb følger af, at (A's) interesse i sagens udfald næppe kan siges at være af strengt retlig karakter, idet kommunens afgørelse ikke som sådan forrykker (A's) retsposition i henseende til forældremyndigheden (jf. ovenfor).

Om dette spørgsmål – kravet om retlig interesse som betingelse for partsstatus – hedder det bl.a. følgende i Juridisk Grundbog 4 (4. udg., 1989), s. 34:

"...

Det anføres undertiden, at partsinteressen skal være af retlig art. Hermed sigtes bl.a. til, at en blot moralsk eller følelsesmæssig interesse i sagens udfald normalt ikke er tilstrækkelig.

...

Udtrykket "retlig interesse" er temmelig upræcist – på samme måde som det tilsvarende begreb inden for retsplejen – og tilføjer næppe meget nyt i forhold til de to andre kriterier. I tvivlstilfælde yder kriteriet ikke nogen særlig vejledning.

Er interessen meget stærk og anerkendelsesværdig, vil den vel undertiden blive anset for tilstrækkelig til at udløse partsstatus, uanset at den ikke kan karakteriseres som retlig.

..."

Efter min mening indebærer karakteren og styrken af (A's) interesse i denne sag, at hun bør tillægges partsstatus, uanset om hendes interesse kan karakteriseres som retlig i streng forstand.

6. Det bemærkes endelig, at også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb synes at tale for, at (A) anses for part i den foreliggende sag. Herom hedder det i forarbejderne til forvaltningsloven bl.a. følgende (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 150):

"...

Spørgsmålet om en person, der er eller vil blive berørt af afgørelsen i en forvaltningssag, bør have stilling som part i sagen, er i første række et spørgsmål om, hvorvidt personen har en sådan betydelig interesse i sagen og dens udfald, at den pågældende bør indrømmes visse beføjelser i forbindelse med sagsbehandlingen.

..."

I tilslutning til det citerede bemærker jeg, at (A) efter min opfattelse havde en så betydelig interesse i sagens udfald, at det klart måtte tale for, at hun blev tillagt partsbeføjelser, herunder navnlig udvidet adgang til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9, ret til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, og ret til i øvrigt at afgive udtalelser i sagen, jf. forvaltningslovens § 21. Jeg henviser herved også til, at (A's) udtalelser i sagen umiddelbart måtte anses for væsentlige og relevante for kommunens overvejelser. Hun måtte i det hele taget som indehaver af forældremyndigheden over (B) antages at besidde en vis viden om, hvilke plejefamiliemæssige forhold der måtte formodes at være bedst i overensstemmelse med (B's) tarv; denne viden kunne med fordel være indgået i kommunens overvejelser.

Jeg understreger i den forbindelse, at det forhold, at (A) som part ville have ret til at blive partshørt og til i øvrigt at afgive udtalelser i sagen, naturligvis ikke medfører, at (K) Kommune nødvendigvis skulle træffe afgørelse i overensstemmelse med disse udtalelser; forvaltningslovens partsbeføjelser indebærer alene en vis ret til at øve indflydelse på sagens behandling, men selvsagt ikke en ret til at bestemme sagens udfald.

7. Endelig bemærker jeg, at der ikke synes at foreligge tidligere rets- eller ombudsmandsafgørelser, der mere præcist kan belyse det foreliggende problem. Der kan ej heller søges vejledning i forvaltningsrettens almindelige principper om, hvem der er berettiget til at påklage en afgørelse, da afgørelser efter bistandslovens § 66 som anført ikke kan påklages til anden myndighed.

8. Efter en samlet vurdering er det min opfattelse, at (A) – i hvert fald under de omstændigheder, der er skitseret ovenfor – burde have været anset for part i (K) Kommunes sag. Som det fremgår, har jeg herved navnlig lagt vægt på,

at det på forhånd måtte stille sig som sandsynligt, at kommunens udstedelse af plejetilladelse til (C) ville medføre, at (B) blev anbragt dér,

at forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn, der er anbragt uden for hjemmet, opholder sig, og

at (A) under hele sagen over for kommunen har ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som kommunen skulle træffe afgørelse på.

Det følger heraf, at (K) Kommune burde have behandlet (A's) begæring om aktindsigt efter forvaltningslovens regler, og at (A) burde have været tillagt de øvrige beføjelser, som forvaltningsloven indrømmer parter i en afgørelsessag. (A) burde således f.eks. på kommunens initiativ have været partshørt over de oplysninger, der er omfattet af forvaltningslovens § 19, ligesom hun burde have været underrettet om kommunens afgørelse i sagen og om begrundelsen herfor, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Da spørgsmålet om forståelsen af det forvaltningsretlige partsbegreb i et tilfælde som det foreliggende ikke tidligere har været afklaret, har jeg ikke fundet grundlag for at formulere min opfattelse som en kritik af kommunen.

Jeg har ikke ment (efter indhentelse af yderligere udtalelser fra kommunen) at burde henstille, at sagen genoptages ud fra den forudsætning, at (A) har partsstatus. Herved har jeg navnlig lagt vægt på, at (B) allerede er (og i en længere periode har været) anbragt hos (C). Endvidere henviser jeg til, at der i grundlaget for Den Sociale Ankestyrelses ovennævnte afgørelse af 10. november 1992 bl.a. anføres følgende:

"...

Af udtalelse af 28. oktober 1992 fra Familieplejen for børn og unge fremgår det, at (B) er glad for at bo hos sin farmor og dennes samlever. Hun profiterer af den varme og omsorg hun får og af de stabile og faste rammer, der råder i hjemmet. Hun har fået det både fysisk og psykisk bedre, og hun anses for at være velanbragt.

..."

I øvrigt bemærker jeg, at jeg ikke har haft anledning til at overveje, hvorvidt (K) Kommune på (A's) opfordringer burde have foranstaltet undersøgelser af den plejefamilie (E) og (I), som (A) foreslog som alternativ til (C), allerede fordi denne familie efter det oplyste har bopæl i (Y-by) og således ikke er omfattet af (K) Kommunes saglige kompetence i relation til bistandslovens § 66.

Jeg foretager derfor ikke videre for så vidt angår dette spørgsmål.

ad b) Aktindsigtsspørgsmålet i øvrigt.

1. Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, afslog (K) Kommune (A's) begæring om aktindsigt alene med den begrundelse, at (A) ikke kunne anses for part i kommunens sag. Jeg henviser til kommunens skrivelse af 9. juni 1992, der er citeret ovenfor.

Hertil må jeg bemærke, at denne begrundelse – selv om det måtte antages, at (A) ikke havde været part i sagen – ikke ville kunne anvendes til at nægte (A) aktindsigt i kommunens sag. Konsekvensen af, at en begæring om aktindsigt ikke skal behandles efter forvaltningsloven (f.eks. fordi den, der begærer aktindsigt, ikke er part), er, at begæringen i stedet skal bedømmes efter bestemmelserne i offentlighedsloven, der gælder for enhver. Herom henviser jeg til offentlighedslovens § 4, stk. 1, der har følgende ordlyd:

"**§ 4.** Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v."

Jeg må finde det beklageligt, at kommunen ikke var opmærksom på det grundlæggende forhold, at enhver – og herunder i praksis navnlig personer, der ikke har partsstatus – har ret til aktindsigt efter offentlig-

hedsloven, og derfor afslog (A's) begæring om aktindsigt med en misvisende begrundelse.

2. I kommunens skrivelse til mig af 13. oktober 1992 (citeret ovenfor) har man nu begrundet afslaget på aktindsigt med, at kommunens sag ikke indeholder dokumenter, som giver grundlag for egenacces efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, og at der derfor ikke har været anledning til at tage stilling til, hvorvidt (A) og (J) måtte have krav på aktindsigt efter denne bestemmelse. Kommunen har yderligere henvist til, at (Y-by) Kommune tidligere havde meddelt (A og J) aktindsigt i nogle af de dokumenter, der tillige indgik i (K) Kommunes sag.

Hertil skal jeg for det første bemærke, at den omstændighed, at kommunens sag ikke måtte indeholde dokumenter, der som sådanne angår (A) og (J), jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, ("egen acces"), selvsagt ikke kan anvendes som begrundelse for i det hele at nægte (A) og (J) aktindsigt. Jeg henviser herved til, at betydningen af offentlighedslovens § 4, stk. 2, alene er at hjemle en adgang til aktindsigt i dokumenter vedrørende den pågældendes egne forhold, der er videregående end den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser. At kommunens sag ikke måtte indeholde dokumenter, der vedrører (A) og (J), medfører derfor, at aktindsigtsbegæringen skulle bedømmes efter offentlighedslovens almindelige regler.

For det andet bemærker jeg, at den omstændighed, at (A) og (J) tidligere måtte have fået aktindsigt hos (Y-by) Kommune i nogle af de dokumenter, der tillige indgik i (K) Kommunes sag, er uden betydning for (K) Kommunes pligt til at give aktindsigt i kommunens sag. Også denne begrundelse er derfor misvisende.

3. Ved skrivelse af 15. juni 1992 til kommunen (citeret ovenfor) anførte (A) og (J), at de efter offentlighedsloven havde ret til aktindsigt, uanset om de var parter i sagen. Som svar herpå anførte kommunen i en skrivelse af 25. juni 1992 til (A) og (J) (ligeledes citeret ovenfor) bl.a. følgende:

"...

Efter forvaltningslovens bestemmelser kan aktindsigt ikke gives i dette tilfælde, da De ikke er part i sagen for så vidt gælder vor godkendelse af plejefamilien og de oplysninger og undersøgelser som ligger til grund for godkendelsen.

De er kun part i sagen hvad angår den konkrete anbringelse af barnet. Da placeringen er foretaget af (Y-by) kommune, må evt. forespørgsler/klager omkring dette spørgsmål rettes til (Y-by) kommune som rette vedkommende.

Yderligere henvendelse i sagen vil ikke blive besvaret herfra.

..."

Som det fremgår af det, jeg har anført ovenfor, var (A's) og (J's) bemærkning om, at de havde krav på aktindsigt i sagen, uanset om de var parter eller ej, ganske korrekt. Jeg må derfor finde det meget beklageligt, at kommunen uden på nogen måde at tage stilling til det anførte blot gentog den tidligere – misvisende – begrundelse for at nægte aktindsigt. Jeg må endvidere – i lyset af (A's) og (J's) som nævnt ganske korrekte retlige betragtninger – finde det overordentlig beklageligt, at kommunen meddelte dem, at yderligere henvendelser vedrørende spørgsmålet ikke ville blive besvaret.

Herefter henstiller jeg, at (K) Kommune genoptager behandlingen af (A's) og (J's) begæring om aktindsigt på grundlag af de synspunkter, som jeg har anført ovenfor. Jeg antager i den forbindelse, at det fortsat har principiel interesse for (A) og (J) at få aktindsigt, selvom jeg som anført ikke har fundet grundlag for at henstille, at selve sagen om udstedelse af plejetilladelse genoptages.

Jeg udbeder mig underretning om kommunens afgørelse.

Under hensyn til karakteren af de omhandlede spørgsmål har jeg sendt borgmesteren i (K-by) en kopi af denne skrivelse.

(A) og (J) har ligeledes modtaget en kopi af skrivelsen. Jeg foretager i øvrigt ikke videre."

I en efterfølgende skrivelse til mig oplyste kommunen, at man havde meddelt A aktindsigt efter de regler, der gælder for en sags parter.

Kommunen tilkendegav samtidig, at man ikke var enig med mig i, at A måtte anses for part i kommunens sag. Til støtte for dette synspunkt vedlagde kommunen et notat fra kommunens juridiske konsulent. I notatet imødegik han de retlige betragtninger, der lå til grund for min vurdering af sagen.

Jeg meddelte kommunen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning. Om det fremsendte notat bemærkede jeg særligt, at da kommunen som nævnt havde fulgt min henstilling, fandt jeg ikke tilstrækkelig anledning til at kommentere notatet nærmere.

NOTER: (*1) Jf. FOB 1990, s. 253.

IV. Egen drift-undersøgelse

angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse

Indholdsfortegnelse

I. **Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse** 366

II. **Undersøgelsen** 367
A. *Partsrepræsentation* 367
B. *Aktindsigt* 370
1) Regler om aktindsigt 370
2) Undersøgelsens resultater 371
3) Konklusion 373
C. *Partshøring* 373
1) Partshøringspligtens indhold 373
2) Undersøgelsens resultater 374
a) Partsindlæg 374
b) Nye oplysninger 374
c) Udtalelser om retlige spørgsmål fra andre myndigheder 377
3) Sammenfatning 378
D. *Begrundelse* 378
1) Begrundelsespligtens indhold 378
2) Undersøgelsens resultater 379
a) Tilfredsstillende begrundelser 379
b) Manglende angivelse af regelgrundlaget 381
c) Manglende sagsfremstilling 382
d) Referat af praksis 382
e) Stillingtagen til partsanbringender 383
f) Undladt begrundelse 384
3) Konklusion 384
E. *Tavshedspligt* 385
1) Tavshedspligtens indhold 385
2) Undersøgelsens resultater 386
a) Videregivelse af fortrolige oplysninger 386
b) Indhentelse af rent private oplysninger 387
3) Sammenfatning 389
F. *Behandlingstid* 390
1) Normer for behandlingstid 390
2) Kvittering for sagens modtagelse 390
3) Den samlede ekspeditionstid 391
a) Behandlingstid under 6 måneder 391
b) Behandlingstid på mellem 6 og 12 måneder 391
c) Behandlingstid på mere end 12 måneder 392
d) Sammenfatning 393

G. *Afgørelsernes indhold* 393
1) Systematik 393
2) Bistandslovens §§ 10 og 11 394
a) Reglernes indhold 394
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 394
c) Mangelfuld afgørelse 397
3) Bistandslovens §§ 25 og 26 398
a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 398
4) Bistandslovens §§ 37-41 398
a) Reglernes indhold 398
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 401
c) Mangelfulde afgørelser 404
5) Bistandslovens § 42/§ 43 407
a) Reglernes indhold 407
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 409
6) Bistandslovens § 46 411
a) Bestemmelsens indhold 411
7) Bistandslovens § 46 a 412
8) Bistandslovens § 47 413
a) Bestemmelsens indhold 413
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 413
9) Bistandslovens § 48 414
a) Bestemmelsens indhold 414
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 414
10) Bistandslovens § 49 417
11) Bistandslovens § 58 417
a) Bestemmelsens indhold 417
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 418
12) Bistandslovens § 66 420
13) Bistandslovens § 73 421
a) Bestemmelsens indhold 421
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 421
14) Bistandslovens § 83 422
15) Bistandslovens § 84 423
a) Bestemmelsens indhold 423
b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 423
16) Bistandslovens § 118, stk. 1 424
17) Dagpengeloven 425
a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 425
18) Børnetilskudsloven 426
a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 426
b) Mangelfulde afgørelser 427
19) Den sociale pensionslov 431
a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik 431
b) Mangelfulde afgørelser 432
20) Delpension 434
21) Inddrivelse 434

H. *Den Sociale Ankestyrelses vurderingsgrundlag* 434
1) Ankestyrelsens arbejdsmetode 434
2) Sager, der er afgjort på et for snævert retligt grundlag 435

I. *Den Sociale Ankestyrelses kompetence* 438
1) Sager af principiel betydning 438
2) Undersøgelsens resultater 439
3) Sammenfatning 442

III. Sammenfatning og konklusion 443
A. *Forvaltningsprocessuelle spørgsmål* 443
1) Repræsentation 443
2) Partshøring 443
3) Begrundelsespligt 443
4) Tavshedspligt 444
5) Behandlingstid 444
6) Konklusion 444
B. *Ankestyrelsens retsanvendelse* 444
C. *Ankestyrelsens kompetence* 445

Bilag:
Den Sociale Ankestyrelses udtalelse af 19. marts 1993 til Folketingets Ombudsmands foreløbige rapport om egen drift-undersøgelsen af 100 principielle sager 446
Den Sociale Ankestyrelses kontormeddelelse nr. 2/1993 om partshøring 457

I. Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse

Den 10. oktober 1991 afholdt jeg et møde med repræsentanter fra Den Sociale Ankestyrelse om gennemførelse af en egen drift-undersøgelse af sager fra Den Sociale Ankestyrelse.

Under mødet aftaltes det, at undersøgelsen omfattede 100 sager, som var optaget til behandling i ankestyrelsen som følge af sagernes principielle betydning. Det aftaltes videre, at sagerne udvalgtes som 100 fortløbende sager, der var afgjort fra 1. juni 1990 og frem.

I tilslutning til mødet fremsendte ankestyrelsen med skrivelse af 24. oktober 1991 ankestyrelsens akter i de udvalgte 100 principielle sager.

I den følgende tid modtog jeg endvidere fra de sociale ankenævn akterne i de pågældende sager.

Gennemgangen af sagerne fandt sted med udgangspunkt i det kontrolskema, som tidligere har været anvendt i egen drift-undersøgelser, bl.a. i forbindelse med undersøgelsen af et antal erhvervssygdomssager fra Arbejdsskadestyrelsen, jf. FOB 1990.458 ff.

Undersøgelsen blev gennemført således, at den omfattede forvaltningsprocessuelle spørgsmål vedrørende afgørelsernes rigtighed samt endelig ankestyrelsens beføjelse til at betragte sagerne som principielle.

Med skrivelse af 17. december 1992 sendte jeg Den Sociale Ankestyrelse min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagerne.

Samtidig underrettede jeg Socialministeriet om undersøgelsens bemærkninger vedrørende kommunernes partsstatus s. 374.

Den Sociale Ankestyrelse afgav udtalelse i skrivelse af 19. marts 1993. Ankestyrelsens bemærkninger er gengivet de steder i rapporten bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelsen i dens helhed vedhæftet som bilag til rapporten.

II. Undersøgelsen

I udtalelsen af 19. marts 1993 fremsatte Den Sociale Ankestyrelse nogle bemærkninger af generel karakter på baggrund af den foreløbige rapport. Ankestyrelsen oplyste bl.a.:

"...

Ankestyrelsen er i alt væsentligt enig i, at der har været de ovennævnte mangler behandlet i afsnittene A og C og også i nogle af de øvrige punkter, som Ombudsmanden kritiserer, fx. tilfælde, hvor lovgrundlaget ikke er tilstrækkelig klart gengivet i afgørelsen – afsnit D.

Tiden har imidlertid ikke stået stille i Ankestyrelsen efter den undersøgte periode – Den igangværende proces med forbedring af kvaliteten i afgørelserne og hele sagsbehandlingsproceduren er der blevet arbejdet med i nogen tid. Disse bestræbelser er blevet forstærket ved iværksættelsen af et organisationsudviklingsprojekt i eftersommeren 1991, som mundede ud i en handlingsplan og ændret struktur fra 1. juli 1992.

Hovedpunkterne i handlingsplanen er:

1. Øget kvalitet. Der ligger i dette nærmere, udover at afgørelserne skal være rigtige, hvilket Ankestyrelsen altid har haft som et selvfølgeligt mål for sin virksomhed, at afgørelserne skal være velbegrundede, og at sagsbehandlingsprocedurerne tilrettelægges, således at forvaltningslovens regler om partshøring, aktindsigt m.v. overholdes.
2. Sideløbende hermed skal ved bedst mulig udnyttelse af edb og specialisering ske en nedsættelse af sagsbehandlingstiden fra gennemsnitlig ca. 6 måneder i 1992 til gennemsnitlig 3 måneder i 1996.

Handlingsplanens kvalitetsforbedringskrav sikres bl.a. gennemført ved etablering af en årlig kvalitetskontrol i forhold til fastlagte målepunkter for gennemførelsen af målsætningen om øget kvalitet. Kvalitetskontrollen indgår også som et led i den fristyrelseskontrakt, som Ankestyrelsen har indgået med Socialministeriet og Finansministeriet, og som trådte i kraft 1. januar 1993.

I kvalitetskontrollen indgår bl.a. følgende målepunkter:

- At afgørelsen er klart formuleret og velbegrundet.
- At væsentlige anbringender fra klagerens side gengives i afgørelsen, og at der også heri tages stilling til anbringender, der er relevante for afgørelsen.
- At lovgrundlaget for en afgørelse er citeret/vedlagt (I modsætning til lov- og paragrafhenvisning, som ofte vil betyde, at modtageren ikke umiddelbart kan forholde sig til afgørelsen, men forudsætter henvendelse på bibliotek eller til rådgivere).
- At sagsbehandlingstiden er kortest mulig – og ikke uden fyldestgørende grund overstiger den udmeldte sagsbehandlingstid, som er fastsat som mål på det givne tidspunkt.
- At klageren underrettes, hvis sagsbehandlingstiden overstiger den i bekræftelsesskrivelsen angivne forventede behandlingstid med oplysning om årsag hertil, og om hvornår sagen kan forventes afgjort.

Der vil sideløbende blive foretaget stikprøveundersøgelser af praksis og af afgørelsens udformning, herunder lixtalsmåling.

Gennem synliggørelsen af målepunkter for kvaliteten har de enkelte sagsbehandlere desuden fået et redskab til selv at kontrollere, at kvalitetsmålene blive holdt.

..."

A) *Partsrepræsentation.*

1)

Ifølge forvaltningslovens § 8 kan en part lade sig repræsentere eller bistå af andre på ethvert tidspunkt af sagen. Parten kan selv vælge sin repræsentant og hvilken måde, han vil lade sig bistå på. Myndigheden har en vis begrænset mulighed for at nægte parten at optræde med repræsentant. Myndigheden er både berettiget og forpligtet til, at sikre sig at repræsentationsforholdet eksisterer.

I 15 af de undersøgte 100 sager var den private part i sagerne repræsenteret af en anden. I 4 af sagerne blev partens interesser varetaget af ægtefællen eller andre pårørende. I 5 sager blev parten repræsenteret af en socialrådgiver. I 2 sager blev bistanden udøvet af private rådgivningsorganisationer. I to sager blev parten repræsenteret ved en advokat. I to sager var repræsentanten en fagforening.

Det er karakteristisk, at der har optrådt repræsentanter i forholdsvis få sager, og at der i hovedparten af sagerne har været tale om bistand fra pårørende eller fra organisationer/myndigheder, hvis hjælp er gratis for parten.

2)

I de fleste af de sager, hvor der har været repræsentation for den private part, har Den Sociale Ankestyrelse uanset repræsentationsforholdet stilet styrelsens breve til parten selv, f.eks. i sagerne 6, 15, 18 og 44. I en del af sagerne blev der dog sendt kopi af skrivelser til parten til repræsentanten f.eks. i sagerne 24, 27 og 32.

Ankestyrelsen har således hverken i forbindelse med undersøgelsen eller i forbindelse med den afsluttende skrivelse indrettet sig på, at udøvelsen af partsbeføjelserne i sagen var blevet overladt til en repræsentant. På dette punkt har ankestyrelsen tilsidesat § 8 i forvaltningsloven.

Selv om denne tilsidesættelse af § 8 ikke ses at have haft betydning for sagernes udfald, må jeg betragte forholdet som uheldigt ud fra et ordensmæssigt synspunkt. Dertil kommer, at den anvendte fremgangsmåde kan fremkalde usikkerhed med hensyn til hvem, parten eller repræsentanten, der skal føre sagen og gøre partsbeføjelsen gældende. Denne risiko er ikke så nærliggende i de undersøgte sager. I andre tilfælde, hvor der er fastsat frister, der løber fra modtagelsen af myndighedens meddelelse, kan denne usikkerhed med hensyn til sagens førelse føre til tab af partsbeføjelsen. Det er derfor åbenbart, at den mest hensigtsmæssige måde for myndighederne til at sikre, at partsbeføjelserne varetages, er at brevveksle direkte med repræsentanten. Det udelukker ikke, at myndigheden som en service sender kopi til parten selv, jf. FOB 1991.161.

Sag 44 kan belyse problemstillingen. Sagen vedrørte en kommunes adgang til at modregne overskydende moms i en børnebidragsrestance. Klagen blev indgivet af en advokat, og sagens udfald beroede på, om udtrykket i § 18, stk. 3, i børnetilskudsloven "overskydende skat" kunne antages også at omfatte "overskydende moms". Fra advokatens side blev sagen ført dels på grundlag af almindelige fortolkningssynspunkter vedrørende § 18, stk. 3, dels på betragtninger fra den ulovbestemte formueretlige modregningslære.

Sagen drejede sig således om et rent juridisk spørgsmål, og argumentationen forudsatte særlig juridisk sagkundskab. Det var med andre ord væsentligt for parten, at netop advokaten og ikke han selv stod for sagsførelsen i forhold til ankestyrelsen. Dette bekræftedes i øvrigt af sagens akter, hvoraf fremgik, at advokaten havde ført sagen for parten allerede i første instans. Alligevel sendte ankestyrelsen meddelelse om, at sagen var blevet optaget til behandling til parten, mens advokaten alene fik en kopi af brevet. Tilsvarende undlod ankestyrelsen at stile den endelige afgørelse til advokaten, men nøjedes med at sende ham kopi af en skrivelse til parten. I den konkrete sag fik denne fremgangsmåde ingen betydning, idet ankestyrelsen gav parten (og advokaten) medhold. Fremgangsmåden kunne imidlertid have fremkaldt fejl, hvis amtsankenævnet og kommunen havde uddybet deres tidligere argumentation i sagen og eventuelt suppleret med yderligere faktisk eller retligt materiale og på denne måde overbevist ankestyrelsen om, at § 18, stk. 3, kunne anvendes analogt.

En eventuel usikkerhed omkring sagsførelsen kunne have ført til, at indlæg på partens vegne blev indsendt efter den frist til udtalelse ankestyrelsen havde fastsat i partshøringsskrivelsen og dermed også til, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente partsindlægget.

Ankestyrelsen anførte i udtalelsen af 19. marts 1993, at baggrunden for ankestyrelsens hidtidige praksis var et ønske om at sikre, at borgeren til enhver tid kunne følge med i sagens udvikling. Styrelsen oplyste videre:

"...

Ankestyrelsen er dog enig i, at den anvendte fremgangsmåde formelt set er ukorrekt, og at den i enkelte situationer vil kunne skabe tvivl om udøvelsen af partsbeføjelserne. Dette har dog, som det også bemærkes i rapporten, ikke været tilfældet i nogen af de undersøgte sager.

Ankestyrelsen vil udarbejde retningslinier, der sikrer, at al korrespondance under sagens behandling fremover stiles til repræsentanten med kopi til parten, med mindre der er omstændigheder, der tyder på, at der er begrænsninger i repræsentationsforholdet.

For så vidt angår selve afgørelsen, finder Ankestyrelsen det fortsat mest naturligt, at denne formuleres som en skrivelse til parten og stiles direkte til denne med kopi til repræsentanten.

Der ses heller ikke at være hensyn, der taler imod denne fremgangsmåde.

..."

Ankestyrelsen har – som det ses – tilsluttet sig hovedindholdet i mine bemærkninger vedrørende udøvelse af partsbeføjelser, når der foreligger et repræsentationsforhold. Dog har ankestyrelsen ønsket at opretholde den hidtidige ordning, hvorefter den afsluttende skrivelse stiles direkte til parten, og at der sendes kopi til repræsentanten.

I den forbindelse skal jeg først bemærke, at de hensyn, jeg har påpeget til støtte for, at ankestyrelsens breve stiles direkte til repræsentanten, også gør sig gældende, for så vidt angår den endelige afgørelse. Samtidig må det medgives ankestyrelsen, at risikoen for tab af partsbeføjelser er væsentligt mindre ved den endelige afgørelse end i forbindelse med brevveksling under sagsbehandlingen. Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at ankestyrelsens afgørelse vil være den endelige afgørelse, og at der ikke i forbindelse med ankestyrelsens tredjeinstansafgørelse er fastsat frister for indbringelse af afgørelsen for domstolene. Ønsker pågældende at indbringe sagen for Folketingets Ombudsmand, skal det ske inden ét år efter, at afgørelsen er truffet, jf. § 6, stk. 2. Denne frist er så lang, at risikoen for, at den bliver overskredet som følge af usikkerhed hos parten og repræsentanten om, hvem der bør tage initiativ til at udfærdige en klage til ombudsmanden, er meget lille.

Jeg har desuden forståelse for, at ankestyrelsen i de ofte meget personlige sager, der er tale om, anser det for mest naturligt at stile den afsluttende skrivelse til den pågældende part selv.

Herefter har jeg ikke bemærkninger til ankestyrelsens meddelelse om fortsat at stile den endelige afgørelse til parten selv. Det skal dog understreges, at denne fremgangsmåde alene kan anses for acceptabel, såfremt det sikres, at repræsentanten samtidig får tilsendt kopi af den afsluttende skrivelse.

Det tilføjes, at den beskrevne fremgangsmåde efter min mening ikke kan anvendes af myndigheder, hvis afgørelse kan påklages inden for en kortere frist til en overordnet myndighed. Fremgangsmåden er ligeledes uanvendelig, hvis adgangen til at indbringe afgørelsen for domstolene er begrænset af søgsmålsfrist. Ankestyrelsen er heller ikke berettiget til at stile den endelige afgørelse til parten, hvis repræsentanten eller parten udtrykkeligt har gjort opmærksom på, at den endelige skrivelse skal adresseres til repræsentanten.

3)

I de fleste af de sager, hvor der forelå repræsentation, var repræsentationsforholdet af en sådan karakter, at det må anses for ubetænkeligt, at ankestyrelsen uden nærmere undersøgelse anerkendte repræsentationen og optog sagen til realitetsbehandling, alene på grundlag af repræsentantens henvendelse, dvs. uden fuldmagt fra parten.

I to af sagerne havde det været ønskeligt, om det havde været undersøgt, om der eksisterede et repræsentationsforhold. I sag 6 havde amtsankenævnet anerkendt, at en pige under 18 år havde fået selvstændig bopæl. Pigen havde uoverensstemmelser med forældrene og tog ophold hos nogle venner og senere på en nærmiljøinstitution. Kommunalbestyrelsen påklagede ankenævnets afgørelse i en skrivelse, der blev indgivet til amtsankenævnet. Ankenævnet videresendte klagen med bemærkning om, at pigen, som på daværende tidspunkt var fyldt 18 år, blev repræsenteret af sin far. Formentlig derfor sendte ankestyrelsen kopi til pigen af meddelelsen om, at sagen blev optaget til realitetsbehandling. Skrivelsen var stilet til pigens far. Der forelå hverken en skrivelse fra faderen eller fuldmagt fra pigen til faderen. Sagens problem var bl.a., at der havde foreligget uoverensstemmelser mellem pigen og hendes forældre. Ankestyrelsen burde på denne baggrund have kontrolleret fuldmagtsforholdets eksistens.

I sag 15 afslog X Kommune at yde hjælp til protesebehandling af en 78 årig kvinde. Klagen blev indgivet af kvindens datter, som havde et andet navn end moderen og boede i en anden egn af landet. Klageskrivelsen indeholdt ingen angivelse af slægtskabet. Derimod havde datteren både overfor kommunen og senere overfor amtsankenævnet gjort opmærksom på slægtskabet. Ankestyrelsen anerkendte datteren som repræsentant, for så vidt som sagen blev optaget til behandling på grundlag af datterens klageskrivelse. Det kunne have været overvejet at kræve dokumentation for repræsentationsforholdet. Under hensyn til, at det af akterne kunne ses, at datteren havde repræsenteret moderen under sagens forløb hos underinstanserne og til, at klagen blev indgivet gennem amtsan-

kenævnet (som i forvejen var bekendt med det nære slægtskab), kan der dog efter min mening ikke rettes kritik mod ankestyrelsen for at have anerkendt fuldmagtsforholdet. I øvrigt ignorerede ankestyrelsen under sagens videre behandling repræsentanten og sendte i overensstemmelse med den almindeligt fulgte praksis – men i strid med forvaltningslovens § 8 – alene breve til moderen. Datteren fik end ikke kopier af brevene til moderen, jf. under 2).

I udtalelsen af 19. marts 1993 meddelte ankestyrelsen, at den er enig i, at der i visse situationer skal ske kontrol af, om grundlaget for fuldmagtsforholdet er i orden. Ankestyrelsen henviste til, at dette allerede er indskærpet ved kontormeddelelse nr. 3/87. Den pågældende meddelelse indeholdt bl.a. følgende bestemmelse:

"...

1. Om ankebekræftelse i sager omfattet af remonstrationsordning.

Ankebekræftelsen bør være afsendt fra Ankestyrelsen inden 14 dage efter modtagelsen af anken.

Der sendes ankebekræftelse til klageren med kopi til eventuel "hjælper".

Hvorvidt "hjælperen" skal fremlægge dokumentation for, at vedkommende optræder som repræsentant for klageren, må bero på en konkret vurdering. Er den, der optræder på partens vegne advokat, revisor, socialrådgiver, egen læge m.fl., en kommunes socialforvaltning eller et familiemedlem, vil der i almindelighed ikke være grund til at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet, medmindre det er særligt begrundet i sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt. Se i øvrigt pkt. 41 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

...

3. Om dokumentation for fuldmagt til fagforbund ved anken i arbejdsskadesager.

I mange sager optræder fagforbund som repræsentant for klageren. Det er ikke længere nødvendigt, at fagforbundet har fuldmagt fra klageren til at klage på dennes vegne. Ankestyrelsen kan dog forlange dokumentation, hvis det er særligt begrundet i sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt.

Ankestyrelsen har sendt underretning om ophøret af kravet om dokumentation generelt til de større forbunds hovedafdelinger og bedt dem underrette de lokale afdelinger.

..."

Disse retningslinier har ikke givet mig anledning til bemærkninger.

4)

Afslutningsvis kan det konstateres, at ankestyrelsen i ingen af de sager, hvor der optrådte repræsentanter for parten, anerkendte repræsentationsforholdet fuldt ud.

Ankestyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1993 vedrørende den foreløbige rapport meddelt, at den hidtidige praksis med hensyn til brevveksling med parten selv vil blive ændret bortset fra, at den afsluttende skrivelse fortsat vil blive stilet til parten selv. Jeg tager denne oplysning til efterretning. Samtidig henstiller jeg, at de synspunkter, jeg i den forbindelse har fremsat specielt vedrørende adressering af den afsluttende skrivelse til parten selv, bliver taget i betragtning ved den endelige tilrettelæggelse af ankestyrelsens nye praksis.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der sker vedrørende dette spørgsmål.

At der i to af sagerne kunne – og i den ene burde – være krævet dokumentation for repræsentationsforholdet, giver mig ikke anledning til generelle bemærkninger. Sagerne er blevet fremhævet for at henlede opmærksomheden på betydningen af, at fuldmagtsforholdet kontrolleres, hvis der foreligger omstændigheder, der kan skabe tvivl herom.

Jeg forstår, at ankestyrelsen agter at udsende en ny kontormeddelelse om dokumentation for fuldmagtsforhold. Jeg henstiller, at der ved udformningen af den nye meddelelse tages hensyn til mine bemærkninger om betydningen af, at der føres kontrol med repræsentationsforholdets eksistens.

Jeg udbeder mig underretning om den nye kontormeddelelse.

B) *Aktindsigt.*

1) *Regler om aktindsigt.*

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. Visse sagstyper og dokumenter er undtaget, ligesom der i henhold til § 15 kan ske begrænsning i retten til aktindsigt, såfremt der foreligger tungtvejende modhensyn.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 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.

Retten til aktindsigt omfatter "alle dokumenter, der vedrører sagen", herunder bl.a. "indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter", jf. forvaltningslovens § 10, stk. 1, og offentlighedslovens § 5, stk. 1.

Afgørelsen om (og i hvilken form) en begæring skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt træffer afgørelse i den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 16, stk. 1. Afgørelserne skal træffes snarest. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette ansøgeren om grunden hertil, samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt. og offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Har det betydning for en *parts* mulighed for at varetage sine interesser af få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, såfremt antallet af dokumenter, deres karakter eller form med afgørende vægt taler herimod, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3.

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 16 ses, at en ansøgning efter denne lov om udlevering af kopier i almindelighed skal imødekommes, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 233.

Fremsætter en *part* under sagens behandling begæring om aktindsigt, og skal begæringen efter loven imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne, jf. forvaltningslovens § 11. Denne bestemmelse skal sammenholdes med § 21, hvorefter den, der er part, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen.

2) *Undersøgelsens resultater.*

a)

I sag 57 anmodede X Kommune, som havde påklaget amtsankenævnets afgørelse, om aktindsigt i ankestyrelsens sag, efter at Den Sociale Ankestyrelse havde truffet afgørelse til fordel for klienten. Bl.a. bad kommunen om en liste over de læge- og tandlægekonsulenter, ankestyrelsen havde ansat, samt oplysning om, hvem der havde medvirket i den konkrete sag. Sagen blev ekspederet i løbet af 7 dage ved, at en medarbejder i ankestyrelsen ringede til kommunen og oplyste, at akterne var sendt retur til amtsankenævnet, hvortil kommunen kunne henvende sig. En måned senere sendte ankestyrelsen kommunen en liste over ankestyrelsens rådgivende læge/tandlægekonsulenter i Den Sociale Ankestyrelse med en angivelse af, hvem der havde medvirket i den foreliggende sag.

Aktindsigtsreglerne – i dette tilfælde kap. 4 i forvaltningsloven – tilsigter at regulere borgernes adgang til at få udleveret oplysninger og dokumenter fra offentlige myndigheder. Myndighedernes indbyrdes krav på at få udleveret oplysninger er enten reguleret i specialregler eller i § 31 i forvaltningsloven. Den sidste bestemmelse har følgende ordlyd:

"I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne."

Bestemmelsen giver myndighederne en noget videregående ret til oplysninger end den, borgerne har til at få udleveret oplysninger fra myndighederne i henhold til aktindsigtsreglerne. Retten i § 31 er betinget af, at tavshedspligtsreglerne ikke er til hinder for udlevering af oplysningerne. I den konkrete sag havde kommunen fuldt kendskab til klienternes helbredsmæssige og sociale forhold, og udleveringen kunne derfor ikke betragtes som en videregivelse, der ville være i strid med forvaltningslovens § 28, stk. 1. Ankestyrelsen forhørte sig

ikke om anledningen til, at kommunen ønskede dokumenterne. Kommunens henvendelse blev således uden videre opfattet som udtryk for, at oplysningerne havde betydning for X Kommune. Alligevel afslog ankestyrelsen henvendelsen. Dette afslag kunne som anført ikke begrundes med, at de materielle betingelser i forvaltningslovens kapitel 4 for udlevering af oplysningerne, ikke var opfyldt. Ankestyrelsens henvisning til, at akterne var sendt til amtsankenævnet kunne heller ikke anses for holdbar. Originaldokumenterne var ganske vist sendt til amtsankenævnet. Herudover lå i ankestyrelsens sag kopier af akterne fra underinstanserne samt udkast til afgørelsen, sagsbehandlerens referatbemærkninger samt referat fra ankemødet og kopier af ankestyrelsens skrivelser i sagen. Dele af dette materiale var utvivlsomt omfattet af § 31, og ankestyrelsen havde pligt til at udlevere det, medmindre det måtte anses for at være uden betydning for X Kommune.

Det kunne efter min mening ikke på forhånd – uden undersøgelse af spørgsmålet – udelukkes, at X Kommune havde saglig interesse i oplysningerne, f.eks. til brug for overvejelse af sagsanlæg mod Den Sociale Ankestyrelse eller til fastlæggelse af omfanget af kommunens pligt til (i henhold til ankestyrelsens afgørelse), at udbetale hjælp til klienten. Ankestyrelsen havde således ikke grundlag for at afslå udlevering af alle oplysninger i ankestyrelsens sag.

Den Sociale Ankestyrelses meddelelse til kommunen om, at den kunne henvende sig til amtsankenævnet, var i øvrigt i strid med § 7, stk. 2 i forvaltningsloven, hvorefter en myndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt videresender henvendelsen til rette myndighed. Den Sociale Ankestyrelse burde således have sendt anmodningen om udlevering af oplysningerne til amtsankenævnet, når ankestyrelsen mente, at ankenævnet var rette myndighed i sagen.

Ankestyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1993 erkendt, at det ikke havde været "nok at henvise til den myndighed, der har akterne". Ankestyrelsen fandt endvidere, at 'det må være korrekt at betragte henvendelsen som en anmodning om partsaktindsigt, da det var kommunen, der havde klaget til ankestyrelsen i den pågældende sag.

..."

Hertil bemærkes, at reglerne om partsaktindsigt som udgangspunkt ikke kan påberåbes af myndigheder, medmindre de optræder i sager, hvor de må sidestilles med borgere, f.eks. i arbejdstilsynssager vedrørende kommunale institutioner.

Om en kommune, der udnytter den særlige adgang til for kommunerne at påklage de sociale ankenævns afgørelser for Den Sociale Ankestyrelse, i denne forbindelse kan anses for part, er efter min mening retligt tvivlsomt. Hvis det anerkendes, at en kommune i denne forbindelse har ret til partsaktindsigt i henhold til kapitel 4 i forvaltningsloven, bør ankestyrelsen imidlertid være opmærksom på, at kommunen derudover – som offentlig forvaltningsmyndighed – har ret til oplysninger i henhold til § 31 i forvaltningsloven. Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke, at adgangen til oplysninger i henhold til § 31, alene er begrænset i tre henseender: 1) udleveringspligten gælder kun i det omfang den udleverende myndighed er berettiget til at videregive de ønskede oplysninger; 2) oplysningen skal være af betydning for den myndighed, der anmoder om oplysningen; 3) videregivelsen må ikke påføre myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningen.

Retten til partsaktindsigt i henhold til kapitel 4 omfatter kun i begrænset omfang interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens §§ 12, 13 og 14. Desuden kan retten til partsaktindsigt begrænses i henhold til § 15, 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.

Som det ses, er retten til at få udleveret oplysninger fastsat indholdsmæssigt forskelligt i henholdsvis kapitel 4 og § 31 i forvaltningsloven. Hvis det – som jeg må forstå, ankestyrelsen fandt i sag 57 – må antages, at kapitel 4 i forvaltningsloven er anvendelig, er det ikke uden praktisk betydning også at vurdere en anmodning fra en kommune om udlevering af oplysninger i henhold til § 31 i forvaltningsloven. Efter omstændighederne giver denne bestemmelse kommunen ret til at få udleveret interne dokumenter, som ellers kan undtages fra partsaktindsigt.

Jeg må derfor fastholde, at kommunens anmodning om oplysninger (tillige) burde have været behandlet på grundlag af § 31 i forvaltningsloven.

b)

I sag 98 anmodede A, som havde indgivet klage til ankestyrelsen over, at han ikke som et led i uddannelseshjælp i henhold til § 43 i bistandsloven fik dækket udgifter til kørsel i egen bil fra hjem til uddannelsesstedet, om aktindsigt. Klagen blev indgivet den 3. april 1991. Den 12. april 1991 kvitterede Den Sociale Ankestyrelse for modtagelsen, og den 15. april 1991 indgav A telefonisk anmodning om at få kopi af akterne. Den 22. april 1991 sendte ankestyrelsen A akterne i kopi samt bad ham sende eventuelle kommentarer, der ønskedes medtaget ved sagens mødebehandling. Den endelige afgørelse blev truffet i skrivelse af 26. september 1991.

Aktindsigten blev således effektueret inden 10 dage og inden der blev truffet afgørelse i sagen.

3) *Konklusion.*

Undersøgelsen har kun indeholdt to tilfælde af begæring om aktindsigt i ankestyrelsens sag. Forklaringen på denne meget beskedne anvendelse af aktindsigtsreglerne må bl.a. søges i, at der forholdsvis sjældent indhentes nye oplysninger i sager, der er optaget som principielle, samt i, at borgerne allerede kan have fået udleveret dokumenter i forbindelse med sagens behandling i kommunen eller i amtsankenævnet.

At den ene af de to anmodninger blev behandlet fuldt korrekt, mens den anden blev behandlet på et urigtigt retsgrundlag, viser intet om ankestyrelsens generelle håndtering af sager om aktindsigt. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er forståeligt, at ankestyrelsen ikke var opmærksom på den særlige regel i forvaltningslovens § 31, og at ankestyrelsen i sag 57 afgjorde anmodningen om oplysninger udelukkende på grundlag af reglerne om aktindsigt. Fejlen spillede ingen rolle for den afgørelse, der blev truffet i sagen.

C) *Partshøring.*

1) *Partshøringspligtens indhold.*

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk.1, må en myndighed ikke træffe afgørelse i en sag, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysninger, der er til ugunst for den pågældende, og som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Reglen gælder dog kun oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og kun oplysninger, som parten ikke kan antages at være bekendt med er i myndighedens besiddelse.

Reglen forudsætter, at myndigheden *på eget initiativ* gør parten bekendt med de oplysninger, der er omfattet af partshøringsforpligtelsen. Det er efter bestemmelsen ikke tilstrækkeligt, at myndigheden orienterer parten om retten til aktindsigt.

I lighed med de øvrige egentlige partsbeføjelser i forvaltningsloven gælder § 19 alene i sager, hvori der er eller vil blive truffet "afgørelse", jf. § 2, stk. 1. Uden for afgørelsesbegrebet falder ifølge lovens forarbejder bl.a. processuelle beslutninger. Heraf følger, at Den Sociale Ankestyrelses afgørelse om at betragte en sag som principiel og derfor optage den til realitetsbehandling ikke er en selvstændig afgørelse, forud for hvilken ankestyrelsen skal foretage partshøring.

Derimod er der umiddelbart knyttet retsvirkninger til en beslutning om ikke at optage en sag til behandling. Sådanne afvisningsbeslutninger må derfor anses for afgørelser og følgelig omfattet af bl.a. partshøringsbestemmelsen i § 19, stk. 1.

Det samme gælder naturligvis den afsluttende stillingtagen til en sag, som er optaget til realitetsbehandling.

Pligten til partshøring omfatter ifølge § 19, stk. 1, oplysninger vedrørende sagens "faktiske omstændigheder". Dette udtryk omfatter både oplysninger vedrørende rent faktiske forhold såsom helbredsforhold hos klienten, klientens indtægtsforhold, familiære status osv. Derudover omfatter pligten oplysninger fra andre myndigheder eller udenforstående personer, f.eks. en speciallæges vurdering af den pågældende sag. I ankesager er klageskrivelser således omfattet af partshøringspligten, ligesom kommentarer til klagen fra modparten samt udtalelser til brug for sagens afgørelse, der indhentes fra andre myndigheder, f.eks. Socialministeriet, skal sendes til høring. Derimod er ankestyrelsens egne interne vurderinger, herunder læge- og tandlægekonsulenternes bedømmelser af sager, samt oplysninger om f.eks. gældende ret fra andre instanser ikke undergivet partshøringspligt.

Den Sociale Ankestyrelse har i overensstemmelse med en gammel tradition i socialretten lagt til grund, at amtsankenævnets afgørelser kan påklages ikke alene af den borger, sagen vedrører, men også den kommune, der har truffet afgørelse i 1. instans. Herefter må det antages, at pligten til at forelægge sagens oplysninger til udtalelse ikke alene gælder i forhold til den private part, men at kommunen i denne relation må betragtes som part i sagen. Det gælder, hvad enten kommunen rent faktisk har udnyttet sin klageadgang eller ej, jf. Folketingets Ombudsmands beretning 1990.222. Spørgsmålet må dog anses for retligt uafklaret, og jeg har derfor ved min bedømmelse af de undersøgte sager lagt til grund, at kommunerne ikke er direkte omfattet af § 19, stk.1.

Det følger imidlertid af det almindeligt i forvaltningsretten gældende officialprincip, at den myndighed, der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for, at sagen er forsvarligt oplyst. Ankestyrelsen vil derfor i almindelighed være forpligtet til, som et led i officialprincippet, at forelægge oplysninger og udtalelser af væsentlig betydning for sagens bedømmelse for kommunen.

Det tilføjes, at jeg i FOB 1990. s. 222, henstillede til Socialministeriet at overveje, om ikke der kunne være behov for en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet, om kommunernes adgang til at påklage sociale afgørelser. Jeg har modtaget underretning om, at der kan forventes fremsat lovforslag om spørgsmålet i løbet af kort tid. Jeg har derfor fundet det rigtigst allerede nu, at underrette Socialministeriet om denne del af undersøgelsen, samt at henstille til ministeriet, at oplysningerne tages i betragtning i forbindelse med den videre behandling af lovforslaget.

2) *Undersøgelsens resultater.*

a) Partsindlæg.

Den Sociale Ankestyrelse har tilrettelagt behandlingen af sagerne således, at klageren får tilsendt en standardkvitteringsskrivelse, som bl.a. har følgende formulering:

"...

Ankestyrelsen har anset sagen for at være af principiel betydning og vil derfor behandle den.

Der kan – afhængig af sagens art – blive behov for at indhente yderligere oplysninger, f.eks. om indtægts- og arbejdsforhold. Hvis der indgår helbredsmæssige spørgsmål i sagen, kan det vise sig nødvendigt at bede om oplysninger herom fra læge eller hospital.

Ankestyrelsen vil skaffe disse oplysninger, medmindre der er indvendinger herimod.

Hvis der sker ændringer i forhold, som kan have betydning for sagen, eller hvis De i øvrigt har mere at sige om sagen, inden den bliver afgjort, beder vi Dem skrive hertil.

..."

I almindelighed sendes kopi af dette brev til modparten samt til amtsankenævnet.

I enkelte af sagerne har modparten desuden fået kopi af klageskrivelsen med opfordring til at fremsætte eventuelle bemærkninger. Som et eksempel kan nævnes sag 11, hvor modparten var en kommune.

I en del sager blev der sendt en kopi af kvitteringsskrivelsen til modparten, men ikke en kopi af klageskrivelsen. Det var tilfældet bl.a. i sagerne 1, 4, 9, 13, 15, 16, 40, 41, 58 og 59, 67 og 72.

I enkelte sager – bl.a. i sagerne 10, 11, 28, 33, 87 – fik modparten både kvitteringsskrivelsen og en kopi af klageskrivelsen.

Modparten fik således i de to sidste kategorier af sager ingen opfordring til at fremkomme med eventuelle bemærkninger udover den tilskyndelse, der lå i selve underretningen og den i kvitteringsskrivelsen indeholdte opfordring til klageren om at fremkomme med eventuelle nye oplysninger eller synspunkter.

b) Nye oplysninger.

I flere af de undersøgte sager modtog Den Sociale Ankestyrelse supplerende oplysninger til brug for behandlingen af sagen. Det følger af § 19, stk. 1, eller officialprincippet, at sådanne oplysninger, såfremt de er af væsentlig betydning for sagens bedømmelse, normalt skal forelægges for enten den private part eller kommunen inden ankestyrelsen træffer afgørelse.

I sag 5 indhentede Den Sociale Ankestyrelse en udtalelse fra en professor på Tandlægehøjskolen i København om, hvorvidt der kunne være en årsagssammenhæng mellem kemoterapibehandling og strålebehandling på den ene side og på den anden side nogle proteseproblemer, som klienten ønskede hjælp til i henhold til bistandslovens § 58, (s. 417). Det fremgår af

sagen, at den pågældende professor var ankestyrelsens tandlægekonsulent. Udtalelsen måtte derfor betragtes som intern på linie med indstillingen fra den juridiske sagsbehandler. Da erklæringen alene angik det generelle spørgsmål om årsagsforbindelse mellem de nævnte behandlingstyper og proteseproblemer, var udtalelsen efter min mening ikke omfattet af partshøringspligten i § 19, stk. 1, idet den ikke vedrørte sagens faktiske omstændigheder.

Sag 75 indeholdt samme problemstilling som sag 5, og tandlægekonsulenterklæringen fra denne sidste sag blev også inddraget i sag 75. At erklæringen heller ikke i denne sag blev forelagt for klienten, kunne heller ikke anses for en fejl.

Sag 8 drejede sig om hjælp i henhold til § 58 til anskaffelse af brilleglas (jf. s. 417). Ankestyrelsen indhentede erklæringer dels fra en øjenlæge, der havde behandlet klienten, dels fra ankestyrelsens lægekonsulent vedrørende den type sager. Der er ingen tvivl om, at erklæringen fra klientens egen øjenlæge burde have været forelagt for ham, inden afgørelsen blev truffet. Udtalelsen fra den lægelige konsulent indeholdt alene en lægelig vurdering af de foreliggende oplysninger om klientens øjendefekt og var således ikke omfattet af partshøringspligten i § 19, stk. 1, i forvaltningsloven.

Ankestyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1993 oplyst, at der nu er indført en generel regel om, at speciallægeerklæringer, som indhentes af ankestyrelsen, altid sendes til partshøring (uanset om de konkret ville være omfattet af pligten efter forvaltningslovens § 19 eller ej). Se nærmere nedenfor s. 377.

Den Sociale Ankestyrelse optog sag 53 til behandling med henblik på at afklare, om et forældrepar skulle deltage i betalingen for sønnens ophold på et skolehjem for udviklingshæmmede børn. Afgørende for kommunens pålæg til forældrene om betaling var, at sønnens handicap ikke var så omfattende, at han naturligt hørte hjemme på en institution af den foreliggende art. Ankestyrelsen modtog erklæringer dels fra en praktiserende psykolog, dels en udtalelse fra institutionen på grundlag af den psykologiske undersøgelse. Erklæringerne blev forelagt for ankestyrelsens psykiatriske konsulent. Ankestyrelsen traf afgørelse om at fritage forældrene for betaling med henvisning til de "nu foreliggende oplysninger om, sønnens helbredsmæssige forhold". Erklæringerne burde efter min mening have været forelagt kommunen til udtalelse, inden afgørelsen blev truffet. Som anført ovenfor er det usikkert om en sådan høringspligt kan støttes direkte på § 19, stk. 1, i forvaltningsloven. Det ville imidlertid stemme bedst med officialprincippet, om to centrale og udslagsgivende erklæringer som de nævnte, var blevet forelagt for kommunen, inden dennes oprindelige afgørelse blev ændret.

Om denne sag har ankestyrelsen i skrivelsen af 19. marts 1993 udtalt sig på følgende måde:

"...

Sag 53: Det er efter Ankestyrelsens opfattelse at strække officialprincippet ganske langt, hvis der heraf skulle kunne udledes en pligt til at forelægge de omhandlede erklæringer for kommunen.

I forvaltningsret af Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, 3. udgave, anføres det om officialprincippets rækkevidde s. 111, at det kun kan kræves, at en sag oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt for at træffe en forsvarlig afgørelse.

I sag 53 havde Ankestyrelsens psykiatriske konsulent vurderet den indhentede psykologiske erklæring og udtalelsen fra institutionen på grundlag af den nævnte erklæring og havde på grundlag heraf og de øvrige oplysninger i sagen fundet sagen fuldt forsvarligt belyst i henseende til drengens psykiske handicap. Ankestyrelsen fandt på grundlag heraf at have det fornødne forsvarligt oplyste grundlag til at træffe afgørelse.

Ankestyrelsen finder ikke, at en forelæggelse for kommunen af de indhentede oplysninger i det konkrete tilfælde var nødvendig for en forsvarlig oplysning af sagen.

Det vil naturligvis altid afhænge af en konkret vurdering, om høring af kommunen om indhentede oplysninger – hvor kommunen ikke har partsstatus i kraft af klage – er nødvendig af hensyn til sagens oplysning, og Ankestyrelsen vil også i fremtiden foretage en sådan konkret vurdering.

..."

Ved den foreløbige bedømmelse af sagen lagde jeg som anført s. 375 til grund, at § 19, stk. 1, i forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, og at det umiddelbare retsgrundlag for bedømmelsen derfor er det almindelige ulovbestemte officialprincip. Som anført af ankesty-

relsen går dette bl.a. ud på, at en myndighed har pligt til at påse, at en sag er oplyst og undersøgt så langt, som det er nødvendigt for at træffe en forsvarlig afgørelse.

Ved vurderingen af, hvad der i en sag som den foreliggende kan anses for forsvarligt oplysningsgrundlag, bør det efter min opfattelse tillægges væsentlig betydning, at sagerne må karakteriseres som tvister mellem på den ene side den private part og på den anden side en kommune, som begge har økonomiske interesser i sagens udfald. Det er i sådanne tilfælde af stor vigtighed, at der gives begge interessenter adgang til at udtale sig om den del af sagens faktiske bedømmelsesgrundlag, som myndigheden selv har vurderet som væsentligt.

I denne forbindelse skal jeg yderligere henvise til, at bestemmelsen i § 19, stk. 1, er en lovfæstelse af en fast og langvarig ombudsmandspraksis, og at den principielt var udtryk for en præcisering og uddybning af det generelle ulovbestemte officialprincip, jf. FT 1985/86 tillæg A spalte 150 ff, Carl Aage Nørgaard "Sagsbehandling", 2. udgave, side 116-117, samt John Vogter "Forvaltningsloven med kommentarer", 2. udgave, s. 224.

I overensstemmelse hermed antages det, at § 19, stk. 1, suppleres med ulovbestemt pligt til partshøring også i andre tilfælde end dem, der er direkte omfattet af § 19, stk. 1. Det gælder således bl.a. sager, hvor forvaltningen afgør tvister mellem private, samt i øvrigt hvor der er et behov herfor, jf. "Juridisk Grundbog" bind 4, 4. udgave 1989, side 155-159 samt pkt. 105 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. På denne baggrund finder jeg, at måtte opretholde mine generelle bemærkninger foran s. 374, om pligten til at høre den kommunale part, også i tilfælde hvor sagen er blevet indbragt for ankestyrelsen af borgeren. Det følger heraf, at jeg ligeledes må fastholde, at ankestyrelsen i sag 53 burde have forelagt de nævnte psykologerklæringer for kommunen til udtalelse, inden ankestyrelsen traf afgørelse i sagen.

Ankestyrelsen indhentede i sag 65 telefonisk oplysning fra den kommune, hvor klienten boede, om hendes skattepligtige indkomst for 1987 samt om klientens samlever. Oplysningerne skulle bruges til ankestyrelsens vurdering af, om klienten var berettiget til friplads i daginstitution. Ankestyrelsen forelagde ikke oplysningerne for ægteparret inden afgørelsen. Ankestyrelsen ændrede ved afgørelsen kommunens og amtsankenævnets afgørelser om at afslå friplads. Ankestyrelsen underkendte derved, at kommunen og amtsankenævnet havde lagt vægt på, at familien havde en kassekredit, der blev brugt til finansiering af et stort privatforbrug. Samtidig bemærkede ankestyrelsen, at familiens skattepligtige indtægt skulle danne grundlag ved beregningen af, om der skulle ske bortfald eller nedsættelse af daginstitutionsbetalingen. Under disse omstændigheder måtte de indhentede oplysninger anses for uvæsentlige og dermed ikke omfattet af partshøringspligten i henhold til § 19, stk. 1. Hvis forholdet var det, at ankestyrelsens henvisning til at beregningen fremover måtte ske på grundlag af "familiens skattepligtige indtægt", skulle forstås som en stillingtagen fra ankestyrelsens side til, hvilken konkret indtægt fripladsspørgsmålet skulle afgøres efter, burde oplysningerne efter min mening have været forelagt til udtalelse for ægteparret, inden ankestyrelsen traf sin afgørelse. I så fald var det usikkert om ægteparret var enig i, at de af skattevæsenet oplyste tal var korrekte og dermed kunne benyttes som grundlag for fripladsberegningen.

Ankestyrelsen udtalte i skrivelsen af 19. marts 1993 følgende:

"...

Sag 65: Der var efter Ankestyrelsens opfattelse næppe tale om en lovbestemt pligt til at forelægge disse oplysninger, idet der var tale om 'autentiske' oplysninger som beskrevet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningslovens pkt. 112 og forvaltningsloven med kommentarer 1. udgave, s. 194. Ankestyrelsen har forstået denne fortolkning af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, således, at det i disse situationer er ubetænkeligt at undlade at partshøre, idet oplysningerne ikke kan bringes i tvivl.
..."

Ifølge § 19, stk. 2, nr. 1 gælder partshøringspligten i stk. 1 ikke 'hvis, det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag'. Bestemmelsen tager som anført af ankestyrelsen sigte på oplysninger af "autentisk" karakter.

I forbindelse med sag 65 ville "familiens skattepligtige indtægt" imidlertid ikke uden videre kunne anses for "autentisk", idet det ikke på forhånd kunne anses for givet, at familien

var enig i, at det var den skattepligtige indkomst for 1987, der skulle være beregningsgrundlaget. Der kunne være indtrådt sådanne ændringer i indtægtsforholdene, at beregningen efter familiens opfattelse burde ske på grundlag af den aktuelle indkomst; et synspunkt familien alene ville have anledning til at anføre, såfremt ankestyrelsen havde sendt de indhentede skatteoplysninger til partshøring. Dertil kom, at ægteparret heller ikke havde anledning til overfor ankestyrelsen, at påberåbe sig eventuel uenighed med skattevæsenets indkomsttal, når oplysningerne ikke blev forelagt. Jeg finder derfor ikke, at oplysningerne kunne undtages fra partshøring.

c) Udtalelser om retlige spørgsmål fra andre myndigheder.

Den Sociale Ankestyrelse har i mange af de undersøgte sager været i skriftlig eller telefonisk kontakt med andre myndigheder – ofte Socialministeriet eller Socialstyrelsen – vedrørende anvendelsen af det relevante retsgrundlag.

I den udstrækning sådanne udtalelser alene vedrører den abstrakte fortolkning af den omstridte regel, vedrører de ikke "sagens faktiske omstændigheder" og er således ikke omfattet af partshøringspligten i § 19, stk. 1 i forvaltningsloven.

I den udstrækning sådanne udtalelser også vedrører reglens anvendelse i den konkrete sag, som ankestyrelsen har optaget til realitetsbehandling, skal udtalelsen derimod forelægges for parten inden afgørelse træffes, medmindre udtalelsen har været uvæsentlig for ankestyrelsens afgørelse.

De fleste af de indhentede udtalelser om den retlige del af sagen har været af helt generel karakter og derfor ikke undergivet partshøringspligt.

Som eksempel kan nævnes sag 8, der handlede om hjælp til briller i henhold til § 48 og § 58 i bistandsloven. Sagen beroede på en fortolkning af § 34 i hjælpemiddelbekendtgørelsen (se s. 435). Til brug for afgørelsen indhentede ankestyrelsen en skriftlig udtalelse fra Socialministeriet om den rette fortolkning af bestemmelsen. Udtalelsen vedrørte ikke den konkrete sag.

I sag 47 indhentede Den Sociale Ankestyrelse telefonisk oplysninger fra Direktoratet for Udlændinge om praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelse og arbejdstilladelse samt retsvirkningerne af sådanne tilladelser. Disse generelle oplysninger var ikke omfattet af partshøringspligten i § 19, stk. 1.

I sag 17 forespurgte Den Sociale Ankestyrelse telefonisk Socialministeriet, om børn med cancerlidelser er omfattet af bistandslovens § 48, samt om denne bestemmelses anvendelse i forhold til § 48 a. Ministeriets svar holdt sig på det generelle plan og angik ikke den konkrete sag. Udtalelsen var ikke undergivet partshøringspligt og blev da heller ikke sendt til udtalelse hverken hos klienten eller kommunen.

I sag 75 forelå et vejledende svar fra Socialministeriet til en forening om hjælp i henhold til § 58 til tandproteser. Svaret blev ikke afgivet på baggrund af en konkret sag, men blev i sag 75 påberåbt af kommunen til støtte for klagen til Den Sociale Ankestyrelse. Socialministeriets udtalelse kunne ikke anses at vedrøre faktiske omstændigheder i denne sag og dermed heller ikke omfattet af partshøringspligt.

I sag 5 om hjælp til protesebehandling forelå bl.a. en telefonisk udtalelse fra socialstyrelsen, ikke alene om den generelle mulighed for at yde hjælp i henhold til § 58 til tandprotesen som følge af strålebehandling, men også en bemærkning om, at der ikke burde ydes hjælp i den sag, som havde givet ankestyrelsen anledning til at spørge. Denne udtalelse indeholdt således en kvalifikation af den foreliggende sag og burde efter min mening have været sendt til partshøring.

Det samme gjaldt den del af en udtalelse i sag 47 fra Direktoratet for Udlændinge, hvori direktoratets medarbejder gav udtryk for, at klienten ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet og derfor ikke var berettiget til hjælp i henhold til bistandsloven.

Ankestyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1993 erklæret sig enig i, "at disse udtalelser skal forelægges, når de udtaler sig om den konkrete sag". Samtidig har ankestyrelsen oplyst, at der fremover vil blive partshørt efter de retningslinier, der er anført ovenfor. Ankestyrelsen har desuden udvidet partshøringen, idet speciallægeerklæringer, der indhentes af ankestyrelsen, altid forelægges for parten, uanset om betingelserne i § 19, stk. 1, direkte er opfyldt.

Endelig har Den Sociale Ankestyrelse oplyst, at styrelsen er opmærksom på, at jeg har underrettet Socialministeriet om mine foreløbige bemærkninger om kommuners partsstatus. Ankestyrelsen vil tage spørgsmålet op med ministeriet i lyset af mine bemærkninger samt af

min henstilling i skrivelse af 24. januar 1991 om at tage initiativ til, at der tilvejebringes en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet om kommuners klageret i sociale sager.

Jeg tager til efterretning, at Den Sociale Ankestyrelse fremover vil indrette styrelsens praksis efter de retningslinier, jeg har anført ovenfor.

Samtidig udbeder jeg mig fortsat underretning om, hvad der videre sker vedrørende afklaring af kommunernes partsstatus.

3) *Sammenfatning.*

Fremstillingen ovenfor gengiver de typer af tilsidesættelser af den pligt til partshøring, som følger af § 19, stk. 1, samt af officialprincippet, som er fundet i forbindelse med undersøgelsen. Det er imidlertid ikke anset for påkrævet af foretage en udtømmende kortlægning af i hvilke sager, der er fundet partshøringsfejl m.v. eller en beskrivelse af samtlige de konstaterede fejl.

De gennemgåede sager samt Den Sociale Ankestyrelses udtalelse af 19. marts 1993 viser, at ankestyrelsen ikke havde tilrettelagt sagsbehandlingen på en sådan måde, at det skabte sikkerhed for en overholdelse af partshøringsforpligtelserne. Den manglende indretning herpå viste sig både ved, at klagen ikke sendes til høring hos modparten, samt ved, at det ikke i et eneste tilfælde var konstateret, at nye faktiske oplysninger eller udefra kommende retlige vurderinger af den konkrete sag var blevet forelagt den part, som disse oplysninger var til ugunst for.

Denne manglende tilrettelæggelse af en procedure, der sikrer en nøje overholdelse af § 19, stk. 1, m.v., finder jeg beklagelig. Da ankestyrelsen har oplyst, at den allerede har ændret sine sagsbehandlingsrutiner således, at det sikres, at der foretages partshøring i overensstemmelse med de nævnte regler, finder jeg ikke grundlag for at foretage videre. Jeg har udbedt mig underretning om de skridt til yderligere ændring af ankestyrelsens sagsbehandling, ankestyrelsen har oplyst, vil blive foretaget.

Det tilføjes, at jeg er opmærksom på, at de undersøgte sager oftest har drejet sig om generelle juridiske problemer, og at ankestyrelsen derfor har kunnet afgøre sagen på i alt væsentligt det samme retlige eller faktiske grundlag som det sociale ankenævn. I de fleste af de undersøgte sager, har der således ikke foreligget nye retlige eller faktiske oplysninger og dermed heller ikke pligt til partshøring.

D) *Begrundelse.*

1) *Begrundelsespligtens indhold.*

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. I Den Sociale Ankestyrelses klagesager vil der altid være to parter, den private klient og kommunen. Antages det, at kommunen alene har partsstatus, såfremt sagen er blevet indbragt for ankestyrelsen af kommunen, stemmer det bedst med god forvaltningsskik, at afgørelsen ledsages af en begrundelse, hvis den går kommunen imod. Derfor, og idet afgørelserne meddeles skriftligt, vil der stort set altid over for den ene eller over for begge parter i sagen være pligt til, i henhold til forvaltningsloven, at begrunde den trufne afgørelse.

Ifølge § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse skal ankestyrelsens afgørelse udfærdiges skriftligt og skal være ledsaget en begrundelse. Denne pligt til begrundelse har ingen selvstændig betydning ved siden af forvaltningslovens begrundelsesregler, bortset fra at det udtrykkeligt er bestemt, at afgørelsen skal være skriftlig.

Forvaltningslovens § 24 angiver de nærmere krav til en begrundelses indhold – krav, der hver for sig og i samspil tjener det formål at bibringe parten en forståelse af, hvorfor myndigheden på det foreliggende faktiske og retlige grundlag har truffet den pågældende afgørelse. Begrundelsen vil samtidig give parten et grundlag for at tage stilling til en eventuel klage over afgørelsen.

Afgørelserne skal ifølge forvaltningslovens § 24 indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Hvis en afgørelse forudsætter stillingtagen til et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål, skal begrundelsen tillige indeholde en redegørelse for fortolkningen af den anvendte bestemmelse. Er den anvendte fortolkning almindeligt anerkendt, kan det være tilstrækkeligt at henvise til en offentligt tilgængelig praksis. Retsreglen kan enten citeres i afgørelsen eller optrykkes eller vedlægges; udtrykket "henvisning til" skal opfattes som et krav om en præcis angivelse af, hvilken nærmere del (paragraf, stk. og eventuelt num-

mer eller litra), der er anvendt som hjemmel ved afgørelsen.

Hvis afgørelsen beror på et skøn, vil en henvisning alene til en retsregel sjældent give megen vejledning om baggrunden for den trufne afgørelse. Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, kræves ved skønsmæssige afgørelser tillige, at begrundelsen indeholder en redegørelse for de hovedhensyn, der har været bestemmende ved skønsudøvelsen. Hvis der til grund for skønsudøvelsen foreligger en praksis, vil det være tilstrækkeligt at henvise til denne praksis, i det omfang den er dækkende for det foreliggende tilfælde. I andre tilfælde må kravet om angivelse af hovedhensyn opfattes mere konkret som et krav om angivelse af de hensyn, der netop i det foreliggende tilfælde har været afgørende.

Det er i ombudsmandspraksis endvidere antaget, at myndigheden udtrykkeligt skal tage stilling til anbringender fra parten, såfremt parten har tillagt anbringendet væsentlig vægt, og det desuden må betragtes som relevant for sagen.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal en begrundelse om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Hvis sagens faktiske omstændigheder er parterne bekendt, enten fordi parten selv har bragt oplysningerne ind i sagen, eller fordi partshøringsforpligtelsen fuldt ud er efterlevet, vil behovet efter § 24, stk. 2, være mindre. Bestemmelsen har sin særlige relevans i de situationer, hvor partens kendskab til myndighedens beslutningsgrundlag er usikkert, samt i de situationer, hvor det faktiske beslutningsgrundlag er omtvistet. Foreligger der i sagen modstridende sagkyndige erklæringer, indebærer begrundelsespligten, at myndigheden angiver, hvilken erklæring der er tillagt vægt ved afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan kravene til en begrundelses indhold 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. En sådan begrænsning af begrundelsespligten kan kun ske i ganske særlige tilfælde.

Begrundelsen for afgørelsen skal være korrekt og dækkende i den forstand, at den skal angive dels de retsregler, dels de faktiske omstændigheder, der reelt har været afgørelsens grundlag. Endvidere skal begrundelsen fremtræde som et dækkende udtryk for de faktiske forhold og overvejelser, der har ført til indholdet af den trufne afgørelse.

2) *Undersøgelsens resultater.*

a) Tilfredsstillende begrundelser.

I de fleste af de undersøgte sager har afgørelsen været ledsaget af en begrundelse, der er i overensstemmelse med kravene i forvaltningslovens § 24. Nogle eksempler kan nævnes.

I sag 17 havde et ægtepar, M og H, med 2 børn søgt om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til M samt dækning af hans transportudgifter i forbindelse med, at den ældste søn, der havde knoglemarvskræft, var til kemoterapibehandling, samt i forbindelse med en operation. De tilsvarende udgifter for H var dækket af kommunen. Ankestyrelsen ændrede kommunens afgørelse og begrundede afgørelsen således:

„...

Lovgrundlaget ved ankestyrelsens behandling af sagen har været bistandslovens § 48, stk. 1, samt pkt. 17, 20 og 29 i Socialministeriets vejledning af 3. juli 1987 om hjælp efter bistandslovens § 48.

...

AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder, at hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste og transportudgifter i forbindelse med ledsagelse af et handicappet barn til behandling eller under barnets indlæggelse på sygehus, hvor det er nødvendigt, at forældrene er til stede på grund af alvorlig sygdom hos barnet, kan ydes til begge forældre, når det af hensyn til barnet er nødvendigt, at begge forældre er til stede.

Ankestyrelsen er imidlertid enig med amtsankenævnet i, at det ikke kan pålægges Kommunalbestyrelsen i (X) Kommune at yde yderligere hjælp til dækning af Deres mands udgifter til tabt arbejdsfortjeneste og transport i forbindelse med ...'s indlæggelse til operation i april 1989 og den forudgående kemoterapi.

Ankestyrelsen har herved som nævnet lagt vægt på oplysningerne om indlæggelsesperiodens omfang og varighed sammenholdt med den hjælp, der er ydet Dem til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Ankestyrelsen tiltræder således denne del af amtsankenævnets afgørelse.

Ankestyrelsen finder derimod, at ekstraudgifterne til pasning af Deres datter . . . i de perioder, hvor De har været fraværende fra hjemmet på grund af . . .'s indlæggelser, er en nødvendig merudgift, som kan dækkes efter bistandslovens § 48.

Ankestyrelsen har derfor hjemvist sagen til (X) Kommune til beregning af hjælp til dækning af denne udgift."

Sag 34 vedrørte også hjælp i henhold til § 48 – nemlig til den del af udgifterne til et blodsukkermåleapparat, som ikke dækkes efter bistandslovens § 58. Afgørelsens begrundelse var formuleret således:

". . .

I Socialministeriets vejledning af 3. juli 1987 om hjælp efter bistandslovens § 48 hedder det i punkt 35 blandt andet, at hjælp til dækning af udgifter til behandlingsredskaber og tekniske hjælpemidler ikke kan ydes efter § 48. Det hedder endvidere, at hjælpemidler ydes efter § 58, og at udgifter til behandlingsredskaber afholdes af sygehusvæsenet. Med hensyn til afgrænsningen af behandlingsredskaber i forhold til hjælpemidler henvises til Indenrigsministeriets cirkulære af 20. februar 1975.

. . .

AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder, at den del af udgiften til blodsukkermåleapparatet, der ikke dækkes efter bistandslovens § 58, må anses for at være en nødvendig merudgift ved (M)'s forsørgelse af sønnen i hjemmet.

Ved vurderingen af, om der er tale om en nødvendig udgift har man lagt vægt på, at blodsukkermåleapparat med virkning fra 1. juli 1988 er medtaget i hjælpemiddelbekendtgørelsen.

Ankestyrelsen finder således ikke, at det forhold, at der ydes delvis hjælp efter bistandslovens § 58, udelukker, at der også ydes hjælp efter bistandslovens § 48.

Ankestyrelsen tiltræder således Amtsankenævnets afgørelse af 22. marts 1990."

Sag 33 vedrørte spørgsmålet om fordelingen af den reduktion af den samlede kontanthjælp, der følger af bistandslovens § 37, stk. 5, på de enkelte poster i hjælpen. Ankestyrelsens afgørelse havde følgende indhold:

". . .

Lovgrundlaget for afgørelsen er bistandslovens § 37, og pkt. 7 i Socialministeriets vejledning om kontanthjælp efter bistandsloven.

. . .

AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder, at der som udgangspunkt må foretages en forholdsmæssig reduktion af samtlige poster i den udmålte kontanthjælp, når denne overstiger den hjælp, som efter § 37, stk. 5 højst kan udbetales.

Ved reduktion i (M)'s hjælp til dækning af hans bidragsforpligtelser bør der dog levnes ham et beløb til dækning af hans boligudgifter og underhold, svarende til boligtillægget og den nedsatte grundydelse efter bistandslovens § 37, stk. 2, 5. pkt.

Ankestyrelsen tiltræder således amtsankenævnets afgørelse af 22. februar 1990."

I sag 43 var spørgsmålet, om der kunne ydes hjælp i henhold til § 58 i bistandsloven til bidfunktionsbehandling. Det mente ankestyrelsen ikke og begrundede afgørelsen således:

". . .

AFGØRELSE

Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt de tandlægelige oplysninger til grund, hvorefter lidelsen er afhjulpet ved en bidfunktionsbehandling og ikke ved proteser.

Ankestyrelsen finder ikke, at der er hjemmel i bistandslovens § 58 til at yde hjælp til den ansøgte bidfunktionsbehandling, herunder den anvendte bideskinne, der efter praksis betragtes som et behandlingsredskab og ikke som et hjælpemiddel.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at der ikke er tale om hjælpemidler, men om behandling og behandlingsudgifter, der ikke er omfattet af bistandslovens § 58 eller den med hjemmel heri udstedte hjælpemiddelbekendtgørelse.

. . ."

Det principielle spørgsmål i sag 44 omhandlede rækkevidden af § 18, stk. 3, i lov om børnetilskud, hvorefter kommunerne har ret til efter forskudsvis udbetaling af børnebidrag, at ind-

træde i den bidragsforpligtedes ret til overskydende skat. Spørgsmålet var, om indtrædelsesretten også omfattede overskydende moms. Ankestyrelsen fandt, at dette ikke var tilfældet. Afgørelsen var formuleret således:

"...

I lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag § 18, stk. 3, er det fastsat, at:

når bidrag er udbetalt forskudsvis indtræder kommunalbestyrelsen for et beløb, der svarer til det skyldige bidrag i den bidragsforpligtedes ret til udbetaling af overskydende skat med godtgørelse og renter samt tilbagebetaling efter kildeskattelovens § 55.

...

AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder ikke, at (X) Kommune har været berettiget til at foretage modregning for skyldigt børnebidrag i momstilgodehavende, som De ville være berettiget til at få tilbagebetalt i april 1989.

Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt til grund, at reglen i § 18, stk. 3, i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag tager sigte på overskydende skat, og den giver ikke ret til at indtræde i retten til udbetaling af for meget indbetalt moms.

Ankestyrelsen har heller ikke fundet, at der i øvrigt har været grundlag for at foretage modregning.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at den indgåede afdragsaftale har været overholdt, og at (X) Kommune ikke har godtgjort, at der ved indgåelsen af afdragsaftalen blev taget forbehold om modregning fra kommunens side.

Ankestyrelsen ændrer således Amtsankenævnets afgørelse af 1. maj 1990."

Også sag 50 handlede om en modregningslignende situation, nemlig om der i udbetaling af en social pension med tilbagevirkende kraft fra ansøgningstidspunktet kunne foretages en afkortning svarende til det beløb, pensionisten i en del af perioden havde fået udbetalt som forskud på pensionen. Forskuddet var udbetalt med henblik på højeste pension, mens tilkendelsen lød på mellemste pension og forskuddet dækkede en kortere periode end tiden fra ansøgningen til tilkendelsen. Ankestyrelsen anerkendte modregningen med følgende begrundelse:

"Ankestyrelsen finder, at der efter bestemmelsen i § 35, stk. 2 i lov om social pension kan ske afkortning i den tilkendte mellemste førtidspension for det i tiden fra 1. februar 1989 til 30. juni 1989 ydede forskud på højeste førtidspension.

Ankestyrelsen finder endvidere, at der efter denne bestemmelse kan ske afkortning i den tilkendte invaliditetsydelse og mellemste førtidspension for ansøgningsperioden fra 1. december 1987 til 31. januar 1989 for den resterende del af det i tiden fra 1. februar 1989 til 30. juni 1989 ydede forskud på højeste førtidspension (erhvervsudygtighedsbeløbet) og for bistandstillægget.

Ankestyrelsen finder, at de udbetalte forskud på pension og tillæg må betragtes som foreløbigt udbetalte à contobeløb, og at bestemmelsen i pensionslovens § 35, stk. 2, på denne baggrund giver hjemmel til at foretage afkortning ubundet af de forskellige formål med ydelsesbestanddelene og ubundet af periodespørgsmål.

Ankestyrelsen tiltræder således Amtsankenævnets afgørelse af 1. juni 1990."

Sag 87 angik beregning af hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til en mor med tvillinger, hvor den ene datter var multihandicappet, og den anden havde flere mindre handicaps. De to børn var i daginstitution, og udgiften blev betalt af kommunen. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at der i den samlede hjælp i henhold til § 48 kunne fratrækkes et beløb svarende til normal dagpasning. Ankestyrelsen anførte:

"Ankestyrelsen finder ikke, at der ved beregningen af kompensationsbeløbet efter bistandslovens § 48, stk. 1, skal fradrages et beløb svarende til udgiften til normal dagpasning.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at pasning af Deres handicappede tvillingedøtre kunne ske uden udgift for Dem. Reelt er der således ikke tale om en besparelse for Dem.

Ankestyrelsen ændrer således Amtsankenævnets afgørelse af 20. december 1990."

b) Manglende angivelse af regelgrundlaget.

Ankestyrelsen har generelt tilrettelagt arbejdet med udarbejdelse af de afsluttende skrivelser således, at det som et fast led i styrelsens afsluttende skrivelser angives, hvad retsgrundla-

get har været. I overensstemmelse hermed indeholder alle de undersøgte afgørelser en henvisning til den lov og den eller de §§ i loven, der har været anvendt. Er afgørelsen truffet på grundlag af en bekendtgørelse, henvises til denne og den relevante § i bekendtgørelsen. I øvrigt angives hyppigt desuden, hvilke cirkulærebestemmelser eller afsnit i ministerielle vejledninger, der har været inddraget i sagsbehandlingen.

I sag 42 var henvisningen til det benyttede retsgrundlag ikke tilstrækkelig præcis og dermed ikke i fuld overensstemmelse med § 24 i forvaltningsloven.

Sag 60 vedrørte beregningen af hjælp til et ægtepar M og H. M var mindreårig og modtog hjælp til gymnasieuddannelse i henhold til den dagældende § 42. Sagen drejede sig om, hvorvidt hjælpen til H kunne reduceres med et fiktivt beløb på 3.965 kr. svarende til den støtte, han kunne have fået i SU, hvis han havde været fyldt 18 år. Lovgrundlaget blev angivet som "§§ 6, 37, 38 og 40 i lov om social bistand". Denne henvisning er for generel og upræcis til at opfylde lovhenvisningskravet i § 24, stk. 1, i forvaltningsloven.

c) Manglende sagsfremstilling.

I to sager – 18 og 20 – må begrundelsen anses for ufuldstændig, fordi sagsfremstillingen i den afsluttende skrivelse ikke var tilstrækkeligt dækkende i beskrivelsen af den sociale situation, der havde udløst hjælp.

Sag 18 drejede sig om omregning af hjælpmodtagerens "hidtidige polske indkomst til danske forhold". Af skrivelsen fremgik, at klienten var en polsk kvinde, der var gift her i landet og som modtog hjælp i henhold til § 37 i bistandsloven. Af amtsankenævnets afgørelse sås, at kvinden var 37 år, at hun havde et særbarn på 17 år, at hun og manden havde et knap 1 år gammelt barn, og at hun var højgravid, at hun fik hjælp i henhold til § 42, samt at hendes indkomst i Polen stammede fra arbejde som sygeplejerske og læge. Af referatet fra ankestyrelsens møde fremgik yderligere, at en beregning af hjælp til familien efter de pr. 1. april 1990 ikrafttrådte regler udgjorde 12.230 kr. mdl., og at en manglende omregning af hendes polske indtægt til danske forhold førte til, at ægteparrets hjælp blev reduceret til grænsebeløbet, 10.400 kr. mdl. Disse oplysninger, især de sidste, var efter min mening helt afgørende for at beskrive det problem, som ankestyrelsen skulle tage stilling til, og dermed også for at forstå baggrunden for den trufne afgørelse.

I skrivelsen henvistes til amtsankenævnets skrivelse, som indeholdt en mere fyldestgørende beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder end ankestyrelsens skrivelse. En sådan henvisning kan dog efter min mening ikke anses for tilstrækkelig til at opfylde begrundelseskravet i en sag som den foreliggende. Jeg sigter herved til, at sagen i lighed med de øvrige undersøgte sager havde principiel karakter, og at det i sådanne sager må sikres, at ankestyrelsens skrivelse fremstår som en selvstændig redegørelse for den pågældende sag.

Havde amtsankenævnets skrivelse været vedhæftet ankestyrelsens skrivelse – forudsat at amtsankenævnets sagsfremstilling var fyldestgørende og dækkende – havde denne del af begrundelseskravet været opfyldt. Som anført kunne den blotte henvisning til amtsankenævnets afgørelse ikke anses for tilstrækkelig i denne henseende.

Den Sociale Ankestyrelse har i skrivelsen af 19. marts 1993 oplyst, at ankestyrelsen nu har forladt den fremgangsmåde, at henvise til nævnets afgørelse. Det er nu ankestyrelsens praksis, at afgørelserne udformes, således at de kan stå alene.

I sag 20 savnedes i ankestyrelsens afgørelse en selvstændig og samlet gennemgang af forløbet af den konkrete sag, der var til behandling. I stedet henvistes til amtsankenævnets skrivelse, som indeholdt en egentlig sagsfremstilling. Også i denne sag havde det efter min mening været bedst stemmende med kravet i § 24, stk. 1, 2. pkt., om ankestyrelsen selv havde udarbejdet en sagsfremstilling eller havde vedhæftet amtsankenævnets skrivelse.

d) Referat af praksis.

I den udstrækning vejledninger eller skrivelser fra Socialministeriet eller tidligere principielle afgørelser fra ankestyrelsen har været inddraget i forbindelse med behandlingen af en sag og tillagt væsentlig betydning for den trufne afgørelse, skal afgørelsen, som anført foran, indeholde en - kortfattet – angivelse af praksis, eventuelt i form af en henvisning til relevante afsnit i vejledninger eller cirkulærer.

I 20 sager enten savnedes en sådan angivelse helt, eller henvisningen var så kortfattet, at be-

tydningen af praksis for afgørelsens udfald ikke trådte tilstrækkelig tydeligt frem.

I sag 6 fandt Den Sociale Ankestyrelse ikke, at en mindreårig pige, der havde taget ophold hos nogle venner, var selvstændigt berettiget til hjælp. Afgørelsen indeholdt en henvisning til de relevante lovbestemmelser i bistandsloven, men ikke til de to SM-afgørelser (SM 0-76-87 og SM 0-19-89), som ankestyrelsen havde lagt vægt på ved afgørelsen.

Sag 15 vedrørte hjælp i henhold til § 58 til en tandprotese efter en cysteoperation. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at udgiften kunne ydes i henhold til § 58, og lagde hermed vægt på, at der var tale om en situation, hvor en pludselig og direkte påvirkning af tyggeorganet nødvendiggjorde tandprotese. Dermed fulgte ankestyrelsen en opfattelse af § 10 i hjælpemiddelbekendtgørelsen, som fremgik dels af socialstyrelsens vejledning nr. 1 af 11. juni 1988 om ydelse af hjælpemidler efter § 58, dels af fire vejledende udtalelser fra socialstyrelsen som svar på henvendelser i andre sager. Denne praksis burde have været angivet som et led i begrundelsen.

Sag 23 angik refusion af udgifter i forbindelse med, at en klient flyttede fra en kommune til en anden. Det centrale problem var om klient A havde fået ophold på en "institution" i den forstand, udtrykket er anvendt i § 11 i bistandsloven, samt om der forelå "medvirken fra en offentlig myndighed" til opholdet. Ved ankestyrelsens afgørelse blev der ved vurderingen af disse spørgsmål lagt væsentlig vægt på administrativ praksis dels 3 SM-afgørelser (SM 0-73-85, SM 0-18-86 og SM 0-44-87), dels Socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 20. Der burde i den afsluttende skrivelse være henvist ikke alene til cirkulærebestemmelsen, men også til SM-afgørelserne.

Praksis var også udslagsgivende for, at ankestyrelsen i sag 24 fandt, at der kunne ydes hjælp i henhold til bistandsloven til dækning af udgifterne ved H's ophold i Berlin under ægtefællens sygebehandling dér. De relevante SM-afgørelser (SM 0-74-86 og SM 0-45-90) burde have været nævnt i afgørelsen.

Også i sagerne 29, 30, 36, 41, 47, 58, 62, 64, 65, 74, 77, 78, 79, 92, 93 og 98 byggede ankestyrelsens retsopfattelse enten på principielle afgørelser fra ankestyrelsen selv eller på oplysninger om praksis, således som der er redegjort for den i vejledninger eller cirkulærer, uden at praksis blev angivet i begrundelsen.

Ankestyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1993 erklæret sig enig i, at afgørelserne i mange af de nævnte tilfælde kunne være forbedrede gennem en henvisning til praksis, vejledende udtalelser og lignende. Ankestyrelsen har samtidig meddelt, at styrelsen vil arbejde på forbedringer på dette punkt i forbindelse med de generelle bestræbelser på en højnelse af kvaliteten. Styrelsen tilføjede, "at der i det igangværende arbejde med standardbegrundelser vil blive taget højde for, at der i størst muligt omfang henvises til praksis, således som den bl.a. er kommet til udtryk i Sociale Meddelelser".

e) Stillingtagen til partsanbringender.

I flere af de undersøgte sager havde enten kommunen eller klienten påberåbt sig et særligt juridisk synspunkt, som for så vidt var relevant for ankestyrelsens bedømmelse af sagen. Som anført følger det af § 24 i forvaltningsloven, at myndigheden i begrundelsen for afgørelsen bør forholde sig til sådanne partsanbringender. I 3 af de undersøgte sager var begrundelsen mangelfuld, fordi der ikke var taget udtrykkelig stilling til anbringendet.

I sag 2 gjorde klageren bl.a. gældende, at X Kommune havde beregnet hans hjælp i henhold til § 42 i bistandsloven forkert for så vidt angik den del af hjælpen, der tjente til supplement til klagerens ægtefælles indkomst. Som følge af, at ægtefællens skattefrikort ikke var blevet ændret, var der opstået en restskat hos hende på 16.506 kr. Dette beløb ønskede klageren, at kommunen dækkede som en efterbetaling af hjælp i henhold til § 42. Dette anbringende undlod ankestyrelsen helt at tage stilling til, idet kommunen blot definerede klagerens ansøgning som en anmodning om hjælp til dækning af restskat i henhold til bistandslovens § 46.

I sag 21 havde et ægtepar med et barn, der led af Minimal Brain Damage, søgt om dækning af udgifter til dækning af deltagelse i et kursus for forældre med MBD-børn ikke alene for forældrene selv, men også for det handicappede barn selv og dennes lillebror. I klagen gjorde ægteparret særskilt gældende, at det var vigtigt, at hele familien deltog i kurset, samt at flertallet på kurset havde fået dækket udgifterne for hele familiens deltagelse. Den Sociale Ankestyrelse henviste i begrundelsen for at til-

træde afslaget til "de foreliggende oplysninger om kursets indhold" og tog således ikke stilling til klagernes anbringende om forskelsbehandling.

I sag 22 var det principielle problem, om indtægt erhvervet ved beskyttet beskæftigelse på en revalideringsinstitution kunne betragtes som en arbejdsindtægt, og om der derfor kunne bortses fra 1.000 kr. pr. måned ved udmåling af bistandshjælp, jf. § 38, stk. 5 i bistandsloven. I klagen gjorde klienten gældende, at hun betalte skat, ATP og uddannelsesbidrag af indtægten. Dette argument burde ankestyrelsen have kommenteret.

Den Sociale Ankestyrelse har i udtalelsen af 19. marts 1993 tilsluttet sig betydningen af, at der tages stilling til partsanbringender og oplyst, at det i kvalitetsmålingsprojektet tillægges "endog stor betydning, om der i afgørelsen findes en sådan stillingtagen til partens anbringender".

f) Undladt begrundelse.

I sag 6 blev Den Sociale Ankestyrelses afgørelse alene sendt til kommunen, der havde klaget, og ikke til klienten, som af amtsankenævnet var blevet anset for berettiget til kontanthjælp. Ankestyrelsen ændrede denne afgørelse – men uden at klienten fik meddelelse herom, endsige en begrundelse for afgørelsen.

Om denne sag har Den Sociale Ankestyrelse i udtalelsen af 19. marts 1993 bemærket følgende:

"...

Ombudsmanden nævner en enkelt sag, sag 6, under overskriften undladt begrundelse. Ankestyrelsen kan ikke tilslutte sig, at afgørelsen ikke er begrundet. Afgørelsen var stilet til (X) Kommune, der havde påklaget Amtsankenævnets afgørelse om kontanthjælp til en ung pige, og Ankestyrelsen finder, at begrundelsen fuldt ud opfylder forvaltningslovens krav.

Derimod må det naturligvis erkendes at være en fejl, som også nævnt ovenfor under bemærkningerne til pkt. A, at hverken den unge pige eller hendes repræsentant fik tilsendt afgørelsen - også selv om afgørelsen næppe kunne have større praktisk betydning for hende, da den vedrørte en periode, før hun fyldte 18 år, og da der ikke skulle ske tilbagebetaling af modtagne ydelser.

..."

Det forhold, at afgørelsen hverken blev sendt til klienten eller dennes repræsentant, var efter min mening ensbetydende med, at der heller ikke blev meddelt parten en begrundelse for den for hende bebyrdende afgørelse. Derfor finder jeg at måtte fastholde min kritik af denne afgørelse. Det er korrekt, som anført af ankestyrelsen, at der i forhold til kommunen blev udfærdiget og tilsendt en begrundelse. Begrundelsen i denne skrivelse opfyldte i alt væsentligt kravet i § 24, stk. 1 med hensyn til begrundelsens indhold. Jeg skal dog pege på, at den afsluttende skrivelse savnede en henvisning til de to SM-afgørelser, som ankestyrelsen havde lagt vægt på ved afgørelsen, jf. s. 383.

3) *Konklusion.*

Langt de fleste af de undersøgte afgørelser indeholdt en begrundelse som foreskrevet i ankestyrelseslovens § 10 samt forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I en enkelt sag fik klienten ikke besked om den trufne afgørelse og dermed heller ikke en forklaring på, at amtsankenævnets afgørelse var blevet ændret til skade for klienten.

I 26 af sagerne var begrundelsen ufyldestgørende enten fordi retsgrundlaget var angivet upræcist, sagsfremstillingen ufuldstændig, henvisning til hovedhensyn eller bemærkninger om relevante partsanbringender udeladt eller fordi, der ikke blev henvist til relevant administrativ praksis.

De fundne begrundelsesfejl giver ikke anledning til generelle betænkeligheder, idet hovedparten af fejlene har drejet sig om enkelte elementer i begrundelsen. Fejlene og deres antal må dog ses i sammenhæng med, at der er tale om principielle afgørelser, dvs. afgørelser, der forudsættes at være praksisdannende. Afgørelserne skal ikke alene kunne læses og forstås af sagens parter, men bliver også i et vist omfang offentliggjort som SM-udtalelser. Det er derfor særligt vigtigt, at begrundelsen for afgørelsen formuleres med omhu, og navnlig, at alle relevante synspunkter for afgørelsen kommer frem i den afsluttende skrivelse.

Ankestyrelsen har i skrivelsen af 19. marts 1993 fremsat følgende generelle bemærkninger vedrørende mine foreløbige konklusioner med hensyn til efterlevelsen af begrundelsespligten:

"...

Ankestyrelsen er enig i, at det ikke mindst i de principielle afgørelser er vigtigt, at der findes en fyldestgørende begrundelse af hensyn til den vejledende funktion disse afgørelser har. Dette skal også ses på baggrund af, at Ankestyrelsen fra 1. januar 1992 har fået tillagt en helt central rolle som praksiskoordinerende myndighed. Ankestyrelsen har desuden været meget opmærksom på dette i forbindelse med iværksættelsen af organisationsudviklingsprojektet.

Den udarbejdede handlingsplan indebærer f.eks., at der er sket en styrkelse af det faglige niveau gennem en specialisering af de enkelte enheder. Det betyder bl.a., at de principielle sager altid behandles af en enhed, som er specialist på netop det lovområde, sagen drejer sig om.

Som tidligere nævnt har Ankestyrelsen allerede i nogen tid arbejdet på at forbedre begrundelserne, hvilket gælder for alle sagskategorier, som styrelsen behandler, og såvel for principielle som for ikke-principielle. For nogle af de forhold, der af ombudsmanden er påpeget som mangelfulde, gælder det således, at der allerede er indført ændrede fremgangsmåder, jf. nedenfor.

Dette arbejde fortsættes i organisationsudviklingsprojektet, hvor der er lagt særlig vægt på kvalitetsforbedring. Heri ligger bl.a., at en afgørelse altid skal være velbegrundet, og at modtageren uden besvær skal kunne forstå, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

..."

Jeg har taget de citerede oplysninger til efterretning og samtidig noteret mig, at ankestyrelsen på alle de punkter, hvor der er peget på afvigelser af generel karakter fra begrundelsespligten, enten har ændret eller er i færd med at forberede ændringer i praksis.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der yderligere sker med hensyn til ændringen af ankestyrelsens begrundelsespraksis. Derudover har jeg ikke fundet det påkrævet at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

E) *Tavshedspligt.*

1) *Tavshedspligtens indhold.*

Den Sociale Ankestyrelse er omfattet af tavshedspligtsreglerne i straffelovens § 152 til 152 f, kapitel 8 i forvaltningsloven, samt § 12 i lov om den Sociale Ankestyrelse.

Straffelovens regler forbyder uberettiget *videregivelse* af fortrolige oplysninger.

§ 27 i forvaltningsloven indeholder en nærmere afgrænsning af, hvilke oplysninger der må anses for tavshedsbelagte. De øvrige bestemmelser i forvaltningslovens kapitel 8 regulerer myndighedernes anvendelse af fortrolige oplysninger.

Hovedprincippet er indeholdt i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

I øvrigt sondrer loven mellem oplysninger om *"enkeltpersoners rent private forhold"* og *"andre fortrolige oplysninger"*. Den første kategori af oplysninger må ifølge § 28, stk. 1, ikke videregives fra en forvaltningsmyndighed til en anden. Herfra gælder ifølge § 28, stk. 2, følgende undtagelser:

"Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver."

I sager, der rejses ved ansøgning, må denne type oplysninger ifølge § 29 ikke "indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed". § 29, stk. 2, indeholder følgende bestemmelser:

"Bestemmelsen i stk. 1, gælder ikke, hvis

1) ansøgeren har givet samtykke hertil
2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller
3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger hensynet til ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes."

Denne bestemmelse gælder også ankestyrelsens behandling af ansøgningssager.

Andre fortrolige oplysninger kan ifølge § 28, stk. 3, videregives til en anden forvaltningsmyndighed i samme udstrækning som efter stk. 2, samt herudover "når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe".

Endelig er det i § 31 bestemt, at i det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden myndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for den anden myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Denne *videregivelsespligt* gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører den afgivende myndighed et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne, jf. § 31, stk. 2.

Forvaltningslovens videregivelsesregler omhandler alene udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder eller inden for en forvaltningsmyndighed. Uden for loven falder bl.a. offentlige forvaltningsmyndigheders udveksling af oplysninger med *privatpersoner* eller private virksomheder.

Forvaltningslovens videregivelse af fortrolige oplysninger i disse relationer må imidlertid bedømmes på grundlag af de almindelige principper i tavshedspligtsbestemmelserne i forvaltningslovens § 27 og i straffelovens § 152 eller specielle tavshedsforskrifter i den udstrækning, der foreligger sådanne. Herefter er det afgørende, om videregivelsen kan anses for "berettiget". Ved udfyldningen af denne retlige standard må forvaltningslovens kapitel 8 tillægges en vis normerende virkning.

Et hovedsigte med tavshedspligtsreglerne er, at oplysninger, som offentlige myndigheder bliver bekendt med som et led i varetagelsen af deres opgaver, ikke bliver røbet over for almenheden eller uvedkommende privatpersoner. I almindelighed er sådanne videregivelser derfor uberettigede. Hvor videregivelsen sker i forbindelse med, at private udfører opgaver af offentlig eller halvoffentlig karakter, er den mindre betænkelig. Er modtageren af oplysningerne desuden omfattet af tavshedspligtsregler, der er beslægtet med dem, der gælder for offentlige myndigheder, får situationen en betydelig lighed med de situationer, der er omfattet af forvaltningslovens § 28 og må efter omstændighederne kunne accepteres, såfremt forvaltningen ville være berettiget til at udlevere de samme oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Udlevering af fortrolige oplysninger til private vil således i almindelighed kun være lovlig, hvis den, oplysningerne vedrører, har givet samtykke hertil.

Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger *inden for den enkelte forvaltning* er kun delvist reguleret i forvaltningsloven - jf. §§ 29 og 32. Sådanne videregivelser kan også være uberettigede og i strid med straffelovens § 152. Det er dog klart, at adgangen til denne form for videregivelse er forholdsvis vid, og at den som hovedregel må anses for berettiget, såfremt den, der modtager oplysningerne, har en klar og saglig interesse heri.

2) *Undersøgelsens resultater.*

a) Videregivelse af fortrolige oplysninger.

I sag 8 indhentede Den Sociale Ankestyrelse en udtalelse fra en øjenlæge om det forhold, at hjælpemiddelbekendtgørelsen var udvidet til også at omfatte "forskellig optisk styrke på øjnene", betød, at ankestyrelsen burde ændre sin praksis, hvorefter hjælp til brilleglas hidtil var blevet ydet på grundlag af styrken i de briller, der udskrives recept til. Vedlagt høringsskrivelsen fulgte en kopi af ankestyrelsens sag, dvs. sagens akter samlet i kopi med henblik på forelæggelse i ankemøde. Denne videregivelse må anses for intern, idet den pågældende øjenlæge samtidig var ankestyrelsens lægekonsulent og i denne egenskab en del af ankestyrelsens egen organisation. Ankestyrelsen forelagde imidlertid også sagen for en privat øjenlæge med henblik på undersøgelse af den pågældende klient. I denne forbindelse vedlagde ankestyrelsen også sagens akter. Denne videregivelse skete uden samtykke fra klienten og ville ikke have været hjemlet i § 28, stk. 2, i øvrigt, såfremt den var sket til en anden offentlig forvaltningsmyndighed. På denne baggrund må det endvidere anses for uberettiget, at samtlige akter blev videregivet til en privatpraktiserende øjenlæge.

Problemet i sag 14 var, om en klient, der havde fået en hjerneblødning, kunne få økonomisk hjælp til ophold på "Center for Hjerneskadede", der er en selvejende institution. Den Sociale Ankestyrelse anmodede Sundhedsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt der ville kunne ydes hjælp til den ansøgte behandling efter lov om sygehusvæsenet. Vedlagt henvendelsen

fulgte amtsankenævnets afgørelse i den foreliggende sag samt en anden af ankestyrelsens sager, hvori ankestyrelsen havde brevvekslet med Sundhedsministeriet. Ankestyrelsens spørgsmål vedrørte centrets behandlingsformer generelt og deres effekt og angik ikke centrets mulighed for at behandle den pågældende klient. Sundhedsstyrelsen, hvortil Sundhedsministeriet videresendte henvendelsen, gav i overensstemmelse hermed i svaret generelle oplysninger om effekten på kort og lang sigt af den type behandling, der udførtes på centret. Videregivelsen af akterne i en anden konkret sag og amtsankenævnets afgørelse i den sag, der var baggrunden for spørgsmålet, var således ikke nødvendig for Den Sociale Ankestyrelses behandling af sagen. Dermed var videregivelsen ikke hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 4. Da heller ikke de øvrige betingelser var opfyldt, må videregivelsen anses for at være i strid med § 28, stk. 1, i forvaltningsloven.

I udtalelsen af 19. marts 1993 har Den Sociale Ankestyrelse anført følgende:

"...

Vedr. videresendelse af akter til speciallæge kan det generelt anføres, at det i mange tilfælde er nødvendigt for speciallægen at have mulighed for at gennemlæse alle oplysninger i sagen såsom tidligere undersøgelser/udskrivningskort, arbejdsforhold mv. I disse tilfælde finder Ankestyrelsen, at der er tale om nødvendig videregivelse som et led i sagsbehandlingen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. Der er imidlertid også undersøgelser hos speciallæge, hvor det ikke er nødvendigt at fremsende alle akter. Under alle omstændigheder må der altid foretages en afvejning af hvilke akter, der skal medsendes til speciallægen, og Ankestyrelsen har indskærpet over for alle sagsbehandlere, at en sådan selektiv afvejning skal finde sted, jf. vedlagte kontormeddelelse nr. 3/92.

..."

I den nævnte kontormeddelelse nr. 3/92 står bl.a.:

"...

3. Medsendelse af sagens akter ved indhentelse af speciallægeerklæringer.

Ifølge § 28, stk. 2, nr. 4, kan videregivelse af oplysninger ske uden skriftlig samtykke, når videregivelsen er et *nødvendigt* led i sagens behandling.

Ankestyrelsen kan ud fra en fortolkning af denne bestemmelse, herunder efter en fastlæggelse af, hvad der skal forstås ved "nødvendigt led i sagsbehandlingen" medsende akter i forbindelse med indhentelse af speciallægeerklæringer.

Ved fortolkningen af ordet "nødvendigt", må man se på, hvad der er *nødvendigt* set ud fra en lægelig bedømmelse af sagen. D.v.s. at man ikke automatisk, som det som hovedregel er sket hidtil, kan oversende sagen en bloc til speciallægen (med både lægelige og ikke-lægelige akter).

Med hensyn til oversendelse af *lægelige* akter, må man også her indskrænke sig til at medsende akter, der er lægeligt relevante/nødvendige. D.v.s. at f.eks. "nemhedshensynet" over for speciallægen ved at modtage alle lægelige akter, ikke er nok. Grænsen for hvad der kan betragtes som *lægeligt relevant/nødvendigt* kan fortolkes forholdsvis bredt. Når blot ikke alene de nævnte "nemhedshensyn" taler for medsendelse af akterne.

..."

Jeg forstår ankestyrelsens bemærkninger således, at ankestyrelsen er enig i de synspunkter, jeg har gjort gældende, og jeg har derfor ikke fundet anledning til at foretage yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg har samtidig taget til efterretning, at ankestyrelsen har indskærpet over for alle sagsbehandlere, at der inden fremsendelse af sagsakter til speciallæge skal finde en selektiv afvejning sted af hvilke oplysninger, der er nødvendige for speciallægens udfærdigelse af erklæring.

b) Indhentelse af rent private oplysninger.

Den Sociale Ankestyrelse kan ifølge § 8 i lov om den sociale ankestyrelse i forbindelse med sagsbehandlingen indhente oplysninger fra "andre, der har kendskab til forholdene". § 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

"*§ 8.* Ankestyrelsen kan pålægge den person, hvis forhold den påklagede afgørelse vedrører, at medvirke til sagens oplysning, herunder ved at lade sig undersøge af en læge og om fornødent, eventuelt ved indlæggelse, at lade sig undergive observation og behandling. Ankestyrelsen kan endvidere afkræve andre, der har

kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige for sagens behandling og afgørelse. Ankestyrelsen kan herunder indhente sygehusjournaler eller udskrifter heraf. Ankestyrelsen kan forlange optaget retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018."

I den udstrækning ankestyrelsen i henhold til denne bestemmelse har krav på oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, andre dele af ankestyrelsen eller privatpersoner, kan alle kategorier af fortrolige oplysninger indhentes af ankestyrelsen, uden at den pågældendes samtykke er indhentet, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2, nr. 2.

Ankestyrelsen er således ikke retligt forpligtet til i disse tilfælde at indhente samtykke. I forbindelse med Folketingets behandling af forvaltningsloven blev det dog understreget, at samtykke normalt bør søges indhentet også i de tilfælde, hvor der foreligger oplysningspligt, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 108f, samt pkt. 189 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986.

Samtykke til videregivelse efter § 28, stk. 2, nr. 1, skal være skriftligt og konkretiseret, jf. § 28, stk. 4. Der er ikke formkrav til samtykke i henhold til § 29, stk. 2, nr. 1, men det må i hvert fald kræves, at det skal være udtrykkeligt.

Der kan dog efter min opfattelse ikke i de tilfælde, hvor samtykket ikke er en retlig nødvendighed for indhentelse af oplysningerne, stilles de samme formkrav, som gælder i forhold til samtykke, der afgives i henhold til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1 og § 29, stk. 2, nr. 1.

I sag 7 indhentede Den Sociale Ankestyrelse telefonisk oplysninger fra X Kommune om, hvilken hjælp et ægtepar havde modtaget i henhold til sygedagpengeloven og bistandsloven, samt om arbejdsindtægten. Oplysningerne var nødvendige til afgørelse af, om der kunne udbetales barselsdagpenge eller kontanthjælp til ægtemanden. Efter min mening havde det været mest korrekt, om ankestyrelsen inden indhentelse af oplysningerne om sociale ydelser havde fået samtykke fra ægteparret, evt. telefonisk.

I sag 8 indhentede Den Sociale Ankestyrelse en erklæring fra en øjenlæge. Ansøgeren blev i den anledning anmodet om at give møde til undersøgelsen. De indhentede oplysninger stammede således fra undersøgelsen af ansøgeren. Ansøgerens fremmøde til undersøgelsen måtte således under disse omstændigheder sidestilles med samtykke til indhentelsen.

Sag 12 vedrørte spørgsmålet om, hvem af X og Y kommuner der var betalingskommune vedrørende udgifterne til en 16-årig drengs efterskoleophold. Y Kommune havde indbragt sagen for Den Sociale Ankestyrelse, som derpå telefonisk rekvirerede akterne fra X Kommune.

Det må efter min mening antages, at situationen ikke var omfattet af § 29, idet sagen både i amtsankenævnet og i Den Sociale Ankestyrelse drejede sig om at fordele ansvaret for udgifterne til hjælpen og ikke om imødekommelse af en hjælpeansøgning. Herefter kan det ikke kritiseres, at indhentelsen af akter fra X Kommune skete uden klientens samtykke.

Sag 15, som omhandlede hjælp i henhold til bistandslovens § 58 til en mundprotese, blev forelagt for Den Sociale Ankestyrelses tandlægekonsulent. Konsulenten rekvirerede journalen i forbindelse med, at klienten på Rigshospitalet var blevet opereret for en cyste. Den Sociale Ankestyrelse sendte inden indhentelsen klienten besked om, at det ville være nødvendigt at rekvirere de nævnte oplysninger. Det havde været bedst stemmende med princippet i § 29, stk. 1, i forvaltningsloven, hvis ankestyrelsen udtrykkeligt havde bedt om hendes samtykke hertil.

I sag 24 havde H indgivet ansøgning om hjælp til, at hun kunne ledsage sin mand M til Berlin, hvor han skulle have foretaget hjertetransplantation. Ankestyrelsen indhentede oplysninger fra S sygehus om, i hvilket omfang sygehusvæsenet havde ydet hjælp til M under opholdet. Ankestyrelsen burde have forsøgt at få H's samtykke, inden oplysningerne blev rekvireret.

I forbindelse med afgørelsen i sag 29 af, om der skulle udbetales et personligt tillæg til A's pension til dækning af udgifterne til alkoholbehandling, bad ankestyrelsen X Kommune om at sende lægeakterne i A's pensionssag. Kommunen svarede, at akterne ville blive udleveret, når der forelå en samtykkeerklæring fra A. Da A herefter samtykkede i udleveringen blev akterne tilsendt ankestyrelsen. Ankestyrelsen burde inden anmodningen om udlån af akterne have bedt A om samtykke hertil.

Det centrale spørgsmål i sag 35 var, om et tyrkisk ægtepar, som gennem en lang periode hvert år havde opholdt sig flere måneder i Tyrkiet, fortsat opfyldte betingelsen i bistandslo-

vens § 40 om at have udnyttet deres arbejdsmuligheder, samt om der var givet ægteparret fornøden vejledning om, at kontanthjælpen ville blive bragt til ophør, hvis ikke denne betingelse var opfyldt. For at belyse vejledningspørgsmålet nærmere indhentede ankestyrelsen telefonisk oplysninger fra X Kommune. Inden denne indhentelse af oplysninger burde ægteparret være blevet bedt om samtykke.

Heller ikke i sagerne 53, 87 og 88 havde ankestyrelsen indhentet samtykke fra ansøgeren, inden ankestyrelsen indhentede rent private oplysninger om ansøgeren til brug for sagen.

Ankestyrelsen har i skrivelsen af 19. marts 1993 gjort følgende gældende:

"...

Ankestyrelsen fremsender ved modtagelsen af en sag en bekræftelse til pågældende klager/partsrepræsentant. Det fremgår bl.a. af blanketten, at Ankestyrelsen vil indhente nye oplysninger, hvis det bliver nødvendigt, medmindre pågældende har noget imod det. Dette var sket i alle de undersøgte sager.

Ankestyrelsen finder, at dette stiltiende samtykke er i overensstemmelse med forvaltningslovens § 29 og bemærkningerne hertil sammenholdt med ankestyrelseslovens § 8, der giver Ankestyrelsen ret til at "afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige for sagens behandling og afgørelse".

Ankestyrelsen skal herom nærmere henvise til de drøftelser, vi har haft med Ombudsmanden på møde den 12. marts 1991 og til Ombudsmandens bemærkninger s. 124-26 i Rapport om egen drift-projekt angående undersøgelse af 105 erhvervssygdomssager fra Arbejdsskadestyrelsen, hvor det om Arbejdsskadestyrelsens tilsvarende praksis anføres:

"Under hensyn til, at styrelsen har krav på de pågældende oplysninger i henhold til arbejdsskadeforsikringslovens § 20 og derfor kunne indhente dem, uden samtykke fra skadelidte, finder jeg ikke at kunne kritisere denne fremgangsmåde."

Ankestyrelsen finder, at de oplysninger, som der var tale om i de sager, som er trukket frem i den foreløbige rapport om 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse, var omfattet af ankestyrelseslovens § 8, og at udtrykkeligt særskilt samtykke til indhentelsen derfor ikke var nødvendigt.

Ankestyrelsen finder på denne baggrund ikke anledning til at ændre praksis på dette område.

..."

Jeg skal først bemærke, at der ikke mellem mig og Den Sociale Ankestyrelse er principiel uenighed om, at indhentelse af oplysninger er hjemlet i ankestyrelseslovens § 8, og at der som følge heraf ikke kan stilles samme formelle krav til klientens samtykke, som må antages i øvrigt at gælde ved indhentelse (og videregivelse) af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

Ankestyrelsen har påberåbt sig, at meddelelsen i standard-bekræftelsesskrivelsen om, at ankestyrelsen vil indhente nye oplysninger, medmindre pågældende har noget imod det, indeholder en sådan opfordring til pågældende om at reagere, at dennes passivitet må sidestilles med et samtykke.

Heri er jeg ikke enig. Dette beror på, at den anvendte blanket ikke angiver, hvilke oplysningstyper, der eventuelt kan blive tale om at indhente. Dertil kommer, at blanketten heller ikke opfordrer pågældende til at gøre indsigelse imod en eventuel indhentelse af oplysninger eller fastsætter en frist, inden for hvilken en sådan indsigelse skal fremsættes.

Det bemærkes, at den blanket, Arbejdsskadestyrelsen anvendte i erhvervssygdomssager, og hvortil ankestyrelsen har henvist, netop indeholdt en opfordring til skadelidte om at reagere, hvis ikke man anerkendte, at de pågældende oplysninger blev indhentet, jf. FOB 1990.469, 1. spalte.

Jeg finder derfor fortsat, at indhentelse af oplysninger i de nævnte sager er sket i strid med princippet i § 29 i forvaltningsloven. Jeg har henstillet til ankestyrelsen, at praksis ændres i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

3) *Sammenfatning.*

Af de undersøgte 100 sager forelå uberettiget videregivelse fra Den Sociale Ankestyrelse i to sager og indhentelse af rent private oplysninger uden ansøgerens samtykke i 8 sager.

Efter min mening giver undersøgelsens resultater ikke anledning til, at der foretages yderligere vedrørende ankestyrelsens praksis om videregivelse af oplysninger.

Derimod anser jeg det for bedst stemmende med Folketingets forudsætninger i forbindelse

med vedtagelsen af §§ 28 og 29 i forvaltningsloven, at ankestyrelsens praksis med hensyn til indhentelse af rent private oplysninger om klienters forhold ændres, jf. ovenfor side 389.

F) *Behandlingstid.*

1) *Normer for behandlingstid.*

Det er ikke muligt at angive en bestemt acceptabel tidsramme, inden for hvilken en sag bør være færdigekspederet. Der findes ikke generelle lovregler om sagsbehandlingstid i de sager, ankestyrelsen behandler som principielle. Derimod er det bestemt, at ankestyrelsens afgørelse af, om en sag, der er afgjort af et socialt ankenævn, kan optages til behandling, skal foreligge inden 14 dage fra sagens modtagelse, jf. lov om den sociale ankestyrelse § 6, stk. 6, 2. pkt.

Ifølge forretningsordenen for Den Sociale Ankestyrelse (bekendtgørelse nr. 119 af 28. marts 1985 med senere ændringer) § 4, sendes en bekræftelse til klageren på, at sagen er optaget til behandling samt, til den hvis forhold afgørelsen i øvrigt vedrører, med angivelse af den forventede sagsbehandlingstid.

Fastlæggelsen af, hvad der er en passende sagsbehandlingstid, må bero på en konkret vurdering af den enkeltes sags karakter sammenholdt med myndighedens ressourcer. En relativt kort sagsbehandlingstid vil således efter omstændighederne kunne anses for uacceptabel, ligesom omvendt de konkrete forhold i den enkelte sag kan medføre, at en lang behandlingstid må accepteres.

I vurderingen af sagsbehandlingstiden i mine tidligere tilsvarende undersøgelser tog jeg udgangspunkt i en tidsnorm på 4-5 måneder som udtryk for, hvad der på det undersøgte område kunne anses for en normal behandlingstid. I de tidligere undersøgelser anvendte jeg normen til at udskille nogle sager til individuel bedømmelse, idet jeg bemærkede, at også behandlingstider under normen efter en konkret vurdering ville kunne give anledning til kritik.

Efter min vurdering må det tillægges vægt, at sagerne ofte er komplicerede, og at det ofte vil være påkrævet at indhente supplerende oplysninger af faktuel og især af retlig karakter. I så godt som alle sagerne vil det rejste juridiske problem kræve en intern forbehandling, som efter omstændighederne kan være tidskrævende. Ankestyrelsen arbejder selv med 6 måneders behandlingstid som norm for en rimelig behandlingstid. Denne behandlingstid kan på den anførte baggrund accepteres som udtryk for den behandlingstidsramme, der som udgangspunkt kan anerkendes som rimelig.

Hvis en forvaltningsmyndighed ikke kan træffe afgørelse i sagen inden for en rimelig tid, bør myndigheden give parterne i sagen underretning om, hvad sagen beror på, og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med at kunne træffe afgørelse i sagen. Tilsvarende bør myndigheden underrette parterne, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder trækker længere ud end sædvanligt, herunder i almindelighed besvare parternes eventuelle rykkerskrivelser, jf. Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986, pkt. 205-208. Ankestyrelsen skal desuden i kvitteringsskrivelsen angive den forventede behandlingstid. Dette sker ved, at ankestyrelsen oplyser, at den vil tilstræbe, at træffe afgørelse inden for ca. 6 måneder, jf. nedenfor.

2) *Kvittering for sagens modtagelse.*

Ankestyrelsen giver meddelelse om sagens optagelse til realitetsbehandling i en standardskrivelse, hvori indsættes individuelle bemærkninger for at markere sagens emne og parternes navne.

I sag 64 sendtes eksempelvis følgende brev til klienterne:

"Social- og Sundhedsforvaltningen i (X Kommune) har klaget over Amtsankenævnets afgørelse af 3. september 1990, hvorefter De er berettiget til kontanthjælp efter bistandsloven under forudsætning af, at De opfylder rådighedsforpligtelsen efter lovens § 40.

Efter loven kan Amtsankenævnets afgørelse ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Ankestyrelsen kan dog behandle en sag, hvis Ankestyrelsen skønner, at den er af principiel betydning.

Ankestyrelsen har anset Deres sag for at være af principiel betydning og vil derfor behandle sagen.

Der kan – afhængig af sagens art – blive behov for at indhente yderligere oplysninger, f. eks. om Deres indtægts- og arbejdsforhold. Hvis der indgår helbredsmæssige spørgsmål i sagen, kan det vise sig nødvendigt at bede om oplysninger herom fra læge eller hospital.

Ankestyrelsen vil skaffe disse oplysninger, medmindre De har indvendinger herimod.

Hvis der sker ændringer i forhold, som kan have betydning for sagen, eller hvis De i øvrigt har mere at sige om sagen inden den bliver afgjort, beder vi Dem skrive hertil.

Ankestyrelsen har mange sager til behandling. Det kan derfor ikke siges bestemt, hvornår sagen vil blive afgjort. Ankestyrelsen vil tilstræbe at træffe afgørelse i sagen inden for ca. 6 måneder. Afhængig af sagernes karakter kan der dog gå kortere eller længere tid.

De vil få skriftlig meddelelse, når der er truffet afgørelse i sagen.

..."

I 80 af de undersøgte sager fik parterne underretning om sagens antagelse som principiel inden 14 dage fra ankestyrelsens modtagelse af sagen. Af de resterende 20 sager blev underretningen givet inden 20 dage fra ankestyrelsens modtagelse af sagen i 15 sager. Overskridelsen af 14-dages fristen har i disse sager været så beskeden, at jeg ikke har fundet det påkrævet at undersøge årsagerne til overskridelsen nærmere.

I 5 sager gik der mere end 20 dage, fra ankestyrelsen modtog klagen, og til der blev givet meddelelse til de berørte om sagens antagelse.

I sag 9 meddelte X Kommune 5. september 1989 telefonisk ankestyrelsen, at kommunen agtede at påklage en nævnsafgørelse af 7. august 1989. Kommunen indsendte klage i skrivelse af 16. oktober 1989, og klagen blev modtaget 17. oktober 1989 i Den Sociale Ankestyrelse. Meddelelsen om, at sagen var blevet antaget blev tilsendt de to berørte kommuner den 24. november 1989, dvs. ca. 5 uger efter klagens modtagelse. Den lange behandlingstid beroede på, at det var nødvendigt at indhente akter fra de to involverede kommuner for at afgøre, om sagen var principiel. Akterne blev først modtaget den 8. november 1989. Beslutningen om sagens antagelse blev først truffet den 24. november 1989, dvs. efter yderligere 14 dages forløb. Denne yderligere forsinkelse ses ikke at være nødvendiggjort af sagens karakter.

I sag 14 indgav X Kommune klage i skrivelse af 12. oktober 1989, og ankestyrelsen modtog klagen den 18. oktober 1989. Meddelelse om sagens antagelse blev sendt den 21. november 1989, dvs. ca. 34 dage efter klagens modtagelse. Af sagen ses, at det for afgørelsen af, om sagen var principiel, var af betydning at sammenholde den med en tidligere ankestyrelsessag (sag 0-30-88), og at det tog 13 dage at skaffe akterne i denne sag til veje. Den lange ekspeditionstid beroede således tilsyneladende delvis på interne forhold i Den Sociale Ankestyrelse.

I sag 27 modtog ankestyrelsen klagen den 1. marts 1990 og sendte meddelelse om antagelsen den 23. marts 1990, dvs. efter 22 dages forløb. Det ses ikke af sagens akter, hvad forklaringen på denne fristoverskridelse har været. Derimod kan det ses, at selve resolutionen om optagelse af sagen blev truffet den 15. marts 1990, dvs. netop ved fristens udløb, så det må formodes at forsinkelsen beroede på kontortekniske forhold.

Meddelelse om sagens optagelse blev i sag 54 givet den 21. september 1990, selv om klagen blev modtaget i ankestyrelsen den 3. august 1990, det vil sige, der medgik over 6 uger til afklaringen af, om sagen var principiel. Klagen blev indgivet direkte til Den Sociale Ankestyrelse af klientens advokat, og den pågældende kommune sendte først akterne den 13. september 1990. Kommunen blev dog først anmodet om udlån af akterne ved brev af 17. august 1990. En del af behandlingstiden beroede således på kommunens forhold. Der medgik dog i hvert fald 20 dage til sagens ekspedition i ankestyrelsen, hvilket er klart længere tid end forudsat i loven.

I sag 67 medgik der 23 dage fra klagens modtagelse, til meddelelse om klagens antagelse blev meddelt. Overskridelsen af optagelsesfristen beroede for 7 dages vedkommende på, at klagen blev indgivet direkte til ankestyrelsen, og at akterne derfor måtte rekvireres i amtsankenævnet.

3) *Den samlede ekspeditionstid.*

a) Behandlingstid under 6 måneder.

Som anført ovenfor arbejder ankestyrelsen selv med en 6 måneders frist som norm for behandlingen af sager. Af de undersøgte 100 sager blev 33 afsluttet inden for 6 måneder efter sagens modtagelse i ankestyrelsen.

Disse sager giver ikke anledning til bemærkninger.

b) Behandlingstid på mellem 6 og 12 måneder.

Af de øvrige 67 sager, hvor sagsbehandlingstiden var længere end 6 måneder, blev de 56 be-

handlet inden 12 måneder fra sagens start i ankestyrelsen. Selv om en behandlingstid på mellem 6 og 12 måneder for klienterne må forekomme urimelig lang, har jeg ikke fundet det påkrævet med en nærmere undersøgelse af årsagen til, at sagerne trak ud. Der er tale om sager med principielle problemer, og afklaringen af disse problemer kan meget vel trække ud og begrunde en længere behandlingstid end for mere almindelige sager. I de sager, hvor kommunen har klaget, har varigheden af ankestyrelsens behandling typisk været uden (eller dog af forholdsvis beskeden) betydning for en social klient, idet ankestyrelsen følger den faste praksis, at en omgørelse til skade for den private part ikke fremkalder tilbagebetalingspligt for så vidt angår allerede udbetalt hjælp. I disse sager er betænkelighederne ved, at sagerne trækker ud, derfor mindre væsentlige. På baggrund af disse forhold har jeg ikke fundet det nødvendigt at foretage en konkret vurdering af, om behandlingstiden i de enkelte sager har været acceptabel.

c) Behandlingstid på mere end 12 måneder.

I sagerne 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 13, 14, 16 og 17 var behandlingstiden i ankestyrelsen 12 måneder eller mere.

Sagerne 1, 2, 3 og 4 drejede sig alle om omberegning af hjælp ydet i henhold til den dagældende § 42 i bistandsloven, når det viste sig, at der som følge af manglende ændring af forskudsregistrering opstod restskat hos klienten. Alle 4 sager blev optaget til realitetsbehandling i marts og april 1988 og blev afsluttet samtidigt ved skrivelser af 19. juni 1990, dvs. for alle fire sagers vedkommende efter mere end 2 års forløb.

Folketingets Ombudsmand forelagde i februar 1988 to spørgsmål af betydning for sagerne for Socialministeriet. Socialministeriet svarede ombudsmanden 16. marts 1990 og sendte 20. marts 1990 underretning om ministeriets udtalelse til Den Sociale Ankestyrelse. Forinden havde Socialministeriet brevvekslet med Skatteministeriet, Københavns kommune, Kommunernes Landsforening og Frederiksberg kommune om sagen. Det fremgik af de 4 sager, at ankestyrelsens stillingtagen til de konkrete sager i perioden marts 1988 til marts 1990 var stillet i bero på Socialministeriets afklaring af de spørgsmål, ombudsmanden havde forelagt.

De generelle spørgsmål, der blev forelagt for Socialministeriet, havde efter min mening en så tæt forbindelse med de principielle spørgsmål, der blev rejst i de 4 sager, at det ikke kan give mig grundlag for kritik, at ankestyrelsen stillede sagernes behandling i bero. Da sagerne i ca. 2 år beroede på Socialministeriets afklaring af de generelle spørgsmål, kan ankestyrelsens samlede behandlingstid i sagerne ikke give mig grundlag for kritik. Derimod finder jeg, at ankestyrelsen i forhold til klagerne i den afsluttende skrivelse burde have givet en forklaring på, at sagen var trukket for længe ud.

Sag 6 blev rejst 10. januar 1990, antaget den 18. januar 1990 og afsluttet ved skrivelse af 11. oktober 1991, dvs. efter 1 år og 9 måneders ekspeditionstid. Sagens principielle problem var, om en 16½-årig pige havde fået selvstændig bopæl og dermed var berettiget til at modtage økonomisk hjælp uafhængig af sine forældres forhold. Ankestyrelsen indhentede ikke supplerende oplysninger til brug for sin behandling af sagen, og der ses ikke i øvrigt i sagen at foreligge forhold, der kunne begrunde en så lang behandlingstid som den foreliggende.

Sag 7 blev rejst den 9. februar 1989, optaget til realitetsbehandling 27. februar 1989 og afsluttet ved skrivelse af 7. februar 1991, altså en behandlingstid på ca. 2 år. Sagen drejede sig om, hvorvidt faderens ret til barselsdagpenge er afhængig af, at begge forældre har dagpengegivende indtægt på det tidspunkt, da orloven påbegyndes. Den Sociale Ankestyrelse indhentede 18. november 1989 telefonisk supplerende oplysninger fra kommunen, men foretog ikke derudover sagsoplysningsskridt. En gennemgang af akterne giver ingen forklaring på den lange behandlingstid.

Sag 14 drejede sig om hjælp til behandling på et selvejende center for hjerneskadede. Det principielle problem vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt centrets behandlingsmetoder havde effekt, og om behandlingen kunne antages at være et relevant alternativ eller supplement til behandling i det offentlige sundhedsvæsen. Sagen blev indbragt 18. oktober 1989 og ankestyrelsens afgørelse forelå den 10. maj 1991, dvs. efter mere end 1½ års forløb. Sagen blev af ankestyrelsen den 31. august 1990 sendt til udtalelse i Sundhedsministeriet. Ministeriet videresendte sagen til Sundhedsstyrelsen, der afgav udtalelse den 12. februar 1991. Forinden havde sagen været kædet sammen med en anden sag i

Den Sociale Ankestyrelse om behandling på samme center. Denne sag blev forelagt for Sundhedsministeriet den 5. april 1990, som i juni 1990 havde drøftet sagen med Den Sociale Ankestyrelse. I knap halvdelen af behandlingstiden beroede sagen på generelle udtalelser fra Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen. Den øvrige del af behandlingstiden ses ikke at have beroet på udtalelser, undersøgelser eller andre forhold, der kunne begrunde, at sagen trak ud.

Sag 16 blev rejst den 26. oktober 1989, og afgørelsen blev truffet ca. 14 måneder senere. Sagen handlede om refusion af sygedagpenge til en virksomhed og beroede på en vurdering af, hvilken betydning en lægeerklæring om sygefravær kunne tillægges. Ankestyrelsen indhentede i anledning af klagen en udtalelse fra amtsankenævnet. Udtalelsen forelå den 27. februar 1990. Fra denne dag og indtil den 21. december 1990 beroede sagen alene på Den Sociale Ankestyrelse. Der ses ikke i sagen forhold, der kan begrunde denne behandlingstid.

d) Sammenfatning.

Ca. 1/3 af de undersøgte sager blev afsluttet i løbet af 6 måneder. Alle sager på nær 11 blev færdigekspederet inden et år. Af de 11 sager, som var under ekspedition i mere end 1 år, skyldtes den lange behandlingstid i de 5 af sagerne forhold, som Den Sociale Ankestyrelse ikke var ansvarlig for. I de 6 resterende sager ses der ikke at foreligge forhold i sagen, der kunne begrunde en så lang behandlingstid.

I skrivelse af 19. marts 1993 har Den Sociale Ankestyrelse gjort følgende bemærkninger til undersøgelsens resultater vedrørende behandlingstid:

"Som et led i omstruktureringen i Ankestyrelsen sammenholdt med overgangen til fristyrelse har Ankestyrelsen sat sig som mål at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 6 mdr. i 1993 til 3 mdr. i 1996.

Endvidere har Ankestyrelsen iværksat procedurer, der dels skal sikre, at sagsbehandlingstiden gradvis nedsættes, dels sikre at der i tilfælde, hvor den i bekræftelsen anførte sagsbehandlingstid overskrides, sker meddelelse til parten om overskridelsen og baggrunden for denne."

Jeg har noteret mig, at ankestyrelsen nu har iværksat procedurer med henblik på dels at reducere sagsbehandlingstiden til en rimelig længde, dels på at sikre, at parten får meddelelse om, at behandlingstiden trækker længere ud end forventelig samt om årsagen hertil.

Jeg tager det meddelte til efterretning og finder herefter ikke grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

G) *Afgørelsernes indhold.*

1) *Systematik.*

Alle de undersøgte sager omfatter spørgsmål, som af Den Sociale Ankestyrelse er blevet anset for principielle. I et betragteligt antal af sagerne har det principielle aspekt af sagen været at få afklaret en i praksis opstået tvivl om den rette forståelse af en bestemmelse i den sociale lovgivning. Ganske mange af sagerne har således drejet sig om problemer, hvor de relevante retskildefaktorer (lovtekst, forarbejder, praksis, analogislutninger mv.) ikke har givet klart svar, altså tilfælde som objektivt set har måttet anses for tvivlsomme. Det har endvidere vist sig, at problemerne har været koncentreret omkring nogle af de praktisk set særligt væsentlige bestemmelser i den sociale lovgivning, som oftest i lov om social bistand.

I det følgende er afgørelserne systematiseret efter, hvilke bestemmelser den pågældende sag (især) har drejet sig om. Indenfor de enkelte bestemmelser er sagerne opdelt i henholdsvis sager, der ikke giver anledning til kritik, og sager, som er mangelfulde. Gruppen af ikke-kritisable afgørelser dækker over følgende tre tilfældegrupper:

1') Afgørelser, der i henseende til såvel præmisser som konklusion utvivlsomt må anses for korrekte, (utvivlsomt korrekte afgørelser).

2') Afgørelser, hvor resultatet for så vidt kunne have været et andet. Der er tale om sager, hvor det foreliggende retlige grundlag er vagt, upræcist eller ufuldstændigt, og hvor flere forskellige resultater således er mulige inden for de givne retlige rammer, (retligt tvivlsomme afgørelser).

3') Afgørelser, hvor ankestyrelsen for så vidt kunne have argumenteret mere overbevisende for det resultat, man er nået frem til, men hvor resultatet dog i sig selv må anses for juridisk holdbart, (begrundelsesmæssigt tvivlsomme afgørelser).

I forbindelse med gennemgangen af de ikke-kritisable afgørelser anføres det, om der efter min opfattelse er tale om utvivlsomt korrekte

afgørelser, retligt tvivlsomme afgørelser eller begrundelsesmæssigt tvivlsomme afgørelser.

2) *Bistandslovens §§ 10 og 11.*

a) Reglernes indhold.

Sagerne 9, 12, 23, 67, 78, 81 og 86 angik alle spørgsmålet om, hvilken kommune der er betalingspligtig vedrørende udgifter i henhold til bistandsloven i forhold til klienter, der er flyttet fra en opholdskommune til institutions- eller plejelignende ophold i en anden kommune. Dette spørgsmål er reguleret af bestemmelserne i bistandslovens §§ 10 og 11, som indeholder følgende bestemmelser:

"*§ 10.* Pligten til at yde bistand påhviler kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Stk. 2. Ægtefæller anses for at have opholdskommune, hvor den fælles bopæl er, så længe samlivet består.

Stk. 3. Et barn, der lever sammen med begge forældre, anses at have opholdskommune, hvor forældrene bor. Lever barnet kun sammen med den ene af forældrene, har det opholdskommune, hvor denne bor. Lever forældre, der har fælles forældremyndighed, ikke sammen, og opholder barnet sig lige meget hos begge forældre, har barnet dog med hensyn til foranstaltninger efter §§ 48, stk. 1 og 2, nr. 1 og 2, 58, 64, 69, 91 og 95 a opholdskommune, hvor det er tilmeldt folkeregisteret. Et barn, der ikke lever sammen med nogen af forældrene, har selvstændig opholdskommune.

Stk. 4. Øjeblikkelig bistand til en person, der befinder sig uden for opholdskommunen efter stk. 2 eller stk. 3, ydes af den stedlige kommunalbestyrelse."

"*§ 11.* Opholdskommunen kan kræve sin del af udgifterne til bistand refunderet af en tidligere opholdskommune,

1) når pågældende ved medvirken fra en anden kommune eller offentlig myndighed er anbragt i institution eller pleje i kommunen,
2) når pågældendes ophold i kommunen skyldes indkaldelse til aftjening af værnepligt eller indlæggelse i sygehus og lignende behandlingsinstitution."

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

Sag 67 drejede sig om en dreng, A, der var født i 1981. A's forældre boede i X Kommune, der i 1986 anbragte ham i familiepleje i Y Kommune. Sidst på året 1987 flyttede forældrene til Z Kommune, som herefter var opholdskommune (handlekommune), jf. § 10, stk. 3. X Kommune var i medfør af § 11, nr. 1, betalingskommune. I juni 1989 traf Z Kommune beslutning om at visitere A til optagelse på døgninstitution. I december 1989 blev han anbragt endeligt på institution i Æ Kommune. Da visitationen til døgninstitution blev besluttet af Z Kommune uden forudgående kontakt til X Kommune, var det efter fast praksis i Den Sociale Ankestyrelse klart, at dennes betalingsforpligtelse skulle ophøre. Sagen blev optaget til afklaring af, fra hvilket tidspunkt pligten ophørte. Den Sociale Ankestyrelse afgjorde, at pligten ophørte fra juni 1989, dvs. tidspunktet for visitationen og ikke som påberåbt af Z Kommune fra den faktiske anbringelse på institution.

En 17 år og 5 måneder gammel dreng, A, flyttede i sag 78 fra X Kommune, hvor han havde boet hos sin mor, der havde forældremyndigheden over ham, til Y Kommune. A flyttede på eget værelse i Y Kommune 1. september 1990. De første 3 uger havde han arbejde og forsørgede sig selv. Den 20. september ophørte hans beskæftigelse, og spørgsmålet var, om han havde erhvervet selvstændigt ophold i Y Kommune, jf. § 10, stk. 3. Dette antog Den Sociale Ankestyrelse ikke var tilfældet. Styrelsen henviste herved til, at moderen fortsat havde forsørgerpligt, at flytningen var sket med økonomisk bistand fra hende, samt at A kun i en ganske kort periode havde haft selvstændig bolig og forsørget sig selv.

X Kommune, der ligger langt fra København, gav i sag 81 støtte i henhold til den dagældende bistandslovs § 42 til, at den svagsynede A kunne gennemføre psykologistudiet ved Københavns Universitet. A flyttede i 1985 som et led i revalideringsplanen til Y Kommune i et værelseslejemål af midlertidig karakter. I 1990 flyttede hun med sine forældres hjælp til en lejlighed i Z Kommune. Denne flytning fritog ikke X Kommune for betalingsforpligtelsen, da den måtte anses for sket som et led i den forud lagte revalideringsplan, og da bopælen blev fastholdt ved uddannelsesstedet, jf. bistandslovens § 11, nr. 1.

I sag 12 havde moderen, H, forældremyndigheden over A og B, der i 1990 var henholdsvis 16 og 15 år. H boede i nogen tid i X Kommune og flyttede i juni 1990 til Y Kommune. Børnenes far, som ikke havde del i forældremyndigheden, boede i Z Kommune. Fra 1985 til 1990

boede A og B med H's samtykke hos ham. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at A – for hvem der var tvivl om, hvilken kommune der skulle betale for hans efterskoleophold - havde erhvervet selvstændigt ophold i Z Kommune, og lagde herved afgørende vægt på, at A hele tiden havde haft forbindelse med H, samt på, at A i efteråret 1990 flyttede ind hos H. Herefter blev Y Kommune anset for opholds- og betalingskommune.

Resultatet og begrundelsen herfor må anses for holdbart. Taget i betragtning, at der var tale om en principiel afgrænsning af, hvornår børn og unge erhverver selvstændigt ophold, havde det dog været nærliggende for ankestyrelsen at tage udtrykkelig stilling til, hvilken betydning det lange ophold hos faderen og formålet med dette ophold burde tillægges. Det kunne ligeledes have været overvejet, at inddrage statsamternes og Civilretsdirektoratets praksis vedrørende fastsættelse af børnebidrag i tilsvarende situationer til brug for sagens bedømmelse, jf. Graversen m.fl.: "Familieret", 3. udg., 1990, s. 99-101, og de dér anførte henvisninger, saml. side 134.

Sag 23 angik en psykisk udviklingshæmmet mand, A, som boede hos sin søster i X Kommune. X Kommune medvirkede til, at han i april 1983 begyndte på et dagcenter i Y Kommune. Dagcenteret, som oprindelig var selvejende, men som i 1980 blev overført til Y Kommune, hjalp ham i august 1983 til optagelse i et bokollektiv i Y Kommune. Sagen blev optaget af Den Sociale Ankestyrelse til afklaring af, om henholdsvis dagcenteret og bokollektivet var omfattet af myndigheds- og institutionsbegrebet i bistandslovens § 11, nr. 1. Ankestyrelsen anså bokollektivet for en institution i § 11's forstand. Om dagcenterets og bokollektivets organisatoriske tilhørsforhold anførte ankestyrelsen følgende:

"...

Vedrørende ("Z") er oplyst, at institutionen blev oprettet i 1975 som en selvejende institution i et samarbejde mellem Forsorgscentret (Æ) og Evnesvages Vel.

Personalet på institutionen, der bestod af dagcenter og et boligkollektiv med 9 pladser, var en leder og 2 ansatte fra (Y) Kommune samt personaleudlån fra (Ø) og (Æ). Visitationen foregik meget frit, således at det var lederen, der havde visitationskompetencen.

Institutionen blev overført til (Y) Kommune i 1980 i henhold til bistandslovens § 68 og 74 i forbindelse med særforsorgens udlægning. Indtil 1984/1985 kørte institutionen videre som hidtil, men på dette tidspunkt blev den helt overtaget af (Y) Kommune. I august 1988 flyttede institutionen, og dagcentret flyttede til en anden adresse.

..."

Ankestyrelsen konkluderede herefter på følgende måde:

"Ankestyrelsen finder, at (X Kommune) er forpligtet til at refundere udgiften til bistand til A i forbindelse med dennes ophold på boligkollektivet ("Z").

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at dagcentret ("Z") er en offentlig myndighed omfattet af bistandslovens § 11, at boligkollektivet er omfattet af institutionsbegrebet i lovens § 11 og at dagcentret har medvirket til pågældendes flytning til boligkollektivet.

Ankestyrelsen finder ikke, at der i bistandslovens § 11, stk. 1, eller i Socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975, senest ændret ved vejledning nr. 22 af 30. juni 1983, pkt. 20 stilles krav om, at den offentlige myndighed, der har været medvirkende ved en anbringelse i henhold til § 11, stk. 1, skal være en behandlingsinstitution."

Der er for så vidt ikke tvivl om, at dagcenteret var en offentlig myndighed, og heller ikke om, at den "medvirkede" til opholdet i bokollektivet på den måde, som er forudsat i § 11, nr. 1. Derimod kan der rejses berettiget tvivl om, hvorvidt en institution under Y Kommune ved at hjælpe en klient til optagelse i en anden institution under Y Kommune kan udvirke, at X Kommune pålægges en betalingsforpligtelse i forbindelse med opholdet. Det kommer herved i betragtning, at formålet med § 11, nr. 1, er, at beskytte kommuner med behandlingsinstitutioner imod de økonomiske følger af andre myndigheders (især andre kommuners) beslutninger om at anbringe klienter på institutionen.

Sagens udfald kan dog næppe betragtes som urigtigt, idet det, som sagen forelå oplyst for Den Sociale Ankestyrelse, kunne gøres gældende, at X Kommune selv havde medvirket til anbringelsen i dagcenteret, og at den videre anbringelse i bokollektivet tids- og behandlingsmæssigt måtte anses for en naturlig videreførelse af dagcenteropholdet. Det må i denne for-

bindelse erindres, at A først ved optagelsen i bokollektivet skiftede opholdskommune, idet et ophold i dagcenteret ikke var tilstrækkeligt i så henseende.

Sag 86 vedrørte betalingsforpligtelsen for en mand, A, der var født i 1955. A var psykotisk samt led desuden af stumhed. Indtil 1962 opholdt A sig hos forældrene i X Kommune. I 1962 optoges han på børnehjem i Y Kommune. I 1969 flyttede forældrene til Afrika, mens A forblev på institutionen. Under et ferieophold i Danmark i 1970 henvendte forældrene sig til Y Kommune, som i en skrivelse af 16. juli 1970 meddelte børnehjemmet, at Y Kommune fremtidigt var opholds- og betalingskommune. Den 1. august 1972 vendte forældrene hjem og bosatte sig i Z Kommune. Den 1. september 1975 flyttede A i egen lejlighed i Z Kommune. Y Kommune gav den 19. november 1975 refusionstilsagn til Z Kommune, indtil videre til den 1. april 1976. I marts 1976 blev A optaget på institution i Æ Kommune. Z Kommune anbefalede, at A blev optaget på institutionen mod refusionstilsagn fra Y Kommune. Den 5. marts 1976 ansøgte A om pension, og den 5. juli 1976 blev han tilkendt mellemste invalidepension med virkning fra 1. april 1976. Den 23. april 1976 meddelte Y Kommune, at den fortsat betragtede sig som opholdskommune, samt godkendte, at A blev anbragt på en behandlingsinstitution i Æ Kommune. I 1986 blev A med tilslutning fra Y Kommune udskrevet til familiepleje i Ø Kommune.

Den Sociale Ankestyrelse fandt, at A fra den 5. marts 1976 - dvs. tidspunktet for indgivelse af ansøgning om invalidepension - havde erhvervet selvstændigt ophold i Z Kommune, og at denne kommune derfor var betalingspligtig fra dette tidspunkt. Ankestyrelsen lagde vægt på, at A på dette tidspunkt boede i selvstændig bolig uden at få hjælp i henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg eller bistandsloven. At Y Kommune på grund af en retsvildfarelse havde givet refusionstilsagn, kunne ikke fritage Z Kommune for betalingsforpligtelsen. Overgangen i 1986 til institutionsophold – som altså blev besluttet af Y Kommune - til familiepleje i Ø Kommune fritog heller ikke Z Kommune for betalingsforpligtelsen.

Endelig fandt Den Sociale Ankestyrelse, at A i tiden fra 1969 til 5. marts 1976 havde selvstændigt ophold i Y Kommune, og at denne kommune derfor var betalingspligtig for denne periode.

For at antage, at A havde erhvervet selvstændigt ophold fra den 5. marts 1976 i Z Kommune, og at denne derfor var betalingskommune, talte hans selvstændige bolig og forsørgelsesgrundlag. Imod talte, at Y Kommune rent faktisk havde afgivet refusionstilsagn, og at det i praksis accepteres, at forpligtelsen og beføjelsen i henhold til §§ 10 og 11 kan delegeres fra kommune til kommune, jf. herved Jon Andersen: Juristen, 1991, s. 227-229, og de dér anførte henvisninger.

Det forhold, at det måtte anses for usikkert, om A havde erhvervet selvstændigt ophold i Z Kommune, og at Y Kommune derfor muligvis havde afgivet refusionstilsagnet på grundlag af en fejlagtig opfattelse af sagens retlige og faktiske forhold, kan efter min mening ikke uden videre føre til, at der bortses fra tilsagnet. Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at kommunen har en selvstændig forpligtelse til inden afgivelsen af retlige tilkendegivelser at sørge for, at sagen var forsvarligt oplyst, samt dens retlige aspekter belyst. Der har – så vidt ses af sagens oplysninger – ikke på noget tidspunkt hersket uklarhed med hensyn til sagens faktiske forløb. § 10, stk. 3, i bistandsloven er en videreførelse af tilsvarende bestemmelser, bl.a. i børne- og ungdomsforsorgslovens § 6, og der har således heller ikke været retlig uvished med hensyn til, indholdet af reglerne om betalingspligt.

Afgørelsen af betalingsspørgsmålet forudsatte med andre ord en stillingtagen til, om et sådant tilsagn har en selvstændig retsvirkning, samt i bekræftende fald om det var virkningsløst på grund af retlig og/eller faktisk vildfarelse. Den Sociale Ankestyrelse lagde i sagen uden nærmere undersøgelse til grund, at der forelå en relevant retsvildfarelse hos Y Kommune uden at ovennævnte spørgsmål blev overvejet nærmere.

Heller ikke afgørelsen om at fastholde Z Kommunes forpligtelse, uanset etableringen i 1986 af A i familiepleje, kan uden videre tiltrædes. Afgørelsen blev truffet af Y Kommune, som på dette tidspunkt under ingen omstændigheder var handlekommune, idet A på dette tidspunkt havde ophold i Æ Kommune. Der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt refusionspligten i henhold til § 11 dækker udgifter, der er besluttet eller udsprunget af en afgørelse,

der er truffet af en stedlig inkompetent kommune.

Ankestyrelsens antog som anført, at A havde erhvervet selvstændigt ophold i Y Kommune i perioden 1969-1976. For så vidt angår den del af perioden (1969-1972), da forældrene var i Afrika, giver denne opfattelse ikke anledning til bemærkninger. Det kunne dog være overvejet, om ikke A, som i 1972 var fyldt 17 år og således fortsat under forældremyndighed i kraft af § 10, stk. 3, måtte anses for at have samme opholdskommune som dem, dvs. i Z Kommune.

Sammenfattende kan det konstateres, at sagen rummede en del flere retlige tvivlsspørgsmål end dem, der er kommet til udtryk i ankestyrelsens afgørelse, og at det ikke kan afvises, at en nærmere undersøgelse – især af refusionstilsagnets selvstændige retlige betydning – kunne have givet sagen et andet udfald. På den anden side må det erkendes, at sagen havde et usædvanligt kompliceret forløb, og at bestemmelserne i §§ 10 og 11, således som disse anvendes i praksis, ikke giver præcis vejledning med henblik på løsning af de påpegede problemer.

c) Mangelfuld afgørelse.

Sag 9 drejede sig om en stærkt invalideret ung mand A, født den 19. maj 1971. X Kommunes socialudvalg traf den 18. april 1988 afgørelse om, at A efter endt skolegang skulle optages på institution. I skrivelse af 12. september 1988 meddelte X Kommune institutionen, at optagelsesbeslutningen var blevet ændret af besparelsesmæssige grunde. Den 1. oktober 1988 – dvs. mens A endnu var under forældremyndighed – flyttede A's mor fra X Kommune til Y Kommune. Y Kommune, som herefter i medfør af § 10, stk. 3, var opholds- og handlekommune, meddelte den 9. januar 1989 X Kommune, at Y Kommune havde bevilget A optagelse på den samme institution, som X Kommune i juni 1988 havde visiteret A til. X Kommune afslog at give refusionstilsagn.

Den Sociale Ankestyrelse fandt, at Y Kommune ikke kunne kræve refusion for udgifterne til A. Herved lagde ankestyrelsen vægt på, at X Kommune ikke havde medvirket til A's flytning til Y Kommune, samt på, at Y Kommune havde haft tilstrækkelig tid til eventuelt at ændre den lagte handlingsplan.

Afgørelsen skal ses i sammenhæng med, at X Kommune havde truffet afgørelse i juni 1988 om A's optagelse på en bestemt institution, og at der ikke i sagen er oplyst andre grunde til, at beslutningen blev ændret, end besparelsesmæssige hensyn. Det må derfor lægges til grund, at den første afgørelse var gyldig, samt at den byggede på en erkendelse af et pædagogisk og behandlingsmæssigt behov for, at A blev optaget på institution. Dertil kom, at optagelsen også stemte overens med en af X Kommune forud lagt behandlingsplan. Under disse omstændigheder må det anses for sandsynligt, at X Kommune i forhold til A's mor var forpligtet til at realisere institutionsopholdet for A samt følgelig, at Y Kommune efter moderens flytning dertil var forpligtet til at opretholde beslutningen. På denne baggrund må det anses for uholdbart, at Den Sociale Ankestyrelse henviste til, at Y Kommune kunne ændre den lagte behandlingsplan. Endelig kan der henvises til, at Den Sociale Ankestyrelse tidligere – i sag SM 0-65-1986 – har antaget, at en kommune bliver refusionspligtig for udgifter til et institutionsophold, som en anden kommune har iværksat, men som den første kommune ud fra sociale og pædagogiske synspunkter burde have afholdt. I den her foreliggende sag mente X Kommune selv, at A havde behov for institutionsopholdet.

Om afgørelsen i sag 9 har Den Sociale Ankestyrelse i skrivelse af 19. marts 1993 udtalt sig på følgende måde:

„...

Ankestyrelsen finder ikke, at sag SM 0-65-86, som der er henvist til i rapporten, er parallel til den nu aktuelle sag. I SM 0-65-86 var der tale om, at indehaveren af forældremyndigheden var afgået ved døden, hvorfor kommunen burde havde iværksat nogle foranstaltninger for barnet.

I sag 9 var moderen uden medvirken fra (X) Kommune selv flyttet til (Y) Kommune, som så var blevet handle- og betalingskommune for hende og sønnen.

Problemstillingen synes mere at ligne den i SM 0-89-85 omhandlede. I denne sag fandtes A kommune, der havde iværksat hjælpeforanstaltninger overfor en 16-årig pige, fortsat at være refusionspligtig, efter at pigen på eget initiativ havde taget ophold i B kommune. Ankestyrelsen lagde vægt på, at A kommune burde have fortsat de iværksatte hjælpeforanstaltninger overfor pigen indtil hendes 18. år.

Da der set i sammenhæng med afgørelsen i SM 0-89-85 kan rejses tvivl om rigtigheden af sagens udfald, vil SM 0-40-90, hvormed afgørelsen i sag 9 blev offentliggjort, blive kaldt tilbage.

Ankestyrelsen vil antage en lignende sag, der kan fastslå retstilstanden."

Det er fortsat min opfattelse, at afgørelsen i sag 9 af de af mig anførte grunde må anses for urigtig. Dertil kommer, som påpeget af Den Sociale Ankestyrelse, at afgørelsen harmonerer mindre godt med afgørelsen i SM 0-89-85.

Da Den Sociale Ankestyrelse har oplyst, at SM-meddelelsen om sag 9 nu vil blive kaldt tilbage, finder jeg ikke grundlag for at foretage yderligere i sagen.

3) *Bistandslovens §§ 25 og 26.*

§ 25 i bistandsloven indeholder følgende bestemmelse:

"Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om tilbagebetaling,

1) når en person har undladt at give oplysninger som krævet i § 18 eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov,

..."

a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

I sag 52 stadfæstede Den Sociale Ankestyrelse en afgørelse fra det sociale ankenævn, hvorefter § 25 ikke omfattede et tilfælde, hvor en fysisk handicappet mand A i henhold til § 48, stk. 3, (se nedenfor, s. 414) havde fået en bevilling til at ansætte og afskedige medhjælp. A's daværende samlever disponerede på A's vegne over kontoen og benyttede uretmæssigt et beløb på ca. 51.000 kr. til andre formål. Kommunen mente, at A kunne gøres ansvarlig efter § 25, stk. 1, mens det sociale ankenævn og Den Sociale Ankestyrelse fandt, at et eventuelt ansvar for A måtte afgøres på grundlag af almindelige erstatningsregler. Afgørelsen er utvivlsomt korrekt.

Ifølge § 26, stk. 1, nr. 2, kan der træffes beslutning om tilbagebetaling, "når der må ydes en person hjælp, fordi den pågældende eller ægtefællen er indblandet i en kollektiv arbejdsstrid".

Den Sociale Ankestyrelse fandt i sag 27, at A, som var blevet sygemeldt dagen før etableringen af en arbejdsnedlæggelse på hans arbejdsplads, ikke kunne anses for indblandet i den kollektive arbejdsstrid, og at der således ikke kunne pålægges ham tilbagebetalingspligt. Ankestyrelsen lagde vægt på, *at* A var blevet sygemeldt før konflikten, *at* han – modsat de øvrige medarbejdere – ikke var blevet afskediget, samt *at* han ikke var omfattet af en voldgiftskendelse, hvorved arbejdsnedlæggelserne var blevet kendt overenskomststridige. Afgørelsens resultat og den anførte begrundelse giver ikke anledning til bemærkninger.

4) *Bistandslovens §§ 37-41.*

a) Reglernes indhold.

Bistandsloven indeholder i kapitel 9 regler om kontanthjælp. De første 4 bestemmelser – §§ 37-41 – vedrører løbende midlertidig kontanthjælp. Reglerne har følgende indhold:

"*§ 37.* Til en person, der på grund af ændringer i sine forhold er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold, ydes der efter dette kapitel kontanthjælp, der består af en grundydelse, et boligtillæg og et børnetillæg, jf. dog stk. 2, 2. pkt.

Stk. 2. Grundydelsen udgør 2.579 kr. månedlig for enlige og det dobbelte for ægtepar. Til unge under 23 år, der ikke har forsørgelsespligt over for ægtefælle eller børn, ydes en samlet hjælp til underhold og boligudgifter svarende til stipendier for henholdsvis hjemmeboende og udeboende efter lov om Statens Uddannelsesstøtte, for hjemmeboende dog med et tillæg på 91 kr. månedlig. Til unge under 21 år, der i en sammenhængende periode på 12 måneder har haft månedlige indtægter, der overstiger stipendiesatsen for udeboende, ydes hjælp dog efter reglerne for personer over 23 år. Til unge over 21 år og under 23 år ydes hjælp tilsvarende efter reglerne for personer over 23 år, hvis de i en sammenhængende periode på 3 måneder har haft månedlige indtægter, der overstiger stipendiesatsen for udeboende. Unge gravide, der har passeret 12. svangerskabsuge, får også hjælp efter reglerne for personer over 23 år. Når der er ydet hjælp i en sammenhængende periode på 9 måneder, udgør grundydelsen efter 1. pkt. 2.269 kr. månedlig, medmindre det kan godtgøres, at pågældende i den nærmeste fremtid vil være i stand til at klare sig selv eller der er truffet beslutning om at yde hjælp efter § 43, stk. 1, jf. stk. 6.

Stk. 3. Boligtillægget ydes til dækning af enten husleje efter fradrag af tilskud efter boliglovgivningen eller terminsydelser vedrørende fast ejendom. Boligtillægget skal endvidere dække vand, varme, gas, elektricitet, ydelser vedrørende boligindskudslån og lignende løbende udgifter, der har tilknytning til boligen. For personer, der har fælles husførelse med andre end en ægtefælle, beregnes boligtillægget som udgangspunkt med lige andele til hver af parterne. Hvis de pågældende i fællesskab ejer en fast ejendom, beregnes tillægget dog forholdsmæssigt efter de tinglyste andele. Hvis boligudgiften efter en samlet bedømmelse af familiens størrelse og forhold i øvrigt skønnes at være for høj, og der kan fremskaffes en rimelig og billigere bolig, udgør udgifterne til denne grundlaget for boligtillægget. Der kan ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp. De årlige udgifter omregnes til ét månedligt beløb, der ydes sammen med grundydelsen.

Stk. 4. Børnetillægget udgør et månedligt beløb svarende til 5/3 af normalbidraget for hvert barn under 18 år. Betaler ansøgeren underholdsbidrag til barnet, eller er bidraget på tidspunktet for hjælpens udbetaling udlagt forskudsvis af det offentlige, udgør børnetillægget samme beløb som det fastsatte bidrag, dog højst normalbidraget. Hvis personer, der har fælles husførelse med andre end en ægtefælle, har fælles børn, fradrages et beløb i børnetillægget svarende til normalbidraget, hvis kun den ene person modtager kontanthjælp. Der ydes ikke børnetillæg, hvis barnet er anbragt uden for hjemmet efter denne lov eller er i stand til at forsørge sig selv ved egne indtægter.

Stk. 5. Den samlede hjælp kan højst udgøre 90 pct. af den hidtidige indtægt. Dette gælder dog ikke, hvis den samlede hjælp udgør 4.916 kr. månedlig eller mindre. Hvis den samlede hjælp overstiger dette beløb, og 90 pct. af pågældendes hidtidige indtægter ligger under 4.916 kr., udgør hjælpen 4.916 kr. månedlig. Ved hidtidig indtægt forstås indtægten i den seneste kalendermåned. Hvis dette beløb i det enkelte tilfælde ikke er et rimeligt udtryk for ansøgerens indtjeningsevne, anvendes i stedet den gennemsnitlige indtægt i de seneste 3 kalendermåneder.

Stk. 6. Socialministeren kan fastsætte regler om hjælp til personer, der aftjener civil værnepligt eller værnepligt ved bistandsarbejde i udviklingslandene, og personer, der opholder sig i institutioner under kriminalforsorgen.

Stk. 7. De beløb, der er nævnt i stk. 2 og 5, reguleres én gang årligt den 1. juli med satsreguleringsprocenten, jf. lov om en satsreguleringsprocent. De særlige ydelser til unge under 23 år reguleres som stipendier efter lov om Statens Uddannelsesstøtte. Socialministeren bekendtgør størrelsen af de regulerede beløb.

§ 38. I den beregnede, samlede kontanthjælp, jf. § 37, fradrages pågældendes og ægtefællens indtægter, jf. dog stk. 5 og 7. Forinden nedsættes indtægterne dog med de nødvendige udgifter til arbejdsredskaber og -beklædning samt til transport i forbindelse med erhvervelse af indtægterne. Feriegodtgørelse efter ferielovgivningen skal fradrages i kontanthjælpen, når ferien holdes, og der kan kun foretages fradrag svarende til kontanthjælpen for det antal dage, som feriegodtgørelsen er bestemt til at dække.

Stk. 2. Fradrag i hjælpen efter stk. 1 og begrænsning af hjælpen efter § 37, stk. 5, medfører en forholdsmæssig nedsættelse af de beløb, der skal tilbagebetales efter § 25, stk. 1.

Stk. 3. Invaliditetsydelse og invaliditetsbeløb efter lov om social pension skal ikke fradrages. Det samme gælder erstatninger for varigt men, indtægter, der hidrører herfra, og godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

Stk. 4. Der foretages ikke fradrag i kontanthjælpen for ydelser fra godkendte sociale fonde, stiftelser, foreninger m.v., der er fritaget for beskatning hos modtageren, jf. ligningslovens § 7, litra z. Der foretages heller ikke fradrag for værdien af kost m.v. under midlertidig indlæggelse på sygehus eller lignende behandlingsinstitution eller for offentlig støtte til højskoleophold. Hvis sygehusopholdet bliver af mere end 6 måneders varighed, kan der foretages fradrag i grundydelsen svarende til den besparelse, der er en følge af indlæggelsen.

Stk. 5. Personer, der har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på 3 måneder eller derover, kan have arbejdsindtægter på indtil 1.000 kr. pr. måned efter skattetræk, uden at der sker fradrag i kontanthjælpen, dog maksimalt 6.000 kr. Denne mulighed for fradragsfri indtægter er begrænset til i alt 6 sammenhængende måneder. Det fradragsfri beløb kan optjenes pr. voksen kontanthjælpsmodtager i husstanden.

Stk. 6. Forslag til revision af ordningen i stk. 5 skal fremsættes for Folketinget inden udgangen af 1991.

Stk. 7 Ved beregningen af hjælpen ses der bort fra halvdelen af den godtgørelse, som udbetales deltagere i produktionsskoler efter lov om produktionsskoler, vejledningskurser efter lov om ungdomsvejledning og visse uddannelsesforanstaltninger og erhvervsmæssige introduktionskurser for unge efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser.

Stk. 8. Ved beregningen af hjælpen ses der bort fra indtægter hos børnene. Indtægter fra bidrag til børnenes underhold efter lov om børns retsstilling og særlige børnetilskud efter børnetilskudsloven fradrages i børnetillægget efter § 37, stk. 4.

§ 39. Ydelse af hjælp forudsætter, at hverken den, der søger hjælpen, eller ægtefællen er i besiddelse af formue, hvoraf det økonomiske behov kan dækkes. Der skal dog ses bort fra formue, der er nødvendig for bevarelse eller opnåelse af en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til pågældendes og familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

Stk. 2. skal endvidere ses bort fra erstatning, som udbetales som kompensation for varigt mén og godtgørelse for ikke-økonomisk skade samt ydelser fra godkendte sociale fonde, stiftelser, foreninger m.v., der er fritaget for beskatning hos modtageren, jf. ligningslovens § 7, litra z.

§ 40. Ydelse af hjælp forudsætter, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen har udnyttet sine arbejdsmuligheder. Dette kan f.eks. anses for godtgjort,

1) når den pågældende ikke har et rimeligt tilbud om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger,
2) når det er attesteret af en læge, at pågældende er uarbejdsdygtig på grund af sygdom, eller at en fortsættelse af det hidtidige arbejde vil medføre risiko for forringelse af pågældendes helbred,
3) når pågældende ikke kan påtage sig indtægtsgivende arbejde af hensyn til en uddannelse eller omskoling, der er begyndt eller fortsat efter tilskyndelse fra kommunalbestyrelsen, jf. § 43.
4) når en forsørger ikke kan påtage sig indtægtsgivende arbejde på grund af pasning af børn og kommunalbestyrelsen ikke kan anvise anden pasningsmulighed, eller
5) når den ene ægtefælle er afskåret fra indtægtsgivende arbejde af en af de årsager, der er nævnt under nr. 1-3, og den anden ægtefælle i længere tid ikke har haft sådant arbejde, navnlig af hensyn til børnenes pasning.

Stk. 2. Den, som nægter at medvirke til udvikling og produktion af krigsmateriel, fortaber ikke herved retten til hjælp.

Stk. 3. Der kan ikke ydes hjælp til personer, der er under uddannelse eller er berettiget til ungdomsydelse efter afsnit III A. Socialministeren fastsætter dog nærmere regler om, at der i særlige tilfælde kan ydes hjælp til personer under uddannelse.

Stk. 4. Reglerne i stk. 1 og stk. 3, 1. pkt., er ikke til hinder for, at der ydes hjælp til en person, hvis ægtefælle er under uddannelse.

§ 41. Kommunalbestyrelsen skal, når der ydes hjælp efter § 37, vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige hjælpeforanstaltninger med henblik på, at modtageren igen bliver i stand til at klare sig selv.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal i øvrigt senest 3 måneder efter hjælpens påbegyndelse tage den pågældendes og familiens forhold op til bedømmelse af, om der er grundlag for at yde andre former for bistand end løbende økonomisk hjælp, herunder rådgivning om afvikling eller nedbringelse af faste udgifter, som pågældende ikke kan forventes at blive i stand til at afholde fremtidig.

Stk. 3. Hvis hjælpen er begrundet i sygebehandling eller erhvervsmæssige foranstaltninger, er det en betingelse, at lægens eller kommunalbestyrelsens anvisninger følges."

Reglerne er systematiseret således, at § 37, stk. 1 og 6, § 39 og § 40 især regulerer de betingelser, der skal være opfyldt, for at en borger kan få *tildelt* kontanthjælp. De øvrige bestemmelser angår i hovedsagen spørgsmålet om, hvorledes tildelt hjælp *udmåles*. § 41 pålægger kommunalbestyrelsen en særlig opfølgningsforpligtelse i forhold til hjælpsmodtageren.

I øvrigt må bestemmelserne sammenholdes med lovens § 1 og § 6, som opstiller generelle bestemmelser om tildeling og udmåling af ydelser i henhold til bistandsloven, herunder også for hjælp i henhold til § 37.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"*§ 1.* Det offentlige er forpligtet til efter reglerne i denne lov at yde bistand til enhver, der opholder sig her i landet, og som af hensyn til

sine egne eller sin families forhold har brug for rådgivning, økonomisk eller praktisk hjælp, støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen eller for pleje, særlig behandling eller opdragelsesmæssig støtte."

"*§ 6.* Enhver mand og kvinde er over for det offentlige forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år.

Stk. 2. Forsørgelsespligten over for en ægtefælle ophører ved separation eller skilsmisse.

Stk. 3. Forsørgelsespligten over for et barn ophører,

1) hvis barnet selv får forsørgelsespligt over for en ægtefælle eller et barn,
2) hvis der må ydes en datter hjælp i forbindelse med svangerskab."

Bestemmelserne er jævnligt blevet revideret og har ikke i hele den undersøgte periode haft samme indhold. Ved gennemgangen af de enkelte sager bliver der gjort opmærksom på det, såfremt de relevante bestemmelser havde et andet indhold end fra de ovenfor citerede bestemmelser. I alt 23 af de undersøgte sager vedrørte anvendelsen af en eller flere af ovennævnte bestemmelser.

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

18 af sagerne har kunnet kategoriseres som retligt set uproblematiske afgørelser. Sagerne er for illustrationens skyld refereret kort med særligt henblik på det principielle aspekt, som har givet anledning til ankestyrelsens optagelse af sagen til behandling.

X Kommune beregnede i sag 18 hjælpen til en 37-årig polsk kvinde A, der var gift med en dansk mand, på grundlag af hendes hidtidige indtægt i Polen, hvilket svarede til ca. 909 danske kroner månedligt. A gjorde gældende, at hendes polske indkomst burde konverteres til danske forhold. Det var oplyst, at A i Polen havde arbejdet fast som sygeplejerske og siden som læge. Resultatet af afgørelsen blev, at A og hendes mand fik tilkendt grænsebeløbet, 10.400 kr., i henhold til § 37, stk. 5. Resultatet er i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, og der ses som anført af Den Sociale Ankestyrelse i skrivelsen ikke 'efter bistandsloven (at være) mulighed for at fastsætte en hidtidig udenlandsk indkomst til en fiktiv indtægt i Danmark'.

I sag 19 statuerede Den Sociale Ankestyrelse i modsætning til kommunen og amtsankenævnet, at A ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet i en periode, hvor han og familien holdt ferie og var bortrejst fra hjemmet.

Sag 20 blev afgjort på grundlag af den dagældende bestemmelse i bistandslovens § 40, stk. 3, som var enslydende med den nugældende § 40, stk. 4 (citeret ovenfor). Sagen drejede sig om en 25-årig dansk kvinde H, som var gift med en 41-årig udlænding M. Ægteparret, som havde et barn, flyttede i 1988 fra Jylland til X Kommune uden for København. Indtil 1. september 1989 fik ægteparret kontanthjælp i henhold til § 37. Fra marts 1989 var M's rådighed for arbejdsmarkedet begrænset, idet han deltog i sprogkursus 15 timer ugentligt. Den 1. september 1989 begyndte H at studere psykologi ved Københavns Universitet. Herefter afslog X Kommune at yde fortsat hjælp til M i henhold til § 37. Amtsankenævnet stadfæstede afgørelsen og anførte, at § 40, stk. 3, ikke i tilfælde som det foreliggende gav mulighed for at yde M hjælp. Denne fortolkning, fandt Den Sociale Ankestyrelse hverken havde støtte i lovteksten eller i forarbejderne til bestemmelsen og ankestyrelsen ændrede derfor afgørelsen.

I sag 22 var det afgørende, hvorledes udtrykket "arbejdsindtægt" i § 38, stk. 5, skal forstås. Bestemmelsen åbner mulighed for, at kontanthjælpsmodtagere kan have arbejdsindtægter på op til 1.000 kr. månedlig, uden at der sker fradrag i kontanthjælpen. Bestemmelsen blev indføjet i 1989. Formålet med bestemmelsen er ifølge bemærkningerne til lovforslaget at "skabe en motivation for kontanthjælpsmodtagere, der har været ledige i nogen tid, til selv at skaffe sig arbejde og komme i gang igen" (Folketingstidende 1988/89, tillæg A, spalte 1925). Sag 22 vedrørte en kontanthjælpsmodtager, A, som af kommunen var blevet anbragt i beskyttet beskæftigelse på en revalideringsinstitution. Under opholdet modtog han timeløn på 22 kr. Derudover fik han supplerende kontanthjælp. I pkt. 12 a i vejledning af 17. februar 1989 om ændring af vejledning om kontanthjælp efter bistandsloven havde Socialministeriet understreget, at fritagelsen for fradrag i § 38, stk. 5, gælder "egentlig arbejdsindtægt." Den Sociale Ankestyrelse fandt – i klar overensstemmelse med forarbejdsbemærkningerne og vejledningen – at A's indtægt ved den beskyttede beskæftigelse ikke kunne betragtes som arbejdsindtægt i den forstand, § 38, stk. 5, anvendte begrebet.

I sag 31 havde A, der modtog bistandshjælp, afvist at deltage i beskæftigelsesarbejde 3 timer om dagen under henvisning til, at han udelukkende ville påtage sig lønarbejde, såfremt det aflønnedes med minimum 200 kr. pr. time. Ankestyrelsen fandt ikke, at A havde haft rimelig grund til at afvise deltagelse i kommunens beskæftigelsesprojekt og stadfæstede derfor en afgørelse om, at A ikke havde været berettiget til hjælp i henhold til § 37, jf. § 40.

A var 31 år og havde modtaget kontanthjælp i flere år. I juli 1989 blev han ansat på en offentlig revalideringsvirksomhed med løntilskud i henhold til den dagældende § 42 (se side 407). Formålet med ansættelsen var arbejdsoptræning. A's fremmøde på virksomheden blev i løbet af kort tid meget uregelmæssigt, og han søgte om hjælp i henhold til § 37 i en periode, hvor arbejdstilbudet stadig stod åbent for ham. Den Sociale Ankestyrelse fandt (sag 38) ligesom amtsankenævnet – men modsat kommunen – at et revalideringstilbud i henhold til § 42 ikke kan sidestilles med et arbejdstilbud i henhold til § 40. Kommunen kunne derfor ikke afslå at yde kontanthjælp. I stedet burde revalideringsforanstaltningen være bragt til ophør, og A burde have fået et egentligt arbejdstilbud. Havde han nægtet at tage dette, kunne kontanthjælpen være bragt til ophør, så længe tilbudet stod åbent. Sag 56 drejede sig om samme problem og blev løst på samme måde som sag 38.

Sag 41 drejede sig også om forståelsen af § 40. Den Sociale Ankestyrelse fastslog, at et arbejdstilbud kun udelukkede en klient fra kontanthjælp, så længe tilbudet stod åbent. Et ubegrundet afslag på at tage arbejde, som derpå tilbydes en anden, kan eventuelt bevirke, at kontanthjælpen gøres tilbagebetalingspligtig i henhold til § 26, stk. 1, nr. 1. Det blev endvidere fastslået, at bestemmelsen i § 40 også gælder jobs som led i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Resultatet følger af ordlyden i § 40 – "har et rimeligt tilbud" og "beskæftigelsesfremmende foranstaltning" – af sammenhængen mellem § 40 og § 26, stk. 1, nr. 1, samt er direkte anført i bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1988/89, tillæg A, spalte 1927).

Det principielle spørgsmål, der blev rejst i sag 59, vedrørte beregning af boligtillæg i henhold til § 37, stk. 3. Hjælpsmodtageren A havde en månedlig nettoboligudgift på ca. 2.700 kr. A havde oparbejdet en huslejerestance på ca. 18.500 kr. for de foregående måneder, og kommunen havde under henvisning hertil afslået at yde boligtillæg. Den Sociale Ankestyrelse fandt ligesom amtsankenævnet, at hverken § 37 eller forarbejderne gav grundlag for at antage, at udbetaling af boligtillæg forudsætter, at tidligere forfaldne boligudgifter er betalt.

Sag 72 rejste det samme problem som i sag 59. Klienten ansøgte blot om hjælp til terminen vedrørende en ejerbolig. Det forhold, at klienten ikke havde betalt de to sidste terminer, at huset var sat til salg, samt at ægtefællen var flyttet, kunne ikke begrunde, at der ikke blev ydet den fulde terminsudgift.

Sag 63 drejede sig også om beregning af boligtillæg. A blev arbejdsløs i foråret 1990 og modtog de sidste lønudbetalinger den 30. april 1990 og den 7. maj 1990 for henholdsvis en måned og for syv dage. Den 13. juni 1990 anmodede A om kontanthjælp, bl.a. til husleje og elregning, der var forfaldet den 1. juni 1990. Amtsankenævnet fandt A berettiget til en forholdsmæssig andel af den samlede månedlige kontanthjælp inklusive boligtillæg, hvilket betød, at A ville være berettiget til 1.814 kr. i boligtillæg. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte afgørelsen med følgende begrundelse:

"De årlige boligudgifter omregnes til et beløb, der ydes sammen med grundydelsen, jf. bistandslovens § 37, stk. 3.

Det er således ikke boligudgiftens forfaldsdato, der er afgørende for, om udgiften medregnes i boligtillægget.

Ankestyrelsen finder derfor, at der skal udbetales Dem forholdsmæssigt boligtillæg for juni måned 1990 og derefter fuldt boligtillæg for de følgende måneder.

Ankestyrelsen tiltræder således denne del af Amtsankenævnets afgørelse.

..."

Problemstillingen forelå også i sag 51. Den Sociale Ankestyrelse fastslog som i sag 63, at de årlige boligudgifter skal omregnes til et beløb, der ydes sammen med grundydelsen, og at det ikke er boligudgiftens forfaldsdato, der er afgørende for, om den medregnes i boligtillægget.

I sag 64 blev et syrisk ægtepar familiesammenført med deres herboende datter og svigersøn, som afgav en garantierklæring, hvorved de påtog sig den fulde forsørgelse af dem under deres ophold. Datteren og hendes mands økonomiske forhold ændrede sig på en sådan må-

de, at garantierklæringen ifølge fast praksis (i Socialministeriet) blev sat ud af kraft. Spørgsmålet var herefter, om denne ændring kunne antages at udgøre en sådan ændring i forældrenes forhold som omtalt i bistandslovens § 37, stk. 1, og som kunne udløse kontanthjælp. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at dette var tilfældet.

Sag 66 vedrørte afgrænsningen af begrebet "indtægter" i § 38, stk. 1. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at kørselsgodtgørelse og diæter skal medregnes som indtægt ved beregningen af kontanthjælp. Dette var tilfældet, selv om skattevæsenet anerkendte, at der skulle ske visse fradrag ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Det skattemæssige fradrag tog højde for ekstra forplejningsudgift. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at fradraget var relevant ved kontanthjælpsberegningen, da grundydelsen netop tager sigte på at dække udgifter til kost. Dette fortolkningsresultat giver ikke anledning til bemærkninger.

A havde i sag 74 modtaget kontanthjælp i flere år afbrudt af en arbejdsprøvningsperiode fra oktober 1989 til juni 1990. Derpå fik han på ny kontanthjælp. Den 11. juli, 20. juli og 30. august 1990 bevilgede kommunen ham hjælp i henhold til § 46 (se s. 411) til dækning af enkeltudgifter, som A havde fået kontanthjælp til og derfor burde have betalt. Den 30. august 1990 besluttede kommunen at sætte A under administration i henhold til § 49 (se s. 417), således at den del af hjælpen, der dækkede faste udgifter, blev udbetalt direkte til kreditor. Grundydelsen ville A selv få udbetalt. Den 3. september 1990 anmodede A om en ny grundydelse, idet han et par dage forinden havde tabt sin pung med ca. 2.200 kr. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte, at kommunen afslog ansøgningen.

Sag 78 angik en 17-årig dreng A, der flyttede hjemmefra på grund af problemer med en stedfar. A havde arbejde ved flytningen, men blev 14 dage efter flytningen arbejdsløs. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte, at kommunen ikke havde anset, at A havde erhvervet selvstændigt ophold, og afslog hans ansøgning om hjælp i henhold til § 37 med henvisning til, at moderen fortsat havde forsørgelsespligt over for ham, jf. bistandslovens § 6.

Sag 6 drejede sig om en tilsvarende problemstilling.

I sag 95 fandt Den Sociale Ankestyrelse, at A var berettiget til at få udbetalt børnetillæg i henhold til § 37, stk. 4, til en 17-årig søn, som opholdt sig på gymnasium i Tyskland. Ankestyrelsen henviste til, at A havde forsørgelsespligt, samt til, at han bidrog til udgifterne ved sønnens ophold.

I sag 93 afslog X Kommune i juni 1989 at yde supplerende hjælp i henhold til § 37 til M's hustrus indtægt. M kom hertil i november 1988 fra Tyrkiet. H var flyttet hertil ligeledes fra Tyrkiet i 1986. Det fremgik, at M havde haft arbejde i Tyrkiet, at han havde måttet opgive dette arbejde i forbindelse med flytningen, samt at han var indstillet på at påtage sig arbejde i Danmark. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at M opfyldte betingelserne for at få hjælp, og at det var uden betydning for vurderingen af, om han stod til rådighed for arbejdsmarkedet, at han først kunne få arbejdstilladelse fra den 31. august 1990. Sagen blev derfor hjemvist til kommunen, idet kommunens afslag i januar 1989 på dette punkt havde bygget på en urigtig retsopfattelse.

Sag 24 angik en kvinde H, der ønskede at ledsage sin mand M under dennes indlæggelse på et hospital i Berlin med henblik på foretagelse af en hjertetransplantation. Kommunen afslog at yde hende hjælp (i henhold til § 37 og eventuelt §§ 46 og 46 a) under henvisning til § 1. Den Sociale Ankestyrelse var enig med kommunen i, at § 1 forudsætter, at hjælp i henhold til loven kun kan ydes til opfyldelse af behov her i landet. Bestemmelsen 'er dog ikke til hinder for, at der ydes kontanthjælp efter bistandsloven under kortvarige udlandsophold, i det omfang opholdet er lægeligt indiceret.' Herefter blev sagen hjemvist til ny behandling i kommunen.

Ankestyrelsens redegørelse for muligheden for at yde støtte til ophold i udlandet bygger på en forholdsvis restriktiv fortolkning af § 1. Jeg har tidligere – i FOB 1990.232 – givet udtryk for, at forstå bestemmelsen om ophold "som en forudsætning om, at ansøgeren "opholder sig her i landet" på det tidspunkt, hvor behovet for hjælp opstår, og ansøgning herom indgives til de sociale myndigheder. Om hjælpen eventuelt skal bruges i forbindelse med et kortere ophold i udlandet, er efter denne forståelse af bestemmelsen uden betydning". (s. 235, 2. spalte). Ankestyrelsens afgørelse af sag 24 hvilede således på en for restriktiv fortolkning af § 1. I den konkrete sag fik dette forhold, som det ses, ikke betydning for sagens udfald.

Denne afgørelse var således begrundelsesmæssigt tvivlsom.

Udmålingsbestemmelserne i § 37 bygger på tre faste elementer: grundydelse, boligtillæg samt børnetillæg, jf. stk. 2, 3 og 4. Samtidig sætter stk. 5 en maksimumsgrænse for den samlede hjælps størrelse, det såkaldte grænsebeløb. Der er ikke i lovteksten taget stilling til, hvorledes en reduktion af hjælpen i henhold til stk. 5 skal fordeles på de enkelte poster, hvis klienters hjælpebehov overstiger dagpengemaksimum. Dette spørgsmål forelå i sag 33. En 47-årig mand A var i forbindelse med skilsmisse blevet pålagt at betale normalbidrag til seks børn. Han modtog kontanthjælp med 2.400 kr. månedlig i grundydelse og 963 kr. i boligtillæg. Børnetillæggene blev beregnet til 3.786 kr., hvilket bragte den samlede hjælp op på 7.149 kr. Grænsebeløbet var på 5.200 kr., og der skulle således foretages en reduktion af de enkelte dele af hjælpen. Kommunen foretog en forholdsmæssig reduktion, hvilket bevirkede, at det beløb, der blev udbetalt som grundydelse og boligtillæg, tilsammen udgjorde 2.446 kr. Amtsankenævnet og Den Sociale Ankestyrelse ændrede afgørelsen, således at det tiltrådtes, at der blev foretaget en forholdsmæssig reduktion, "men således at der dog levnes ham et beløb til dækning af hans boligudgifter og underhold, svarende til boligtillægget og den nedsatte grundydelse af den dagældende bistandslovs § 37, stk. 2, 5. pkt." (den nugældende lovs § 37, stk. 2, 6. pkt.). Resultatet kan ikke udlæses af lovteksten. Det harmonerer imidlertid godt med regler i inddrivelseslovgivningen om trangsbeneficium, at reduktionen gennemføres således, at der sikres hjælpsmodtageren en minimumsforsørgelse. Det forekommer ligeledes velbegrundet, at den reducerede takst i stk. 2, 5. pkt., blev anvendt som udtryk for det mindstemål af forsørgelse, der bør tilkomme hjælpsmodtagere. Det må samtidig konstateres, at der var tale om en ret fri retsdannelse, og at kommunen havde støtte for den rene forholdsmæssige reduktion i en tidligere afgørelse SM 0-68-87. Denne afgørelse relaterede sig imidlertid til § 37, som den var formuleret indtil 1989. Dengang baseredes udmålingen ikke på faste ydelser, og der var desuden mulighed for at forhøje den maksimale hjælp, hvis pågældende havde meget store forsørgerbyrder.

Afgørelsen af reduktionsproblemet måtte således nødvendigvis baseres på tankegange fra andre dele af retssystemet - fuldbyrdelsesretten – samt på antagelser om det samlede formål med udmålingsreglerne i § 37, stk. 2 og stk. 5. Efter sin karakter var sagens problem således retligt tvivlsomt. Sagens udfald må anses for korrekt, og den anførte argumentation forekommer overbevisende rigtig.

Ifølge § 37, stk. 2, 6. pkt. (i den indtil 1989 gældende formulering, 5. pkt.) nedsættes kontanthjælpen, "når der er ydet hjælp i en sammenhængende periode på 9 måneder". I sag 58 havde kommunen nedsat hjælpen i henhold til bestemmelsen i forhold til en i 1986 indrejst udlænding M, da denne havde modtaget hjælp i 9 måneder. M's hustru H kom til landet senere end M og havde endnu ikke modtaget hjælp i 9 måneder, da hjælpen blev reduceret i forhold til M. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at udmåling af grundydelse til ægtepar ikke kan ydes efter forskellige bestemmelser, og at en reduktion tidligst ville kunne ske fra det tidspunkt, da også H havde modtaget hjælp i 9 måneder.

Bestemmelsens lovtekst har ikke forholdt sig til spørgsmålet. Hensynet bag bestemmelsen, som må antages at være besparelser for de offentlige kasser, motivation for klienter til ikke at forblive for længe på kontanthjælp samt hensynet til klienternes indrettelse på et lavere forsørgelsesniveau, giver heller ingen klare anvisninger på, hvorledes dette tekniske udmålingsproblem bør løses. Den valgte løsning virker hensynsfuld og hænger godt sammen med, at den høje grundydelse anvendes i praksis, hvis to klienter på henholdsvis høj og lav grundydelse gifter sig. Resultatet er desuden lettere at administrere end en ordning, hvor der udmåles ydelser til ægtefæller efter forskellige regler. Af referatet fra ankemødet ses, at navnlig de to sidste betragtninger blev tillagt vægt ved afgørelsen. Der forelå med andre ord en juridisk uvished, som blev løst på en retligt set uangribelig måde. Situationens åbenhed illustreres ved, at det modsatte resultat, at ægtefællerne bedømtes hver for sig, også kunne have været valgt. Til støtte herfor kunne anføres, dels at hjælpen tildeles den enkelte ansøger, dels hensynet til den offentlige økonomi.

De to sidste afgørelser – sag 33 og sag 58 var således retligt tvivlsomme.

c) Mangelfulde afgørelser.

Sag 35 angik rækkevidden af rådighedsforpligtelsen i bistandslovens § 40. Hjælpsmodtageren A var en 57-årig mand, som i 1970 kom til Danmark fra Tyrkiet. Siden 1975 havde han

været arbejdsløs, og fra 1984 havde han modtaget kontanthjælp. Han og familien tog hvert år i en længere periode (3-4 måneder) ophold i Tyrkiet. Hvert år havde kommunen genoptaget udbetalingen af kontanthjælp efter parrets tilbagekomst til Danmark. Ankestyrelsen fandt, at familiens gennem mange år foretagne langvarige rejser til Tyrkiet havde vanskeliggjort integreringen i det danske samfund og forhindret en tilknytning til arbejdsmarkedet. Herefter opfyldte ægteparret ikke betingelserne i § 40 for at få kontanthjælp. Alligevel mente Den Sociale Ankestyrelse ikke, at det havde været berettiget af kommunen at standse udbetalingen af hjælp i november 1989. Som begrundelse henviste Den Sociale Ankestyrelse til følgende:

"Under hensyn til, at Social- og Sundhedsforvaltningen i (X) Kommune ved tidligere tilbagekomster fra Tyrkiet har genoptaget udbetalingen af kontanthjælp til Dem og Deres ægtefælle og til, at det ikke findes tilstrækkelig godtgjort, at De er blevet oplyst om, at udbetalingen af kontanthjælp ville blive bragt til ophør, såfremt De og Deres ægtefælle på ny rejste til Tyrkiet i en længere periode, finder Ankestyrelsen imidlertid, at social- og sundhedsforvaltningen ikke har været berettiget til at standse udbetalingen af Deres og Deres ægtefælles kontanthjælp i november 1989."

Den første del af afgørelsen – at ægteparret ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet – må anses for rigtig. Den anden del af afgørelsen – at ægteparrets indrettelse på at kunne opretholde kontanthjælp, selv om de ved deres lange fravær fra landet savnede tilknytning til arbejdsmarkedet, måtte føre til, at kontanthjælpen blev opretholdt, strider imod det almindelige krav om, at tildeling af sociale ydelser forudsætter hjemmel i lov. Når ankestyrelsen først konstaterede, at betingelserne i § 40 for udbetaling af hjælp ikke var opfyldt, krævede det særlige retlige holdepunkter for at antage, at kommunen alligevel havde pligt til at udbetale hjælp. Domstolene og ombudsmanden har fastslået, at indrettelseshensynet efter omstændighederne kan føre til, at en allerede truffet afgørelse, der må anses for at være i strid med loven, ikke kan annulleres. Denne praksis tager særligt sigte på tilfælde, hvor en annullation betyder, at en borger skal tilbagebetale en ydelse. Den foreliggende sag gjaldt imidlertid spørgsmålet, om kommunen kunne standse fremtidige udbetalinger, ikke om tidligere med urette udbetalte ydelser kunne kræves tilbagebetalt. Det forekommer overordentligt tvivlsomt – og i hvert fald ikke særligt argumenteret i sag 35 – at indrettelseshensynet skulle kunne tillægges den virkning, at en ulovlig udbetaling skal opretholdes, også for fremtiden.

Den Sociale Ankestyrelse har i udtalelsen af 19. marts 1993 fastholdt afgørelsen af sag 35. Ankestyrelsen har herved henvist til følgende:

"Det blev ved afgørelsen lagt til grund, at ansøgeren i efteråret 1989 måtte siges at have været i god tro, da udbetalingen af kontanthjælp ved flere tidligere lejligheder, hvor han havde været på ferie i Tyrkiet, hver gang var blevet genoptaget. Kommunen havde således ikke tidligere stillet spørgsmålstegn ved, om de lange fravær var forenelige med rådighedsforpligtelsen.

Ankestyrelsen fandt derfor ikke, at der var grundlag for – uden at have advaret om det på forhånd – at lade familiens forsørgelsesgrundlag bortfalde ved den aktuelle henvendelse.

Derimod fulgte det af afgørelsens første del, at kommunen ville kunne bringe fremtidige udbetalinger af kontanthjælp til ophør, hvis familien én gang til tog på ferie i Tyrkiet.

Ankestyrelsen finder derfor, at afgørelsen må fastholdes."

Der er enighed mellem Den Sociale Ankestyrelse og mig om sagens faktiske forløb samt om, at kommunens vurdering, hvorefter ægteparret ikke kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, er korrekt. Derimod er der uenighed om den retlige konsekvens af ægteparrets gode tro med hensyn til genoptagelsen af kontanthjælpsudbetalingen ved ægteparrets tilbagekomst fra Tyrkiet og den deraf følgende indrettelse på at kunne opretholde deres forsørgelsesgrundlag. Jeg finder fortsat ikke, at indrettelseshensynet kan tillægges en sådan vægt, at det kunne begrunde, at kommunen blev pålagt at udbetale hjælp, uanset at *lovens* betingelser for udbetaling af hjælp ikke var opfyldt. Det forekommer i særdeleshed betænkeligt, at ankestyrelsens afgørelse i realiteten indebar, at hjælpen i princippet kunne fortsætte tidsubegrænset, medmindre ægteparret på ny tog på ferie til Tyrkiet. Såfremt ægteparret opretholdt deres hidtidige rejsevaner skulle hjælpen således opretholdes - på ulovbestemt grundlag – i ca. et år.

Afgørelsen må efter min mening fortsat anses for retlig mangelfuld.

Sag 60 drejede sig om M, som var født den 5. august 1973, og som kom fra Tyrkiet. I 1989 giftede han sig i Tyrkiet med en tyrkisk kvinde H, som kom til Danmark i december 1989. Da M først den 5. august 1991 blev 18 år, var han på tidspunktet for Den Sociale Ankestyrelses afgørelse (december 1990) ikke berettiget til SU. Fra den 1. juli 1990 fik H kontanthjælp i henhold til § 37, og sagen drejede sig om udmålingen af denne hjælp. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at hjælpen måtte beregnes under hensyn til, at M som studerende ifølge § 40, stk. 2, (dagældende § 38, stk. 2) ikke var berettiget til at modtage kontanthjælp i henhold til § 37 samt til, at M i medfør af § 6 havde forsørgelsespligt over for H. Af disse principper udledte Den Sociale Ankestyrelse, at beregningen måtte ske som almindelig beregning af hjælp til et ægtepar, men med reduktion af et fiktivt beløb svarende til den indtægt, M som forsørgelsespligtig burde oppebære. Det fiktive beløb fastsattes til den SU-støtte, M ville have været berettiget til, såfremt han havde opfyldt aldersbetingelserne for at modtage SU. Ved afgørelsen lagde Den Sociale Ankestyrelse vægt på, at ankestyrelsen tidligere – i SM 0-9-90 – har bestemt, at ved udmåling af kontanthjælp til ægtepar, hvoraf den ene er studerende, skal der ske fradrag for ikke udnyttede lånemuligheder i SU. Den afsluttende skrivelse til M indeholdt ingen nærmere argumentation for, at der kunne foretages fratræk for en indtægt, som M ikke havde mulighed for at opnå. Ankestyrelsen anførte blot følgende:

"Ankestyrelsen finder, at hjælpen til et ægtepar, hvoraf den ene er studerende, skal beregnes efter de sædvanlige regler for ægtepar, men således at der ved beregningen sker fradrag for den del af familiens forsørgelsesbehov, som den studerende ægtefælle må påtage sig.

I Deres situation finder Ankestyrelsen, at Deres forsørgelsespligt passende vil kunne fastsættes til 3.965 kr. svarende til det af (X) Kommune anvendte vejledende minimumsbeløb, som relaterer sig til den SU-støtte, De ville have kunnet modtage, såfremt De ikke af formelle grund havde været afskåret fra at modtage SU-støtte."

Heller ikke referatet fra det pågældende ankemøde indeholder en nærmere omtale af spørgsmålet.

Det må efter min mening anses for uholdbart, at Den Sociale Ankestyrelse anvendte et fiktivt reduktionsbeløb i det foreliggende tilfælde. I forvejen forekommer retsopfattelsen i SM O-9-90 at være overordentlig tvivlsom i forhold til lovteksten, men har dog en vis støtte i § 6. Denne bestemmelse kan dog ikke give holdepunkter for at antage, at fradraget kan udstrækkes til at gælde indtægter, som den pågældende retligt set er afskåret fra at oppebære. Resultatet kunne heller ikke støttes på, at ansøgeren ikke havde udnyttet sin arbejdskraft, idet beregningsmåden forudsætter, at der ved beregningen af hjælp til H kunne tages hensyn til M's behov. Endelig ville det stride mod både princippet i § 6 og almindelige lighedsbetragtninger, såfremt der ved udmålingen helt blev bortset fra M's forhold, og der i stedet blev foretaget udmåling til H, som om hun var enlig. M's unge alder betød, at sagen generelt faldt uden for den harmonisering, der er forsøgt foretaget mellem kontanthjælpsreglerne og SU. Det er kritisabelt, at Den Sociale Ankestyrelse, uden at der ses at være retlige holdepunkter herfor, valgte at sidestille tilfældet med de i lovgivningen forudsatte situationer. Afgørelsen kan i øvrigt sammenholdes med sag 18 (s. 401), hvori ankestyrelsen som afgørende argument henviste til, "at der ikke i bistandsloven var mulighed for at fastsætte en hidtidig udenlandsk indkomst til en fiktiv indtægt i Danmark".

Den Sociale Ankestyrelse har i udtalelsen af 19. marts 1993 fastholdt afgørelsen og i den forbindelse anført følgende:

"...

Ankestyrelsen fandt i sin afgørelse, at hjælpen til et ægtepar, hvoraf den ene er studerende, skulle beregnes efter de sædvanlige regler for ægtepar, men således at der ved beregningen skete fradrag for den del af familiens forsørgelsesbehov, som den studerende ægtefælle måtte påtage sig.

I den konkrete situation fandt Ankestyrelsen, at mandens forsørgelsespligt passende ville kunne fastsættes til 3.965 kr. svarende til det af kommunen anvendte vejledende minimumsbeløb, som relaterede sig til den SU-støtte, manden ville have kunnet modtage, såfremt han ikke af formelle grunde havde været afskåret fra at modtage SU-støtte. Retligt er situationen den, at det af § 40, stk. 3, fremgår, *at* der ikke kan ydes hjælp til personer, der er under uddannelse, *samtidig med, at* det af § 40, stk. 4, fremgår, at reglen i stk. 3 ikke er til hinder for, at der ydes hjælp til en person, hvis ægtefælle er

under uddannelse, *at* det af § 37, stk. 2, 1. punktum, fremgår, at kontanthjælpens grundydelse for ægtepar udgør det dobbelte af grundydelse for enlige, og *at* det af § 6 fremgår, at enhver mand og kvinde overfor det offentlige er forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan hjælpen til en ægtefælle til en studerende konkret skal beregnes, og disse situationer må således siges at ligge i et ulovbestemt område.

Ankestyrelsen har i en tidligere afgørelse, offentliggjort i SM 0-9-90, som Ombudsmanden også henviser til, fundet, at udmålingen skal foretages som et ægtepar, det vil sige med dobbelt grundbeløb, men at der kan foretages fradrag svarende til det, som den studerende ægtefælle burde bidrage til forsørgelsen med - i den konkrete sag et beløb svarende til, hvad han kunne få som statsgaranteret studielån.

Med hensyn til problemstillingen i sag 60 finder Ankestyrelsen, at der – ligesom i den omtalte sag – ud fra forsørgelsesbetragtningen må ske et fradrag i den hjælp, der er beregnet ud fra en ægtefælletakst, og i denne forbindelse findes et *niveau* svarende til SU-støtte at være passende i den konkrete sag, uanset at den studerende på grund af ung alder endnu ikke var berettiget til denne støtte.

Ankestyrelsen finder på denne baggrund, at afgørelsen må fastholdes.

..."

Ankestyrelsens bemærkninger giver mig ikke anledning til en ændret bedømmelse af afgørelsen i sag 60. Jeg forstår Den Sociale Ankestyrelses supplerende bemærkninger således, at ankestyrelsen som retligt grundlag for reduktionen af kontanthjælpen har støttet sig dels på bistandslovens § 6 dels på ankestyrelsens praksis vedrørende personer, som er berettigede til at modtage SU.

Det er som allerede anført efter min mening uholdbart at sidestille personer, som retligt er afskåret fra at modtage SU, med personer, der kan oppebære denne ydelse. Afgørelsen må derfor anses for retlig mangelfuld. Jeg henstiller derfor, at Den Sociale Ankestyrelse genoptager sagen til fornyet behandling på grundlag af mine ovenstående bemærkninger.

5) *Bistandslovens § 42/§ 43.*

a) Reglernes indhold.

Bestemmelser om hjælp til revalidering og uddannelse var indtil 1. oktober 1990 indeholdt i § 42. Bestemmelsen havde følgende indhold:

"*§ 42.* Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie, kan der ydes pågældende hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling i det omfang, der ikke kan ydes tilskud hertil af Statens Uddannelsesstøtte eller efter andre regler uden for den sociale lovgivning.

Stk. 2. Når der er truffet beslutning efter stk. 1, beregnes hjælpen efter reglerne i § 37. Dog udgør grundydelsen til unge under 23 år altid 2.579 kr. månedlig. Bestemmelserne i § 37, stk. 2, 4. pkt. og stk. 5, finder ikke anvendelse. Ud over grundydelsen, boligtillæg og børnetillæg kan der ydes hjælp til de særlige udgifter, der er en følge af uddannelsen eller handicappet.

Stk. 3. Ved optræning eller oplæring på det almindelige arbejdsmarked kan hjælpen ydes som løn eller løntilskud, der fastsættes uanset stk. 2.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter regler for, hvornår hjælpen til den uddannelsessøgende og dennes familie ydes som lån.

Stk. 5. Lån ydet efter stk. 4 tilbagebetales ved en tilbagebetalingsordning, der fastsættes af det sociale udvalg efter forhandling med låntageren. Lånet, der er rentefrit, skal normalt være afdraget over en tiårig periode. De enkelte afdrag fastsættes således, at pågældende kan udrede disse uden at komme til at mangle, hvad der må anses for nødvendigt til eget eller familiens underhold.

Stk. 6. Inddrivelse af forfaldne, ikke betalte afdrag sker efter reglerne for inddrivelse af personlige skatter.

Stk. 7. Hvis låntageren i en periode på 5 år ikke har haft økonomisk mulighed for at tilbagebetale på lånet, bortfalder den resterende del af tilbagebetalingskravet.

Stk. 8. Hvis det skønnes rimeligt ud fra den pågældendes økonomiske forhold, kan der ydes hjælp til anskaffelse af værktøj og arbejdsmaskiner, når det er af afgørende betydning for en person med nedsat erhvervsevne.

Stk. 9. Der kan ydes hjælp til iværksættelse af selvstændig virksomhed, herunder anskaffelse af et motorkøretøj, der indgår som et sædvan-

ligt led i den pågældende virksomhed. Hjælpen kan ydes som lån, når det findes rimeligt under hensyn til pågældendes fremtidige erhvervsmuligheder.

Stk. 10. Afgørelse om hjælp efter stk. 9 træffes af revalideringS- og pensionsnævnet efter indstilling fra det sociale udvalg. Afgørelse om henstand med tilbagebetaling eller eftergivelse af lån ydet efter stk. 9 træffes af det sociale udvalg."

Fra den 1. oktober 1990 overførtes reglerne til §§ 43-45, som har følgende formulering:

"*§ 43.* Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie, ydes der hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling, i det omfang der ikke ydes hjælp hertil efter reglerne i anden lovgivning.

Stk. 2. Når der er iværksat en revalidering i overensstemmelse med en forud fastlagt erhvervsplan, udbetales der en fast revalideringsydelse, der udgør 10.387 kr. månedligt. For personer under 23 år udgør den faste revalideringsydelse halvdelen af beløbet i første punktum, medmindre der foreligger særlige forhold. Ud over den faste revalideringsydelse kan der ydes hjælp til de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicappet.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter regler for, hvornår en erhvervsplan kan berettige til hjælp efter stk. 2, og for, hvornår unge under 23 år kan opnå revalideringsydelse efter stk. 2, 1. pkt.

Stk. 4. Den faste revalideringsydelse efter stk. 2 udbetales, til erhvervsplanen er gennemført. Ydes den faste revalideringsydelse til uddannelse, udbetales ydelsen i en periode, der svarer til den normerede uddannelsestid. Den faste revalideringsydelse kan dog højst udbetales for en periode af 5 år. Kommunalbestyrelsen kan forlænge støtteperioden, hvis der foreligger særlige grunde herfor. Socialministeren fastsætter regler herom.

Stk. 5. Ret til den faste revalideringsydelse er betinget af, at erhvervsplanen følges. Udførelse af andet arbejde i en revalideringsperiode, herunder arbejde uden for normal arbejdstid, kan kun ske i kortvarige perioder med beskæftigelse, der kan anses for relevant eller forenelig med revalideringens gennemførelse. Socialministeren fastsætter regler om, i hvilket omfang arbejdsindtægter medfører fradrag i revalideringsydelsen.

Stk. 6. Der kan ydes hjælp til de særlige udgifter, der følger af en uddannelse eller en anden aktivitet, som er nødvendig eller hensigtsmæssig for at kunne tilrettelægge og iværksætte en revalidering i overensstemmelse med en fastlagt erhvervsplan, samt til dækning af udgifter, der følger af et handicap.

Stk. 7. Personer med nedsat erhvervsevne, jf. stk. 1, som under uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling modtager hjælp efter anden lovgivning til dækning af deres leveomkostninger, kan få særskilt hjælp til de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicappet.

Stk. 8. Ved optræning eller oplæring på det almindelige arbejdsmarked kan hjælpen ydes som løn eller løntilskud, der fastsættes uanset stk. 2, 1. og 2. pkt. Herudover kan der ydes hjælp til nødvendige uddannelsesudgifter og handicapbetingede udgifter.

Stk. 9. Der kan ydes særskilt hjælp til anskaffelse af værktøj og arbejdsredskaber, hvis det er af afgørende betydning for en person med nedsat erhvervsevne og hjælpen skønnes rimelig i forhold til den pågældendes økonomiske situation. Der kan endvidere ydes hjælp til kortvarige kurser, der er nødvendige for at opnå eller fastholde et bestemt arbejde.

Stk. 10. Under samme betingelser som i stk. 9, 1. pkt., kan der ydes hjælp til iværksættelse af selvstændig virksomhed, herunder anskaffelse af et motorkøretøj, der indgår som sædvanligt led i den pågældende virksomhed.

Stk. 11. Hjælp efter stk. 9, 1. pkt., og stk. 10 kan ydes som lån, når det findes rimeligt under hensyn til den pågældendes fremtidige erhvervsmuligheder. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom."

"*§ 44.* Afgørelse om hjælp efter § 43, stk. 10, træffes af revalideringS- og pensionsnævnet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen. Afgørelse om henstand med tilbagebetaling eller eftergivelse af lån ydet efter § 43, stk. 9, 1. pkt. og stk. 10, træffes af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Inddrivelse af forfaldne, ikke betalte afdrag på lån ydet efter § 43, stk. 9, 1. pkt., og stk. 10, samt efter de hidtidige regler i § 42, stk. 4, 7 og 8, sker efter de regler, der er nævnt i § 7, stk. 2.

Stk. 3. Den faste revalideringsydelse, der er nævnt i § 43, stk. 2, reguleres en gang årligt den 1. juli med satsreguleringsprocenten, jf. lov om

en satsreguleringsprocent. Socialministeren bekendtgør størrelsen af det regulerede beløb."

"*§ 45.* Kommunalbestyrelsen skal påse, at modtagerne af den faste revalideringsydelse overholder den fastlagte erhvervsplan, og mindst hvert halve år indhente oplysning om revalideringens forløb."

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

11 af de undersøgte sager vedrørte revalideringsog uddannelseshjælp. Ingen af sagerne gav anledning til bemærkninger, for så vidt angår sagens udfald og de anvendte præmisser.

Kontanthjælp i henhold til § 42 var skattefri, men modtagelse af hjælpen reducerede den pågældende modtagers personfradrag. Hvis ikke den pågældendes skattekort blev ændret, straks efter hjælpsmodtagelsen blev påbegyndt, kunne der siden hen opstå en restskat, og spørgsmålet er i sådanne tilfælde, om restskatten skal dækkes i henhold til bistandsloven. Folketingets Ombudsmand har tidligere (FOB 1987, s. 181) udtalt sig om spørgsmålet og peget på, at der efter omstændighederne kan være pligt til i de tilfælde, hvor hjælpsmodtageren ikke længere modtager kontanthjælp, at omberegne § 42-hjælpen. Ombudsmanden anførte bl.a.:

"...

6. I de tilfælde, hvor det ligger klart, at socialforvaltningen har forsømt at tage højde for skattemæssige forhold i forbindelse med udmåling af kontanthjælp, f.eks. ved manglende vejledning til hjælpsmodtagerne, og hvor der som følge af manglende ændring af forskudsregistreringen opstår en restskat, er det efter min opfattelse ikke rimeligt, at der ikke foretages en omberegning af kontanthjælp. Jeg henviser til, at der i disse tilfælde foreligger en fejl fra forvaltningens side i form af en tilsidesættelse af en henstilling fra Socialministeriet om at yde vejledning, jf. nu vejledning om kontanthjælp efter bistandsloven, punkt 33. Det forekommer i øvrigt at være et noget tilfældigt kriterium at lægge vægt på, om den pågældende netop på forfaldstidspunktet for restskatten modtager kontanthjælp. I den forbindelse henviser jeg til, at forfaldstidspunktet er afhængigt af restskattens størrelse. Større restskatter forfalder i 3 rater med en måneds mellemrum. Mindre restskatter indregnes i den løbende forskudsskat."

I sag 4 havde A i 1987 taget studentereksamen og fået hjælp hertil efter § 42. I 1986 fik han en restskat på ca. 5.000 kr. som følge af, at der ikke var sket forskudsregistrering af SU-indtægt samt § 42-hjælpens indflydelse på personfradraget. A var først i november 1986 blevet vejledt af kommunen om, at forskudsregistrering havde været nødvendig. Ankestyrelsen fandt i overensstemmelse med ombudsmandens ovenfor citerede udtalelse, at der burde ske en omberegning af § 42-hjælpen for 1986, "for så vidt angår den del af restskatten, der kan henføres til den udbetalte kontanthjælp".

Sagerne 1, 2 og 3 drejede sig om samme spørgsmål og blev afgjort på grundlag af samme retsopfattelse.

I sag 82 fik A i 1988 støtte i henhold til den dagældende § 42 til en 3-årig pædagoguddannelse og fik et månedligt beløb på 5.839 kr. samt hjælp til uddannelsesudgifter (bøger og transport). Efter ikrafttrædelsen den 1. oktober 1990 af de nye regler i § 43 afslog kommunen at dække A's udgifter til bøger og transport. Disse udgifter, som kunne udgøre op til 1.125 kr. månedlig, fandt kommunen, at A kunne afholde af den nyindførte faste bruttorevalideringsydelse på ca. 10.387 kr. Kommunen påberåbte sig videre, at der i § 43, stk. 2, sidste pkt., står "kan ydes" og ikke "skal ydes". Ankenævnet ændrede kommunens afgørelse. Den Sociale Ankestyrelse stadfæstede amtsankenævnets afgørelse med følgende begrundelse:

"Ankestyrelsen finder ikke, at den nugældende lovtekst eller forarbejderne til denne giver grundlag for at antage, at ydelse af hjælp til de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicappet, skal bero på en økonomisk behovsvurdering. Spørgsmålet om, hvorvidt den ansøgte hjælp kan ydes, må således alene bero på en vurdering af det ansøgtes rimelighed og/eller nødvendighed.

Ankestyrelsen tiltræder på denne baggrund Amtsankenævnets afgørelse af 7. december 1990."

Ankestyrelsens afgørelse stemmer både med ordlyden og formålet med bestemmelsen.

Sag 88 vedrørte også anvendelsen af de nye regler i § 43. H havde været i beskæftigelse siden 1965, først som syerske, siden som ketlerske. Den 23. januar 1989 blev hun sygemeldt på grund af nedslidning og muskelinfiltrationer i nakke og skuldre. Kommunen fandt, at H opfyldte de helbredsmæssige betingelser for revalidering og anså en udarbejdet revalideringsplan, hvorefter H skulle følge 2 års hf-undervis-

ning og derpå påbegynde lærerseminarium, for relevant. Kommunen afslog alligevel at yde bruttorevalideringshjælp med henvisning til, at H kunne klare sig for stipendier og løn. Dette resultat var kommunen kommet til ved at foretage en beregning af, om H ville kunne have fået § 37-hjælp. Da H's mand M tjente ca. 300.000 kr. årligt, var sådan hjælp udelukket. Ligesom amtsankenævnet fandt Den Sociale Ankestyrelse dette afslag for uberettiget og begge afgørelser stemmer med indholdet af og formålet med § 43.

I § 43, stk. 5, 2. pkt., er det bestemt, at en revalidend i revalideringsperioden kan påtage sig beskæftigelse ved siden af revalideringsforanstaltningerne. Socialministeren har i medfør af stk. 5, 3. pkt., fastsat nærmere regler herfor i kapitel 4 i bekendtgørelse nr. 517 af 2. juli 1990.

I sag 89 fik A, som hidtil havde drevet selvstændig virksomhed som automekaniker, støtte til uddannelse som maskintekniker. Kommunen stillede som betingelse for § 43-hjælp, at A afmeldte sin virksomhed fra momsregistrering. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at A i lighed med andre revalidender burde have adgang til at udnytte muligheden for at skaffe sig supplerende arbejdsindtægt inden for rammerne af § 43 og bekendtgørelsen. Ankestyrelsen fandt endvidere ikke, at belastningen ved at udføre arbejde i begrænset omfang i A's tidligere virksomhed medførte yderligere forringelse af hans helbred eller på andre måder påvirkede revalideringsforløbet skadeligt. Ankestyrelsens afgørelse ligger klart inden for lovens rammer.

Også sag 90 vedrørte en klient, som oprindeligt fik hjælp i henhold til § 42, og som derpå overgik til hjælp efter den nye bestemmelse i § 43. A bad i juni 1990 kommunen om økonomisk hjælp til uddannelse som teknisk assistent. Hun var optaget på teknisk skole og skulle starte den 31. juli 1990. Tidligere havde A været dagplejemor samt drevet en rulleforretning. A havde en medfødt rygdeformitet og led af slidgigt i skuldre og lænd og havde derfor måttet opgive sin hidtidige beskæftigelse. Kommunen erkendte, at A's valg af uddannelse til teknisk assistent ville tilgodese skånehensynet, som udsprang af hendes helbredsmæssige problem. A havde i 1988 og 1989 kun haft henholdsvis 6.000 og 25.000 kr. i skattepligtig indkomst. Kommunen mente derfor, at hun "vil kunne udnytte de almindelige uddannelsesordninger (SU) uden væsentlig indtægtsnedgang i forhold til Deres hidtidige indtægtsniveau". Både amtsankenævnet og Den Sociale Ankestyrelse fandt det uholdbart at støtte et afslag alene på en henvisning til hendes skattepligtige indkomst. Ansøgningen burde være bedømt ud fra en "samlet vurdering af ansøgerens personlige, herunder helbredsmæssige og erhvervsmæssige forhold". Ankestyrelsen fandt videre, at A ved starten af sin uddannelse var omfattet af personkredsen i den dagældende § 42, stk. 1. I medfør af § 3, stk. 1, i ændringsloven, hvorved § 43 blev indsat til afløsning af § 42, var A herefter berettiget til fortsat støtte efter § 43, stk. 2. Afgørelsen og begrundelsen herfor har sikker støtte i de påberåbte bestemmelser.

Sag 94 vedrørte samme problemstilling som i sag 90 og blev løst på samme måde som denne.

Sag 98 blev optaget til afklaring af rækkevidden i § 43, stk. 2, sidste punktum, om "de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicappet". A boede ca. 150 km fra København, hvor han gik på teknisk skole for at blive uddannet til bygningstekniker. A ønskede at få kilometergodtgørelse til kørsel fra bopæl til uddannelsessted i egen bil, mens kommunen havde bevilget ham et togkort. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at der ved indførelsen af § 43 var sket en ændring af den tidligere ordning, hvorefter befordringsudgifter ydes uafhængigt af modtagerens økonomiske forhold. Ankestyrelsen var i øvrigt enig med kommunen i, at A havde fået dækning for nødvendige befordringsudgifter i forbindelse med uddannelsen. Ankestyrelsen fandt tillige, at der også efter de nye regler kan ydes hjælp til kørsel inden for lokalområdet. Det er klart, at med den brede beskrivelse i § 43, stk. 2, af betingelserne for hjælp beroede afgørelsen på et vist skøn, og at de retlige hensyn for skønnet ikke var overskredet med Den Sociale Ankestyrelses afgørelse.

I sag 100 rejstes spørgsmålet, om der kan ydes hjælp i henhold til § 43 til efg-uddannelse. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at der kan ydes hjælp til efg-uddannelse, "når der iværksættes en erhvervsmæssig revalidering, hvor uddannelsen indgår som led i en forud fastlagt erhvervsplan". Ankestyrelsen fandt endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens og amtsankenævnets vurdering, hvorefter den pågældende klager deltog i efg-undervisning som et led i en afklaring af, om han var egnet til at gennemføre en længerevarende boglig uddannelse, og at der således ikke var tale om egentlig

revalidering, men blot om "forrevalidering". Heller ikke denne afgørelse kan anfægtes ud fra retlige synspunkter.

6) *Bistandslovens § 46.*

a) Bestemmelsens indhold.

Mens § 37 indeholder regler om løbende hjælp, giver § 46 hjemmel for, at kommunen dækker rimeligt begrundede enkeltudgifter.

§ 46 har følgende ordlyd:

"Til en person, der kommer ud for ændringer i sine forhold, kan der særskilt eller i forbindelse med udbetalingen af kontanthjælpen ydes hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt pågældendes egen afholdelse af disse udgifter i afgørende grad ville vanskeliggøre pågældendes og familiens økonomiske muligheder for fremtidig at klare sig selv."

4 af de undersøgte sager[1]) blev afgjort på baggrund bl.a. af § 46. Ingen af afgørelserne giver anledning til kritik. Alle 4 afgørelser må betegnes som begrundelsesmæssigt tvivlsomme.

Sag 39 drejede sig om en ung kvinde A, som havde et 8-årigt barn hos sig, og som flyttede meget rundt. Hendes økonomi var meget anstrengt, og hun havde oparbejdet en gæld på ca. 94.000 kr., som hun afdrog med 1.500 kr. månedlig. A fik afslag fra kommunen på betaling i henhold til § 46 af hendes andel af boligindskud, i alt 47.500 kr. Efter afslaget optog hun og en samlever et privat lån, hvormed indskuddet blev betalt. Amtsankenævnet fandt, at det forhold, at A gennem et privat lån havde skaffet sig mulighed for at flytte ind i boligen, afskar hende fra hjælp. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, "at det forhold, at De efter afgørelsestidspunktet har fremskaffet beløbet ved et privat lån, er en omstændighed, der kan give grundlag at undlade at yde hjælp efter bistandsloven". A blev herefter anset for berettiget til indskuddet.

Den anvendte formulering skal ses i sammenhæng med, at sagen blev optaget på "det principielle spørgsmål om, hvorvidt efterfølgende omstændigheder kunne bevirke, at en person, der på ansøgningstidspunktet ansås for berettiget til hjælp, alligevel ikke kunne få denne udbetalt". Ankestyrelsens afgørelse og referatet fra det pågældende ankemøde vidner om, at ankestyrelsen holdt den mulighed åben, at efterfølgende begivenheder kan bevirke, at en ellers berettiget hjælp ikke kommer til udbetaling, men at betingelserne herfor blot ikke var opfyldt i den konkrete sag.

Der ses hverken i den forvaltningsretlige litteratur eller i ombudsmands- eller i domspraksis at være støtte for, at der skulle gælde et sådant almindeligt forbehold med henblik på efterfølgende omstændigheder. Derimod kan der i lovgivningen være taget stilling hertil, f.eks. i § 26, stk. 2, nr. 3, hvorefter hjælp kan gøres tilbagebetalingspligtig, "når der på det tidspunkt, da der søges hjælp på grund af økonomisk trang, foreligger forhold, der viser, at pågældende i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen".

Som sagen blev tilrettelagt af Den Sociale Ankestyrelse, drejede den sig således om bortfald af retten til en ydelse på grund af efterfølgende omstændigheder. Et principielt andet problem foreligger, hvis der hersker tvivl om, hvorvidt en ansøger opfylder betingelserne for at få hjælp, og hvor oplysninger om efterfølgende begivenheder eller oplysninger, der tilvejebringes efter afgørelsen er truffet er egnet til at belyse spørgsmålet, f.eks. en efterfølgende afgørelse fra skattemyndighederne om ansøgerens skattepligtige indkomst på ansøgningstidspunktet. Dette spørgsmål drejer sig imidlertid dels om adgangen til for en rekursmyndighed at inddrage nye oplysninger i forhold til dem, der forelå, da underinstansen traf afgørelse, dels om adgangen til at tilbagekalde eller annullere begunstigende afgørelser, for så vidt disse er truffet på et urigtigt grundlag.

Udfaldet af sag 39 er åbenbart rigtigt. Ankestyrelsens afgrænsning af problemstillingen samt den anvendte formulering af begrundelsen for afgørelsen rejser imidlertid tvivl om, hvorvidt afgørelsen blev truffet ud fra en forkert retsopfattelse.

Sagerne 2, 3 og 4 drejede sig alle om personer, der modtog hjælp i henhold til den dagældende bestemmelse i bistandslovens § 42, og for hvem der året efter opstod en restskat, fordi klientens forskudsregistrering ikke var blevet ændret, jf. ovenfor side 409.

I alle tre sager blev det overvejet, om rest-

[1]) Sagerne 2, 3, 4 og 39.

skatten kunne dækkes i henhold til § 46. Ankestyrelsen fandt imidlertid ikke, at der i bistandslovens § 46 er hjemmel til at yde hjælp til betaling af restskat.

Af referatet fra ankenævnet fremgår, at ankestyrelsens indskrænkede fortolkning af § 46 støttede sig på pkt. 24 og 33 i Socialministeriets vejledning af 5. marts 1987 om kontanthjælp.

Pkt. 24 og 33 i vejledningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

Pkt. 33.

"...Der kan ikke ydes kontanthjælp til dækning af restskat, der er opstået som følge af nedsættelse af personfradraget i forbindelse med tidligere ydet kontanthjælp, jfr. foran under pkt. 24.

..."

Pkt. 24.

"...

Spørgsmålet om afvikling af gæld til det offentlige – f.eks. skatterestancer og bøder – falder uden for § 46 og må løses efter de regler, der i øvrigt findes om det pågældende gældsforhold. Med hensyn til tilbagebetalingskrav efter bistandsloven henvises til lovens § 27 og med hensyn til restancer på børnebidrag, der er udbetalt forskudsvis af det offentlige, henvises til børnetilskudslovens § 18."

Opfattelsen er tidligere blevet lagt til grund af Den Sociale Ankestyrelse bl.a. i SM 0-48-84. For så vidt angår restskat er synspunktet så vidt ses bl.a. det, at der er mulighed for efter skattelovgivningen (statsskattelovens § 37) at opnå hel eller delvis eftergivelse af restskat, hvis forholdene i ganske særlig grad taler for det, jf. FOB 1987.181 (183, 2. spalte).

Dette ræsonnement stemmer godt overens med, at hjælp i henhold til bistandslovens kap. 9 normalt må anses for subsidiær i forhold til andre hjælpemuligheder for ansøgerne. Synspunktet kan dog næppe føre videre end til at kræve, at restskat kun kan dækkes, såfremt ansøgeren forgæves har søgt om eftergivelse eller henstand hos skattemyndighederne. Derimod kan betragtningen næppe i sig selv give holdepunkt for en fortolkning, hvorefter restskat ikke er omfattet af udtrykket "rimeligt begrundet enkeltudgift" i § 46.

7) *Bistandslovens § 46 a.*

I bistandslovens § 46 a er der hjemmel til at dække udgifter til sygebehandling, som ikke kan dækkes i henhold til andre dele af lovgivningen. Bestemmelsen har følgende indhold:

"*§ 46 a.* Der kan ydes hjælp til dækning af udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, såfremt pågældende ikke selv har midler til at afholde udgifterne."

I sag 14 var A blevet ramt af en hjerneblødning. Følgevirkningerne var bl.a. højresidig lammelse og taleforstyrrelser. Amtsankenævnet pålagde X Kommune at yde økonomisk hjælp (ca. 195.000 kr.) i henhold til § 46 a til behandling på "Center for hjerneskadede". Behandlingen, som var anbefalet af lægelige udtalelser i sagen, kunne ikke dækkes via hospitalslovgivningen. Kommunen havde begrundet et afslag med, at behandlingen rettelig hørte under amtskommunens sygehusvæsen og ikke under den del af sygehusvæsenet, der ligger inden for kommunalt regi. Sundhedsstyrelsen havde udtalt, at behandling og genoptræning på "Center for hjerneskadede" indtil videre ikke kunne betragtes som en sygehusopgave. På denne baggrund fandt Den Sociale Ankestyrelse, at der ikke var grundlag for generelt at henføre behandlingen under det amtskommunale sygehusvæsen, og at kommunens begrundelse for et afslag derfor ikke kunne tiltrædes. Ankestyrelsen anførte videre:

"...

Dette medfører dog ikke uden videre, at hjælp kan ydes efter bistandslovens § 46 a. Det må afhænge af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, hvori indgår at Sundhedsstyrelsen ikke endnu finder behandlingen tilstrækkeligt dokumenteret.

Det følger heraf, at der ved den konkrete vurdering skal stilles sådanne krav til behandlingen og resultatet heraf, at de opvejer den faglige tvivl, Sundhedsstyrelsen har givet udtryk for.

Disse skærpede krav er det dog ikke rimeligt at stille i dette tilfælde, da de ikke forelå ved Amtsankenævnets afgørelse.

..."

Afgørelsen må herefter antages at bygge på følgende retlige betragtninger: kravet om, at udgiften ikke skal kunne dækkes af anden lovgivning, var opfyldt. Om behandlingen var læ-

gefagligt indikeret, anså ankestyrelsen for tvivlsomt, men denne tvivl måtte vige for A's, ved amtsankenævnets pålæg fremkaldte indrettelse på, at kunne få behandlingen. Denne argumentation og udfaldet kan ikke give anledning til kritik.

8) *Bistandslovens § 47.*

a) Bestemmelsens indhold.

Med henblik på at forebygge, at kommunerne hjælper økonomisk belastende klienter til at flytte til andre kommuner, er i § 47 indsat følgende bestemmelse:

"*§ 47.* Der kan ydes en person, som ikke selv har midler dertil, hjælp til en flytning, som medfører forbedring af pågældendes eller familiens boligmæssige eller erhvervsmæssige forhold.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal, såfremt flytning sker til en anden kommune, indhente samtykke fra kommunalbestyrelsen i denne kommune, inden hjælpen ydes. Hvis denne fremgangsmåde ikke er fulgt, betragtes den kommune, der har ydet hjælpen, fortsat som opholdskommune, indtil pågældende i mindst 3 måneder har klaret sig uden bistand efter denne lov, dog længst i 2 år efter flytningen.

Stk. 3. Såfremt flytning sker til udlandet, er det en forudsætning for, at der kan ydes hjælp hertil, at pågældende er statsborger i eller har særlig tilknytning til vedkommende land, eller at der er sikret pågældende varige arbejdsmuligheder i landet."

Sagerne 85, 96 og 97 angik anvendelsen af § 47.

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

X Kommune havde i sag 85 aftalt en frivillig administrationsordning med A, som var enlig mor med 3 børn. Kommunen administrerede bl.a. børnebidrag og børnetilskud for A. A søgte i august 1990 X Kommune om hjælp til flytning til Y Kommune og fik afslag under henvisning til, at der ikke var tale om en bolig- eller erhvervsmæssig forbedring. Derpå lejede A på egen hånd en bolig i Y Kommune og bad X Kommune anvise 500 kr. fra administrationskontoen til udlejer. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at udbetalingen af beløbet kunne sidestilles med "ulovlig" flyttehjælp og derfor, at Y Kommune måtte anses for fremtidig opholdskommune. Afgørelsen giver ikke anledning til bemærkninger.

En 26-årig iransk flygtning blev i sag 97 pr. 1. september 1990 optaget på Odense Universitet til basisuddannelse i naturvidenskab, der forventedes at vare 3 år. I den anledning flyttede han fra den jyske kommune Y til X Kommune på Fyn, der afslog en anmodning fra Y Kommune om samtykke til at yde flyttehjælp. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte afslaget under henvisning til, "at påbegyndelse af et universitetsstudium (en 3-årig basisuddannelse) ikke kan anses at medføre en sikker og snarlig forbedring af ansøgerens erhvervsmæssige forhold som forudsat i bistandslovens § 47, stk. 1."

Denne vurdering kan ikke give anledning til bemærkninger.

Afgørelsen i sag 96 gik ud på, at X Kommune på Bornholm blev pålagt at være betalingskommune for udgifterne til A, som tog ophold på et forsorgshjem i Københavns Kommune. Baggrunden for flytningen var, at A var boligløs, og at X Kommune forgæves søgte at finde en bolig til ham. Derpå anviste kommunen ham til forsorgshjem. Da der ikke er forsorgshjem på Bornholm, blev han anvist til forsorgshjem i København. A ønskede imidlertid ikke at komme på forsorgshjem. I stedet meddelte han, at han ville besøge sin mor i København. X Kommune bevilgede en enkeltbillet og penge til fortæring, og A tog derpå til København. Opholdet blev af permanent karakter, og København måtte yde A forskellige sociale ydelser.

Af referatet fra ankemødet fremgik bl.a.:

"...

B gjorde gældende, at fraflytningskommunen ved at give en enkeltbillet forsøgte at slippe af med en besværlig klient. Han mente, at forholdet reelt måtte betragtes som flyttehjælp og indstillede at afgørelsen blev ændret, og fraflytningskommunen blev forpligtet til at betale udgifterne i forbindelse med klienten i overensstemmelse med bistandslovens § 47, stk. 2. Enighed om at ændre afgørelsen som foreslået."

Derpå traf ankestyrelsen følgende afgørelse:

"Ankestyrelsen finder, at (X) Kommune ved at forsyne klienten med enkeltbillet til København har ydet hjælp til flytning, jf. bistandslovens § 47. Da samtykke ikke forinden er givet af Københavns Kommune, er (X) Kommune således forpligtet til at bære opholdskommunens

udgifter ved klienten efter bestemmelsen i § 47, stk. 2."

Hjælpen var ikke umiddelbart omfattet af § 47, idet formålet ikke var optagelse på forsorgshjem, dvs. ophold på en institution, jf. bistandslovens § 11, nr. 2, men var ydet med henblik på et besøg hos moderen. Var institutionsopholdet blevet gennemført, ville X Kommune uden tidsbegrænsning have været betalingskommune for udgifterne til A, jf. bistandslovens § 11, nr. 2 (se side 394).

Den Sociale Ankestyrelse fandt det alligevel bevist, at hjælpen havde karakter af "ulovlig" flyttehjælp, dvs. reelt ydet med henblik på at yde A en boligmæssig eller erhvervsmæssig forbedring blot uden forinden at indhente samtykke fra Københavns Kommune. På baggrund af sagens oplysninger må det anses for tvivlsomt, om der var bevismæssigt grundlag for at statuere, at X Kommune havde haft en egentlig omgåelseshensigt, og at pålægget på denne baggrund var berettiget.

På den anden side virker resultatet ikke urimeligt, idet X Kommune havde planlagt en institutionsanbringelse i København, som ville være omfattet af refusionspligten, jf. § 11, nr. 2. Det forhold, at institutionsopholdet ikke blev realiseret, men at A i stedet fik almindelig bopæl i København, kan vanskeligt begrunde, at X Kommune blev helt fritaget for refusionspligt. Det er dog usikkert, om denne rimelighedsbetragtning i sig selv kunne bære afgørelsen, og synspunktet ses ikke at have været lagt til grund for ankestyrelsens afgørelse. Afgørelsen må således anses for begrundelsesmæssigt tvivlsom.

9) *Bistandslovens § 48.*

a) Bestemmelsens indhold.

Visse merudgifter ved, at fysisk og psykisk handicappede opholder sig i eget eller forældrenes hjem kan i medfør af § 48 kræves dækket som bistandshjælp.

Bestemmelsen har følgende indhold:

"*§ 48.* Personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med et fysisk eller psykisk handicap, har ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet, såfremt disse overstiger 2.400 kr. i løbet af et kalenderår.

Stk. 2. Beløbsbegrænsningen i stk. 1 gælder dog ikke:

1) Personer, der i hjemmet forsørger et barn med et vidtgående handicap.
2) Personer, der i hjemmet forsørger et barn med en kronisk lidelse.
3) Personer, der i hjemmet forsørger et handicappet barn, og som ikke selv har midler til at afholde merudgiften.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter nærmere regler om tilskud til dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter stk. 1.

Stk. 4. Personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, der har ophold i eget hjem, har ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet. Personer, som er døvblinde, har herudover ret til i fornødent omfang at få hjælp til en særlig kontaktperson. Socialministeren fastsætter regler om afgrænsningen af den personkreds, der har ret til bistand.

Stk. 5. Hjælpen efter stk. 1 og 4 er betinget af, at kommunalbestyrelsens anvisninger med hensyn til pasning m.v. følges."

Af undersøgelsens 100 sager vedrørte 11 anvendelsen af § 48 i bistandsloven.

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

I sag 17 søgte ægteparret M og H om hjælp i henhold til § 48 til dækning af tabt arbejdsfortjeneste for både M og H, udgifter til pasning af et rask barn samt deres transportudgifter ved besøg på sygehuset i forbindelse med en 7-årig søns kræftlidelse. Kommunen bevilgede størsteparten af den ansøgte hjælp, men afslog at yde M dækning for udgiften til transport samt tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med kemoterapibehandling og operation af sønnen. Den Sociale Ankestyrelse traf følgende afgørelse:

"Ankestyrelsen finder, at hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste og transportudgifter i forbindelse med ledsagelse af et handicappet barn til behandling eller under barnets indlæggelse på sygehus, hvor det er nødvendigt, at forældrene er til stede på grund af alvorlig sygdom hos barnet, kan ydes til begge forældre, når det af hensyn til barnet er nødvendigt, at begge forældre er til stede.

Ankestyrelsen er imidlertid enig med amtsankenævnet i, at det ikke kan pålægges Kommunalbestyrelsen i (X) Kommune at yde yderligere hjælp til dækning af Deres mands udgifter til tabt arbejdsfortjeneste og transport i forbindelse med (sønnens) indlæggelse til opera-

tion i april 1989 og den forudgående kemoterapi.

Ankestyrelsen har herved som nævnet lagt vægt på oplysningerne om indlæggelsesperiodernes omfang og varighed sammenholdt med den hjælp, der er ydet Dem til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Ankestyrelsen tiltræder således denne del af amtsankenævnets afgørelse.

Ankestyrelsen finder derimod, at ekstraudgifterne til pasning af Deres datter . . . i de perioder, hvor De har været fraværende fra hjemmet på grund af sønnens indlæggelser, er en nødvendig merudgift, som kan dækkes efter bistandslovens § 48.Ankestyrelsen har derfor hjemvist sagen til (X) Kommune til beregning af hjælp til dækning af denne udgift."

Afgørelsen hviler på en korrekt fortolkning af § 48 samt en konkret anvendelse af bestemmelsens vage og elastiske ordlyd ("nødvendige merudgifter"), som ikke kan kritiseres.

I sag 21 fandt Den Sociale Ankestyrelse ikke, at udgifterne til to børns deltagelse i kursus for forældre med MBD-børn (Minimal Brain Damage) skulle dækkes i henhold til § 48, stk. 1. Kommunen havde bevilget forældrene hjælp til deres egen deltagelse samt udgifter til barnepige. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at der var tale om en nødvendig merudgift.

Også sag 25 drejede sig om tabt arbejdsfortjeneste, opholds- og rejseudgifter i forbindelse med behandling af et sygt barn. Barnet skulle have en hjerteoperation i London. Moderen ville få alle ledsageudgifter dækket, ligesom udgifterne til en ledsagende sygeplejerske blev betalt. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at også faderens udgifter var omfattet af § 48 og henviste til, at der var tale om en alvorlig medfødt hjertelidelse og om et kompliceret behandlingsforløb, som gjorde det nødvendigt, at begge forældre var til stede.

Et computeranlæg med tegneprogram, tekstbehandling, farveskærm og printer blev i sag 46 ikke anset for en nødvendig merudgift til en 10-årig dreng, der var tetraleptiker (som bl.a. ytrer sig ved ukoordinerede bevægelser).

Sag 62 drejede sig om et par med 3 børn, hvoraf et var handicappet. Parret boede i storfamilie med yderligere 3 voksne og et barn. Kommunen bevilgede udgifterne til deltagelse i et kursus af relevans for behandlingen af barnet for 2 voksne, men fandt, at de 3 øvrige voksne selv måtte betale, hvis de ønskede at deltage. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte afgørelsen og lagde herved vægt på, at storfamiliens øvrige medlemmer ikke kunne anses for at have en sådan forpligtelse over for barnets forsørgelse, at der var grundlag for at dække den anførte udgiftspost.

På baggrund af en konkret delvist lægeligt begrundet vurdering fandt Den Sociale Ankestyrelse i sag 69 ikke grundlag for, at der blev ydet hjælp til en egentlig støvsanering (udskiftning af legetøj, bøger, møblement osv.) af hensyn til et barns husstøvallergi.

I sag 77 ansøgte A, der havde muskelsvind, om hjælp til udgifterne i forbindelse med en konference i Barcelona, hvortil hun blev sendt af Muskelsvindfonden. I tilslutning til konferencen ønskede A at holde 5 dages ferie, og til dette ophold søgte hun om økonomisk hjælp til dækning af 2 hjælperes opholdsudgifter. Den Sociale Ankestyrelse traf følgende afgørelse:

"Ankestyrelsen ændrer Amtsankenævnets afgørelse meddelt Dem i skrivelse af 9. oktober 1990, således at (X) Kommune pålægges at yde den ansøgte støtte til betaling af Deres hjælperes opholdsudgifter ved Deres forlængede udenlandsrejse.

Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at der var tale om dækning af sandsynliggjorte merudgifter som følge af Deres handicap, og at § 48 ikke udelukker dækning af udgifter i udlandet. Ankestyrelsen har endvidere lagt særlig vægt på ligestillingssynspunktet, således at handicappede personer i videst muligt omfang ligestilles med andre personkredse i samfundet.

. . ."

I lighed med sag 77 angik sagerne 21, 25, 46, 62 og 69 alle den konkrete anvendelse af udtrykket "nødvendige merudgifter" i § 48, stk. 1 og stk. 3. I ingen af sagerne kunne de retlige grænser for udøvelsen af den i bestemmelsen indeholdte skønsmæssige beføjelse anses for overskredet.

Sag 87 vedrørte M og H, der havde tvillingedøtre, hvoraf den ene var multihandicappet. Denne pige var i behandlingsbørnehave, medens den anden datter var i normal vuggestue med støttepædagog. H fik dækket tabt arbejdsfortjeneste. Kommunen reducerede dog ydelsen med det beløb, som to halvdagspladser i dagpleje ville koste. Af referatet fra ankemødet fremgår, at det var ankestyrelsens opfattelse, at

begge børn ville have fået vederlagsfrit ophold også i heltidspladser, hvis begge forældre havde fuldtidsarbejde. Herefter fandt Den Sociale Ankestyrelse reduktionen for uberettiget, idet pasningen reelt set ikke var en besparelse for M og H.

Efter en konkret vurdering fandt Den Sociale Ankestyrelse i sag 8, at udgiften til briller ikke kunne betragtes som "særlige merudgifter". Afgørelsen ligger klart inden for bestemmelsens vide retlige rammer.

Sagerne 34 og 37 vedrørte forholdet mellem § 48 og andre lovbestemmelser , som yder hjælp til dækning af behov hos handicappede.

Sag 34 vedrørte udgifter til anskaffelse af et blodsukkerapparat til en enlig mor med to sønner, hvoraf den ene havde sukkersyge. Kommunen gav hjælp til halvdelen af anskaffelsesudgifterne i henhold til § 58. Det skal bemærkes, at blodsukkerapparater blev optaget på hjælpemiddelbekendtgørelsen i juni 1988, og at § 9, stk. 2, i bekendtgørelsen alene hjemlede ansøgerne ret til at få halvdelen af udgifterne dækket. Amtsankenævnet pålagde kommunen at dække resten af udgifterne som hjælp i henhold til § 48, stk. 1. Denne afgørelse stadfæstede Den Sociale Ankestyrelse. Sagen rejste bl.a. spørgsmålet, om det forhold, at udgiften var omfattet af § 58 udelukkede hjælp i henhold til § 48.

Den Sociale Ankestyrelses afgørelse var formuleret således:

"Ankestyrelsen finder, at den del af udgiften til blodsukkermåleapparatet, der ikke dækkes efter bistandslovens § 58, må anses for at være en nødvendig merudgift ved (H's) forsørgelse af sønnen i hjemmet.

Ved vurderingen af, om der er tale om en nødvendig udgift har man lagt vægt på, at blodsukkermåleapparat med virkning fra 1. juli 1988 er medtaget i hjælpemiddelbekendtgørelsen.

Ankestyrelsen finder således ikke, at det forhold, at der ydes delvis hjælp efter bistandslovens § 58, udelukker, at der også ydes hjælp efter bistandslovens § 48.

..."

Resultatet kan ikke kritiseres. Valget stod imellem at betragte § 58 som en specialregel, der fortrængte § 48 eller anse begge bestemmelser som specielle regler, som kan anvendes på samme faktiske forhold samtidig. For Den Sociale Ankestyrelse var det, som det ses, afgørende, at blodsukkermåleapparater var blevet medtaget i hjælpemiddelbekendtgørelsen, og at apparatets nytteværdi havde fået en objektiv begrundelse. Dermed lagde ankestyrelsen dels til grund, at reglerne supplerer hinanden, dels at netop det forhold, at § 58 kunne bruges støttede anvendelsen af § 48.

Sagen drejede sig således om en retlig tvivlssituation med et udfald, der må anses for hjemlet i § 48.

I sag 37 tiltrådte Den Sociale Ankestyrelse et afslag på, at der blev ydet hjælp i henhold til § 48, stk. 1, til dækning af forældrenes egenbetaling i forbindelse med, at et psykisk handicappet barn gik i friskole. Den Sociale Ankestyrelse anførte følgende:

"Ankestyrelsen finder ikke, at der efter bistandslovens § 48 er mulighed for at yde hjælp til den omhandlede skolegang i friskole, idet egenbetalingen til en friskole ikke kan anses for at være en merudgift ved forsørgelsen.

Man skal i denne forbindelse henvise til, at folkeskolelovens § 19 indeholder regler, der skal sikre, at der til børn, der kræver særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning ved Amtskommunens foranstaltning. Yderligere indeholder folkeskolelovens § 20 regler om, at en kommune kan indgå overenskomst med en privat skole om at henvise elever hertil.

Ankestyrelsen ændrer således Amtsankenævnets afgørelse.

..."

Sagen rejser ligesom i sag 34 spørgsmålet, om det forhold, at et behov – skolegang – kan dækkes i henhold til andre lovbestemmelser end § 48, udelukker, at denne finder anvendelse.

Resultatet er retligt set usikkert, dels fordi de nærmere retlige overvejelser bag fortolkningsvalget ikke fremgik af sagen, dels fordi resultatet ikke fuldt ud harmonerer med den retsopfattelse, der blev lagt til grund i sag 34. Det bemærkes herved, at det forhold, at den alternerende lovbestemmelse i folkeskolelovens § 19, stk. 2, er placeret uden for bistandsloven, samt at § 58 kun gav delvis dækning for hjælpebehovet i sag 34, ikke synes at kunne forklare, at de to sager fik forskelligt udfald.

Muligvis kan resultaterne begrundes i, at anbringelsen af barnet i friskole ikke gavnede fag-

pædagogisk. I så fald er forskellene støttet på en fortolkning af udtrykket "nødvendig", dvs. på en væsentlig mindre vidtgående antagelse med hensyn til udelukkelse af hjælp i henhold til § 48, stk. 1, end den, ankestyrelsen gav udtryk for i sag 37. Afgørelsen må betegnes som begrundelsesmæssigt tvivlsom.

10) *Bistandslovens § 49.*

I medfør af § 49 i bistandsloven kan socialforvaltningen – som en hjælpeforanstaltning over for klienterne – træffe bestemmelse om at administrere de ydelser, der udbetales som kontanthjælp. Bestemmelsen havde indtil 1. august 1991 følgende indhold:

"*§ 49.* Hvis en person, der søger hjælp efter bestemmelserne i dette afsnit, ikke skønnes i stand til ved bistand fra den kommunale rådgivning at administrere kontante beløb, kan kommunalbestyrelsen undtagelsesvis beslutte, på hvilken måde hjælpen skal udbetales."

Sagerne 68, 70, 71 og 73 vedrørte alle X Kommunes beslutning om i kontanthjælpen, at fratrække beløb til dækning af forældrebetaling i forbindelse med hjælpemodtagerens børns ophold i daginstitutioner i X Kommune.

Kommunens afgørelser blev underkendt i alle sagerne. I sag 68 formulerede Den Sociale Ankestyrelse sin opfattelse således:

"...

Ankestyrelsen finder, at bistandslovens § 49 kan anvendes til administration af kontanthjælp i forbindelse med udgifter til daginstitutionsbetaling, men at dette kun kan ske efter en individuel og konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Ankestyrelsen finder endvidere, at det er en forudsætning for at bringe bestemmelsen i anvendelse, at der har været ydet forgæves bistand til på anden vis at bringe en kontanthjælpsmodtager til at anvende kontanthjælpen til det formål, hvortil den ydes.

Ankestyrelsen finder på baggrund af oplysningerne i sagen ikke, at det kan anses for godtgjort, at De er ude af stand til at administrere kontante beløb.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at kommunen efter det oplyste ikke i øvrigt fandt grundlag for at administrere Deres kontanthjælp, ligesom kommunen efter det oplyste ikke på anden vis, f.eks. gennem en frivillig aftale, har søgt at imødegå, at der opstod yderligere restancer med daginstitutionsbetalingen.

Ankestyrelsen tiltræder således Amtsankenævnets afgørelse."

Resultatet og begrundelsen herfor var, bedømt på grundlag af den dagældende regel i § 49, stk. 1, utvivlsomt rigtigt. Kommunen havde med sin afgørelse forfulgt et formål – kommunens egne økonomiske interesser – som den savnede dækning for i bestemmelsen.

Siden er der – ved lov nr. 404 af 6. juni 1991 – indsat følgende bestemmelse som stk. 2:

"Stk. 2. Har en person, der modtager kontanthjælp efter § 37, undladt at betale for dagpleje, jf. § 64, stk. 3, eller daginstitution, jf. § 73, kan kommunalbestyrelsen tilbageholde den fremtidige månedlige betaling i den fremtidige kontanthjælp."

11) *Bistandslovens § 58.*

a) Bestemmelsens indhold.

Ifølge § 58 kan der ydes hjælp i følgende tilfælde:

"*§ 58.* Til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed kan der ydes støtte til hjælpemidler, herunder merudgifter til særlige beklædningsgenstande, som

1) er nødvendige for at pågældende kan udøve et erhverv, eller
2) i væsentlig grad kan afhjælpe pågældendes lidelse eller
3) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter regler om

1) afgrænsningen af de hjælpemidler, hvortil der kan ydes støtte, og adgangen til genanskaffelse,
2) hvornår støtte til et hjælpemiddel ydes som lån,
3) i hvilket omfang modtageren selv skal bære en del af udgiften til et hjælpemiddel,
4) hvorvidt der skal gælde særlige betingelser for støtte til visse hjælpemidler,
5) hvorvidt visse hjælpemidler kan udleveres fra en institution.

Stk. 3. Til personer, der er omfattet af stk. 1, kan der ydes støtte til erhvervelse af motorkøretøj. Støtten ydes som rentefri lån inden for en ramme på 92.000 kr. Socialministeren fastsætter regler om tilbagebetaling af lån, herunder om, at pligten til at tilbagebetale en del af lånet kan bortfalde. Den del af lånet, der skal tilbage-

betales, forhøjes med 20 pct. af den del af indkomstgrundlaget, jf. stk. 4, der overstiger 108.000 kr.

Stk. 4. Indkomstgrundlaget, jf. stk. 3, består af personlig indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst, der anvendes til beregning af 6 pct.-indkomstskat efter personskattelovens § 8, før det deri nævnte bundfradrag. Reglerne i § 54, stk 4-9 finder tilsvarende anvendelse."

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

I henhold til § 58, stk. 2, har socialministeren fastsat nærmere regler bl.a. i bekendtgørelse nr. 303 af 10. juni 1988 om ydelse af hjælpemidler. § 10 i bekendtgørelsen indeholder følgende bestemmelse:

"*§ 10. Tandproteser* i tilfælde af funktionelt ødelæggende eller kosmetisk vansirede følger af:

1) ulykkesbetingede skader på tyggeorganet (tænder, mund, kæber samt omgivende væv),
2) nødvendig lægelig eller tandlægelig behandling, som medfører skader på tyggeorganet, eller
3) medførte anomalier, der påvirker tyggeorganet."

I sag 5 fandt ankestyrelsen, at der ikke var hjemmel i bekendtgørelsens § 10 til at dække udgifterne ved tandbehandling for en kvinde, der havde fået strålebehandling og kemoterapi. Kvinden led af kræft i underlivet, og ankestyrelsen lagde vægt på, at kemoterapibehandling ikke giver varig skader i mundhulen, og at mundslimhinden ikke kan blive ødelagt ved strålebehandling udenfor hoved- og halsregionen. Den væsentligste årsag til kvindens proteseproblemer skyldtes efter ankestyrelsens opfattelse aldersforandringerne, og der var således ingen sammenhæng mellem kemoterapibehandlingen og behovet for en ændring af protesen. Sag 75 indeholdt samme problemstilling og blev afgjort på samme måde som sag 5.

Også sag 15 drejede sig om anvendelsen af § 10, nr. 2, i hjælpemiddelbekendtgørelsen. I denne sag afgjorde ankestyrelsen - på grundlag af samme fortolkning af § 10, nr. 2, som i sag 5 - at udgifterne til ny overmundsprotese skulle dækkes efter bistandslovens § 58. Ankestyrelsen lagde vægt på, at protesen var nødvendig efter operation af en cyste, der kunne sidestilles med behandlingen af godartede kræftsvulster.

Derimod fandt ankestyrelsen i sag 36 ikke, at der i § 10, nr. stk. 2, var hjemmel for at dække udgifterne til en tandprotese til erstatning for tænder, der var faldet ud på grund af paradentose. Ankestyrelsen henviste til, at behovet for behandling ikke var opstået som følge af en af de i bekendtgørelsen nævnte årsager.

Sagerne 5, 15 og 36 byggede alle på samme fortolkning af den relevante bestemmelse og blev behandlet på samme ankemøde. Alle afgørelserne ligger klart indenfor lovtekstens ordlyd.

Sag 11 vedrørte en 53-årig mand, der led af en hjertesygdom.

3 år tidligere havde han fået bevilget telefon samt betaling af telefonabonnement med henblik på hurtigt lægetilkald. 3 år senere fik han yderligere bevilget et nødkaldeanlæg. Anlægget var tilsluttet telefonnettet og et telefonabonnement var derfor nødvendigt.

Kommunen havde imidlertid inddraget bevillingen til dækning af telefonabonnementet. Grundlaget for afgørelsen var § 58, stk. 1, nr. 3, samt hjælpemiddelbekendtgørelsens § 18, der havde følgende ordlyd:

"*§ 18. Telefon* til personer med varige lidelser, der medfører alvorlige og hyppige sygdomsanfald, og som kræver hurtig tilkaldelse af læge eller anden hjælp.

Stk. 2. Herudover kan der efter en samlet vurdering af ansøgerens helbredsmæssige og sociale forhold ydes hjælp til telefon, hvis det skønnes, at en sådan ydelse i væsentlig grad vil lette den daglige tilværelse i hjemmet og medvirke til længere forbliven i eget hjem.

Stk. 3. Der kan ydes hjælp til betaling af abonnementsafgift, men ikke til betaling af samtaler."

Ankestyrelsen fandt klienten berettiget til at modtage hjælp til telefonabonnementet og anførte bl.a., at det ikke var muligt at opdele abonnementsbetalingen i en del, der vedrører betaling for brug af nødkaldeanlægget og anden nødvendig brug, der skyldes de helbredsmæssige og sociale forhold, samt en del, der vedrører anden brug af telefonen.

Der er ikke tvivl om afgørelsens rigtighed.

Sag 43 angik hjælp til bidskinne og bidhævning med broer for en ca. 46-årig kvinde, som var begyndt at få kæbeledssmerter med tyggebesvær og smerter ved brug af kæben f.eks ved tale. Ankestyrelsen fandt ikke, at der var hjemmel i § 58 til at yde den ansøgte hjælp, idet en

bidskinne ikke kan betragtes som et hjælpemiddel. Denne afgrænsning af hjælpemiddelbegrebet havde fast været lagt til grund i praksis, bl.a i en afgørelse truffet lidt over 2 år tidligere af ankestyrelsen selv. Den hidtil fulgte praksis var forenelig med ordlyden i § 10 i bekendtgørelsen og det var naturligt, at ankestyrelsen lagde væsentlig vægt på at fastholde praksis. Det kan ikke bebrejdes ankestyrelsen, at den ved fortolkningen af hjælpemiddelbegrebet udviser konsekvens og støtter sig på sin egen praksis. Der forelå ikke i sagen holdepunkter for at anlægge en ny fortolkning.

Hjælpemiddelbekendtgørelsen indeholder i § 12 følgende bestemmelse:

"*§ 12. Ortopædiske fodindlæg* til personer med svære foddeformiteter, jf. Socialstyrelsens vejledning om ydelse af hjælpemidler."

At Socialstyrelsens vejledning nr. 1 af 14. juni 1988 fremgik, at det er en betingelse for bevilling af ortopædiske fodindlæg, at ansøgeren uden brug af indlæg vil være henvist til ortopædisk fodtøj. Sagerne nr. 57 og 61, som blev behandlet på samme ankemøde, drejede sig dels om hjælp til fodindlæg til en 54-årig kvinde, der led af hulfod dels om en 28-årig kvinde med udtalt varusstilling af fødderne. Ankestyrelsen fandt, at fikserede hulfødder er omfattet af § 12 i bekendtgørelsen, samt at der i begge tilfælde var lægelig indikation for hjælp til ortopædisk fodindlæg. Afgørelserne ligger klart indenfor bestemmelsens meget rummelige afgrænsning af hjælpeområdet og giver ikke anledning til tvivl for så vidt angår den abstrakte fortolkning. Om der var fornøden lægelig indikation, kan jeg ikke bedømme.

Heller ikke udfaldet eller bedømmelsen af sag 92 kan betragtes som retligt set tvivlsom. Ankestyrelsen tilkendegav, at der ikke i henhold til § 58 kan ydes hjælp til tilskud til medicin, der alene tilsigter at give eller øge muligheden for fertilitet. I den konkrete sag blev A behandlet med et præparat både for at blive gravid og for at hindre udviklingen af en livstruende sygdom. Under disse omstændigheder fandt ankestyrelsen, at der kunne ydes tilskud til præparatet.

Hjemlen herfor fandt ankestyrelsen i hjælpemiddelbekendtgørelsens § 1, stk. 2, og § 8, der har følgende indhold:

"*§ 1, stk. 2.* Hjælp efter stk. 1 ydes, når hjælpemidlet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne og derved i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse, eller er nødvendigt for at pågældende kan udøve et erhverv.

§ 8. Tilskudsberettiget medicin, der ordineres på grund af en varig lidelse."

I sag 8 havde X Kommune givet afslag på at yde støtte til brilleglas, idet forskellen i brilleglasstyrke ikke oversteg den grænseværdi, der er fastsat i hjælpemiddelbekendtgørelsens § 16. Kommunen fandt endvidere ikke, at der kunne ydes hjælp i henhold til § 48 (se ovenfor s. 414). Sagen drejede sig bl.a. om forholdet mellem § 48 og § 58. Ankestyrelsen tog ved bedømmelsen af denne del af sagen udgangspunkt i pkt. 16 i Socialministeriets vejledning om § 48. Bestemmelsen har følgende indhold:

"...

Der kan normalt ikke ydes hjælp til betaling af briller, idet sådan hjælp forudsættes afholdt efter lov om offentlig sygesikring eller efter § 58.

Hvis der som følge af handicappet hos børn og unge under 18 år er særlige merudgifter til briller, som ikke kan ydes efter sygesikringslovens regler kan merudgifterne dækkes efter § 48, stk. 1.

Eksempel: Et hyperaktivt barn, som ofte kommer til at ødelægge ting bl.a. briller."

I den konkrete sag var der tale om brilleglas af betydelig styrke til en dreng, hvis syn var blevet beskadiget ved en ulykke, da han var 5 år. I et notat om muligheden for at anvende § 48, henviste ankestyrelsens referent til, at der ikke var "tale om en mere almindelig synskorrektion hos et barn, men korrektion som skyldes et ulykkestilfælde, og at der er tale om et barn.

Når der henses til, at der er tale om et ulykkestilfælde og korrektioner, som skyldes ansøgerens alder, kan det overvejes at anvende § 48 som hjemmel til at dække ansøgerens udgifter til briller."

I referatet fra ankemødet foreslog en af ankecheferne, at afslaget blev stadfæstet på grundlag af følgende betragtning:

"...

Vedrørende § 48 henviste han til punkt 16 i vejledningen om hjælp efter denne bestemmelse og det hertil anførte eksempel med et hyperaktivt barn samt til notater fra Ankestyrelsen.

Dette viste, at der skulle være tale om et stort

forbrug af briller i modsætning til almindeligt forbrug.

Der var intet i sagen, der tydede på, at der forelå en situation med et specielt stort brilleforbrug."

I den afsluttende skrivelse henviste ankestyrelsen som begrundelse for afgørelsen til, "at der ikke er oplysninger om særlige merudgifter til briller."

Som sagen foreligger oplyst, finder jeg ikke at have holdepunkter for at antage, at den konkrete sag er blevet afgjort forkert. Ankestyrelsens fortolkning af § 48, hvorefter støtte til brilleglas, forudsætter, at der er et særligt stort brilleforbrug, er derimod tvivlsom. Umiddelbart har denne begrænsning ikke støtte i ordlyden af § 48, og den er ikke identisk med Socialministeriets tilkendegivelse i vejledningens pkt. 16, som taler om "merudgifter", der ikke kan ydes efter sygesikringsloven.

Ankestyrelsens retsopfattelse synes at være mere unuanceret end både den Socialministeriet gav udtryk for i pkt. 16 i vejledningen om § 48, og det en sammenlignende vurdering af § 58 og § 17 i sygesikringsloven ville føre til. Afgørelsen er begrundelsesmæssigt tvivlsom.

12) *Bistandslovens § 66.*

Bestemmelsen havde, på det tidspunkt da de af undersøgelsen omfattede sager blev afgjort, følgende indhold:

"*§ 66.* Opholdssteder for børn og unge, herunder plejefamilier, skal være godkendt som egnede af den stedlige kommunalbestyrelse, hvis de modtager indtil 4 personer.

Stk. 2. Opholdssteder for børn og unge, der modtager flere end 4 personer, skal være godkendt som egnede af det stedlige amtsråd eller af anden offentlig myndighed efter reglerne herom. For anbringelse i døgninstitution for børn og unge gælder reglerne i §§ 96-100.

...

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen fører med støtte fra amtskommunen løbende tilsyn med barnets forhold under dets ophold uden for hjemmet og træffer bestemmelse om ændret opholdssted, uddannelse, behandling m.v., så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedens indehaver.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen betaler for barnets ophold. Socialministeren kan fastsætte satser for ydelsen eller dele deraf.

Stk. 6. Forældrene og barnet betaler for døgnopholdet efter samme regler som ved anbringelse i døgninstitution efter § 96.

..."

Socialministeriet havde i bekendtgørelse nr. 861 af 11. december 1986 § 5, nr. 1, bestemt følgende:

"*§ 5.* Det sociale udvalg kan, selvom der efter de økonomiske forhold er grundlag for at pålægge betaling, meddele hel eller delvis fritagelse herfor i følgende tilfælde:

1) når anbringelsen har et udpræget behandlingssigte.

..."

I sag 53 fandt ankestyrelsen, at et forældrepar til en dreng med betydelige adfærdsvanskeligheder ikke skulle betale for barnets ophold på to døgninstitutioner for psykisk handicappede børn/unge. Drengen fandtes ikke at tilhøre den klientgruppe, som institutionen var godkendt til og kommunen havde derfor ikke anset anbringelsen for at have behandlingsmæssigt sigte. Sagen var af ankestyrelsen optaget til afgørelse af om bekendtgørelsen § 5, nr. 1, skal fortolkes med udgangspunkt i institutionens art eller i barnets forhold. Den Sociale Ankestyrelse formulerede sin afgørelse på følgende måde:

"Ankestyrelsen finder, at spørgsmålet om forældrebetaling som udgangspunkt må vurderes ud fra arten af den institution, hvor et barn har ophold, samt ud fra institutionens formål.

På dette grundlag og med henvisning til de nu foreliggende oplysninger om (sønnens) helbredsmæssige forhold finder Ankestyrelsen, at der ikke har været grundlag for at pålægge Dem at yde betaling for (sønnens) ophold på (institutionen) siden 1. januar 1989.

Ankestyrelsen ændrer således på dette punkt Amtsankenævnets afgørelse, og De vil høre nærmere fra nævnet og/eller (X) Kommune i den anledning.

For så vidt angår (sønnens) ophold på (institutionen) hjemvises betalingsspørgsmålet til fornyet vurdering i Amtsankenævnet på baggrund af de nye lægelige oplysninger og ovennævnte udgangspunkt."

Afgørelsens resultat er både rimelig og klart omfattet af ordlyden i § 5. Præmisserne er imidlertid formuleret på en sådan måde, at kriteriet "institutionens art og formål" indgår med større vægt ved afgørelsen af, om opholdet har be-

handlingsmæssigt sigte end bestemmelsens ordlyd lægger op til. Det synes bedre i overensstemmelse med § 5's ordlyd og det formodede formål med betalingsfritagelse i disse tilfælde, at opholdets formål undergives en konkret vurdering, hvori såvel barnets forhold som institutionens art og formål indgår i en helhedsvurdering.

13) *Bistandslovens § 73.*

a) Bestemmelsens indhold.

§ 73 indeholder følgende bestemmelser:

"Børnenes forældre betaler for opholdet med et beløb, der svarer til 32 pct. af udgifterne ved ophold i institutionen, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse, jf. dog stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgør, om betalingen skal beregnes på grundlag af udgifterne ved driften af den enkelte institution eller på grundlag af de gennemsnitlige udgifter ved driften af institutioner af samme type i kommunen.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter nærmere regler om betalingen efter stk. 1 og kan herunder bestemme, at der skal ske nedsættelse eller bortfald af betalingen under hensyn til forældrenes økonomiske forhold og børnenes særlige behov for ophold i daginstitution. Der kan endvidere fastsættes en lavere betaling for særlige grupper af institutioner.

Stk. 3. Særlige indtægter for institutionerne anvendes til nedsættelse af forældrenes betaling.

Stk. 4. Betalingen fastsættes for et regnskabsår ad gangen på grundlag af institutionens budgetter."

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

I sag 65 var spørgsmålet på hvilket indkomstgrundlag friplads beregnes, når ansøgeren har et væsentligt større forbrug end den skattepligtige indkomst muliggør. Ifølge betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, kan indkomsten fastsættes skønsmæssigt i følgende tilfælde:

"...

Stk. 2. Ved opgørelsen af den aktuelle indtægt tages udgangspunkt i den aktuelle skattepligtige indtægt. Hvis den faktiske indtægt, som forældrene har til rådighed, væsentlig overstiger den skattepligtige indtægt, f.eks. på grund af specielle skattetekniske fradrag, træffer det sociale udvalg afgørelse efter en samlet vurdering af familiens økonomiske og sociale forhold. Studielån betragtes ikke som en del af indtægten."

I sag 65 havde ansøgerne en skattepligtig indkomst på 72.127 kr. ved selvstændig virksomhed. Skatteværesenet oplyste, at der ikke var foretaget skattetekniske fradrag for at nedbringe indtægten. Familiens privatforbrug var imidlertid på ca. 132.000 kr. årligt finansieret ved træk på en kassekredit samt ved optagelse af lån hos familie. Den Sociale Ankestyrelse fandt det ikke berettiget af kommunen at sidestille optagelse af lån til privatforbrug med indtægt og derfor, at den skattepligtige indkomst skulle danne grundlag for afgørelsen om bortfald eller nedsættelse af forældrebetalingen.

I henhold til § 73, stk. 2, har Socialministeriet fastsat nærmere regler om forældrebetaling (dagældende bekendtgørelse nr. 848 af 11. december 1986). Disse regler gælder også for ophold i dagpleje, jf. lovens § 64, stk. 3.

§ 4, stk. 5 og § 7 i bekendtgørelsen havde følgende ordlyd:

"*§ 4, stk. 5.:* Bortfald eller nedsættelse af betalingen får virkning fra begyndelsen af den måned, der følger efter datoen for ansøgningen, eller ved nyoptagelse fra datoen for optagelse i institution."

"*§ 7:* Det påhviler lederen af en daginstitution at give forældrene vejledning om mulighederne for bortfald eller nedsættelse af betaling. En meddelelse om reglerne herfor skal opslås i institutionen og efter anmodning udleveres til forældrene."

I sag 26 var spørgsmålet om et ægtepar kunne få nedsat forældrebetalingen for deres datters ophold i dagpleje med virkning fra 1. maj 1988, uanset at ægteparret først indgav ansøgning herom til kommunen den 15. februar 1989. Afgørende for dette spørgsmål var, om ægteparret havde fået behørig vejledning om indholdet af fripladsreglerne. Det fandt ankestyrelsen havde været tilfældet, og ægteparret fik derfor ikke medhold. Det var oplyst, at ægteparret havde fået udleveret en pjece med oplysninger om mulighederne for friplads og et ansøgningsskema. Ægteparret havde ikke været opmærksomme på, at det er den skattepligtige indtægt og ikke bruttoindtægten, der er afgørende for friplads, og havde derfor først indgivet ansøgning, da de blev klar over dette forhold. I lighed med det sociale ankenævn fandt

Den Sociale Ankestyrelse, at ægteparret selv burde have søgt information om, under hvilke økonomiske betingelser, der kunne ydes friplads, og afslog derfor at yde hjælp med tilbagevirkende kraft.

Afgørelsen bygger på den utvivlsomt korrekte opfattelse, at tildeling af friplads med tilbagevirkende kraft kunne komme på tale såfremt kommunen havde tilsidesat sin vejledningspligt. Dette fandtes som sagt ikke at være tilfældet og denne konkrete bevisvurdering, finder jeg ikke af kunne anfægte.

14) *Bistandslovens § 83.*

Bestemmelsens første stykke har følgende indhold:

"*§ 83.* Kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse om optagelse i et plejehjem eller en beskyttet bolig."

Sag 91 handlede om en kvinde H, der i 1985 blev optaget på X plejehjem. I 1990 blev hun af kommunen tilbudt at flytte til Y plejehjem, som lå i anbringelseskommunen. H fik et prøveophold på tre uger på Y plejehjem. Derpå ønskede hendes familie, heriblandt hendes ægtefælle, at hun blev flyttet tilbage til X plejehjem. Kommunen afslog under henvisning til, at H selv ønskede at blive på Y plejehjem. Den 2. maj 1991 beskikkede statsamtet en ad hoc værge for H med henblik på at afgøre, hvor H skulle opholde sig. Værgen mente, at H skulle være på X plejehjem.

I mellemtiden var sagen indbragt for det pågældende amtsankenævn, som uanset værgens tilkendegivelse ikke fandt grundlag for at antage, at optagelsen på Y plejehjem var sket tvangsmæssigt. Nævnet lagde vægt på, at H havde indvilget i optagelse på Y plejehjem samt på, at ingen i øvrigt ved optagelsen havde gjort gældende eller udtrykt tvivl med hensyn til H's evne til at forstå indholdet af sine erklæringer. At en ad hoc værge senere havde fragået H's samtykke var efter nævnets opfattelse uden betydning for afgørelsen. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at betingelserne i § 83, stk. 2, for flytning var opfyldt. Ankestyrelsens afgørelse blev formuleret således :

"Ankestyrelsen finder ikke, at kravet om flytning af Deres ægtefælle fra plejehjemmet "(X)" i (X) Kommune kan støttes på forhold, der kan sidestilles med en af de i lejelovens kapitel 13 nævnte opsigelsesgrunde.

Betingelserne i henhold til bistandslovens § 83, stk. 2 er således ikke opfyldt.

Ankestyrelsen har herved lagt til grund, at (Y) Kommunes ønske om at udnytte ledig kapacitet på egne plejehjem gennem hjemtagelse af ældre fra "udenbys" plejehjem, ikke kan anses for en så vægtig grund, at kommunen har været berettiget til at flytte Deres ægtefælle til (Y) Plejehjem uden samtykke.

Ankestyrelsen finder heller ikke, at der har foreligget fornødent samtykke til at flytte Deres ægtefælle til (Y) Plejehjem.

Ankestyrelsen ændrer således amtsankenævnets afgørelse.Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at Deres ægtefælle ud fra en lægelig bedømmelse må anses for at have været ude af stand til at tage stilling til spørgsmålet om flytningen fra "(X)".

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at De alene har været indforstået med et 3-ugers prøveophold for Deres ægtefælle på (Y) Plejehjem, men at der ikke efterfølgende har foreligget samtykke til flytningen.

Den af statsamtet beskikkede ad hoc værge har heller ikke efterfølgende givet samtykke til flytningen.

Det tilføjes, at da Deres ægtefælle nu har opholdt sig på (Y) Plejehjem i en længere periode, finder Ankestyrelsen, at en flytning fra plejehjemmet må forudsætte, at der foreligger samtykke fra ad hoc værgen."

Ved min bedømmelse af sagen må jeg lægge til grund, at H som antaget af Den Sociale Ankestyrelse – og statsamtet i forbindelse med beskikkelsen af ad hoc værge – selv var ude af stand til at tage stilling til spørgsmålet om at flytte hende til Y. Jeg er enig med Den Sociale Ankestyrelse i, at det herefter ikke kunne antages, at have foreligget et gyldigt samtykke. Det kan efter min mening heller ikke give anledning til bemærkninger, at ankestyrelsen ikke fandt, at kommunens ønske om at erstatte egen ledig kapacitet kunne legitimere en flytning uden samtykke.

Ankestyrelsens henvisning til M's indforståethed med et tre-ugers prøveophold er derimod mindre klar.

Henvisningen efterlader det indtryk, at M kunne give et sådant samtykke på H's vegne. Det kan imidlertid ikke ses, om ankestyrelsen fandt, at der var tale om uanmodet forretningsførelse, som kunne støttes på § 13 i lov om ægteskabets retsvirkninger (lovbekendtgørelse nr.

698 af 15. september 1986), som har følgende ordlyd:

"*§ 13.* Er en ægtefælle, medens samlivet består, ved fraværelse eller sygdom forhindret i at varetage sine anliggender, kan den anden ægtefælle, for så vidt ingen anden har bemyndigelse hertil, foretage, hvad der ikke uden ulempe kan opsættes, derunder oppebære indtægter og, hvor det for familiens underhold er uomgængeligt nødvendigt, foretage afhændelser eller pantsættelser. Fast ejendom kan dog i intet tilfælde afhændes eller pantsættes uden overøvrighedens samtykke."

Hvis det retlige grundlag må antages at have været § 13 i retsvirkningsloven, kan det rejse tvivl om, hvorvidt bestemmelsen rækker så vidt som til at bestemme, at ægtefællen kan træffe beslutning om, at den anden ægtefælle skal på plejehjem eller som her flytte fra et plejehjem til et andet. Dertil kommer, at det under alle omstændigheder må anses for tvivlsomt, om betingelsen "ikke uden ulempe kan opsættes" var opfyldt.

Ankestyrelsen har yderligere henvist til, at ad hoc værgen ikke havde opretholdt samtykke til flytningen. Også denne bemærkning kan give anledning til retlig usikkerhed.

Det retlige grundlag for ad hoc værgebeskikkelse er myndighedslovens § 59 (lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985). Bestemmelsen har følgende indhold:

"*§ 59.* Er nogen ved sygdom eller fraværelse midlertidig forhindret i at varetage sine anliggender, kan der i fornødent fald beskikkes en værge til, så længe tilstanden består, at varetage hans anliggender i nærmere angivet omfang. Forinden beskikkelsen sker, skal den pågældendes samtykke så vidt muligt indhentes."

Som det ses, forudsætter bestemmelsen, at den tilstand, der hindrer pågældende i at varetage sine opgaver er "midlertidig". M's helbredstilstand var stationær, i hvert fald var der ikke holdepunkter for at antage, at hun skulle blive så meget bedre, at hun ville kunne disponere på egen hånd. Der var således ikke grundlag for at beskikke en ad hoc værge. Derimod er det tænkeligt, at hun kunne være blevet umyndiggjort i henhold til § 2 i myndighedslovens, og at umyndiggørelsen kunne være gjort personlig, jf. § 46 i myndighedsloven. I så fald ville retten have beskikket en fast værge til at handle på H's vegne. På denne baggrund kunne det således gøres gældende, at ad hoc værgens tilkendegivelse i sagen for så vidt var uden retlig betydning og ankestyrelsens henvisning hertil misvisende. Henvisningen må imidlertid ses i sammenhæng med, at statsamtet havde beskikket en ad hoc værge, og at det derfor kunne være vanskeligt for Den Sociale Ankestyrelse at anfægte beskikkelsens lovlighed. Desuden er jeg bekendt med, at ad hoc værgebeskikkelse benyttes i et ikke uvæsentligt omfang uden for § 59's direkte anvendelsesområde, og at Justitsministeriet har nedsat et udvalg med den opgave at foretage en fuldstændig revision og modernisering af myndighedslovens regler om umyndiggørelse, lavværgemål og beskikkelse af værger i særlige tilfælde, jf. nærmere Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 109 ff. Indtil der er sket en afklaring af den bestående retlige usikkerhed med hensyn til anvendelsen af ad hoc værger, finder jeg ikke, det kan bebrejdes Den Sociale Ankestyrelse, at ad hoc værgens samtykke var nødvendigt for at flytte H tilbage til X plejehjem, samt at ad hoc værgens nægtelse af opretholde H's eget samtykke til flytningen til Y plejehjem måtte tillægges retlig betydning.

15) *Bistandslovens § 84.*

a) Bestemmelsens indhold:

"Når en person, der modtager pension efter den sociale pensionslovgivning, optages i et plejehjem, udbetales af pensionen et beløb til personlige fornødenheder, medens resten af pensionen benyttes til betaling for opholdet. Beløbet til personlige fornødenheder udgør 7.452 kr. årlig. . .. Har pensionisten indtægter ud over pensionen, benyttes 60 pct. heraf som yderligere betaling for opholdet. Den samlede betaling kan dog ikke overstige et beløb, der fastsættes af socialministeren."

b) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

Bestemmelsen i § 84 dannede baggrund for sag 40, der omhandlede A, der boede på plejehjem. I perioden 1987-1990 havde X Kommune indeholdt A-skat af det beløb, A havde fået udbetalt til personlige fornødenheder. Amtsankenævnet ændrede denne afgørelse og pålagde X Kommune at efterbetale til A de beløb, der i perioden var indeholdt som A-skat. Nævnet lagde herved til grund, at § 84 må forstås således, at den sikrer beboerne ret til at få det fulde lommepengebeløb udbetalt. Amtsankenævnet

fandt, at skatten måtte indeholdes i den del af pensionen, der skulle medgå til betaling for opholdet. Den Sociale Ankestyrelse var ikke enig med nævnet i, at der kunne ske indeholdelse i betalingsdelen og henviste til, at pensionen var inddraget i forbindelse med A's optagelse på plejehjem. § 84 indeholdt efter Ankestyrelsens mening ikke en sådan beskyttelse af beløbet til personlige fornødenheder, som antaget af nævnet.

De retlige holdepunkter i sagen var usikre. Det afgjorte spørgsmål må derfor kategoriseres som tvivlsomt. Den af ankestyrelsen valgte løsning stemte for så vidt bedre end nævnets afgørelse med ordlyden. Dertil kom, at kommunerne ifølge oplysninger, som ankestyrelsen indhentede under sagen, i praksis fulgte den forståelse af § 84, som Den Sociale Ankestyrelse lagde til grund, en forståelse som Socialministeriet i øvrigt tidligere i et svar på et spørgsmål fra et Folketingsmedlem også havde tilsluttet sig. Under drøftelserne i ankestyrelsen blev der endvidere lagt vægt på, at der var tale om et teknisk spørgsmål i forhold til pensionister med andre indtægter end pensionen, og at det udelukkende var et spørgsmål, om skatten skulle trækkes i lommepengebeløbet eller i pensionen. Plejehjemsbeboeren ville altid få et beløb svarende til det fulde lommepengebeløb udbetalt. Ankestyrelsens afgørelse byggede således på overbevisende juridiske argumenter.

16) *Bistandslovens § 118, stk. 1.*

Bestemmelsen har følgende indhold:

"*§ 118.* Ved optagelse i de i § 112, stk. 2, nævnte særlige plejehjem, der er bestemt til længerevarende ophold, finder betalingsreglerne for almindelige plejehjem tilsvarende anvendelse. For personer under 60 år på særlige plejehjem for yngre, udgør beløbet til personlige fornødenheder dog 19.800 kr. årligt. Beløbet pristalsreguleres efter de regler, der gælder for regulering af pensionen."

Bestemmelsen kan i følge § 84, stk. 1, anvendes i visse andre tilfælde:

"*§ 84.* Når en person, der modtager pension efter den sociale pensionslovgivning, optages i et plejehjem, udbetales af pensionen et beløb til personlige fornødenheder, medens resten af pensionen benyttes til betaling for opholdet. Beløbet til personlige fornødenheder udgør 7.452 kr. årlig. For pensionister under 60 år ydes et tillæg svarende til 20 pct. af dette beløb. Når forholdene i det enkelte tilfælde taler derfor, kan der dog efter retningslinier udarbejdet af socialministeren ydes en pensionist under 60 år et beløb af den størrelse, der er angivet i § 118, stk. 1, 2. og 3. pkt., til personlige fornødenheder.

..."

Sag 45 drejede sig om en 47-årig pensionist A, der var optaget på et sygehjem i X Kommune. A var psykisk handicappet. Amtsankenævnet pålagde kommunen at udbetale det forhøjede lommepengebeløb i henhold til § 118, stk. 1, 2. pkt., til A. Den Sociale Ankestyrelse anså ikke institutionen for beregnet for fysisk handicappede og fandt derfor, at der ikke var hjemmel for at udbetale det forhøjede beløb i henhold til § 118, stk. 1, 2. pkt. Heller ikke § 84 kunne anvendes.

Ankestyrelsen lagde ved sin afgørelse vægt på, at Socialministeriet i cirkulære af 17. december 1986 om institutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske og psykiske handicap, pkt. 51, havde fastsat følgende:

"*Pkt. 51.* Særlige plejehjem for yngre (fysisk handicappede) er bestemt for personer mellem 18-45 år (på ansøgningstidspunktet), der på grund af et fysisk handicap er ude af stand til at klare sig under andre boligformer med den bistand som i øvrigt kan stilles til rådighed."

Det kan ikke umiddelbart ses af § 118, hvad der skal forstås ved "særlige plejehjem for yngre". Socialstyrelsens afgrænsning i pkt. 51 i vejledningen kan næppe anfægtes, om end den er udtryk for en noget håndfast fortolkning af udtrykket. Ankestyrelsen overvejede imidlertid, ifølge referatet fra ankemødet, også muligheden for at yde det høje lommepengebeløb i henhold til § 84, d.v.s vurderede, om "forholdene i det enkelte tilfælde" talte for en forhøjelse. Afgørende for, at ankestyrelsen ikke ydede hjælp efter § 84 var, at socialstyrelsen i vejledning af 18. august 1988, pkt. 57, havde fastlagt dens anvendelsesområde således:

"*57.* Til personer i særlige plejehjem for yngre fysisk handicappede, jf. bistandslovens § 112, stk. 2, ydes et særligt beløb til personlige fornødenheder. Dette særlige beløb kan også udbetales til personer under 60 år i almindelige plejehjem, når forholdene i det enkelte tilfælde taler herfor.

De forhold, der kan begrunde udbetaling af det højere beløb, er, at der skal være tale om fysisk handicappede pensionister under 45 år på ansøgningstidspunktet, som f.eks. ud fra pladshensyn, tilknytning til familie o.l. i nærheden eller af andre personlige årsager er optaget i almindeligt plejehjem i stedet for i plejehjem for yngre.

..."

Afgrænsningen af de særlige forhold, der kunne begrunde en forhøjet lommepengeudbetaling, var således væsentligt snævrere end ordlyden i § 84 lægger op til.

Den af Socialstyrelsen anlagte og af ankestyrelsen tiltrådte fortolkning, hvorefter psykiske handicappede falder uden for bestemmelserne i § 118 og § 84 har støtte i forarbejderne, men fremgår ikke af ordlyden. Afgørelsen må derfor betegnes som en korrekt løsning af et retligt tvivlsomt spørgsmål.

17) *Dagpengeloven.*

a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

I sag 16 havde en ansat i en privat virksomhed sygemeldt sig den 2. maj 1988. Senere afleverede hun en lægeattest, som ukorrekt angav første sygedag til 4. maj 1988, og at hun var sygemeldt for kortere tid. Kommunen ville kun anerkende, at vedkommende var dagpengeberettiget i perioden 2. maj til 15. maj 1988, mens virksomheden mente, at perioden måtte regnes helt frem til 18. maj 1988 (4. maj og 14 dage frem). Ankestyrelsen tiltrådte kommunens (og amtsankenævnets) afgørelse med følgende begrundelse:

"En lægeerklæring om uarbejdsdygtighed af kortere varighed anses sædvanligvis for fyldestgørende dokumentation for uarbejdsdygtighed i indtil 14 dage fra første sygedag.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at alene arbejdsgiveren har mulighed for at konstatere uoverensstemmelser mellem sikredes faktiske første sygefraværsdag og den på lægeerklæringen angivne 1. sygedag, og at gribe ind med henblik på at få afklaret eventuelle uoverensstemmelser.

Under hensyn hertil – samt at lægeerklæringen i øvrigt fremtræder på en måde, der kan give anledning til tvivl om dens gyldighed - finder Ankestyrelsen ikke, at ... har ret til refusion for perioden 16. maj – 18. maj 1988.

..."

Ankestyrelsens vurdering af sagens bevisligheder kan ikke give anledning til bemærkninger.

Heller ikke udfaldet og bedømmelsen af sag 42 giver anledning til tvivl. Den Sociale Ankestyrelse fandt ikke, at H havde krav på udbetaling af sygedagpenge fra 1. marts 1988. H havde siden 1980 hjulpet sin mand i dennes smørrebrødsforretning. 1986 og 1987 var hun ikke registreret ligningsmæssigt som medarbejder i forretningen, fordi forretningen ikke gav overskud. I november 1987 indgav H ansøgning om social pension p.g.a. helbredsmæssige problemer, som gjorde, at hun ikke længere kunne hjælpe i forretningen.

Den 1. marts 1988 ophørte H med sin selvstændige virksomhed og anmodede om arbejdsløshedsdagpenge fra arbejdsløshedskassen. Kassen afslog under henvisning til, at H ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Den 27. oktober 1988 indgav H ansøgning om sygedagpenge med 1. marts 1988 som første fraværsdato.

Da H ikke havde været regnet som medhjælpende ægtefælle i virksomheden, og da denne ikke havde givet overskud fandt ankestyrelsen, at der ikke forelå dagpengegivende indtægter H's sygedagpenge kunne beregnes efter, jf. dagpengelovens § 1. Ankestyrelsen mente heller ikke, at der kunne regnes med en anden (fiktiv) indkomst, f.eks. arbejdsløshedspenge, der kunne være kommet til udbetaling, såfremt betingelserne for at få arbejdsløshedsunderstøttelse havde været opfyldt.

Sag 7 drejede sig om anvendelse af § 33 i dagpengeloven samt om § 37 i bistandsloven i forbindelse med en faders barselsorlov.

§ 33, stk. 1, i dagpengeloven har følgende indhold:

"*§ 33.* En kvinde er under fravær fra arbejdet på grund af graviditet og barsel berettiget til dagpenge fra det tidspunkt, hvor der skønnes at være 4 uger til fødslen. Efter fødslen kan der ydes dagpenge i tilsammen indtil 24 uger under fravær fra arbejdet til barnets forældre, heraf indtil 10 uger til faderen. Dagpenge til faderen kan ydes efter den 14. uge efter fødslen og er betinget af, at begge forældre har dagpengegivende indtægt. Dagpenge kan kun ydes til én af forældrene ad gangen."

F og M, som boede sammen uden at være gift, fik i 1987 et barn. Moderen M havde barselsorlov. Fra den 2. november 1987 og 4 uger frem havde faderen, F, barselsorlov. X Kommune afslog at yde ham barselsdagpenge under henvisning til, at han ikke havde haft dagpengegivende indtægt i hele perioden op til orloven – men først fra den 9. november 1987. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte afgørelsen, idet ankestyrelsen tilsluttede sig følgende fortolkning af § 33 i sikringsstyrelsens vejledning af 30. januar 1987 II om dagpenge fra det sociale udvalg pkt. 88:

"...
Dagpenge efter den 14. uge kan kun ydes til en af forældrene ad gangen. Fordelingen af dagpengeretten bestemmer forældrene. Faderens dagpengeret efter denne bestemmelse er betinget af, at begge forældre har dagpengegivende indtægt på det tidspunkt, hvor faderen påbegynder sin forældreorlov. Det forudsættes tillige, at denne betingelse er opfyldt i hele den periode, hvori der ydes barselsdagpenge.
..."

Fortolkningen var rimelig set i forhold til bestemmelsens formål, som er at sikre mulighed for, at begge forældre på skift er sammen med barnet i tiden efter fødslen. Hensynet til, at der føres en effektiv kontrol med, at der ikke sker omgåelser, taler også for denne i forhold til lovtekstens indskrænkende fortolkning. Objektivt set var der tale om et tvivlsomt retsspørgsmål, idet der hverken i lovteksten eller dens forarbejder var anvisning på, hvorledes vendingen skulle forstås. Ankestyrelsens afgørelse kan efter min mening ikke anfægtes.

Det giver heller ikke anledning til bemærkninger, at Den Sociale Ankestyrelse fandt, at det forhold, at F passede sit barn og derfor ikke oppebar en indtægt, var en sådan ændring i hans situation (en social begivenhed), at F var berettiget til hjælp i henhold til bistandslovens § 37. Ligeledes giver det ikke anledning til bemærkninger, at ankestyrelsen fandt, at F opfyldte rådighedsforpligtelsen i den dagældende § 38, jf. s. 399.

18) *Børnetilskudsloven*

a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

Sag 10 angik et ægtepar, M og H, der havde to fællesbørn P og D. I 1986 blev parret skilt. M og H havde fælles forældremyndighed over P og D, men P boede hos M og D hos H. M og H blev pålagt at betale gensidige børnebidrag svarende til normalbidraget med et tillæg på 50%. Parterne var enige om ikke at betale bidragene til hinanden. 1. november 1987 flyttede P på eget værelse, på et tidspunkt, da hun var 17 år og gik i gymnasiet. Samtidig opstod der uoverensstemmelser mellem M og H, og H fik udlagt normalbidraget til D forskudsvis af X Kommune. Herefter fik M af Y Kommune udlagt normalbidraget til P. Y Kommune afkrævede gennem X Kommune H det udlagte beløb samt de yderligere 50% i tillæg.

Denne afgørelse påklagede H til amtsankenævnet, som gav hende medhold i, at hun ikke skyldte M bidrag, idet hun, efter at P flyttede hjemmefra, havde betalt bidragene direkte til datteren.

Afgørelsen byggede på § 18 og § 19 i børnetilskudsloven, som havde følgende ordlyd:

"*§ 18.* Når et bidrag udbetales forskudsvis, indtræder det offentlige i retten til at indkræve bidraget.
..."
"*§ 19.* Det offentlige skal søge hele det beløb, der ved resolutionen efter lov om børns retsstilling skal betales, inddrevet hos den bidragspligtige. Hvis det beløb, der inddrives, overstiger det forskudsvis udbetalte bidrag, udbetales det overskydende beløb til den, der er berettiget til at indkræve bidrag."

X Kommune nægtede at inddrive 50%-tillægget hos H. Denne afgørelse tiltrådte amtsankenævnet i en ny afgørelse, hvori nævnet lagde den tidligere afgørelse om, at H havde betalt bidraget direkte til P til grund. M påklagede den sidste afgørelse til Den Sociale Ankestyrelse og gjorde gældende, at H ikke havde opfyldt sin forsørgelsespligt overfor P samt anførte, at den første afgørelse fra amtsankenævnet på dette punkt var ukorrekt. Han fremhævede i den forbindelse, at amtsankenævnet ikke havde betragtet ham som part i den første sag, og at han derfor ikke havde haft lejlighed til at gøre sine synspunkter gældende eller fremkomme med oplysninger til belysning af dette spørgsmål. Den Sociale Ankestyrelse traf følgende afgørelse:

"Ankestyrelsen finder, at De har haft en sådan retlig interesse i udfaldet af sagen mellem Deres tidligere ægtefælle og (Y) Kommune, at De burde have været betragtet som part i sagen.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at afgørelsen ikke alene vedrørte spørgsmålet om inddrivelse af det forskudsvis udlagte beløb, men også inddrivelse af den del af børnebidraget, der ikke kunne forskudsvis udlægges af det offentlige, d.v.s. 50%-tillægget. Der henvises herved til børnetilskudslovens § 19.

Ankestyrelsen finder i øvrigt, at amtsankenævnet og kommunen ikke har været berettiget til at nægte at inddrive den del af bidraget, der ikke kan udlægges forskudsvis af det offentlige, d.v.s. 50%-tillægget.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at Deres tidligere ægtefælle ikke med frigørende virkning har kunnet udbetale bidraget til andre end Dem, der ifølge bidragsresolutionen er den berettigede. Amtsankenævnet anmodes derfor om, at pålægge kommunen at inddrive 50%-tillægget.

..."

Afgørelsen er for så vidt angår begge de undersøgte spørgsmål utvivlsomt korrekt både i indhold og begrundelse.

Efter børnetilskudslovens § 18, stk. 3, indtrådte det sociale udvalg, når børnebidrag var udbetalt forskudsvis, for et beløb, der svarede til det skyldige bidrag i den bidragsforpligtedes ret til "overskydende skat med godtgørelse samt renter samt tilbagebetaling efter kildeskattelovens § 55". I sag 44 afgjorde Den Sociale Ankestyrelse, at bestemmelsen ikke giver kommunen ret til at indtræde i udbetaling af for meget indbetalt moms. Ankestyrelsen afviste således at anvende § 18, stk. 3, analogt på overskydende moms. Denne fortolkning er velbegrundet, dels fordi formuleringen i § 18, stk. 3, har en udtømmende karakter, dels fordi overskydende moms og overskydende skat er væsentligt forskellige indtægtstyper.

Sag 79 drejede sig om H, der boede i en toværelses lejlighed med en 17 årig søn. Sønnen flyttede på grund af pladsmangel til et værelse i nærheden. Han kom hver dag i H's lejlighed og fik mad hos moderen, der også betalte hans værelsesleje.

Den Sociale Ankestyrelse fandt – i modsætning til X Kommune og amtsankenævnet – at H fortsat havde "barnet hos sig" og derfor fortsat var berettiget til ekstra børnetilskud, jf. § 3 i børnetilskudsloven. Resultatet er klart korrekt.

Ifølge § 35, stk. 1, nr. 4, i børnetilskudsloven er det en betingelse for, at der kan udbetales børnetilskud, at barnet ikke "jævnligt forsørges af offentlige midler". Denne betingelse fandt Den Sociale Ankestyrelse ikke opfyldt i sag 49, idet barnet, en 17-årig pige, gik på en produktionsskole med bistand fra socialforvaltningen på 3.500 kr. månedlig samt godtgørelse på 91,80 kr. pr. dag. Endvidere blev pigens transportudgifter mellem forældrenes hjem og skolen betalt af kommunen. Heller ikke denne afgørelse giver anledning til kommentarer.

b) Mangelfulde afgørelser.

Sag 13 rejste i tilslutning til reglerne om forskudsvis udbetaling af børnebidrag i børnetilskudsloven et spørgsmål, som måtte afgøres på grundlag af almindelige formueretlige principper. M var blevet pålagt at betale normalbidrag med tillæg af 300 kr. månedlig til en datter samt 900 kr. månedlig til sin tidligere hustru H. I en periode betalte M 1.400 kr. månedlig, mens bidragsforpligtelsen var på ca. 320 kr. mere. I løbet af 13 måneder betalte M 4.160 kr. for lidt i bidrag. Ifølge børnetilskudsloven havde H ret til at få ikke betalte forfaldne normalbidrag til barnet udbetalt af X Kommune, som herefter kunne indtræde i H's ret mod M. Amtsankenævnet fandt ikke, at X Kommune havde været berettiget til at udlægge normalbidraget fuldt ud, men kun forskellen mellem normalbidraget og den andel af den samlede betaling, som måtte henregnes til normalbidraget. Den Sociale Ankestyrelse fandt, at H kunne afskrive de indbetalte beløb forlods på de ikke særligt sikrede krav – tillægget til normalbidraget og hustrubidraget – og derfor, at X Kommune havde været berettiget til at udlægge forskellen mellem normalbidraget og det, der var til rest af de samlede indbetalinger, når den øvrige gæld var dækket.

Sagen rejste således det almindelige formueretlige spørgsmål om fordelingen af delvise betalinger i flere skyldforhold. Det må antages, at frivillig delbetaling, når debitor har flere gældsposter i forhold til kreditor, afskrives forholdsmæssigt på de forskellige poster. Herfra må dog gøres undtagelse, hvis en af parterne har tilkendegivet på hvilken fordring beløbet ønskes afskrevet, eller hvis parternes interesser tilsiger en anden løsning end den forholdsmæssi-

ge fordeling. I den situation, der forelå i sag 13, var det klart, at det var i H's interesse, at betalingen blev afskrevet forlods på ægtefællebidraget og tillægsdelen af børnebidraget, idet normalbidraget var sikret på en kautionslignende måde gennem retten til forskudsvis udbetaling fra kommunen. Under hensyn hertil, og til, at der ikke ses at foreligge beskyttelsesværdige interesser hos M i at afskrivningen skete forholdsmæssigt på de enkelte poster, kan Den Sociale Ankestyrelses afgørelse tiltrædes, jf. hermed A. Grathe, pengefordringer, side 74 og den dér anførte litteratur og praksis.

Ankestyrelsens afgørelse støttedes imidlertid på § 15, stk. 3, i Justitsministeriets cirkulære af 29. november 1978 om inddrivelse af bidrag. Bestemmelsen har følgende indhold:

"*Stk. 3.* I tilfælde, hvor der i forvejen er givet pålæg om tilbageholdelse i løn m.v. til dækning af bidrag, som er udbetalt forskudsvis af det offentlige eller bidrag, der i øvrigt tilkommer det offentlige, eller anden betaling, der er fastsat i medfør af bistandslovgivningen, viger sådanne pålæg for pålæg om tilbageholdelse for private krav på underholdsbidrag. Det beløb, der nu skal tilbageholdes, fastsættes derfor uden hensyntagen til disse pålæg. Arbejdsgiveren underrettes om det samlede beløb, der herefter skal tilbageholdes."

Bestemmelsen vedrører et helt andet spørgsmål end det, der forelå til afgørelse i sag 13, nemlig spørgsmålet om i hvilken rækkefølge krav, der inddrives af kommunale myndigheder, skal inddrives ved løntilbageholdelsespålæg. Reglen prioriterer inddrivelse af underholdskrav højere end beløb, der tilfalder offentlige kasser. Af referatet fra ankestyrelsens møde om sag 13 ses, at ankestyrelsen opfattede bestemmelsen i § 15, stk. 3, som et generelt princip om, at privatretlige krav går forud for offentlige krav.

Det er åbenbart, at § 15, stk. 3, ikke giver holdepunkt for at opstille en sådan generel regel, og at lovgivningen i øvrigt på en række punkter stiller offentlige krav bedre i inddrivelsesmæssig henseende end private krav. Desuden var problemstillingen i sag 13 som anført en anden, nemlig et spørgsmål om at afklare i hvilken udstrækning de frivillige betalinger fra M kunne afskrives på normalbidraget.

Ankestyrelsens afgørelse byggede således på en uberettiget antagelse om indholdet af gældende ret. Ankestyrelsens afgørelse må dog, som anført, anses for korrekt i sit udfald, uanset at afgørelsen var baseret på urigtige præmisser.

Det tilføjes, at det ikke er uden praktisk betydning at få præciseret retsstillingen, idet ankestyrelsens opfattelse kan føre til ukorrekte resultater, f.eks. i tilfælde, hvor en delbetaling ifølge tilkendegivelse fra debitor udtrykkeligt er sket til opfyldelse af en bestemt fordring.

Den Sociale Ankestyrelse har i udtalelsen af 19. marts 1993 oplyst, at ankestyrelsen er enig i, at præmisserne for afgørelsen er mangelfulde, og at der derfor vil blive udsendt en ny SM om sagen.

Også sag 54 vedrørte et ikke fuldstændigt lovreguleret problem. Baggrunden for afgørelsen var § 21 i lov om børnetilskud, som har følgende indhold:

"*§ 21.* Forskudsvis udbetalte bidrag, som ikke er tilbagebetalt af den bidragsskyldige, skal eftergives, når der ikke i det sidste år forskudsvis er udbetalt bidrag og den bidragsskyldige ikke ville kunne betale det skyldige beløb uden at komme til at mangle, hvad der må anses for nødvendigt til eget eller familiens underhold."

Bestemmelsen afløste den tidligere lovs § 31, hvor ordet "skal" var erstattet af ordet "kan". Ifølge lovforarbejderne ønskedes det ved lovændringen "præciseret", "at der skal ske eftergivelse af bidragsgæld, når betingelserne er opfyldt".

Herefter finder jeg ikke at burde foretage videre vedrørende denne afgørelse.

Sag 54 drejede sig om A, der fra 1. marts 1983 fik tilkendt social pension. Han var bidragspligtig over for et barn, der var født den 5. juni 1966. Fra 1. marts 1983 til barnet den 5. juni 1984 fyldte 18 år, blev bidraget betalt som særligt børnetilskud. For tiden indtil 31. marts 1983 havde A en bidragsrestance på 41.913 kr. Moderen havde fået beløbene udlagt af kommunen, som derfor var indtrådt i kravet mod A. I begyndelsen af 1987, inden eftergivelsesreglerne blev ændret fra "kan" til "skal", begyndte kommunen at tilbageholde 200 kr. månedligt af hans pension til dækning af restancen. I 1989 bad A om eftergivelse af restancen, som på daværende tidspunkt var nedbragt til 36.446,35 kr. Kommunen fandt efter en gennemgang af A's økonomiske forhold grundlag for at eftergive restancen. Derimod afslog kommunen at tillægge eftergivelsen virkning fra 1. juli 1987. Det var denne del af afgørelsen, Den Sociale Ankestyrelse fik forelagt. Ankestyrelsen modtog i

forbindelse med sin behandling af sagen oplysning om, at A allerede fra 1. august 1985 havde indgået en aftale med kommunen om tilbageholdelse af 50 kr. månedligt i pensionen. Dette beløb blev fra 1. januar 1987 forhøjet til 200 kr. pr. måned. Denne sidste forhøjelse var ikke aftalt med A, men blev ensidigt fastsat af kommunen. Den Sociale Ankestyrelse traf herefter følgende afgørelse:

"Ankestyrelsen finder, at det sociale udvalgs pligt til at eftergive forskudsvis udbetalte bidrag indtræder, når det er konstateret, at betingelserne herfor er opfyldt, det vil sige, når der ikke i det sidste år forskudsvis er udbetalt bidrag, og den bidragsskyldige ikke ville kunne betale det skyldige beløb uden at komme til at mangle, hvad der må anses for nødvendigt til eget eller familiens underhold.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at det er en forudsætning for udøvelsen af skønnet over den bidragsskyldiges betalingsevne, at der foreligger et kendskab til pågældendes aktuelle økonomiske forhold.

Ankestyrelsen finder således, at der ikke i lovens § 21 kan udledes en pligt for kommunerne til i alle tilfælde at tage sager om inddrivelse op til overvejelse med henblik på eftergivelse, ligesom der ej heller kan udledes en ret til eftergivelse med tilbagevirkende kraft i tilfælde, hvor en bidragsskyldig har indgået en frivillig aftale om afdrag på bidragsgæld, uanset om den bidragsskyldige på et tidligere tidspunkt end ansøgningen måtte have opfyldt betingelserne for eftergivelse.

Ankestyrelsen finder dog, at der for Deres vedkommende skal ske eftergivelse af 150 kr. pr. måned fra lovens ikrafttræden 1. juli 1987.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på,

- at kommunen ensidigt forhøjede afdraget fra 50 til 200 kr., samt
- at forhøjelsen skete efter vedtagelsen af lovændringen og umiddelbart efter udsendelse af Sikringsstyrelsens vejledning af 18. december 1986, hvilket burde have tilskyndet kommunen til at tage Deres sag op ved lovens ikrafttræden den 1. juli 1987.

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at betalingen er sket ved tilbageholdelse i Deres pension, hvorfor kommunen har haft kendskab til Deres økonomiske forhold, som var uændrede i hele perioden.

Ankestyrelsen ændrer således den af (X) Kommunes Socialdirektorat trufne afgørelse."

Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen til grund, at betingelserne for eftergivelse var opfyldt 1. juli 1987. Det fremgår ikke klart af afgørelsen, hvorfor ikke alle afdragene, men kun 150 kr. månedlig, skulle eftergives. Af referatet fra ankemødet ses, at det afgørende i denne forbindelse var, at der havde foreligget en flere år gammel aftale med A om betaling af 50 kr., og at kommunen derfor "havde en berettiget forventning om, at klageren havde betalingsevne for så vidt angår dette beløb". Dette synspunkt virker ikke overbevisende. Eftergivelse er ikke betinget af, at der indgives ansøgning herom. Af princippet i forvaltningslovens § 7 samt i bistandslovens § 28 følger desuden, at en kommune efter omstændighederne har pligt til på eget initiativ at vejlede borgerne om deres rettigheder. A havde siden 1983 været pensionist, og aftalen om betaling af 50 kr. blev indgået efter, han fik tilkendt pension. Allerede på daværende tidspunkt burde kommunen have overvejet, om A opfyldte eftergivelsesbetingelserne, som efter de dagældende regler i det væsentligste svarede til den nugældende § 21. I hvert fald burde kommunen dengang have givet A vejledning om eftergivelsesmulighederne. Ankestyrelsen ses ikke at have undersøgt, om A's økonomiske forhold havde ændret sig siden 1985, eller, om A havde fået orientering om eftergivelsesmulighederne.

Det forekommer derfor uholdbart, at ankestyrelsen reducerede eftergivelsesbeløbet uden at have undersøgt baggrunden for den foreliggende aftale nærmere. Den Sociale Ankestyrelse savnede således holdepunkt for at betragte kommunens forventning om, at A kunne betale 50 kr. månedlig, for berettiget.

Om denne sag har Den Sociale Ankestyrelse i udtalelsen af 19. marts 1993 gjort følgende uddybende bemærkninger:

"...

Til det sidste bemærkes, at det klart fremgår af sagen, at ansøger ikke var blevet orienteret af kommunen om mulighederne for eftergivelse, men at han havde fået dette at vide af en bekendt, hvilket fik ham til at ansøge om eftergivelse.

Med hensyn til de øvrige spørgsmål bemærkes:

Ved Ankestyrelsens afgørelse forelå oplysninger, journalark for perioden 15. juli 1983 til 24. november 1989, ifølge hvilke fastsættelsen

af afdraget til 50 kr. pr. måned fra den 1. december 1985, dels skete på grundlag af en økonomisk vurdering og dels efter aftale med ansøgeren. Ankestyrelsen indhentede herudover i forbindelse med sagens behandling en række oplysninger omkring de nærmere omstændigheder i forbindelse med forhøjelsen af afdragsbeløbet fra 50 til 200 kr., idet dette spørgsmål ikke fandtes tilstrækkeligt oplyst i de foreliggende journalakter. Herved blev Ankestyrelsen blandt andet opmærksom på, at forhøjelsen af beløbet fra 50 til 200 kr. var sket uden ansøgerens vidende.

Ankestyrelsen fandt ikke grundlag for at kritisere, at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt, d.v.s. pr. 1. juli 1987 overvejede eftergivelse af gælden, eller overvejede at orientere ansøgeren om muligheden herfor. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at ansøgeren ikke på noget tidspunkt undervejs i tilbagebetalingsforløbet med henvisning til ændrede økonomiske forhold havde anmodet om nedsættelse eller eftergivelse.

Det fremgik af sagen, at ansøgeren havde haft uændrede økonomiske forhold i hele perioden siden 1985, og der var heller ikke, hverken fra ansøger selv eller advokaten oplysninger om, at ansøger p.g.a. ændrede økonomiske forhold havde haft manglende betalingsevne.

Derimod fandt Ankestyrelsen, som det fremgår af afgørelsen, at kommunen ikke havde været berettiget til at foretage den ensidige forhøjelse af afdragene fra 50 kr. til 200 kr. om måneden, uden at der har været foretaget en aktuel vurdering af ansøgerens betalingsevne og uden at have drøftet dette med ansøgeren.

Det *principielle spørgsmål* i sagen var, om der altid skal ske eftergivelse med tilbagevirkende kraft i denne type sager, hvor ansøgeren løbende har afdraget på gælden.

Det vil sige, har kommunerne altid pligt til at gå tilbage i tiden for at vurdere, hvornår en eventuel manglende tilbagebetalingsevne har været til stede.

Bestemmelsen om eftergivelse i lovens § 21 blev indsat i forbindelse med revision af restancebestemmelserne. Bestemmelsen blev indsat med henblik på at lette administrationen i de "udsigtsløse" tilfælde, fordi loven ikke indeholder en særskilt forældelsesbestemmelse. Kommunen skal derfor fremover i højere grad selv være opmærksom på behovet for eftergivelse, forstået på den måde, at der ikke skal holdes liv i en håbløs restance, hvor der ikke er udsigt til at få en tilbagebetalingsordning i stand.

Hensigten med lovændringen har derimod ikke været, at kommunen skulle tage eftergivelsesspørgsmålet op i sager, hvor der finder løbende indbetaling sted. Der skal endvidere fortsat finde et skøn sted i forbindelse med vurderingen af, om ansøgeren har betalingsevne. Og det ses ikke af loven eller forarbejderne at kunne udledes, at kommunen skal foretage dette skøn med tilbagevirkende kraft, hvilket formentlig også ville medføre ganske betydelige administrative problemer for kommunerne.

På denne baggrund fandt Ankestyrelsen ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, kommunen havde foretaget over ansøgerens betalingsevne i forbindelse med tilbagebetaling af de 50 kr. pr. måned, og altså herunder heller ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter eftergivelse først skulle ske fra ansøgningen herom.

Dette er i øvrigt i overensstemmelse med de almindelige principper inden for det sociale område, hvorefter en ansøgt ydelse som hovedregel først bevilges fra ansøgningen.

Ankestyrelsen var altså af den opfattelse, at der skulle noget særligt til, fx. at ansøgerens manglende betalingsevne måtte være ganske helt åbenbar for kommunen, hvis en ansøgning om eftergivelse skulle imødekommes med tilbagevirkende kraft. Dette fandt Ankestyrelsen ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

Ankestyrelsen finder således heller ikke, at kommunen ved ikke at have oplyst ansøgeren om muligheden for eftergivelse, har tilsidesat sin forpligtelse efter bistandsloven til at yde rådgivning og vejledning.

Til sidst bemærkes, at Ombudsmanden synes at overfortolke Ankestyrelsens afgørelse, når det lægges til grund, at Ankestyrelsen har fundet, at betingelserne for eftergivelse var opfyldt 1. juli 1987.

Ankestyrelsen fandt, jf. de ovenfor anførte betragtninger, herunder om tilbagevirkende kraft, at betingelsen for tilbagebetaling pr. 1. juli 1987 kun var opfyldt for så vidt angik beløbet på 150 kr.

Ankestyrelsen fandt således ikke, at der forelå sådanne ganske særlige forhold, at der var grundlag for at ændre kommunens afgørelse om, at der ikke skulle ske tilbagebetaling af en del af de erlagte afdrag, svarende til 50 kr. månedlig.

Ankestyrelsen må således fastholde den trufne afgørelse.

..."

Kommunen meddelte A eftergivelse i 1989 som følge af, at hans økonomiske forhold på daværende tidspunkt berettigede dertil. Det fremgår videre, at A ikke i forbindelse med betalingsaftalen i 1985 fik vejledning om den allerede dengang eksisterende eftergivelsesmulighed, og at kommunen heller ikke ved den ensidige forhøjelse i 1987 af afdragsbeløbet orienterede ham herom. Endelig må det lægges til grund, at A's økonomiske forhold var uændrede i hele den omhandlede periode, dvs. fra 1985-1989.

Det er efter min mening utvivlsomt, at A's økonomiske forhold i hele den undersøgte periode, dvs. siden den 1. juli 1987 var således, at han var berettiget til eftergivelse af hele restancen. Det står endvidere klart, at Den Sociale Ankestyrelse vurderede situationen således, at kommunen burde have taget A's sag op til fornyet vurdering i forbindelse med, at lovændringen fra 1987 trådte i kraft, dvs. den 1. juli 1987. Det er efter min opfattelse uholdbart at tillægge det betydning for afgørelsen af, om og i hvilken udstrækning eftergivelsen burde tillægges tilbagevirkende kraft, at A havde foretaget løbende indbetalinger som et led i afdragsaftalen fra 1985 om betaling af 50 kr. månedlig. Denne aftale var indgået, uden at A var orienteret om eftergivelsesmuligheden. A indbetalte i øvrigt også beløb i henhold til den afdragsordning på 200 kr. månedlig, som kommunen fastsatte pr. 1. januar 1987. Det forhold, at A rent faktisk foretog indbetalinger, kan desuden efter min mening ikke tages som udtryk for, at han havde den fornødne betalingsevne, idet det må antages, at indbetalingerne gik ud over andre dele af hans budget. Der ses i øvrigt ikke i den foreliggende sag at foreligge sådanne administrative problemer, som kunne tale imod, at eftergivelsesafgørelsen blev tillagt tilbagevirkende kraft. I denne forbindelse skal jeg henvise til, at Den Sociale Ankestyrelse i forvejen tillagde afgørelsen tilbagevirkende kraft, for så vidt angik 150 kr. månedlig samt til, at kommunen efter ankestyrelsens mening burde have undgået, at sagen opstod ved allerede i 1987 at have taget sagen op til vurdering.

Jeg finder således at måtte opretholde min vurdering af denne afgørelse. Jeg henstiller, at Den Sociale Ankestyrelse genoptager sagen til fornyet behandling på grundlag af det, jeg har anført, og at der meddeles A en ny afgørelse.

19) *Den sociale pensionslov.*

a) Afgørelser, der ikke giver anledning til kritik.

Ifølge § 17, stk. 1, kan der til pensionister, hvis økonomiske forhold "er særligt vanskelige", ydes et personligt tillæg til pensionen. Denne bestemmelse fandt Den Sociale Ankestyrelse i sag 29 indeholder hjemmel for, at der ydes hjælp til behandling for alkoholmisbrug i institutioner udenfor det offentlige behandlingssystem. I den konkrete sag fandt ankestyrelsen ikke, at der havde været grundlag for at yde hjælp til en sådan behandling, da behandlingsmulighederne indenfor det etablerede behandlingssystem ikke kunne anses for udtømt. Såvel præmisserne som udfaldet ligger indenfor § 17's brede og mindre præcist optrukne ramme.

Ret til fuld pension for personer over 67 år er ifølge pensionslovens § 5, stk. 1, betinget af 40 års fast bopæl i Danmark. Er betingelsen ikke opfyldt, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 40 år. Sag 32 drejede sig om, hvorvidt 25 års ophold i Grønland kunne medtages ved beregning af bopælstiden. Det fandt ankestyrelsen var tilfældet, da bopælstiden var tilbagelagt før Grønlands udtræden af EF. Resultatet fulgte dels af pensionsloven dels af Rådets forordning nr. 1408/71 om sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere inden for EF. Afgørelsen virker juridisk uangribelig.

Pensionsloven indeholder i § 33, stk. 1 en bestemmelse, om at pension udbetales fra den 1. i måneden, efter at lovens betingelser er opfyldt, dog tidligst fra den "1. i måneden efter, at der er ansøgt om pension".

I sag 55 var spørgsmålet, om det kunne anerkendes, at der var indgivet ansøgning fra A allerede 6. juni 1988 og ikke som fastsat af revalideringsnævnet 20. december 1988. Den 6. juni 1988 modtog socialforvaltningen et "forslag om socialmedicinsk sagsbehandling" fra A's sygesikringslæge. Baggrunden for forslaget var en konsultation, som A efter en sygdom havde haft med lægen. Under konsultationen, hævdede A, var de blevet enige om, at lægen skulle søge pension for A. Den Sociale Ankestyrelse fandt efter en nøje gennemgang af sagens fakti-

ske forhold ikke, at lægens henvendelse kunne betragtes som en pensionsansøgning. Denne vurdering kan jeg ikke kritisere.

Sag 50 vedrørte samme problem og blev afgjort på samme måde som sag 55.

I tilslutning til omtalen af sagerne 55 og 50 skal jeg henlede opmærksomheden på, at jeg tidligere har givet udtryk for, at fastsættelsen af ansøgningstidspunktet i sager om social pension efter min opfattelse må anses for en integreret del af pensionsafgørelsen. Det følger af denne opfattelse, at kompetencen til at fastsætte tidspunktet henhører under Revalideringsog pensionsnævnet, og at fastsættelsen kan påklages uden begrænsning til Den Sociale Ankestyrelse i forbindelse med påklage af selve pensionsafgørelsen, jf. FOB 1990.246.

Ifølge § 35, stk. 1, i lov om social pension, udbetales der straks efter, at en person har ansøgt om pensionforskud på pensionen, "hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension". Stk. 2 indeholder følgende regel:

"*Stk. 2.* Hvis ansøgeren ikke får ret til pension eller til en pension så stor som det udbetalte forskud, konteres beløbet eller det overskydende beløb som hjælp uden tilbagebetalingspligt efter bistandsloven. Beløbet kan dog kræves tilbagebetalt, hvis ansøgeren har givet åbenbart urigtige oplysninger om sine økonomiske og personlige forhold."

I sag 48 havde A ansøgt om højeste pension den 1. marts 1989. I den første tid efter ansøgningen fik hun kontanthjælp. I september og oktober 1989 fik hun forskud på højeste førtidspension. I oktober tilkendte revalideringsog pensionsnævnet hende mellemste førtidspension fra 1. marts 1989. I efterbetalingsbeløbet fratrak kommunen både den kontanthjælp A havde modtaget og hele det forskud, hun havde fået i september og oktober på pensionen. Amtsankenævnet fandt, at den del af forskudsbeløbet, der oversteg mellemste førtidspension (erhvervsudygtighedsbeløbet) skulle omkonteres til ikke tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Den Sociale Ankestyrelse ændrede ankenævnets afgørelse og stadfæstede kommunens afgørelse. Ankestyrelsens afgørelse byggede på følgende fortolkning af § 35, stk. 2:

"Ankestyrelsen finder, at der efter bestemmelsen i § 35, stk. 2, i lov om social pension kan ske afkortning i den tilkendte pension for september og oktober måneder 1989, hvor der er udbetalt forskud på højeste pension.

Ankestyrelsen finder endvidere, at der efter denne bestemmelse ligeledes kan ske afkortning i den resterende del af den tilkendte pension (invaliditetsbeløbet) for ansøgningsperioden fra 1. marts 1989 for den del af det udbetalte forskud (erhvervsudygtighedsbeløbet), for hvilket der ikke er sket afkortning i den tilkendte pension for september og oktober 1989.

Ankestyrelsen finder, at det udbetalte forskud på pension må betragtes som et foreløbigt udbetalt á contobeløb, og at bestemmelsen i pensionslovens § 35, stk. 2, på denne baggrund giver hjemmel til at foretage afkortning ubundet af de forskellige formål med ydelsesbestanddelene og ubundet af periodespørgsmål. ..."

Sagens retlige problem er ikke løst entydigt i lovteksten, og i den forstand var der tale om et tvivlsomt tilfælde. Ankestyrelsens resultat er dog dækket af bestemmelsens ordlyd og harmonerer med Sikringsstyrelsens vejledning til pensionsloven. Desuden stemmer fortolkningen med, at § 35, stk. 2's formål alene er at hindre, at der opstår en tilbagebetalingssituation – ikke at sikre modtageren dobbeltforsørgelse.

b) Mangelfulde afgørelser.

En 42 årig førtidspensionist havde i sag 28 rejst meget rundt i landet og henvendt sig til forskellige kommuner og oplyst, at han manglede penge, og at han havde beløb tilgode i pension. Han havde til bekræftelse af historien oplyst et telefonnummer, hvortil kommunerne kunne ringe til og kontrollere historien. På dette nummer sad hans kammerat og bekræftede hans oplysninger.

På denne måde havde A svigagtigt fået udbetalt ca. 350.000 kr. i løbet af mindre end et år. A blev i maj 1989 frifundet for straf af lægelige grunde og undergivet psykiatrisk behandling. Ved samme lejlighed tog retten kommunernes påstande om erstatning til følge.

I august 1988 anmodede Y Kommune, som havde udbetalt 23.314 kr. til A, X Kommune, hvor A havde bopæl, og som derfor stod for udbetalingen af pensionen, om at tilbageholde tilbagebetalingsbeløbet til dækning af kommunens tab. Y Kommune henviste til § 42 i pensionsloven, hvorefter en pensionist har tilbagebetalingspligt "hvis han har tilsidesat sin oplysningspligt eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget pension". Y Kommune

mente herefter, at der kunne modregnes i A's pension i henhold til § 47, stk. 2, der indeholder følgende regel:

"Krav på for meget udbetalt pension og boligstøtte kan modregnes i pensionen."

Den Sociale Ankestyrelse gav X Kommune medhold i, at der ikke kunne modregnes i pensionen. Den Sociale Ankestyrelse formulerede sin afgørelse således:

"Ankestyrelsen finder, at der med hjemmel i lov om social pension § 47, stk. 2, kan ske modregning mellem to kommuner, såfremt der er tale om krav på beløb udbetalt som pension.

I foreliggende sag finder Ankestyrelsen, at det beløb, (Y) Kommune ønsker at inddrive ved modregning, ikke er et beløb udbetalt efter lov om social pension, hvorfor modregning ikke kan ske efter pensionslovens regler.

Ankestyrelsen stadfæster således Amtsankenævnets afgørelse af 14. februar 1990.

Spørgsmål om, hvorvidt der efter de almindelige modregningsregler kan ske modregning henhører under domstolene."

Afgørelsen er tvivlsom i to henseender: For det første ses der ikke i sagen at være holdepunkter for at antage, at de beløb Y Kommune udbetalte, ikke af kommunen var udbetalt som pension. A's bedrageri byggede netop på, at han var pensionist, og at han havde pension til gode.

Heller ikke ankestyrelsens bemærkning om, at spørgsmålet om, hvorvidt modregningen eventuelt kunne ske i henhold til de almindelige ulovbestemte regler om modregning, henhører under domstolene, var efter min opfattelse holdbar. Det forhold, at et retligt problem ikke kan løses på grundlag af skrevne regler inden for socialretten, bevirker ikke, at det falder uden for ankestyrelsens kompetence.

Hvis inddragelse af almindelige uskrevne retsprincipper er påkrævet for at få afklaret lovligheden af en afgørelse, der i øvrigt efter lovgivningen kan påklages til Den Sociale Ankestyrelse, er denne efter min mening forpligtet til at lægge de ulovbestemte retsgrundsætninger til grund. I den konkrete sag var spørgsmålet, om der kunne ske en reduktion af A's løbende pension, dvs. en afgørelse om A's ret til ydelser efter loven. Ifølge pensionslovens § 50 er sådanne afgørelser omfattet af klageadgangen til Den Sociale Ankestyrelse – blot sagen skønnes at have principiel betydning. Herefter kan ankestyrelsen efter min mening afgøre alle spørgsmål om retten til ydelser – også selvom spørgsmålet må afgøres på grundlag af almindelige formueretlige grundsætninger. I øvrigt har jeg bemærket, at Den Sociale Ankestyrelse i andre sager ikke har anset sig afskåret fra at bedømme forelagte sager på grundlag af almindelig formueretlige synspunkter, jf. eksempelvis sag 13 og sag 44 (omtalt s. 427 og 434). Den sidste vedrørte oven i købet modregning.

Den Sociale Ankestyrelse har i skrivelsen af 19. marts 1993 vurderet baggrunden for afgørelsen på følgende måde:

"...

Ad 1. Hertil bemærkes, at Ombudsmanden synes at lægge vægt på, hvad kommunen i udbetalingsøjeblikket havde opfattelsen af.

Dette er efter Ankestyrelsens opfattelse ikke et afgørende kriterium for at anse det udbetalte som pension, når man skal vurdere anvendelsen af pensionslovens § 47. Her må det afgørende være, hvad beløbene "teknisk" er.

De kommunale sagsbehandlere måtte nødvendigvis være af den opfattelse, at det var pension, de udbetalte, ellers havde de jo ikke udbetalt beløbet. Som også anført af Socialstyrelsen i en vejledende udtalelse af 22. januar 1990 var der tale om en ren bedragerisituation, hvor fejludbetalingen ikke knytter sig til en *faktisk* pensionsret.

§ 47 er en beskyttelsesregel over for pensionisten, hvor hovedreglen i stk. 1 er, at pensionen altid skal udbetales til denne. Modregningsadgangen i stk. 2 er en undtagelse, idet den er begrænset til pension og boligstøtte. Der er netop hermed tilkendegivet, at der ikke er modregningsadgang for andre ydelser, det offentlige måtte have udbetalt med urette.

Ankestyrelsen må derfor fastholde, at der ikke var tale om udbetaling af pension, og at det derfor var korrekt at stadfæste nævnets afgørelse.

Ad 2. For så vidt angår udsagnet om, at spørgsmålet om, hvorvidt modregning evt. kunne ske i henhold til de almindelige ulovbestemte regler om modregning, henhører under domstolene, er Ankestyrelsen enig i, at der er tale om en uheldig formulering.

Udsagnet burde have været formuleret anderledes, f.eks. således: Der kan ikke foretages modregning i den pågældendes ret til pension, og Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til

spørgsmålet om inddrivelse af kommunens krav på anden måde.

Da den kritiserede vending også findes i SM P-1-91, hvori afgørelsen er offentliggjort, og da sagen ikke har væsentlig generel vejledningsværdi, vil SM'en blive trukket tilbage.

..."

Det er efter min mening ikke holdbart, at fortolke § 47, stk. 2, i lov om social pension således, at den ikke omfatter situationer, "hvor fejludbetalingen ikke knytter sig til en faktisk pensionsret". Bestemmelsen hjemler modregning vedrørende 'krav på for meget udbetalt pension og boligstøtte...", dvs. vedrørende krav, der ikke har været berettiget i henhold til loven. Bestemmelsen tager således sigte på krav, der ikke bygger på en "faktisk pensionsret". Jeg må derfor opretholde mine foreløbige bemærkninger vedrørende denne del af ankestyrelsens afgørelse.

Da ankestyrelsen har oplyst, at SM-meddelelsen om afgørelsen vil blive trukket tilbage, finder jeg ikke at burde foretage videre i anledning af denne afgørelse.

20) *Delpension.*

Efter en konkret vurdering fandt Den Sociale Ankestyrelse i sag 76, at A, som var medhjælpende ægtefælle i familiens plante- og anlægsgartneri, havde dokumenteret, at hendes arbejdstid var reduceret til 19 timer ugentligt. Dokumentationen bestod i, at der var blevet ansat en langtidsledig til at passe forretningen. Der er ikke tvivl om, at ankestyrelsens afgørelse må anses for korrekt.

21) *Inddrivelse.*

I sag 44 havde X Kommune modregnet i A's momstilgodehavende hos told- og skattevæsenet for at få dækket A's gæld til kommunen i anledning af, at kommunen udlagde børnebidrag forskudsvis for ham. A havde indgået en aftale om, at han månedligt betalte 900 kr. af på restancen, og denne betalingsaftale overholdt han. Ankestyrelsen fandt ikke, at modregningen var berettiget. Den var hverken hjemlet i § 18, stk. 3, i børnetilskudsloven (se s. 427) eller den almindelige ulovbestemte adgang for offentlige myndigheder til at modregne. Hermed lagde ankestyrelsen vægt på, at afdragsaftalen blev overholdt, og at der ikke var blevet taget forbehold om modregning. Det var klart, at modregningsbetingelserne ikke var opfyldt, og at Den Sociale Ankestyrelses afgørelse er rigtig.

I sag 99 fandt Den Sociale Ankestyrelse ikke, at der i bistandslovens § 7, stk. 2, var hjemmel til at inddrive en restance for betaling af daginstitutionsophold i kontanthjælp.

§ 7, stk. 2, bestemte, at bl.a. daginstitutionsbetaling kan "inddrives efter reglerne for inddrivelse af personlige skatter". Henvisningen gjaldt kildeskattelovens § 73. I følge denne bestemmelses stk. 4, gjaldt retten til at indeholde skat i løn ikke "ventepenge, pensioner og lignende understøttelse ...". Allerede ordlyden udelukkede, at der skete tilbageholdelse i kontanthjælp. Dertil kom, at der, da Den Sociale Ankestyrelse traf sin afgørelse, med virkning fra et senere tidspunkt end den undersøgte sag var indføjet hjemmel i bistandslovens § 49, stk. 2, til at tilbageholde daginstitutionsbetaling i den fremtidige kontanthjælp. Bestemmelsen ville være overflødig, hvis § 7, stk. 2, allerede indeholdt hjemmel herfor.

H) *Den Sociale Ankestyrelses vurderingsgrundlag.*

1) *Ankestyrelsens arbejdsmetode.*

Til brug ved sagernes forelæggelse til ankemøde udarbejdes i ankestyrelsens sekretariat et oplæg med kopier af sagens vigtigste dokumenter, referatbemærkninger samt kopi af de lovbestemmelser, vejledninger, tidligere afgjorte principielle sager, forarbejdsbemærkninger, som efter sagsbehandlerens og ankechefens mening er relevante for sagens afgørelse.

Ud fra ordensmæssige synspunkter er denne måde at præsentere sagens grundlag på fortræffelig. I selve metoden, som synes helt fast indarbejdet, er der indbygget en sikkerhed for, at det relevante faktiske og retlige materiale bliver inddraget i sagens afgørelse.

Det forhold, at der er tale om en fast rutine, giver imidlertid også holdepunkter for at antage, at materiale, der ikke bliver forelagt på den beskrevne måde, ikke har været inddraget, medmindre det kan ses af den afsluttende skrivelse, referatark eller lignende.

For de fleste af de undersøgte sager gælder, at oplysningerne i mødeoplægget har været både dækkende og tilstrækkeligt til, at der kunne træffes en forsvarlig afgørelse.

Den korrekte og dækkende juridiske vurdering af det foreliggende problem har i flere af de

undersøgte sager forudsat, at der blev inddraget retlige faktorer, som oplysningerne i oplægget til ankemødet ikke giver grundlag for at medtage i overvejelserne.

Nedenfor er fremdraget eksempler på sager, hvor det har kunnet konstateres, at retligt relevante oplysninger ikke har været forelagt i forbindelse sagens behandling i ankemødet. Det er et gennemgående træk, at de oplysninger, der er udeladt, vedrører retskildefaktorer, der er beskrevet andre steder end i den sociale lovgivning, f.eks, om indholdet af formueretlige grundsætninger, personretlig lovgivning og generelle forvaltningsretlige principper.

I visse sager havde det endvidere været nærliggende, om ankestyrelsen havde tilvejebragt yderligere oplysninger om den sociale lovgivning.

Der kunne medtages flere end de nedenfor beskrevne sager. Gennemgangen er således ikke udtømmende, men tjener mest til illustration af en konstateret tendens til indsnævring af ankestyrelsens vurderingsgrundlag.

2) *Sager, der er afgjort på et for snævert retligt grundlag.*

Ankestyrelsen skulle i sag 8 tage stilling til, rækkevidden af hjælpemiddelbekendtgørelsens § 34 samt bilag 4 og 5 til bekendtgørelsen, hvori indikationerne for hjælp til brilleglas er fastsat. Sagens problem var, om de optiske styrkeværdier, der var fastsat i bestemmelserne, gik på styrken i brilleglassene eller på øjnenes styrke. Til afklaring af dette fortolkningsspørgsmål indhentede ankestyrelsen en udtalelse fra Socialministeriet, som samtidig sendte en udtalelse fra en anden sag afgivet af Statens Øjenklinik. Baggrunden for, at sagen blev optaget til realitetsbehandling, var, at jeg i en skrivelse til Den Sociale Ankestyrelse havde gjort opmærksom på, at en omformulering af bekendtgørelsen kunne give anledning til tvivl om den rette forståelse af bekendtgørelsen. Det havde efter min mening været nærliggende om Den Sociale Ankestyrelse – udover høringen af Socialministeriet – havde rekvireret Socialministeriets sag om hjælpemiddelbekendtgørelsen.

Ankestyrelsen nåede i sag 9 til det resultat, at en kommune Y, hvortil H var flyttet med sin stærkt handicappede 17 årige søn, måtte være betalingskommune for sønnen. H var flyttet fra X Kommune uden dennes medvirken. Sønnen havde boet hjemme i mange år, men var af X Kommune blevet visiteret til institutionsanbringelse, ligesom der var lagt en behandlingsplan for ham. Denne afgørelse ændrede X Kommune af besparelsesmæssige grunde. Y Kommune besluttede, efter af H var flyttet dertil, at realisere den afgørelse X Kommune havde tilbagekaldt. Den Sociale Ankestyrelse burde have været opmærksom på, at X Kommunes afgørelse kunne være i strid med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om tilbagekaldelse af begunstigende afgørelser, og at Y Kommune af denne grund ikke var så frit stillet med hensyn til sin afgørelse, som ankestyrelsen havde lagt til grund og tillagt afgørende vægt.

I sag 12 forelå spørgsmålet, om to børn havde erhvervet selvstændigt ophold som følge af, at de i 5 år havde opholdt sig hos faderen, der ikke havde forældremyndigheden, jf. § 10, stk. 3, i bistandsloven. Til brug for ankemødet blev forelagt § 10 i bistandsloven og pkt. 19 i Socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 samt to SM-afgørelser, hvori der var blevet taget stilling til beslægtede situationer. Endvidere blev et antal afgørelser fra Ankestyrelsens visdomsbog forelagt. Spørgsmålet om, hvor børnene havde ophold, var afgørende for hvilken kommune, der skulle betale udgifterne ved, at der blev ydet hjælp til børnene i henhold til bistandsloven. En beslægtet problemstilling kan opstå i forhold til lov om børns retsstilling. Efter denne lovs § 13 er forældrene forpligtede til at forsørge deres børn. Opfyldes forpligtelsen ikke, kan statsamtet pålægge forældrene at udrede bidrag til barnets underhold. Retten til at kræve bidrag fastsat har "den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, såfremt den pågældende ... lovligt har barnet i pleje", jf. § 18, stk. 2. Udtrykket "lovlig pleje" fortolkes i praksis meget bredt; det afgørende er, om forældremyndighedsindehaveren udtrykkeligt eller stiltiende er indforstået med opholdet eller, hvis der er tale om større børn, barnets eget ønske. Det er nærliggende at søge at samordne praksis vedrørende børnelovens § 18, stk. 2, og praksis omkring § 10, stk. 3, i bistandsloven. Det havde været naturligt, om ankestyrelsen havde inddraget oplysninger om praksis vedrørende retten til at kræve bidrag fastsat i forbindelse med afgørelsen af sag 12.

I sag 13 forelå det præjudicielle spørgsmål, om en delvis betaling af flere bidragsforpligtelser skulle afskrives forlods på de fordringer, som ikke var særligt sikret eller om betalingen

skulle fordeles forholdsmæssigt på de enkelte fordringer, jf. foran s. 427.

Ved afgørelsen af dette spørgsmål inddrog ankestyrelsen en udtalelse fra Socialstyrelsen samt SM-afgørelser vedrørende inddrivelse af bidrag, kopi af de relevante sider af den kommenterede udgave af lov om inddrivelse af underholdsbidrag, børnetilskudslovens § 11 samt Justitsministeriets cirkulære af 29. november 1978 om inddrivelse af bidrag. Den formueretlige litteratur og domspraksis om delvis opfyldelse af flere skyldforhold blev derimod ikke taget i betragtning. Afgørelsen blev truffet ud fra en urigtig retsopfattelse, hvilket kunne være undgået, hvis de relevante retlige oplysninger havde foreligget.

I sag 28 påberåbte X Kommune to retsgrundlag til støtte for, at kommunen kunne modregne et krav på tilbagebetaling af uberettiget udbetalt socialpension. For det første mente kommunen, at modregningen var hjemlet i § 47, stk. 2, i lov om social pension. Ankestyrelsen antog – med urette (s. 433) – at der ikke var hjemmel i § 47, stk. 2, til modregning i den foreliggende situation. Subsidiært gjorde X Kommune gældende, at modregningen kunne ske efter de almindelige modregningsregler. Dette sidste spørgsmål afstod ankestyrelsen helt fra at tage stilling til med en bemærkning om, at dette spørgsmål henhørte under domstolene. Som anført side 433 må denne afvisning anses for uberettiget. Samtidig er den udtryk for tendensen til at ankestyrelsen begrænser det retlige bedømmelsesgrundlag til socialretlige faktorer.

Sag 35 indeholdt et grundlæggende forvaltningsretligt spørgsmål: Kan en klients indrettelse på at få hjælp skabe et retskrav på hjælp, hvortil der ikke er hjemmel i loven, jf. s. 404. Det mente ankestyrelsen. Ved ankemødet forelå en række SM-afgørelser, som alle handlede om anvendelsen af den dagældende bistandslovs § 38 og den nugældende § 40 i forhold til udlændinge. Pkt. 17 i Socialministeriets vejledning af 17. februar 1989, lovteksten, lovforslagsbemærkningerne til § 40 samt en udtalelse fra Socialministeriet om danskundervisning som betingelse for hjælp i henhold til bistandslovens § 37. Det forvaltningsretlige spørgsmål, om en begunstigende afgørelse kan træffes, selv om den ikke har hjemmel i lov, blev ifølge det foreliggende materiale ikke undergivet overvejelse. Som anført s. 404-405 må afgørelsen anses for at stride mod kravet om, at også begunstigende afgørelser skal have lovhjemmel.

Sag 86 angik en kompliceret tvist mellem to kommuner om betalingsforpligtelsen over for en svært handicappet klient. Det relevante sagsforløb strakte sig over 26-27 år, og klienten havde skiftet institution mange gange. Det er for så vidt forståeligt, at ankestyrelsen overså nogle relevante retlige problemstillinger, jf. s. 396. Havde ankestyrelsen inddraget almindelige kompetenceovervejelser fra den forvaltningsretlige litteratur og praksis, havde det formentlig givet en bedre baggrund for at afgrænse de retlige problemer, især spørgsmålet om den retlige betydning af et refusionstilsagn samt betydningen af, at en række udgifter var blevet besluttet af en kommune, der ifølge ankestyrelsen selv ikke havde den stedlige kompetence i sagen. Ankestyrelsens bedømmelse skete imidlertid alene på grundlag af lovtekster, de relevante cirkulærebestemmelser, SM-afgørelser samt afgørelser fra ankestyrelsens visdomsbog.

Sag 91 vedrørte flytning af en plejehjemsbeboer fra et plejehjem til et andet. Beboeren havde, da ankestyrelsen traf afgørelse, fået beskikket en ad hoc værge, idet det blev lagt til grund, at hun ikke evnede at forstå indholdet af et eventuelt samtykke til flytningen. Sagen rejste såvel forvaltningsretlige, personretlige som familieretlige problemer. De forvaltningsretlige spørgsmål blev vurderet af ankestyrelsen, som imidlertid ikke indgik på en nærmere vurdering af, om der overhovedet var hjemmel i myndighedslovens § 59 til at beskikke en ad hoc værge, og uden nærmere undersøgelser af den familieretlige lovgivning lagde ankestyrelsen til grund, at en tilkendegivelse fra ægtefællen havde retlig gyldighed.

Om mine bemærkninger vedrørende ankestyrelsens retlige bedømmelsesgrundlag har Den Sociale Ankestyrelse i udtalelsen af 19. marts 1993 anført følgende:

"...

Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang det fastsættes i lovgivningen, jf. § 1 i lov om Den Sociale Ankestyrelse. Ankestyrelsen er sidste klageinstans i sager efter den sociale lovgivning, og Ankestyrelsens kompetence er fastlagt i de enkelte sociale love og love på andre ministerområder, der benytter Ankestyrelsen som klageinstans. An-

kestyrelsens hovedområde er således det sociale område.

Ankestyrelsen er enig med Ombudsmanden i, at det i visse sager kan være nødvendigt at afklare problemstillinger med hensyn til regler uden for Ankestyrelsens område, inden der kan tages stilling til det eller de socialretlige spørgsmål. I sådanne tilfælde må Ankestyrelsen afklare de præjudicielle spørgsmål, evt. ved høring af de relevante myndigheder, og derefter tage stilling til de socialretlige spørgsmål.

Hvis der i grundlaget for en sag indgår afgørelser om forhold udenfor det sociale område truffet af vedkommende kompetente myndighed eller af domstolene, finder Ankestyrelsen som udgangspunkt, at Ankestyrelsen må kunne lægge en sådan afgørelse til grund.

Dette gælder efter Ankestyrelsens opfattelse fx. statsamtets beskikkelse af en ad hoc værge i sag 91. Ankestyrelsen fandt ikke - og finder fortsat ikke – at Ankestyrelsen i sådanne tilfælde bør gå ind i en efterprøvelse af en anden myndigheds afgørelse indenfor dens kompetenceområde udenfor det sociale område, medmindre der i den konkrete sag er forhold, der tyder på, at afgørelsen er urigtig.

I andre typer af sager kan der tages stilling til de socialretlige spørgsmål uafhængigt af eventuelle problemstillinger inden for andre retlige områder.

Ankestyrelsen finder i disse tilfælde, at det normalt må være rigtigst og bedst stemmende med de forudsætninger, der ligger bag afgrænsningen af Ankestyrelsens virksomhed i lovgivningen, at begrænse afgørelsen til de socialretlige spørgsmål og henvise andre spørgsmål til den relevante anden myndighed eller til domstolene.

Dette gælder efter Ankestyrelsens opfattelse som udgangspunkt fx. spørgsmålet om, hvorvidt en refusionspligt for en kommune overfor en anden kommune består efter andre regler end bistandslovens § 11 i "opholdskommunesager".

..."

Jeg skal først bemærke, at jeg er enig med Den Sociale Ankestyrelse i, at for så vidt andre offentlige myndigheder rent faktisk har truffet afgørelse om forhold, der er præjudicielle i forhold til den afgørelse Den Sociale Ankestyrelse skal tage stilling til, er ankestyrelsen som hovedregel berettiget til at lægge afgørelsen til grund. For så vidt er mine foreløbige bemærkninger om sag 91 repræsentative for det spørgsmål, der er behandlet i afsnit H.

Mine bemærkninger har hovedsageligt taget sigte på de tilfælde, hvor den konkrete afgørelse ikke kan træffes alene på grundlag af den sociale lovgivning – herunder ulovbestemte socialretlige principper. I visse tilfælde f.eks. i sag 9 og sag 35 beroede afgørelsen også på almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige synspunkter. I andre, som eksempelvis sag 28, må afgørelsen træffes på grundlag af almene formueretlige synspunkter. Det kan også vise sig relevant ved bedømmelsen af en sag at vurdere, om den påklagede afgørelse strider mod det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, eller om der eventuelt er sket en tilsidesættelse af forvaltningslovens partsbeskyttelsesregler. Den almindelige forvaltningsretlige tilbagekaldelseslære, de generelle forvaltningsretlige krav vedrørende udøvelse af administrativt skøn samt de forvaltningsretlige grundsætninger om forvaltningsafgørelsers ugyldighed er andre almene retlige betragtninger, som Den Sociale Ankestyrelse efter min mening, hvis de er relevante for bedømmelsen af den enkelte afgørelse, har pligt til at inddrage.

Det er imidlertid efter min mening rigtigst, om Den Sociale Ankestyrelse herudover ved vurderingen af de enkelte sager er opmærksom på det samspil, der er mellem det socialretlige grundlag og andre retsområder f.eks. familie- og personretten.

Jeg er enig med Den Sociale Ankestyrelse i, at den endelige afklaring af indholdet af lovbestemmelser eller retsgrundsætninger fra sådanne tilstødende områder henhører under de myndigheder, som er sagligt kompetente til at træffe afgørelse i henhold til den pågældende lovgivning. Det udelukker imidlertid ikke, at Den Sociale Ankestyrelse efter omstændighederne inddrager praksis fra beslægtede områder, jf. mine bemærkninger s. 394-395 om sag 12. I andre tilfælde kan sådanne samspilsproblemer eventuelt afklares ved, at Den Sociale Ankestyrelse indhenter udtalelse fra den kompetente myndighed til brug for sin afgørelse.

Afslutningsvis skal jeg pege på, at også inddragelse af traktatmæssige forpligtelser efter omstændighederne kan være relevant for bedømmelsen af konkrete sager. Som eksempel henvises til, at Højesteret i dommen Ugeskrift for Retsvæsenet 1989.928 H ved bedømmelsen

af en tvangsfjernelsessag henviste til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som på daværende tidspunkt endnu ikke var inkorporeret i dansk ret.

Jeg skal yderligere henvise til artikel 177 i Traktaten om det europæiske økonomiske fællesskab, hvorefter danske domstole har ret og efter omstændighederne pligt til, at forelægge spørgsmål om EF-rettens rækkevidde for EF-domstolen til præjudiel afgørelse. Det bemærkes herved, at Den Sociale Ankestyrelse i den EF-retlige teori anses for en domstol, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel Sørensen, EF-ret, 1989, side 231.

Det kan således konstateres, at Den Sociale Ankestyrelse i ikke ubetydeligt omfang er forpligtet til ved vurderinger af de enkelte sager, at inddrage retsregler og retlige betragtninger, som ikke traditionelt henregnes til socialretten. Dertil kommer, at inddragelse af synspunkter fra andre retsområder end det snævre socialretlige i mange tilfælde vil være hensigtsmæssigt for at opnå konsekvens og sammenhæng i retssystemet som helhed. Jeg finder derfor, at kunne fastholde mine foreløbige udtalelser om ankestyrelsens retlige bedømmelsesgrundlag. Herudover finder jeg, at burde henstille til Den Sociale Ankestyrelse at drage omsorg for, at alle retligt relevante synspunkter bliver inddraget i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager.

I) *Den Sociale Ankestyrelses kompetence.*

1) *Sager af principiel betydning.*

Betingelsen for, at ankestyrelsen har kunnet optage de undersøgte sager til behandling, har været, at sagen 'skønnes at være af principiel betydning', jf. eksempelvis § 15, stk. 4, i bistandsloven.

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 Den Sociale Ankestyrelse ikke kan optage sager, hvis et generelt spørgsmål allerede må anses for afklaret ved tidligere afgørelser.

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 principiel. Dertil kommer, at ankestyrelsens stillingtagen hertil ifølge § 6, stk. 6, i lov om den sociale ankestyrelse skal foreligge inden 14 dage fra sagens modtagelse i ankestyrelsen. Denne frist er meget kort og vurderingen af, om en sag er principiel, 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, om de undersøgte sager må antages at have været principielle, har jeg derfor lagt til grund, at udtrykket "principiel betydning" skal forstås bredt og har samtidig lagt til grund, at ankebestemmelsen ikke udgør en begrænsning for ankestyrelsens prøvelse af de sager, der bliver optaget til realitetsbehandling. Ankestyrelsen kan således foretage en fuldstændig efterprøvelse af de optagne sager. Den afsluttende afgørelse kan således træffes på et andet grundlag end det, der gav anledning til sagens optagelse. Den omstændighed, at sagen ændrer karakter, er således ikke ensbetydende med, at sagen ikke ved sagens start havde principiel betydning.

Om den generelle fortolkning af udtrykket "principiel" har Den Sociale Ankestyrelse i udtalelsen af 19. marts 1993 gjort følgende bemærkninger:

"...

Ankestyrelsens fortolkning af udtrykket "principiel" har udviklet sig fra begyndelsen, det vil sige fra ankebegrænsningens indførelse i 1983, fra en ret snæver fortolkning i en stadig videre retning, hvilket betyder at Ankestyrelsen nu helt kan tilslutte sig Ombudsmandens brede forståelse af begrebet "principiel betydning". Ankestyrelsen skal yderligere pege på, at det med den øgede udlægning af afgørelseskompetence til kommunerne, bliver tilsvarende vigtigt, at Ankestyrelsen kan koordinere praksis på landsplan gennem optagelse af sager til principiel behandling med en "rummelig" forståelse af begrebet "principiel".

..."

2) *Undersøgelsens resultater.*

91 af de undersøgte sager må efter de under 1) beskrevne retningslinier anses for at have været af principiel betydning, da beslutningen om at optage dem til realitetsbehandling blev truffet. I 3 sager – sag 12, sag 86 og sag 21 – tog Den Sociale Ankestyrelse ikke stilling til det principielle spørgsmål, som havde givet anledning til, at sagen blev rejst, selv om sagen ikke ændrede karakter undervejs, og der således var anledning til at forholde sig til spørgsmålet.

Sag 12 drejede sig om fastlæggelse af to børns opholdskommune. Børnene havde boet i 5 år hos deres far, som ikke havde del i forældremyndigheden over dem. De havde imidlertid haft forbindelse med moderen og var, da Den Sociale Ankestyrelse traf afgørelse, flyttet ind hos hende. Det principielle problem var, hvilken betydning det meget lange ophold hos faderen burde tillægges for vurderingen af, om børnene havde fået selvstændigt ophold. Den Sociale Ankestyrelses afgørelse blev udformet således:

"AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder, (Y) Kommune må betragtes som opholdskommune for ....

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at moderen, der siden 6. juni 1990 har haft bopæl i (Y) Kommune, er indehaver af forældremyndigheden over ....

Desuden har styrelsen lagt vægt på, at forbindelsen mellem ... og moderen har været opretholdt under opholdet hos den biologiske fader i (Z) Kommune, og at ... af den grund ikke kan anses for at have erhvervet selvstændig opholdskommune efter bistandslovens § 10, stk. 3.

Ankestyrelsen tiltræder således Amtsankenævnets afgørelse."

Det lange opholds betydning blev, som det ses, kun indirekte afgjort derved, at det af udfaldet kan ses, at det ikke var langvarigt nok til at skabe selvstændigt ophold. Hvor langvarigt et ophold, der skal til for at skabe ophold, og hvilken karakter opholdet skal have, tages der ikke stilling til.

I sag 86, som er refereret indgående side 396, forelå også en tvist mellem flere kommuner om betalingsforpligtelsen over for en meget ressourcekrævende klient. Sagen rummede adskillige retlige tvivlsspørgsmål, bl.a. om retsvirkningen af et betalingstilsagn samt betydningen af, at en stedlig inkompetent kommune havde truffet afgørelse om hjælpeforanstaltninger. Disse to problemer forholdt ankestyrelsen sig ikke til. Det må dog samtidig medgives ankestyrelsen, at sagen var usædvanligt indviklet og vanskelig at bedømme på grundlag af de upræcise og uklare regler i bistandslovens §§ 10 og 11.

I sag 21 havde amtsankenævnet afslået at yde hjælp i henhold til § 48, til kursusdeltagelse under henvisning til, at der ikke var tale om en "absolut nødvendig merudgift". Ankestyrelsen optog sagen til realitetsbehandling for at få præciseret, at § 48 taler om "nødvendig" og ikke "absolut nødvendig" udgift. I den endelige afgørelse stadfæstede ankestyrelsen amtsankenævnets afgørelse med henvisning til, at udgiften ikke var "nødvendig", men uden at komme nærmere ind på sagens principielle problem.

For 9 sagers vedkommende kan der rejses berettiget tvivl om, hvorvidt ankestyrelsen havde holdepunkter for at betragte sagen som principiel.

Sag 16 omhandlede refusion af sygedagpenge til en arbejdsgiver. Arbejdsgiveren havde udbetalt dagpenge på grundlag af en lægeerklæring, som indeholdt fejl, samt i øvrigt fremtrådte på en måde, der kunne give anledning til tvivl om dens rigtighed. Arbejdsgiveren havde i klagen gjort gældende, "at en lægeerklærings angivelse af kortere varighed med start den 4. maj 1988 under ingen omstændigheder kan gøres til genstand for en vurdering endskønt dette øjensynligt beror på lægens forsømmelighed ved udfærdigelsen af lægeerklæringen". Dette standpunkt var åbenbart uholdbart og krævede ingen afklaring i ankestyrelsen, som da også i den afsluttende skrivelse undlod at lægge erklæringen til grund.

Hovedproblemet i sag 26 var, om et forældrepar havde fået fornøden vejledning om muligheden for at ansøge om friplads til deres barn, der blev passet i daginstitution, samt om manglende vejledning måtte føre til, at parret blev tildelt friplads med tilbagevirkende kraft. Der var på daværende tidspunkt ikke tvivl om, at manglende overholdelse af vejledningspligten kan medføre, at der ydes hjælp med tilbagevirkende kraft. Ankestyrelsen oplyste da også i den afsluttende skrivelse, at sagen havde været optaget til "afklaring af om kommunen kan siges at have opfyldt sin vejledningspligt". Afklaringen heraf beroede på en konkret vurdering

af sagens oplysninger og beroede således ikke på generelle synspunkter. Ankestyrelsen sluttede sagen med at "tiltræde amtsankenævnets afgørelse med den givne begrundelse", dvs. uden at udtale sig om det generelle spørgsmål.

Klageren påberåbte sig i sag 42, at hun var berettiget til sygedagpenge, selv om hun ikke havde haft dagpengegivende indtægt. I stedet skulle kommunen anvende en fiktiv indtægt svarende til størrelsen af de arbejdsløshedsdagpenge, hun ville have fået udbetalt, hvis hun havde opfyldt betingelserne for at få arbejdsløshedsdagpenge. Dette anbringende måtte kræve et ret sikkert retsgrundlag for at blive anerkendt, og et sådant grundlag forelå ikke. Noget behov for at få en sådan retsopfattelse afklaret forelå heller ikke. Ankestyrelsen henviste i sin afgørelse da også blot til, at en sådan fiktiv indtægt ikke kunne anses for dagpengegivende erhvervsindtægt.

Ankestyrelsen optog sag 43 til afklaring af, om bidfunktionsbehandling er et hjælpemiddel, hvortil der kan ydes hjælp i henhold til bistandslovens § 58. Dette spørgsmål var imidlertid allerede afklaret tidligere. Sagen endte med, at ankestyrelsen tiltrådte, at der var blevet meddelt afslag på hjælp og henviste til, at den bidskinne, der var tale om at benytte "efter praksis betragtes som et behandlingsredskab og ikke som et hjælpemiddel".

I sag 46 havde X Kommune afslået en ansøgning i henhold til bistandslovens § 48 til anskaffelse af et computeranlæg med tegneprogram, tekstbehandling, farveskærm og printer til en 9 årig dreng, der havde ukoordinerede bevægelser. Anlægget skulle kompensere for drengens vanskeligheder ved skrivning og regning samt fremme en positiv udvikling. Sagen blev optaget, da det ikke kunne anses "for helt oplagt, at computerudstyr af denne art kan betragtes som en nødvendig merudgift ved forsørgelse". Ankestyrelsen havde tidligere afvist at anerkende anskaffelse af farvefjernsyn til lettelse af handicappede børns tilværelse som omfattet af § 48. Det forekommer overordentligt tvivlsomt, om der herefter var behov for en stillingtagen til computerudstyr. Dertil kommer, at afgørelsen under alle omstændigheder i høj grad måtte bero på en vurdering af drengens behov og anlæggets karakter. Sagen afsluttedes med netop en sådan konkret bedømmelse af sagen.

Social pension kan ifølge lov om social pension § 33 tidligst udbetales fra den 1. i måneden efter, at der er ansøgt om pension. I sag 55 var stridspunktet fra hvilket tidspunkt ansøgning om pension var indgivet. Revaliderings- og pensionsnævnet havde afslået at anerkende et "forslag om socialmedicinsk behandling" fra ansøgerens læge til socialforvaltningen i ansøgerens opholdskommune, som en ansøgning om pension. Den Sociale Ankestyrelse antog sagen til afklaring af, om den pågældende henvendelse kunne betragtes som en egentlig pensionsansøgning. Bedømmelsen af spørgsmålet måtte nødvendigvis blive meget konkret, og det er vanskeligt at se, at afgørelsen - som gik ud på ikke at anerkende henvendelsen som en ansøgning - kunne få praksisdannende betydning. Se i øvrigt bemærkningerne foran s. 432 om FOB 1990.246.

Amtsankenævnet havde i sag 57 pålagt X Kommune at yde A hjælp til ortopædisk fodindlæg i henhold til bistandslovens § 58. X Kommune påklagede afgørelsen, og ankestyrelsen afviste i første omgang at antage sagen til behandling. Kommunen henvendte sig på ny og vedlagde en skrivelse fra Kommunernes Landsforening til kommunen. I skrivelsen anførtes bl.a.:

"...

Efter den bekendtgørelse om hjælpemidler, der var gældende indtil 1. juli 1988, kunne der ved svære grader af hulfod bevilges ortopædiske fodindlæg.

Ved forarbejderne til den bekendtgørelse, der trådte i kraft den 1. juli 1988 udarbejdede landsforeningen med bistand fra overlæge (O), ortopædkirurgisk afdeling, (H) hospital, forslag til regelsæt for bevilling af ortopædiske fodindlæg.

Det var på forhånd af Socialministeriet tilkendegivet, at det hidtidige bilags punkt 6 om andre foddeformiteter af samme sværhedsgrad, ikke måtte udgå.

Landsforeningens forslag indeholdt derfor også et punkt 6, men nu med et antal diagnoser, som sagkyndige fandt, dækkede øvrige foddeformiteter af samme sværhedsgrad.

Inden landsforeningens forslag blev afleveret til Socialstyrelsen, lod overlæge (O) forslaget vurdere i Dansk Ortopædisk Selskab.

Da man derfra ikke havde bemærkninger, blev det afleveret til Socialstyrelsen, der uændret optog forslaget i Socialstyrelsens vejledning, hvortil der er henvist i bekendtgørelsen.

Ved drøftelse med Socialstyrelsen om forslaget gjorde landsforeningen gældende, at skulle svær hulfod bibeholdes, måtte landsforeningen forudsætte, at der blev defineret en højde og bredde på hulfoden, således at det var muligt at administrere af ortopæderne og kommunerne.

De involverede speciallæger, Sundhedsstyrelsens daværende konsulent på området og overlæge (O) var enige om, at det var ubetænkeligt at lade hulfod udgå, da ortopædiske fodindlægs afhjælpnings omfang var særdeles beskedent.

Den konkrete sag har jeg den 30. august d.a. drøftet med overlæge (O). Han har på kommunens attestationsblanket noteret sin vurdering – ikke berettiget.

Landsforeningen skal på denne baggrund anbefale, at kommunen anker afgørelsen, idet amtsankenævnets afgørelse er i strid med det gældende diagnosesæt, der kan udløse bevilling på fodindlæg, og idet landsforeningen desværre har erfaring for, at sådanne afgørelser hurtigt spredes til områdets speciallæger, der bruger afgørelsen overfor områdets andre kommuner, der med rette har villet give afslag på lignende ansøgninger. Afgørelsen har derfor en væsentlig afsmittende virkning, der medfører øgede unødvendige udgifter for kommunerne.
..."

Ankestyrelsen kontaktede telefonisk Socialstyrelsen, som gav udtryk for, at kommunen havde ret i, at en diagnose, som den foreliggende 'funktionel stivhed og skævstilling af storetåen' ikke ville berettige til fodindlæg. Herefter blev sagen optaget til behandling med henblik på afgrænsning af anvendelsesområdet for § 12 i bekendtgørelsen vedrørende ortopædiske hjælpemidler. Ankestyrelsen stadfæstede amtsankenævnets afgørelse med følgende begrundelse:

"AFGØRELSE

Ankestyrelsen finder ud fra en lægelig vurdering, at svært fikserede hulfødder har en tilsvarende sværhedsgrad som de fodlidelser der er nævnt i Socialstyrelsens vejledning af 14. juni 1988. Ankestyrelsen finder derfor, at svært fikserede hulfødder er omfattet af Socialministeriets bekendtgørelse af 10. juni 1988 og at der til personer med disse lidelser kan ydes hjælp til ortopædiske fodindlæg i henhold til bistandslovens § 58 under forudsætning af at de almindelige bestemmelser i bekendtgørelsens § 1 er opfyldt.

Vedrørende det konkrete tilfælde finder ankestyrelsen, at der bør ydes ... hjælp til ortopædiske fodindlæg.

Ankestyrelsen har lagt vægt på det oplyste om, at ... lider af svært fikserede hulfødder.
..."

Fra sagens start til dens afslutning i ankestyrelsen handlede den alene om, hvorvidt klientens fodlidelse var af samme sværhedsgrad som de lidelser, Socialstyrelsen havde omtalt i en vejledning af 14. juli 1988. Afgørelsen måtte nødvendigvis være og var, som det ses, helt konkret. Ankestyrelsen havde også selv vurderet sagen som uprincipiel og optog den alene på grund af Kommunernes Landsforenings henvendelse og Socialstyrelsens telefoniske udtalelse. Disse henvendelser kunne efter min mening ikke begrunde, at sagen blev anset for principiel. Realindholdet i udtalelsen fra styrelsen og landsforeningen var, at disse instanser mente, at amtsankenævnets afgørelse var urigtig. Selve det forhold, at afgørelsen eventuelt var urigtig bevirkede imidlertid ikke at sagen blev principiel. Hertil måtte yderligere kræves, at ankestyrelsens bedømmelse af sagen kunne medvirke til at præcisere indholdet af den relevante regel.

Sagen rejser imidlertid også det retssikkerhedsmæssigt set centrale spørgsmål, hvilken betydning en udtalelse fra en interesseorganisation bør tillægges ved vurderingen af, om en sag er principiel. Selve det forhold, at en organisation udtrykker ønske om, at ankestyrelsen behandler en sag må ikke tillægges afgørende vægt. Ankestyrelsen er naturligvis ikke afskåret fra at tage hensyn til indholdet i sådanne henvendelser og må være berettiget til at lade oplysninger i sådanne henvendelser om praksis samt den indeholdte argumentation indgå i vurderingen af sagens karakter. Da henvendelser af den nævnte karakter har samme funktion som partsindlæg, må ankestyrelsen være særligt omhyggelig med at kontrollere informationens rigtighed og med at underkaste argumentationen en kritisk og selvstændig vurdering. I sag 57 havde det været nærliggende, om ankestyrelsen havde rekvireret dels sagen om den pågældende bekendtgørelse dels sagen om Socialstyrelsens vejledning om bekendtgørelsen.

Dernæst burde ankestyrelsen have foretaget en selvstændig prøvelse af, om sagen på denne baggrund kunne antages at give anledning til afgørelse af generelle problemer.

I udtalelsen af 19. marts 1993 har Den Sociale Ankestyrelse om baggrunden for, at sag 57 blev optaget til behandling, oplyst følgende:

"...

Særligt med hensyn til Ombudsmandens bemærkninger om sag 57 skal Ankestyrelsen bemærke, at der ikke – som man kunne få indtryk af ud fra Ombudsmandens omtale af sagen side 141-144 – er tale om, at en organisation (Kommunernes Landsforening) henvendte sig til Ankestyrelsen om den konkrete sag, men om, at den kommune, som havde anmodet om principiel behandling vedlagde en udtalelse fra Kommunernes Landsforening om foreningens bidrag ved forarbejdet til en ny bekendtgørelse om hjælpemidler efter bistandslovens § 58.

Ankestyrelsen besluttede på grundlag heraf og efter udtalelse fra Socialstyrelsen om fortolkningen af den nye bekendtgørelse at optage sagen til principiel behandling, da der skønnedes at være tvivl om anvendelsen af de nye regler. Der var således ikke tale om, at Ankestyrelsen gav efter for et ønske fra en organisation, men om, at en sag, der ved første forelæggelse ikke syntes at række ud over en helt konkret problemstilling, viste sig at kunne antages til afklaring af fortolkningstvivl med hensyn til nye regler."

Hertil skal jeg bemærke, at Kommunernes Landsforenings skrivelse ikke begrænsede sig til en redegørelse for landsforeningens bidrag til hjælpemiddelbekendtgørelsen, men at landsforeningen derudover indgik på en vurdering af den konkrete sag samt i fortsættelse heraf anbefalede, at sagen blev anket, da den efter landsforeningens opfattelse måtte anses for uberettiget.

Set i dette lys, finder jeg at kunne opretholde mine bemærkninger om sagens egnethed til at belyse et principielt retssikkerhedsmæssigt problem.

Sag 61 drejede sig ligesom sag 57 om hjælp til fodindlæg og beroede ligesom denne sag på en konkret lægelig vurdering af lidelsernes sværhed. Baggrunden for, at sagen blev optaget, var den samme som i sag 57. Ankestyrelsen tiltrådte, at der blev udbetalt hjælp.

Der er i praksis ikke tvivl om, at der i henhold til § 48 i bistandsloven kan ydes hjælp til udskiftning af møbler og andet inventar for at afhjælpe støvallergi. Sag 69 drejede sig om, hvorvidt der burde ydes hjælp til en sådan støvsanering til en dreng, der led af støvallergi. Ankestyrelsen fandt "det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at en egentlig støvsanering var påkrævet af hensyn til barnets husstøvmideallergi". Den videre begrundelse begrænsede sig på samme måde til oplysningerne i den konkrete sag og giver ingen synderlig vejledning for afgørelsen af andre sager om hjælp til allergikere.

I sag 79 forelå spørgsmålet, om forældremyndighedens indehaver stadig havde "barnet hos sig", hvilket er betingelsen for at få børnetilskud, jf. § 3 i børnetilskudsloven. I den konkrete sag boede sønnen på grund af pladsmangel i et værelse i nærheden af moderens bopæl. Moderen holdt ham med kost og betalte for værelset. Amtsankenævnet havde afgjort, at betingelsen for at få børnetilskud ikke var opfyldt. Denne afgørelse fandt ankestyrelsen – med rette – var urigtig. Sagen ses ikke at rumme principielle aspekter, hvorved bemærkes, at det forhold, at afgørelsen betragtedes som urigtig, ikke i sig selv gør sagen principiel. Af referatarket ses, at den vejledende SM-afgørelse på området var fra 1977, og at en ny afgørelse var tiltrængt. Betragtningen er for så vidt holdbar – forudsat at sagen var egnet til at belyse den generelle fortolkning af § 3 i børnetilskudsloven. Sagen var som anført oplagt og derfor ikke egnet til at afklare det relevante udtryk "har barnet hos sig".

3) *Sammenfatning.*

Som det ses, kan der i langt hovedparten af de undersøgte sager ikke rettes indvending imod ankestyrelsens vurdering af sagen som værende principiel.

I 9 sager foreligger der tvivl om, hvorvidt denne grundbetingelse for at behandle sagen var opfyldt. Som anført under 1) må det ved bedømmelsen af ankestyrelsens beslutninger om at realitetsbehandle sagerne tages i betragtning, *at* udtrykket "principiel betydning" ikke er entydigt, *at* beslutningen skal træffes inden for en meget kort behandlingsfrist, samt *at* afgørelsen bl.a. som følge af denne frist må afgøres på det foreliggende grundlag.

Det tilføjes, at de undersøgte sager formentlig giver et noget ufuldstændigt billede af anke-

styrelsens anvendelse af begrebet "principiel betydning", idet undersøgelsen kun har omfattet sager, der har været optaget til behandling. Et mere dækkende indtryk af praksis forudsætter tillige en gennemgang af afviste sager. Med henblik herpå har jeg besluttet at indlede en særskilt undersøgelse af ankestyrelsens anvendelse af klagebegrænsningsreglerne og har til brug herfor udbedt mig 150 fortløbende sager, der har været afvist som værende uden principiel betydning. Denne nye undersøgelse vil således omfatte såvel de i denne rapport behandlede sager som de nye 150 afviste sager.

III. Sammenfatning og konklusion

A) *Forvaltningsprocessuelle spørgsmål.*

Undersøgelsen har omfattet en række forvaltningsprocessuelle spørgsmål. Hovedresultatet af denne del af undersøgelsen er følgende:

1) *Repræsentation.*

Det har vist sig, at i de sager, hvor parten var *repræsenteret* af en anden person havde ankestyrelsen ikke indrettet sig fuldt ud på, at partsbeføjelserne i sagen var blevet overladt til en repræsentant. Den Sociale Ankestyrelse har oplyst, at den hidtidige praksis vil blive ændret, dog således at den afsluttende skrivelse fortsat vil blive stilet til parten selv og ikke til dennes repræsentant.

Jeg har taget til efterretning, at ankestyrelsen har ændret sin fremgangsmåde. Samtidig har jeg peget på, at ankestyrelsen ikke i alle tilfælde vil være berettiget til at stile den endelige afgørelse til parten selv.

2) *Partshøring.*

Gennemgangen af sagerne viser endvidere, at Den Sociale Ankestyrelse ikke havde tilrettelagt sagsbehandlingen på en måde, der skabte sikkerhed for en overholdelse af partshøringsforpligtelserne i forvaltningslovens § 19. Den manglende indretning herpå viste sig både ved, at klagen ikke altid blev sendt til høring hos modparten samt ved, at det ikke i et eneste tilfælde var konstateret, at nye faktiske oplysninger eller udefra kommende retlige vurderinger af den konkrete sag var blevet forelagt den part, som disse oplysninger var til ugunst for.

Denne manglende tilrettelæggelse af en procedure, der sikrer en nøje overholdelse af § 19, stk. 1, m.v., har jeg fundet beklagelig.

Da ankestyrelsen har oplyst, at den allerede har ændret sine sagsbehandlingsrutiner således, at det sikres, at der foretages partshøring i overensstemmelse med de nævnte regler, finder jeg ikke grundlag for at foretage videre. Jeg har udbedt mig underretning om de skridt til yderligere ændring af ankestyrelsens sagsbehandling, ankestyrelsen har oplyst, vil blive foretaget.

3) *Begrundelsespligt.*

De fleste af de undersøgte afgørelser indeholdt en begrundelse som foreskrevet i ankestyrelseslovens § 10 samt forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I en enkelt sag fik klienten ikke besked om den trufne afgørelse og dermed heller ikke en forklaring på, at amtsankenævnets afgørelse var blevet ændret til skade for klienten.

I 26 af sagerne var begrundelsen ufyldestgørende, enten fordi retsgrundlaget var angivet upræcist, sagsfremstillingen ufuldstændig, henvisning til hovedhensyn eller bemærkninger om relevante partsanbringender udeladt, eller fordi der ikke blev henvist til relevant administrativ praksis.

De påpegede begrundelsesfejl giver ikke anledning til generelle betænkeligheder, idet hovedparten af fejlene har drejet sig om enkelte elementer i begrundelsen. Fejlene og deres antal må dog ses i sammenhæng med, at der er tale om principielle afgørelser, dvs. afgørelser, der forudsættes at være praksisdannende. Afgørelserne skal ikke alene kunne læses og forstås af sagens parter, men bliver også i et vist omfang offentliggjort som SM-udtalelser. Det er derfor særligt vigtigt, at begrundelsen for afgørelsen formuleres med omhu, og navnlig, at alle relevante synspunkter for afgørelsen kommer frem i den afsluttende skrivelse.

Den Sociale Ankestyrelse har meddelt mig, at på alle de punkter, hvor der er peget på afvigelser af generel karakter fra begrundelsesplig-

ten, har ankestyrelsen enten ændret eller er i færd med at forberede ændringer i praksis.

Herefter har jeg ikke fundet det påkrævet at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

4) *Tavshedspligt.*

Af de undersøgte 100 sager forelå uberettiget videregivelse fra Den Sociale Ankestyrelse i to sager og indhentelse af rent private oplysninger uden ansøgerens samtykke i 8 sager.

Efter min mening giver undersøgelsens resultater ikke anledning til, at der foretages yderligere vedrørende ankestyrelsens praksis med hensyn til videregivelse af oplysninger.

Derimod anser jeg det for bedst stemmende med Folketingets forudsætninger i forbindelse med vedtagelsen af §§ 28 og 29 i forvaltningsloven, at ankestyrelsens praksis med hensyn til indhentelse af rent private oplysninger om klienters forhold ændres, jf. ovenfor s. 389.

5) *Behandlingstid.*

Ca. 1/3 af de undersøgte sager blev afsluttet i løbet af 6 måneder. Alle sager på nær 11 blev færdigekspederet inden et år. Af de 11 sager, som var under ekspedition i mere end 1 år, skyldtes den lange behandlingstid i de 5 af sagerne forhold, som Den Sociale Ankestyrelse ikke var ansvarlig for. I de 6 resterende sager ses der ikke at foreligge forhold i sagen, der kunne begrunde en så lang behandlingstid.

Den Sociale Ankestyrelse har oplyst, at der er iværksat en procedure med henblik på, at reducere sagsbehandlingen fra gennemsnitlig 6 måneder i 1993 til 3 måneder samt på at sikre, at parten får meddelelse om, at behandlingstiden trækker længere ud end forventelig samt om årsagen hertil.

Jeg har taget det meddelte til efterretning og foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

6) *Konklusion.*

Som det ses, har der vist sig at være generelle afvigelser fra sagsbehandlingskravene på en række punkter. Alle de påviste afvigelser er enten blevet ændret eller er i færd med at blive ændret, og der har derfor ikke været behov for, at jeg på baggrund af undersøgelsen har afgivet henstilling om omlægning i sagsbehandlingsrutinerne.

På et enkelt punkt – vedrørende Den Sociale Ankestyrelses indhentelse af rent private oplysninger om enkeltpersoners forhold – har det dog været påkrævet at henstille en praksisændring.

De påviste tilsidesættelser af de generelle sagsbehandlingsregler har i alle tilfælde drejet sig om enkelte led i processen. Der har således ikke været tale om mere generelle undladelser af at efterleve sagsbehandlingsreglerne. Dertil kommer, at nogle af afvigelserne har beroet på usikkerhed med hensyn til det retlige indhold af sagsbehandlingskravene.

Den Sociale Ankestyrelses efterlevelse af sagsbehandlingskravene må på denne baggrund betegnes som tilfredsstillende og giver ikke anledning til generelle betænkeligheder med hensyn til ankestyrelsens sagsbehandling som sådan.

Da stort set alle de påviste generelle fejl nu er blevet eller må forventes at blive rettet, finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere vedrørende ankestyrelsens tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i sager som de undersøgte.

B) *Ankestyrelsens retsanvendelse.*

Alle sagerne er blevet gennemgået med henblik på at vurdere, om afgørelserne er blevet afgjort rigtigt, samt desuden med henblik på at belyse Den Sociale Ankestyrelses retsanvendelse mere generelt.

Afgørelserne er med hensyn til rigtighed opdelt i 4 kategorier:

1') Afgørelser, der i henseende til såvel præmisser som konklusion utvivlsomt må anses for korrekte, (utvivlsomt korrekte afgørelser).

2') Afgørelser, hvor resultatet for så vidt kunne have været et andet. Der er tale om sager, hvor det foreliggende retlige grundlag er vagt, upræcist eller ufuldstændigt, og hvor flere forskellige resultater således er mulige inden for de givne retlige rammer, (retligt tvivlsomme afgørelser).

3') Afgørelser, hvor ankestyrelsen for så vidt kunne have argumenteret mere overbevisende for det resultat, man er nået frem til, men hvor resultatet dog i sig selv må anses for juridisk holdbart, (begrundelsesmæssigt tvivlsomme afgørelser).

4') Mangelfulde afgørelser.

De tre første kategorier af sager må betegnes som ikke-kritisable afgørelser, mens den sidste kategori må henregnes til kritisable afgørelser.

Af de undersøgte 100 afgørelser er 6 afgørelser blevet anset for retligt mangelfulde. I tre af

sagerne har Den Sociale Ankestyrelse trukket den offentliggjorte meddelelse om afgørelsen tilbage. I to af sagerne har jeg henstillet, at sagen genoptages til fornyet behandling. I den sidste sag har jeg ikke fundet det påkrævet, udover den fremsatte kritik, at afgive henstilling til Den Sociale Ankestyrelse om en ændring af afgørelsen.

Der er ikke i forbindelse med undersøgelsen fundet en større andel kritisable afgørelser, end hvad der gælder generelt i forbindelse med ombudsmandens undersøgelser af myndighedsafgørelser.

Denne del af undersøgelsens resultater giver således ikke holdepunkter for at udtale generel kritik af ankestyrelsens retsanvendelse.

Antallet af mangelfulde afgørelser skal dog sammenholdes med, at yderligere et antal sager har kunnet betegnes som begrundelsesmæssigt tvivlsomme afgørelser.

Kendetegnende for såvel de kritisable afgørelser som de begrundelsesmæssigt tvivlsomme afgørelser er, at ankestyrelsen har bedømt sagerne på et ganske snævert retligt grundlag. Denne tendens i ankestyrelsens retsanvendelse er efter min mening uheldig, og jeg har derfor henstillet til ankestyrelsen at drage omsorg for, at alle retligt relevante synspunkter bliver inddraget i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager.

C) *Ankestyrelsens kompetence.*

Ankestyrelsens kompetence i langt hovedparten af de undersøgte sager har der ikke kunnet rettes indvending imod, ej heller ankestyrelsens vurdering af sagerne som værende principielle.

I 9 sager foreligger der tvivl om, hvorvidt denne grundbetingelse for at behandle sagen var opfyldt. Som anført under 1) må det ved bedømmelsen af ankestyrelsens beslutninger om at realitetsbehandle sagerne tages i betragtning, *at* udtrykket 'principiel betydning' ikke er entydigt, *at* beslutningen skal træffes inden for en meget kort behandlingsfrist, samt *at* afgørelsen bl.a. som følge af denne frist må afgøres på det foreliggende grundlag. Det tilføjes, at de undersøgte sager formentlig giver et noget ufuldstændigt billede af ankestyrelsens anvendelse af begrebet "principiel betydning", idet undersøgelsen kun har omfattet sager, der har været optaget til behandling. Et mere dækkende indtryk af praksis forudsætter tillige en gennemgang af afviste sager. Med henblik herpå har jeg besluttet at indlede en særskilt undersøgelse af ankestyrelsens anvendelse af klagebegrænsningsreglerne og har til brug herfor udbedt mig 150 fortløbende sager, der har været afvist som værende uden principiel betydning. Denne nye undersøgelse vil således omfatte såvel de i denne rapport behandlede sager som de nye 150 afviste sager.

Indtil denne nye undersøgelse er gennemført, finder jeg ikke holdepunkter for at drage almene konklusioner med hensyn til ankestyrelsens anvendelse af udtrykket "sager af principiel betydning".

Den Sociale Ankestyrelses udtalelse af 19. marts 1993 til Folketingets Ombudsmands foreløbige rapport om egen-driftundersøgelsen af 100 principielle sager

"Folketingets Ombudsmand har den 17. december 1992 sendt Ankestyrelsen et udkast til rapporten om undersøgelsen af 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse og anmodet om Ankestyrelsens bemærkninger hertil.

Ankestyrelsen skal indledningsvis fremhæve, at de undersøgte 100 sager er afgjort imellem 1. juni 1990 og 1. oktober 1991.

Ombudsmanden har i en del af sagerne fundet mangler først og fremmest med hensyn til procedurerne, når der optræder en partsrepræsentant og med hensyn til partshøring, idet manglerne dog ikke findes at have haft indflydelse på udfaldet af afgørelserne.

Ankestyrelsen er i alt væsentligt enig i, at der har været de ovennævnte mangler behandlet i afsnittene A og C og også i nogle af de øvrige punkter, som Ombudsmanden kritiserer, fx. tilfælde, hvor lovgrundlaget ikke er tilstrækkelig klart gengivet i afgørelsen – afsnit D. Tiden har imidlertid ikke stået stille i Ankestyrelsen efter den undersøgte periode – Den igangværende proces med forbedring af kvaliteten i afgørelserne og hele sagsbehandlingsproceduren er der blevet arbejdet med i nogen tid. Disse bestræbelser er blevet forstærket ved iværksættelsen af et organisationsudviklingsprojekt i eftersommeren 1991, som mundede ud i en handlingsplan og ændret struktur fra 1. juli 1992.

Hovedpunkterne i handlingsplanen er:

1. Øget kvalitet. Der ligger i dette nærmere, udover at afgørelserne skal være rigtige, hvilket Ankestyrelsen altid har haft som et selvfølgeligt mål for sin virksomhed, at afgørelserne skal være velbegrundede, og at sagsbehandlingsprocedurerne tilrettelægges, således at forvaltningslovens regler om partshøring, aktindsigt m.v. overholdes.
2. Sideløbende hermed skal ved bedst mulig udnyttelse af edb og specialisering ske en nedsættelse af sagsbehandlingstiden fra gennemsnitlig ca. 6 måneder i 1992 til gennemsnitlig 3 måneder i 1996.

Handlingsplanens kvalitetsforbedringskrav sikres bl.a. gennemført ved etablering af en årlig kvalitetskontrol i forhold til fastlagte målepunkter for gennemførelsen af målsætningen om øget kvalitet. Kvalitetskontrollen indgår også som et led i den fristyrelseskontrakt, som ankestyrelsen har indgået med Socialministeriet og Finansministeriet, og som trådte i kraft 1. januar 1993.

I kvalitetskontrollen indgår bl.a. følgende målepunkter:

- At afgørelsen er klart formuleret og velbegrundet.
- At væsentlige anbringender fra klagerens side gengives i afgørelsen, og at der også heri tages stilling til anbringender, der er relevante for afgørelsen.
- At lovgrundlaget for en afgørelse er citeret/vedlagt (I modsætning til lov- og paragrafhenvisning, som ofte vil betyde, at modtageren ikke umiddelbart kan forholde sig til afgørelsen, men forudsætter henvendelse på bibliotek eller til rådgivere).
- At sagsbehandlingstiden er kortest mulig – og ikke uden fyldestgørende grund overstiger den udmeldte sagsbehandlingstid, som er fastsat som mål på det givne tidspunkt.
- At klageren underrettes, hvis sagsbehandlingstiden overstiger den i bekræftelsesskrivelsen angivne forventede behandlingstid med oplysning om årsag hertil, og om hvornår sagen kan forventes afgjort.

Der vil sideløbende blive foretaget stikprøveundersøgelser af praksis og af afgørelsens udformning, herunder lixtalsmåling.

Gennem synliggørelse af målepunkter for kvaliteten har de enkelte sagsbehandlere desuden fået et redskab til selv at kontrollere, at kvalitetsmålene bliver holdt.

Udover disse generelle bemærkninger kommenteres de enkelte afsnit i den foreløbige rapport nedenfor.

Ad pkt. A. Partsrepræsentation.

Ombudsmandens bemærkninger:

I rapporten undersøges dels, om der er problemer for så vidt angår repræsentationsforholdets retsvirkning, dels om Ankestyrelsen i tilstrækkelig grad sikrer sig dokumentation for forholdets etablering.

Spørgsmålet om repræsentationsforholdets retsvirkning giver anledning til generel kritik af Ankestyrelsens praksis. Efter Ombudsmandens opfattelse har Ankestyrelsen i ingen af de undersøgte sager fuldt ud anerkendt repræsen-

tationsforholdet, idet Ankestyrelsen på trods af repræsentationsforholdet i en række sager har stilet korrespondance til parten (sagerne 6, 15, 18, 44), og i andre sager har sendt brevene til parten med kopi til repræsentanten. Ombudsmanden finder dette uheldigt, da det kan give anledning til usikkerhed imellem part og repræsentant om, hvem der skal gøre eventuelle partsbeføjelser gældende, herunder f.eks. afgive partsindlæg.

Vedrørende spørgsmålet om dokumentation har Ombudsmanden ved gennemgangen fundet en enkelt sag, hvor der burde være krævet dokumentation og en, hvor der kunne være krævet det. Dette giver ikke anledning til generelle bemærkninger, men opmærksomheden henledes på betydningen af, at fuldmagtsforholdet kontrolleres, hvis der er konkrete omstændigheder, der skaber tvivl om forholdet.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Indledningsvis skal det præciseres, at Ankestyrelsen hidtil har fulgt den praksis, at sagens korrespondance stiles til parten med kopi til repræsentanten. Dette ses også at være sket i samtlige de af Ombudsmanden under pkt. II A) 2) nævnte sager, dog undtagen sag 6, hvor hverken part eller repræsentant fik meddelelse. Her skete en ekspeditionsfejl, se nedenfor ad pkt. D (Begrundelse).

Baggrunden for Ankestyrelsens hidtidige praksis er, at man har fundet det væsentligt at sikre, at borgeren, (som i det helt overvejende antal sager er den, som har klaget til Ankestyrelsen) til enhver tid kan følge med i sagens udvikling.

Ankestyrelsen er dog enig i, at den anvendte fremgangsmåde formelt set er ukorrekt, og at den i enkelte situationer vil kunne skabe tvivl om udøvelsen af partsbeføjelserne. Dette har dog, som det også bemærkes i rapporten, ikke været tilfældet i nogen af de undersøgte sager.

Ankestyrelsen vil udarbejde retningslinier, der sikrer, at al korrespondance under sagens behandling fremover stiles til repræsentanten med kopi til parten, med mindre der er omstændigheder, der tyder på, at der er begrænsninger i repræsentationsforholdet.

For så vidt angår selve afgørelsen, finder Ankestyrelsen det fortsat mest naturligt, at denne formuleres som en skrivelse til parten og stiles direkte til denne med kopi til repræsentanten. Der ses heller ikke at være hensyn, der taler imod denne fremgangsmåde.

Ankestyrelsen er desuden enig i, at man bør være opmærksom på, at der i visse situationer skal ske kontrol af, om grundlaget for fuldmagtsforholdet er i orden. Dette fremgår allerede af Ankestyrelsens kontormeddelelse nr. 3/87 (vedlagt), der vil blive yderligere præciseret.

Ad pkt. B. Aktindsigt.

Ombudsmandens bemærkninger:

Kun i 2 af de undersøgte sager er der begæret aktindsigt, hvorfor der efter Ombudsmanden opfattelse ikke er grundlag for generelle bemærkninger.

Den ene af de 2 sager (sag 57) er efter Ombudsmandens opfattelse behandlet i strid med forvaltningslovens § 7, idet Ankestyrelsen behandlede en kommunes anmodning om aktindsigt i sagen som en begæring om partsaktindsigt.

Ankestyrelsen orienterede kommunen om, at akterne var sendt retur til amtsankenævnet og henviste kommunen til at rette henvendelse dertil.

Ombudsmanden finder, at anmodningen burde have været behandlet efter forvaltningslovens § 31 om myndigheders indbyrdes krav på at få udleveret oplysninger.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen finder, jf. nedenfor ad pkt. C (Partshøring), at det må være korrekt at betragte henvendelsen som en anmodning om partsaktindsigt, da det var kommunen, der havde klaget til ankestyrelsen i den pågældende sag, men erkender, at det ikke i så henseende er nok at henvise til den myndighed, der har akterne. Ankestyrelsen vil udarbejde interne retningslinier, der sikrer opmærksomhed på den korrekte fremgangsmåde ved henvendelser om aktindsigt.

Ad pkt. C. Partshøring.

Ombudsmandens bemærkninger:

I rapporten gøres der først rede for Ombudsmandens opfattelse af partshøringsreglernes indhold i forhold til Ankestyrelsen, herunder officialprincippets betydning for pligten til at høre modparten i anledning af klagen.

Ombudsmanden nævner endvidere den tradition indenfor socialretten, hvorefter amtsankenævnenes (nu de sociale ankenævns) afgørelser kan påklages ikke alene af den borger, sagen vedrører, men også af den kommune, der har truffet afgørelsen i 1. instans. Ombudsmanden finder herefter, at det må antages, at pligten til at forelægge sagens oplysninger til udtalelse ikke alene gælder i forhold til den private part, men at kommunen i denne relation må betragtes som part i sagen, og at dette formentlig gælder hvad enten kommunen rent faktisk har udnyttet sin klageadgang eller ej. Det tilføjes dog, at spørgsmålet må betragtes som retligt uafklaret, hvorfor Ombudsmanden ved sin bedømmelse af de undersøgte sager har lagt til grund, at kommunerne ikke er direkte omfattet af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

På grundlag af de anførte synspunkter tager Ombudsmanden stilling til, om der i Ankestyrelsen høres i overensstemmelse hermed.

Det sammenfattes i rapporten, at Ankestyrelsens sagsbehandling næppe overholder partshøringsforpligtelserne, idet det anføres, at klagen i de fleste tilfælde ikke sendes til høring hos modparten, og at Ankestyrelsen ikke forelægger nye faktiske oplysninger eller ude fra kommende retlige vurderinger af den konkrete sag. Det henstilles, at Ankestyrelsen ændrer sagsbehandlingsrutinerne.

Ombudsmanden tilføjer dog, at der i de fleste af de undersøgte sager rent faktisk ikke har foreligget nye retlige eller faktiske oplysninger og dermed heller ikke pligt til partshøring.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Indledningsvis skal der henvises til Ankestyrelsens handlingsplan, hvor et af elementerne til en kvalitetsforbedring netop vedrører partshøring.

Vedlagte kontormeddelelse nr. 2/1993 er en udmøntning af den gradvise udvidelse af partshøringsprocedurerne, som er indeholdt i handlingsplanen og indebærer partshøring i videre omfang, end det, der direkte kan udledes af forvaltningslovens § 19.

Ankestyrelsen har således udvidet partshøringen, idet speciallægeerklæringer, der er indhentet af Ankestyrelsen, altid forelægges for parten, uanset om betingelserne i § 19 direkte er opfyldt.

Herudover skal Ankestyrelsen med hensyn til det rejste spørgsmål om kommunernes partsstatus i klagesager over amtsankenævnenes afgørelser anføre, at Ankestyrelsen ikke finder, at kommunernes klageadgang i sager om borgernes rettigheder og pligter efter sociallovgivningen medfører partsstatus udover de tilfælde, hvor kommunen faktisk benytter klageadgangen, jf. kommenteret forvaltningslov ved John Vogter side 63-64.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at Ombudsmanden samtidig med fremsendelsen af den foreløbige rapport til Ankestyrelsen har underrettet socialministeren om sine bemærkninger vedrørende kommunernes partsstatus i sagerne, og Ankestyrelsen vil tage spørgsmålet op med ministeriet i lyset af ovenstående og Ombudsmandens henstilling til Socialministeriet i skrivelse af 24. januar 1991 om at tage initiativ til, at der tilvejebringes en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet om kommunernes klageret i sociale sager.

Vedrørende de af Ombudsmanden gennemgåede enkelte typer af oplysninger bemærkes følgende.

a. Partsindlæg.

Ankestyrelsens praksis har varieret efter sagstype, men reglen er nu, at den anden part får meddelelse om, at der er klaget med en opfordring til at udtale sig, samt kopi af anken vedlagt, jf. kontormeddelelse nr. 2/1993.

b. Nye oplysninger.

Der henvises til kontormeddelelse nr. 2/1993 for så vidt angår Ankestyrelsens nuværende ordning.

Derudover bemærkes følgende vedrørende de 3 sager, Ombudsmanden hæfter sig ved.

Sag 8: Ankestyrelsen har, jf. kontormeddelelse nr. 2/1993, indført en generel regel om, at speciallægeerklæringer, som indhentes af Ankestyrelsen, altid sendes til partshøring. (Uanset om de konkret ville være omfattet af pligten efter forvaltningslovens § 19, eller ej).

Sag 53: Det er efter Ankestyrelsens opfattelse at strække officialprincippet ganske langt, hvis der heraf skulle kunne udledes en pligt til at forelægge de omhandlede erklæringer for kommunen.

I forvaltningsret af Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, 3. udgave, anføres det om officialprincippets rækkevidde s. 111, at det kun kan kræves, at en sag oplyses og undersøges så

langt, som det er nødvendigt for at træffe en forsvarlig afgørelse.

I sag 53 havde Ankestyrelsens psykiatriske konsulent vurderet den indhentede psykologiske erklæring og udtalelsen fra institutionen på grundlag af den nævnte erklæring og havde på grundlag heraf og de øvrige oplysninger i sagen fundet sagen fuldt forsvarligt belyst i henseende til drengens psykiske handicap. Ankestyrelsen fandt på grundlag heraf at have det fornødne forsvarligt oplyste grundlag til at træffe afgørelse.

Ankestyrelsen finder ikke, at en forelæggelse for kommunen af de indhentede oplysninger i det konkrete tilfælde var nødvendig for en forsvarlig oplysning af sagen.

Det vil naturligvis altid afhænge af en konkret vurdering, om høring af kommunen om indhentede oplysninger – hvor kommunen ikke har partsstatus i kraft af klage – er nødvendig af hensyn til sagens oplysning, og Ankestyrelsen vil også i fremtiden foretage en sådan konkret vurdering.

Sag 65: Der var efter Ankestyrelsens opfattelse næppe tale om en lovbestemt pligt til at forelægge disse oplysninger, idet der var tale om "autentiske" oplysninger som beskrevet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningslovens pkt. 112 og forvaltningsloven med kommentarer 1. udgave, s. 194. Ankestyrelsen har forstået denne fortolkning af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, således, at det i disse situationer er ubetænkeligt at undlade at partshøre, idet oplysningerne ikke kan bringes i tvivl.

c. Udtalelser om retlige spørgsmål.

Ankestyrelsen er enig i, at disse udtalelser skal forelægges, når de udtaler sig om den konkrete sag, og der sker nu partshøring efter retningslinierne i kontormeddelelse nr. 2/1993.

Ad pkt. D. Begrundelse (side 378).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ankestyrelsen har, som anført af Ombudsmanden, begrundet hovedparten af de undersøgte sager i overensstemmelse med begrundelseskravet i ankestyrelseslovens § 10 og forvaltningslovens §§ 22 og 24. I 26 sager fandt Ombudsmanden imidlertid, at begrundelserne var mangelfulde. Dette giver dog ikke Ombudsmanden anledning til generelle betænkeligheder, da det i de fleste tilfælde var tale om, at manglerne begrænsede sig til enkelte elementer i begrundelserne. Men Ombudsmanden gør opmærksom på, at der i de undersøgte sager er tale om principielle afgørelser, hvor det er særligt vigtigt, at begrundelserne er formulerede med omhu og, at alle relevante synspunkter for afgørelsen kommer frem i den afsluttende skrivelse.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen er enig i, at det ikke mindst i de principielle afgørelser er vigtigt, at der findes en fyldestgørende begrundelse af hensyn til den vejledende funktion disse afgørelser har. Dette skal også ses på baggrund af, at Ankestyrelsen fra 1. januar 1992 har fået tillagt en helt central rolle som praksiskoordinerende myndighed. Ankestyrelsen har desuden været meget opmærksom på dette i forbindelse med iværksættelsen af organisationsudviklingsprojektet.

Den udarbejdede handlingsplan indebærer f.eks., at der er sket en styrkelse af det faglige niveau gennem en specialisering af de enkelte enheder. Det betyder bl.a., at de principielle sager altid behandles af en enhed, som er specialist på netop det lovområde, sagen drejer sig om.

Som tidligere nævnt har Ankestyrelsen allerede i nogen tid arbejdet på at forbedre begrundelserne, hvilket gælder for alle sagskategorier, som styrelsen behandler, og såvel for principielle som for ikke-principielle. For nogle af de forhold, der af ombudsmanden er påpeget som mangelfulde, gælder det således, at der allerede er indført ændrede fremgangsmåder, jf. nedenfor.

Dette arbejde fortsættes i organisationsudviklingsprojektet, hvor der er lagt særlig vægt på kvalitetsforbedring. Heri ligger bl.a., at en afgørelse altid skal være velbegrundet, og at modtageren uden besvær skal kunne forstå, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

Ombudsmandens kommentarer til Ankestyrelsens begrundelsespraksis giver i øvrigt Ankestyrelsen anledning til følgende bemærkninger:

For så vidt angår kravet om *henvisning til retsregler* er arbejdet i Ankestyrelsen, som anført i rapporten, tilrettelagt således, at det gennem brug af standardkoncepter sikres, at der henvises til de relevante paragraffer i loven og

bekendtgørelser. Ombudsmanden har desuden konstateret, at der i afgørelserne hyppigt henvises til cirkulærer og vejledninger.Ankestyrelsens arbejdsgange synes således i orden, og de understøttes nu af kvalitetsmålingsprojektet, hvori citering eller vedlæggelse af relevant lovgrundlag indgår som et målepunkt. Herved skærpes opmærksomheden overfor vigtigheden af korrekt og fyldestgørende henvisning til lovgrundlag mv.

For så vidt angår mangelfuld begrundelse som følge af, at *sagsfremstillingen* delvis er erstattet af en henvisning til nævnets afgørelse, uden at afgørelsen er vedlagt, kan det oplyses, at denne fremgangsmåde nu er forladt. Det er nu Ankestyrelsens praksis, at afgørelserne udformes, således at de kan stå alene.

Ombudsmanden har fundet et stort antal sager mangelfuldt begrundede, fordi der manglede *henvisning til/gengivelse af praksis eller henvisning til cirkulærer og vejledninger.*

Ankestyrelsen er enig i, at afgørelserne i mange af de nævnte tilfælde kunne være forbedrede gennem en henvisning til praksis, vejledende udtalelser og lign. Ankestyrelsen vil arbejde på forbedringer på dette punkt i forbindelse med de generelle bestræbelser på en højnelse af kvaliteten.

For så vidt angår henvisning til praksis kan det oplyses, at der i det igangværende arbejde med standardbegrundelser vil blive taget højde for, at der i størst muligt omfang henvises til praksis, således som den bl.a. er kommet til udtryk i Sociale Meddelelser.

Det anføres endelig, at det i fast ombudsmandspraksis er antaget, at der i begrundelsen skal *tages stilling til anbringender* fra parten, hvis parten har tillagt dem væsentlig vægt, og de er relevante.

Ankestyrelsen kan tilslutte sig dette som målsætning og kan oplyse, at det i kvalitetsmålingsprojektet tillægges endog stor betydning, om der i afgørelsen findes en sådan stillingtagen til partens anbringender.

Ombudsmanden nævner en enkelt sag 6, under overskriften undladt begrundelse. Ankestyrelsen kan ikke tilslutte sig, at afgørelsen ikke er begrundet. Afgørelsen var stilet til X Kommune, der havde påklaget Amtsankenævnets afgørelse om kontanthjælp til en ung pige, og Ankestyrelsen finder, at begrundelsen fuldt ud opfylder forvaltningslovens krav.

Derimod må det naturligvis erkendes at være en fejl, som også nævnt ovenfor under bemærkningerne til pkt. A, at hverken den unge pige eller hendes repræsentant fik tilsendt afgørelsen - også selv om afgørelsen næppe kunne have større praktisk betydning for hende, da den vedrørte en periode, før hun fyldte 18 år, og da der ikke skulle ske tilbagebetaling af modtagne ydelser.

Ad pkt. E. Vedr. tavshedspligt (s. 385).

Ombudsmandens bemærkninger vedrørende videregivelse af oplysninger:

Ombudsmanden har fundet, at der i 2 tilfælde uberettiget er *videresendt* akter til henholdsvis speciallæge og Sundhedsministeriet.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Vedr. videresendelse af akter til speciallæge kan det generelt anføres, at det i mange tilfælde er nødvendigt for speciallægen at have mulighed for at gennemlæse alle oplysninger i sagen såsom tidligere undersøgelser/udskrivningskort, arbejdsforhold mv. I disse tilfælde finder Ankestyrelsen, at der er tale om nødvendig videregivelse som et led i sagsbehandlingen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. Der er imidlertid også undersøgelser hos speciallæge, hvor det ikke er nødvendigt at fremsende alle akter. Under alle omstændigheder må der altid foretages en afvejning af hvilke akter, der skal medsendes til speciallægen, og Ankestyrelsen har indskærpet over for alle sagsbehandlere, at en sådan selektiv afvejning skal finde sted, jf. vedlagte kontormeddelelse nr. 3/92.

Ombudsmandens bemærkninger vedrørende indhentelse af oplysninger:

Ombudsmanden har endvidere fundet, at der i et antal sager burde have været indhentet udtrykkeligt samtykke inden *indhentelse* af nye oplysninger.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen fremsender ved modtagelsen af en sag en bekræftelse til pågældende klager/partsrepræsentant. Det fremgår bl.a. af blanketten, at Ankestyrelsen vil indhente nye oplysninger, hvis det bliver nødvendigt, medmindre pågældende har noget imod det. Dette var sket i alle de undersøgte sager.

Ankestyrelsen finder, at dette stiltiende samtykke er i overensstemmelse med forvaltningslovens § 29 og bemærkningerne hertil sammenholdt med ankestyrelseslovens § 8, der giver Ankestyrelsen ret til at "afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige for sagens behandling og afgørelse".

Ankestyrelsen skal herom nærmere henvise til de drøftelser, vi har haft med Ombudsmanden på møde den 12. marts 1991 og til Ombudsmandens bemærkninger s. 124-26 i Rapport om egen drift-projekt angående undersøgelse af 105 erhvervssygdomssager fra Arbejdsskadestyrelsen, hvor det om Arbejdsskadestyrelsens tilsvarende praksis anføres:

"Under hensyn til, at styrelsen har krav på de pågældende oplysninger i henhold til arbejdsskadeforsikringslovens § 20 og derfor kunne indhente dem, uden samtykke fra skadelidte, finder jeg ikke at kunne kritisere denne fremgangsmåde."

Ankestyrelsen finder, at de oplysninger, som der var tale om i de sager, som er trukket frem i den foreløbige rapport om 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse, var omfattet af ankestyrelseslovens § 8, og at udtrykkeligt særskilt samtykke til indhentelsen derfor ikke var nødvendigt.

Ankestyrelsen finder på denne baggrund ikke anledning til at ændre praksis på dette område.

Ad F. Vedr. behandlingstid (s. 390).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden anfører, at hovedparten (89) af sagerne er ekspederet inden for 1 år. Det bemærkes, at der i en del sager har været tale om en forlængelse af sagsbehandlingstiden, men at dette har beroet på grunde, som Ankestyrelsen ikke har været ansvarlig for. Desuden er der tale om 6 sager med meget lang sagsbehandlingstid, hvor Ombudsmanden ikke finder der foreligger forhold, der kan begrunde længden af sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden anfører, at klageren bør have en forklaring om grunden når sagsbehandlingstiden trækker ud.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Som et led i omstruktureringen i Ankestyrelsen sammenholdt med overgangen til fristyrelse har Ankestyrelsen sat sig som mål at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 6 mdr. i 1993 til 3 mdr. i 1996.

Endvidere har Ankestyrelsen iværksat procedurer, der dels skal sikre, at sagsbehandlingstiden gradvis nedsættes, dels sikre at der i tilfælde, hvor den i bekræftelsen anførte sagsbehandlingstid overskrides, sker meddelelse til parten om overskridelsen og baggrunden for denne.

Ad pkt. G. Afgørelsens indhold.

Ombudsmanden er i sin egen drift undersøgelse af 100 principielle sager, også gået ind i en vurdering af afgørelsernes indhold.

6 afgørelser er indholdsmæssigt fundet mangelfulde. Disse er i den rækkefølge, hvori de behandles i rapporten.: sag 9 (s. 397), sag 35 (s. 404), sag 60 (s. 406), sag 13 (s. 427), sag 54 (s. 428), sag 28 (s. 432).

Ad sag 9, (s. 397).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden finder, at det er uholdbart, at Ankestyrelsen i afgørelsen har henvist til, at Y Kommune kunne ændre den lagte behandlingsplan. Ombudsmanden henviser herved bl.a. til, at Ankestyrelsen i en anden sag SM O-65-1986 har antaget, at en kommune bliver refusionspligtig for udgifter til et institutionsophold, som en anden kommune har iværksat, men som den første kommune ud fra sociale og pædagogiske synspunkter burde have afholdt.

Ankestyrelsens bemærkninger:

I afgørelsen i sag 9 blev der lagt vægt på, at X Kommune ikke havde medvirket til sønnens flytning og på, at Y Kommune havde haft tilstrækkelig tid til eventuelt at ændre den lagte behandlingsplan.

Det bemærkes, at der i sagen ikke findes nogen oplysning, der taler for, som antaget af Ombudsmanden ved omtale af samme sag under pkt. H (s. 435), at moderens flytning skyldes forhold i X Kommune. Flytningen synes først og fremmest at være begrundet i, at moderen havde sit arbejde i Y Kommune.

Ankestyrelsen finder ikke, at sag SM 0-65-86, som der er henvist til i rapporten, er parallel til den nu aktuelle sag. I SM 0-65-86 var der tale om, at indehaveren af forældremyndigheden var afgået ved døden, hvorfor kommunen bur-

de havde iværksat nogle foranstaltninger for barnet.

I sag 9 var moderen uden medvirken fra X Kommune selv flyttet til Y Kommune, som så var blevet handle- og betalingskommune for hende og sønnen.

Problemstillingen synes mere at ligne den i SM 0-89-85 omhandlede. I denne sag fandtes A kommune, der havde iværksat hjælpeforanstaltninger overfor en 16-årig pige, fortsat at være refusionspligtig, efter at pigen på eget initiativ havde taget ophold i B kommune. Ankestyrelsen lagde vægt på, at A kommune burde have fortsat de iværksatte hjælpeforanstaltninger overfor pigen indtil hendes 18. år.

Da der set i sammenhæng med afgørelsen i SM 0-89-85 kan rejses tvivl om rigtigheden af sagens udfald, vil SM 0-40-90, hvormed afgørelsen i sag 9 blev offentliggjort, blive kaldt tilbage.

Ankestyrelsen vil antage en lignende sag, der kan fastslå retstilstanden.

Ad sag 35, (s. 404).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden finder, at anden del af afgørelsen – at ægteparrets indrettelse på at kunne opretholde kontanthjælp, selv om de ved deres lange fravær fra landet savnede tilknytning til arbejdsmarkedet, måtte føre til, at kontanthjælpen blev opretholdt – strider imod det almindelige krav om, at tildeling af sociale ydelser forudsætter hjemmel i lov.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Det blev ved afgørelsen lagt til grund, at ansøgeren i efteråret 1989 måtte siges at have været i god tro, da udbetalingen af kontanthjælp ved flere tidligere lejligheder, hvor han havde været på ferie i Tyrkiet, hver gang var blevet genoptaget. Kommunen havde således ikke tidligere stillet spørgsmålstegn ved, om de lange fravær var forenelige med rådighedsforpligtelsen.

Ankestyrelsen fandt derfor ikke, at der var grundlag for – uden at have advaret om det på forhånd – at lade familiens forsørgelsesgrundlag bortfalde ved den aktuelle henvendelse.

Derimod fulgte det af afgørelsens første del, at kommunen ville kunne bringe fremtidige udbetalinger af kontanthjælp til ophør, hvis familien én gang til tog på ferie i Tyrkiet.

Ankestyrelsen finder derfor, at afgørelsen må fastholdes.

Ad sag 60, (s. 406).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden finder, at det er uholdbart, at Ankestyrelsen har anvendt et fiktivt reduktionsbeløb i den foreliggende sag.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen fandt i sin afgørelse, at hjælpen til et ægtepar, hvoraf den ene er studerende, skulle beregnes efter de sædvanlige regler for ægtepar, men således at der ved beregningen skete fradrag for den del af familiens forsørgelsesbehov, som den studerende ægtefælle måtte påtage sig.

I den konkrete situation fandt Ankestyrelsen, at mandens forsørgelsespligt passende ville kunne fastsættes til 3.965 kr. svarende til det af kommunen anvendte vejledende minimumsbeløb, som relaterede sig til den SU-støtte, manden ville have kunnet modtage, såfremt han ikke af formelle grunde havde været afskåret fra at modtage SU-støtte.

Retligt er situationen den, at det af § 40, stk. 3, fremgår, *at* der ikke kan ydes hjælp til personer, der er under uddannelse, *samtidig med, at* det af § 40, stk. 4, fremgår, at reglen i stk. 3 ikke er til hinder for, at der ydes hjælp til en person, hvis ægtefælle er under uddannelse, *at* det af § 37, stk. 2, 1. punktum, fremgår, at kontanthjælpens grundydelse for ægtepar udgør det dobbelte af grundydelse for enlige, og *at* det af § 6 fremgår, at enhver mand og kvinde overfor det offentlige er forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan hjælpen til en ægtefælle til en studerende konkret skal beregnes, og disse situationer må således siges at ligge i et ulovbestemt område.Ankestyrelsen har i en tidligere afgørelse, offentliggjort i SM 0-9-90, som Ombudsmanden også henviser til, fundet, at udmålingen skal foretages som et ægtepar, det vil sige med dobbelt grundbeløb, men at der kan foretages fradrag svarende til det, som den studerende ægtefælle burde bidrage til forsørgelsen med - i den konkrete sag et beløb svarende til, hvad han kunne få som statsgaranteret studielån.

Med hensyn til problemstillingen i sag 60 finder Ankestyrelsen, at der – ligesom i den omtal-

te sag – ud fra forsørgelsesbetragtningen må ske et fradrag i den hjælp, der er beregnet ud fra en ægtefælletakst, og i denne forbindelse findes et *niveau* svarende til SU-støtte at være passende i den konkret sag, uanset at den studerende på grund af ung alder endnu ikke var berettiget til denne støtte.

Ankestyrelsen finder på denne baggrund, at afgørelsen må fastholdes.

Ad sag 13, (s. 427).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden finder Ankestyrelsens afgørelse for korrekt i sit udfald, men baseret på urigtige præmisser.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen må medgive, at præmisserne er mangelfulde og vil udsende en ny SM om sagen.

Ad sag 54, (s. 428).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden indleder sine bemærkninger med, at det ikke klart fremgår af afgørelsen, hvorfor ikke alle afdragene, men kun 150 kr. månedlig skulle eftergives med tilbagevirkende kraft fra 1. juli 1987.

Ombudsmanden finder at Ankestyrelsens afgørelse, hvorefter anmodningen om eftergivelse ikke skulle imødekommes med tilbagevirkende kraft, f.s.v.a. det månedlige beløb på 50 kr., som ansøgeren havde erlagt siden 1985, bygger på en ikke overbevisende antagelse om, at ansøgeren havde betalingsevne for så vidt angår dette beløb.

Ombudsmanden bemærker i den forbindelse, at Ankestyrelsen ikke ses at have undersøgt om A's økonomiske forhold havde ændret sig siden 1985 eller om ansøgeren havde fået orientering om eftergivelsesmulighederne.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Til det sidste bemærkes, at det klart fremgår af sagen, at ansøger ikke var blevet orienteret af kommunen om mulighederne for eftergivelse, men at han havde fået dette at vide af en bekendt, hvilket fik ham til at ansøge om eftergivelse.

Med hensyn til de øvrige spørgsmål bemærkes:

Ved Ankestyrelsens afgørelse forelå oplysninger, journalark for perioden 15. juli 1993 til 24. november 1989, ifølge hvilke fastsættelsen af afdraget til 50 kr. pr. måned fra den 1. december 1985, dels skete på grundlag af en økonomisk vurdering og dels efter aftale med ansøgeren. Ankestyrelsen indhentede herudover i forbindelse med sagens behandling en række oplysninger omkring de nærmere omstændigheder i forbindelse med forhøjelsen af afdragsbeløbet fra 50 til 200 kr., idet dette spørgsmål ikke fandtes tilstrækkeligt oplyst i de foreliggende journalakter.

Herved blev Ankestyrelsen blandt andet opmærksom på, at forhøjelsen af beløbet fra 50 til 200 kr. var sket uden ansøgerens vidende.

Ankestyrelsen fandt ikke grundlag for at kritisere, at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt, d.v.s. pr. 1 juli 1987 overvejede eftergivelse af gælden, eller overvejede at orientere ansøgeren om muligheden herfor. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at ansøgeren ikke på noget tidspunkt undervejs i tilbagebetalingsforløbet med henvisning til ændrede økonomiske forhold havde anmodet om nedsættelse eller eftergivelse.

Det fremgik af sagen, at ansøgeren havde haft uændrede økonomiske forhold i hele perioden siden 1985, og der var heller ikke, hverken fra ansøger selv eller advokaten oplysninger om, at ansøger p.g.a. ændrede økonomiske forhold havde haft manglende betalingsevne.

Derimod fandt Ankestyrelsen, som det fremgår af afgørelsen, at kommunen ikke havde været berettiget til at foretage den ensidige forhøjelse af afdragene fra 50 kr. til 200 kr. om måneden, uden at der har været foretaget en aktuel vurdering af ansøgerens betalingsevne og uden at have drøftet dette med ansøgeren.

Det *principielle spørgsmål* i sagen var, om der altid skal ske eftergivelse med tilbagevirkende kraft i denne type sager, hvor ansøgeren løbende har afdraget på gælden.

Det vil sige, har kommunerne altid pligt til at gå tilbage i tiden for at vurdere, hvornår en eventuel manglende tilbagebetalingsevne har været til stede.

Bestemmelsen om eftergivelse i lovens § 21 blev indsat i forbindelse med revision af restancebestemmelserne. Bestemmelsen blev indsat med henblik på at lette administrationen i de "udsigtsløse" tilfælde, fordi loven ikke indeholder en særskilt forældelsesbestemmelse.

Kommunen skal derfor fremover i højere grad selv være opmærksom på behovet for eftergivelse, forstået på den måde, at der ikke skal holdes liv i en håbløs restance, hvor der ikke er udsigt til at få en tilbagebetalingsordning i stand.

Hensigten med lovændringen har derimod ikke været, at kommunen skulle tage eftergivelsesspørgsmålet op i sager, hvor der finder løbende indbetaling sted. Der skal endvidere fortsat finde et skøn sted i forbindelse med vurderingen af, om ansøgeren har betalingsevne. Og det ses ikke af loven eller forarbejderne at kunne udledes, at kommunen skal foretage dette skøn med tilbagevirkende kraft, hvilket formentlig også ville medføre ganske betydelige administrative problemer for kommunerne.

På denne baggrund fandt Ankestyrelsen ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, kommunen havde foretaget over ansøgerens betalingsevne i forbindelse med tilbagebetaling af de 50 kr. pr. måned, og altså herunder heller ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter eftergivelse først skulle ske fra ansøgningen herom.

Dette er i øvrigt i overensstemmelse med de almindelige principper inden for det sociale område, hvorefter en ansøgt ydelse som hovedregel først bevilges fra ansøgningen.

Ankestyrelsen var altså af den opfattelse, at der skulle noget ganske særligt til, fx. at ansøgerens manglende betalingsevne måtte være helt åbenbar for kommunen, hvis en ansøgning om eftergivelse skulle imødekommes med tilbagevirkende kraft. Dette fandt Ankestyrelsen ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

Ankestyrelsen finder således heller ikke, at kommunen ved ikke at have oplyst ansøgeren om muligheden for eftergivelse, har tilsidesat sin forpligtelse efter bistandsloven til at yde rådgivning og vejledning.

Til sidst bemærkes, at Ombudsmanden synes at overfortolke Ankestyrelsens afgørelse, når det lægges til grund, at Ankestyrelsen har fundet, at betingelserne for eftergivelse var opfyldt 1. juli 1987.

Ankestyrelsen fandt, jf. de ovenfor anførte betragtninger, herunder om tilbagevirkende kraft, at betingelsen for tilbagebetaling pr. 1. juli 1987 kun var opfyldt for så vidt angik beløbet på 150 kr.

Ankestyrelsen fandt således ikke, at der forelå sådanne ganske særlige forhold, at der var grundlag for at ændre kommunens afgørelse om, at der ikke skulle ske tilbagebetaling af en del af de erlagte afdrag, svarende til 50 kr. månedlig.

Ankestyrelsen må således fastholde den trufne afgørelse.

Ad sag 28, (s. 432).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden mener, at afgørelsen er tvivlsom i to henseender:

1. Der synes ikke at være holdepunkter for at antage, at de beløb den pågældende kommune udbetalte, ikke af kommunen var udbetalt som pension.

2. Det er ikke holdbart, når Ankestyrelsen bemærker, at spørgsmålet, om modregning evt. kunne ske i henhold til de almindelige ulovbestemte regler om modregning, henhører under domstolene.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ad 1. Hertil bemærkes, at Ombudsmanden synes at lægge vægt på, hvad kommunen i udbetalingsøjeblikket havde opfattelsen af.

Dette er efter Ankestyrelsens opfattelse ikke et afgørende kriterium for at anse det udbetalte som pension, når man skal vurdere anvendelsen af pensionslovens § 47. Her må det afgørende være, hvad beløbene "teknisk" er.

De kommunale sagsbehandlere måtte nødvendigvis være af den opfattelse, at det var pension, de udbetalte, ellers havde de jo ikke udbetalt beløbet. Som også anført af Socialstyrelsen i en vejledende udtalelse af 22. januar 1990 var der tale om en ren bedragerisituation, hvor fejludbetalingen ikke knytter sig til en *faktisk* pensionsret.

§ 47 er en beskyttelsesregel over for pensionisten, hvor hovedreglen i stk. 1 er, at pensionen altid skal udbetales til denne. Modregningsadgangen i stk. 2 er en undtagelse, idet den er begrænset til pension og boligstøtte. Der er netop hermed tilkendegivet, at der ikke er modregningsadgang for andre ydelser, det offentlige måtte have udbetalt med urette.

Ankestyrelsen må derfor fastholde, at der ikke var tale om udbetaling af pension, og at det derfor var korrekt at stadfæste nævnets afgørelse.

Ad 2. For så vidt angår udsagnet om, at spørgsmålet om, hvorvidt modregning evt. kunne ske i henhold til de almindelige ulovbe-

stemte regler om modregning, henhører under domstolene, er Ankestyrelsen enig i, at der er tale om en uheldig formulering.

Udsagnet burde have været formuleret anderledes, f. eks. således: Der kan ikke foretages modregning i den pågældendes ret til pension, og Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til spørgsmålet om inddrivelse af kommunens krav på anden måde.

Da den kritiserede vending også findes i SM P-1-91, hvori afgørelsen er offentliggjort, og da sagen ikke har væsentlig generel vejledningsværdi, vil SM'en blive trukket tilbage.

Ad H. Vedr. vurderingsgrundlag (s. 434).

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden bemærker, at Ankestyrelsens måde, at præsentere sagens grundlag til ankemøderne er fortræffelig, og at det for de fleste af de undersøgte sager gælder, at oplysningerne i mødeoplægget har været både dækkende og tilstrækkelige til, at der kunne træffes en forsvarlig afgørelse. Ombudsmanden anfører dog, at der er en tendens til indsnævring af vurderingsgrundlaget. Således er oplysninger om retskildefaktorer beskrevet andre steder end i den sociale lovgivning udeladt. Ombudsmanden finder endvidere, at Ankestyrelsen i en del sager burde have tilvejebragt yderligere oplysninger om den sociale lovgivning.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang det fastsættes i lovgivningen, jf. § 1 i lov om Den Sociale Ankestyrelse. Ankestyrelsen er sidste klageinstans i sager efter den sociale lovgivning, og Ankestyrelsens kompetence er fastlagt i de enkelte sociale love og love på andre ministerområder, der benytter Ankestyrelsen som klageinstans. Ankestyrelsens hovedområde er således det sociale område.

Ankestyrelsen er enig med Ombudsmanden i, at det i visse sager kan være nødvendigt at afklare problemstillinger med hensyn til regler uden for Ankestyrelsens område, inden der kan tages stilling til det eller de socialretlige spørgsmål. I sådanne tilfælde må Ankestyrelsen afklare de præjudicielle spørgsmål, evt. ved høring af de relevante myndigheder, og derefter tage stilling til de socialretlige spørgsmål.

Hvis der i grundlaget for en sag indgår afgørelser om forhold udenfor det sociale område truffet af vedkommende kompetente myndighed eller af domstolene, finder Ankestyrelsen som udgangspunkt, at Ankestyrelsen må kunne lægge en sådan afgørelse til grund.

Dette gælder efter Ankestyrelsens opfattelse fx. statsamtets beskikkelse af en ad hoc værge i sag 91. Ankestyrelsen fandt ikke - og finder fortsat ikke – at Ankestyrelsen i sådanne tilfælde bør gå ind i en efterprøvelse af en anden myndigheds afgørelse indenfor dens kompetenceområde udenfor det sociale område, medmindre der i den konkrete sag er forhold, der tyder på, at afgørelsen er urigtig.

I andre typer af sager kan der tages stilling til de socialretlige spørgsmål uafhængigt af eventuelle problemstillinger inden for andre retlige områder.

Ankestyrelsen finder i disse tilfælde, at det normalt må være rigtigst og bedst stemmende med de forudsætninger, der ligger bag afgrænsningen af Ankestyrelsens virksomhed i lovgivningen, at begrænse afgørelsen til de socialretlige spørgsmål og henvise andre spørgsmål til den relevante anden myndighed eller til domstolene.Dette gælder efter Ankestyrelsens opfattelse som udgangspunkt fx. spørgsmålet om, hvorvidt en refusionspligt for en kommune overfor en anden kommune består efter andre regler end bistandslovens § 11 i "opholdskommunesager".

Ad I. Den Sociale Ankestyrelses kompetence.

Ombudsmandens bemærkninger:

Ombudsmanden har vurderet, hvorvidt Ankestyrelsen med rette har optaget de 100 sager til behandling, d.v.s. om de *var* principielle, og finder at dette er tilfældet i langt hovedparten af sagerne.

For enkelte sagers vedkommende finder Ombudsmanden, at der overvejende var tale om konkrete afgørelser og med hensyn til én sag – sag 57 – anføres det, at der var tale om, at Ankestyrelsen optog sagen til behandling, fordi en organisation udtrykte ønske om det.

Som grundlag for vurderingen behandler Ombudsmanden spørgsmålet om afgrænsning af begrebet "principiel betydning" og anfører herom bl.a., 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. Ombudsmanden anfører herefter, at det ved gennemgangen af sagerne er lagt til grund, at udtrykket "principiel betydning" skal forstås bredt og har samtidig lagt til grund, at ankebestemmelsen ikke udgør en begrænsning for Ankestyrelsens prøvelse af de sager, der bliver optaget til realitetsbehandling. Ankestyrelsen kan således foretage en fuldstændig efterprøvelse af de optagne sager. Den afsluttende afgørelse kan således træffes på et andet grundlag end det, der gav anledning til sagens optagelse. Den omstændighed, at sagen ændrer karakter, er således ikke ensbetydende med, at sagen ikke ved sagens start havde principiel betydning.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsens fortolkning af udtrykket "principiel" har udviklet sig fra begyndelsen, det vil sige fra ankebegrænsningens indførelse i 1983, fra en ret snæver fortolkning i en stadig videre retning, hvilket betyder at Ankestyrelsen nu helt kan tilslutte sig Ombudsmandens brede forståelse af begrebet "principiel betydning". Ankestyrelsen skal yderligere pege på, at det med den øgede udlægning af afgørelseskompetence til kommunerne, bliver tilsvarende vigtigt, at Ankestyrelsen kan koordinere praksis på landsplan gennem optagelse af sager til principiel behandling med en "rummelig" forståelse af begrebet "principiel".

Særligt med hensyn til Ombudsmandens bemærkninger om sag 57 skal Ankestyrelsen bemærke, at der ikke – som man kunne få indtryk af ud fra Ombudsmandens omtale af sagen side 441 – er tale om, at en organisation (Kommunernes Landsforening) henvendte sig til Ankestyrelsen om den konkrete sag, men om, at den kommune, som havde anmodet om principiel behandling vedlagde en udtalelse fra Kommunernes Landsforening om foreningens bidrag ved forarbejdet til en ny bekendtgørelse om hjælpemidler efter bistandslovens § 58.

Ankestyrelsen besluttede på grundlag heraf og efter udtalelsen fra Socialstyrelsen om fortolkningen af den nye bekendtgørelse at optage sagen til principiel behandling, da der skønnedes at være tvivl om anvendelsen af de nye regler. Der var således ikke tale om, at Ankestyrelsen gav efter for et ønske fra en organisation, men om, at en sag, der ved første forelæggelse ikke syntes at række ud over en helt konkret problemstilling, viste sig at kunne antages til afklaring af fortolkningstvivl med hensyn til nye regler."

Den Sociale Ankestyrelse
Enhed 2, j.nr. L4-93
Den 16. februar 1993

Kontormeddelelse nr. 2/1993

OM

PARTSHØRING

1. Denne kontormeddelelse er en opfølgning af kontormeddelelse nr. 11/86, som blev udsendt, da forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen trådte i kraft. Der er heri kort redegjort for, hvilke ændringer de nævnte love medførte i arbejdsgange, blanketter m.v. i Ankestyrelsen. Nærværende kontormeddelelse erstatter og uddyber den del af den gamle kontormeddelelse, der vedrører forvaltningslovens regler om partshøring.

2. Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har myndigheden pligt til at gøre en part bekendt med oplysninger vedrørende sagens *faktiske omstændigheder*, som parten ikke antages at være bekendt med, samt give parten mulighed for at udtale sig herom, inden der træffes afgørelse i sagen.

Forpligtelsen gælder efter forvaltningsloven kun for *nye* oplysninger, der er til *ugunst for parten* og er af *væsentlig betydning* for sagens afgørelse.

Alle typer oplysninger kan sendes til partshøring, dog medfører reglerne for partshøring ikke, at de retlige regler for partens adgang til aktindsigt udvides. Interne arbejdsdokumenter, som fx. mødereferater, der indeholder vurderinger, og lægekonsulentrapporter er således ikke omfattet, jf. forvaltningslovens § 12.

3. Hvilke dokumenter skal sendes til partshøring?

Alle oplysninger, som er til ugunst for klager og af væsentlig betydning for sagens udfald, skal altid sendes til partshøring. Ved tvivl er udgangspunktet, at der hellere skal sendes for meget end for lidt. Se dog nedenfor under 4. om arbejdsgiverens begrænsede partsbeføjelser.

Følgende dokumenter skal som udgangspunkt *altid* sendes til høring:

- Klagen fra den anden part 1)
- Speciallægeerklæringer.
- Journalmateriale fra Arbejdsmedicinsk Klinik.
- Udtalelser fra Retslægerådet.
- Udtalelser fra offentlige myndigheder om den konkrets sag.
- Alle oplysninger fra arbejdsgiver.

4. Hvem er omfattet af partshøringspligten?

- Den sagen vedrører/dennes repræsentant 2)
- Forsikringsselskabet/selvforsikret arbejdsgiver
- Arbejdsgiveren, kun for så vidt angår en anke om anerkendelsen 3)

5. Denne kontormeddelelse suppleres senere af en vejledning om kommunernes partsbeføjelser.

6. Der er udarbejdet en standardblanket til partshøringen med en frist for bemærkninger på 14 dage. Fristen kan ændres individuelt efter behov.

---

[1]) Kopi af anken sendes altid til den anden part i forbindelse med bekræftelsen, jf vejledningen til ekspedition af ankebekræftelsen.

[2]) Partshøring foretages over for partsrepræsentanten, når der foreligger fuldmagt, jf. vejledningen til ekspedition af partshøringsbrevet. Det overvejes, at lade dette gælde i alle tilfælde, hvor der optræder en partsrepræsentant, jf. forvaltningslovens § 8.
Optræder der i en sag flere repræsentanter, spørges parten om, hvem der skal brevveksles med.

[3]) Arbejdsgiveren har ret til at se de oplysninger, der vedrører virksomhedens forhold, og kun disse oplysninger. Denne kontormeddelelse følges senere op med en kontormeddelelse om arbejdsgiverens rettigheder m.v.

V. Supplerende oplysninger vedrørende sager omtalt i tidligere beretninger

(De ved de enkelte sager anførte numre refererer til beretningen for det pågældende år)

A. Beretningen for året 1987

20-1. *Lønreduktion ved nyt arbejde efter stillingsnedlæggelse med efterløn. (J. nr. 1985-822-70; beretn. 1987, s. 206-209).*

Med gennemførelsen af lov nr. 382 af 6. juni 1991 om ændring af tjenestemandsloven (ændring af § 32) blev der fastsat nye regler om udbetaling af rådighedsløn ved stillingsnedlæggelse. Der blev endvidere fastsat regler om, at rådighedslønnen midlertidigt standses helt eller delvist, hvis den tidligere tjenestemand ansættes f.eks. inden for tjenestemandspensionslovens område på andre vilkår end tjenestemandsvilkår.

Jeg foretog herefter ikke videre i sagen.

B. Beretningen for året 1988

9-1. *Begrundelse ved indkaldelse til orienterende køreprøve. (J. nr. 1988-928-611; beretn. 1988, s. 88-89).*

Med skrivelse af 9. december 1991 fremsendte Justitsministeriet til min orientering bl.a. en kopi af en ændret blanket til brug ved indkaldelse til orienterende køreprøve i forbindelse med betinget frakendelse af førerretten.

I blanketten var bl.a. fortrykt følgende tekst:

"I anledning af, at De ved ... dom af ... i medfør af færdselslovens § 126 stk. .... er blevet frakendt førerretten betinget, skal De i henhold til færdselslovens § 60 stk. 3, jfr. Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 605 af 12. september 1986 om kørekort, § 30, aflægge og bestå en orienterende køreprøve inden (dato) ...

De anmodes derfor om at give møde her i kontoret (dato) ..."

På blankettens bagside var aftrykt bestemmelserne i færdselslovens § 60, stk. 3-4, og § 30 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 605 af 12. september 1986 om kørekort.

Jeg foretog herefter ikke videre i sagen.

17-3. *Inspektion på Rigshospitalets psykiatriske afdeling O. (J. nr. 1987-1626-618; beretn. 1988, s. 201, og beretn. 1989, s. 316).*

I. Indledning:

Den 11. august 1992 aflagde jeg sammen med to af mine medarbejdere et nyt besøg på Rigshospitalet og Psykiatrisk Afdeling O. I forlængelse af mit inspektionsbesøg den 14. december 1987 (omtalt i FOB 1988, s. 201 ff og FOB 1989, s. 316) meddelte Sundhedsministeriet mig den 20. april 1989, at en arbejdsgruppe på Rigshospitalet havde afgivet en redegørelse. Der var nu truffet beslutning om at iværksætte en række initiativer til forbedring af patienternes forhold. Direktionen på Rigshospitalet havde endvidere besluttet at gennemføre et nærmere angivet forslag til forbedring af afdelingens fysiske rammer. De nødvendige ombygninger som følge af det samlede forslag skønnedes at kunne gennemføres i løbet af et år fra detailplanlægningens beslutning, og man forventede, at udgifterne ville beløbe sig til ca. 5 mio. kr. Sundhedsministeriet oplyste videre, at Rigshospitalets direktion og afdelingsledelsen på afdeling O var i færd med at gennemgå og planlægge konsekvenserne af de omtalte ændringer/ombygninger i henseende til personalenormering og arbejdstilrettelæggelse.

Den 24. maj 1989 tog jeg det oplyste til efterretning og meddelte, at jeg ville afvente de af Sundhedsministeriet lovede fortsatte orienteringer om ombygningen og resultatet af den igangværende planlægning af de normeringsmæssige og arbejdstilrettelæggelsesmæssige konsekvenser.

Den 2. maj 1991 skrev Sundhedsministeriet til mig og oplyste, at Rigshospitalet allerede havde gennemført visse omlægninger til forbedring af patienternes forhold. Om ombygningen nævnte Sundhedsministeriet, at der var udarbejdet et aktstykke til Finansudvalget, og at sengestuerne på Afsnit 6121 og 6122 (afdeling O's lukkede afsnit) skulle ændres til en- og

tosengsstuer. Der ville blive oprettet flere aktivitetsrum for patienterne. Rigshospitalet ville udarbejde en detailplanlægning, så snart Finansudvalgets godkendelse forelå. Man forventede, at der fra godkendelsesdatoen ville gå godt et år, inden ombygningerne var færdige.

Finansudvalget tiltrådte aktstykket den 19. juni 1991.

Den 24. september 1991 bad jeg om yderligere underretning om det nærmere tidspunkt for færdiggørelsen af byggearbejdet, idet jeg til den tid ville foretage en opfølgende inspektion af afdeling O.

Den 17. juli 1992 skrev jeg til Rigshospitalet og foreslog et program for denne opfølgende inspektion. Jeg tilkendegav samtidigt, at jeg ønskede at følge besøget op på et senere tidspunkt, når ombygningen var færdig.

Rigshospitalet sendte mig den 20. juli 1992 en kort redegørelse for byggesagens stade, vedlagt forskellige oversigtstegninger: Efter Finansudvalgets godkendelse den 19. juni 1991 af aktstykke nr. 269 udarbejdede Rigshospitalet gennem et rådgivende arkitekt- og ingeniørfirma et detailprojekt med henblik på udbud af projektet i offentlig licitation. Licitationen blev afholdt den 26. maj 1992, og i juli 1992 indgik Rigshospitalet kontrakt om gennemførelse af byggearbejdet i perioden august 1992 til oktober 1993. Arbejdet er opdelt i to faser – 1. fase forventes afsluttet i januar 1993 og 2. fase i oktober/november 1993. På grund af ombygningen skulle de åbne afsnit og Krise- og Katastrofepsykiatrisk Center (den tidligere militærpsykiatriske afdeling) midlertidigt flytte ud af afdeling O's bygninger. Flytningen til Centralkompleksets 11. etage fandt sted i begyndelsen af juli 1992. Andre interne flytninger i byggeperioden var forudset.

II. Besøgets forløb:

A: Møder

Besøget blev indledt og afsluttet med et møde, hvor Rigshospitalets direktør, Chr. Nissen, lægelig direktør Buchardt Hansen, overlæge Tom Bolwig, kontorchef i Sundhedsministeriet, Jens Bech, oversygeplejerske Merete Baatrup, mine medarbejdere og jeg selv deltog. Der var endvidere indkaldt til et ekstraordinært samarbejdsudvalgsmøde, hvor jeg bl.a. havde lejlighed til at diskutere opfølgningen af min redegørelse fra 1988, og afdelingens erfaringer med den nye psykiatrilov. Mine medarbejdere havde senere lejlighed til at gennemgå afdeling O's tvangsprotokol og fire journaler. Under den efterfølgende rundvisning på afdeling O og Centralkompleksets 11. etage traf jeg aftaler om samtaler i den følgende uge med patienter.

Under de indledende og afsluttende møder redegjorde jeg for mine grunde til at besøge afdeling O og Rigshospitalet nu. Dels havde jeg på et tidligere tidspunkt meddelt, at jeg ønskede at foretage en opfølgende inspektion, dels havde jeg konstateret, at ombygningen ikke var færdig eller påbegyndt. Rigshospitalet og Sundhedsministeriet oplyste herefter, at Rigshospitalet i 1988 påbegyndte et projekt i to faser. Første fase alene var projekteret til 25 mio. kr. Projektet blev standset, hvorefter der gik en tid, før man genoptog arbejdet med et nyt projekt. Finansudvalget tiltrådte den 19. juni 1991 aktstykke nr. 269, der gav Sundhedsministeriet grundlag for at anvende 13,2 mio. kr. til bygningsmæssige moderniseringer og forbedringer.

Spørgsmålet om personale blev berørt. De egentlige forhandlinger mellem Rigshospitalets direktion og afdeling O om afdelingens ressourcer efter moderniseringen var ikke begyndt. Rigshospitalet oplyste, at ombygningen i sig selv forøgede behovet for ressourcer - flere, adskilte afdelinger medførte i sig selv et ekstra behov for personale. Afdelingen vil, som Rigshospitalets øvrige afdelinger, få tildelt en samlet bevilling, som afdelingen så selv må fordele på de enkelte aktiviteter.

Der etableres i overensstemmelse med afdeling O's ønske en demensafdeling, og det tidligere militærpsykiatriske hospital flyttes ud fra afdeling O.

Indsatsen for at kunne tilbyde patienterne beskæftigelse m.v. er forøget. Normeringen til ergoterapien er sat ned med 18½ time + den almindelige arbejdstidsnedsættelse, men der anvendes væsentligt flere timer til den direkte kontakt med patienterne.

Angående sikkerheden oplyste Rigshospitalet, at forskellene på de enkelte afsnit havde resulteret i forskellige sikkerhedsregler, hvoraf jeg fik udleveret to sæt (et for afsnit 6221 og et for afsnit 6211).Om tidsplanen for den igangværende ombygning oplyste Rigshospitalet, at man regnede med at have overstået 1. fase i forårét 1993. 2. fase forventes afsluttet til december 1993. Jeg bad om underretning i maj/juni

og december 1993 om, hvorvidt tidsplanen var overholdt.

Rigshospitalet oplyste endvidere, at der til december 1992 ville blive oprettet en distriktspsykiatrisk afdeling i Møllegade (De Gamles By). Man regnede med, at centret skulle normeres med 15 årsværk – den sædvanlige normering for tilsvarende centre andre steder i landet er 20 årsværk. Der ville opstå en merindlæggelseseffekt i det første par år, men afdelingen håbede på, at en indgået aftale med Københavns Kommune ville absorbere disse merindlæggelser. Afdelingen ville sikre en personalemæssig udveksling imellem afdelingen og den nye distriktspsykiatri.

Jeg meddelte, at jeg ville aflægge den nye distriktspsykiatri et besøg om et år.

B: Rundgang

Forud for besøget modtog jeg fra Rigshospitalet et sæt bygningstegninger. Det fremgik heraf, at den særlige demensafdeling bliver placeret på 1. sal. Jeg forstod, at udgangen til haven på nuværende tidspunkt er tænkt at skulle ske gennem hovedindgangen på bygningens forside, eller ved hjælp af en udvendig spindeltrappe. Det blev oplyst, at der ikke i projektet var afsat penge til en anden løsning – f.eks. en elevator/hejs eller lignende. En sådan løsning var anslået til 1 mio. kr. Jeg bemærkede som min umiddelbare reaktion, at en udvendig spindeltrappe nok var en dårlig løsning for netop et demensafsnit.

Under gennemgangen af den sexologiske kliniks tidligere lokaler blev der udtrykt et ønske fra afdelingen om at oprette et daghospital i disse lokaler og om øget ambulantbehandling. Ambulantbehandlingen var faldet med 40-45 %, et fald, som afdelingen ikke var tilfreds med.

Som omtalt i redegørelsen fra 1988 havde afdeling O fire senge i modtagelsen. Disse senge var af sparehensyn blevet sløjfet. Der er imidlertid stadig tre senge i modtagelsen, hvor patienter kan overnatte og blive vurderet næste dag med henblik på, om de kan gå hjem eller har brug for fortsat behandling. Disse tre senge indgår imidlertid nu i afdelingens almindelige normering, således at en overnatning – i modsætning til tidligere – repræsenterer og registreres som en indlæggelse.

Et daghospital ville efter afdelingens opfattelse være en naturlig aflastning af afdeling O til at lette udslusningen af patienter fra de lukkede afsnit via de åbne afsnit; andre psykiatriske hospitaler har da også et daghospital. Ønsket om et daghospital kunne ses i sammenhæng med behovet for samarbejde og fordelingen af ressourcer imellem Københavns Kommunes hospitaler og Rigshospitalet.

Om den før omtalte aftale imellem Rigshospitalet og Københavns Kommunes Sundhedsdirektorat oplyste afdelingsledelsen efterfølgende i brev til mig af 17. september 1992, at en registreret lidt lavere belægningsprocent i 1992 måtte ses som udtryk for, "at der er indgået en aftale mellem Rigshospitalets Direktion og Københavns Kommunes Sundhedsdirektoratet om, at Sct. Hans Hospital modtager patienter fra lokalregionen, når der i afdelingen er 47 af disse, idet Københavns Kommune kun betaler Rigshospitalet for 47 sengepladser. Såfremt denne aftale kan holdes, ser vi i afdelingsledelsen frem til, at forholdene for de indlagte bliver forbedret ganske betydeligt. De kommende måneder vil vise, om aftalen er gennemførlig, hvad vi naturligvis håber på."

Jeg bad Rigshospitalet underrette mig om et år om effekten af den indgåede aftale og udviklingen i belægningsprocenten.

Den 5. januar 1993 oplyste Rigshospitalet mig om, at den planlagte spindeltrappe i haven ville blive erstattet med en elevator. Patienterne fra demensafdelingen på 1. sal får hermed bedre adgangsforhold til haveanlægget. Rigshospitalet oplyste endvidere, at merudgiften til elevatoren kunne finansieres ved besparelser på andre konti. Udgiften kunne på denne måde holdes inden for den givne bevilling.

Den 28. april 1993 meddelte Rigshospitalet mig, at det planlagte tidspunkt for ombygningens endelige færdiggørelse forventedes at kunne holdes.

C. Beretningen for året 1990

9-9. *Inspektion af Statsfængslet i Horsens. (J. nr. 1990-1505-615; beretn. 1990, s. 129-144, jf. beretn. 1991, s. 286-297).*

Under henvisning til min skrivelse af 8. maj 1992 anførte Direktoratet for Kriminalforsorgen i skrivelse af 3. juni 1992 til mig blandt andet følgende:

"...

ad pkt. 5. Besøgsafdelingen.

Statsfængslet i Horsens har ved skrivelse af 28. april 1992 til direktoratet forelagt et projektforslag til indretning af 2 besøgslejligheder, idet anstalten har anmodet dels om godkendelse af projektets gennemførelse, dels om tildeling af en særbevilling på ca. 180.000 kr.

Dette beløb udgør efter anstaltens overslag de samlede udgifter til projektet, og anstalten finder ikke at kunne afholde udgiften af egen rådighedsbevilling.

Direktoratet har den 27. maj 1992 godkendt projektet, men har samtidig måtte meddele anstalten, at man ikke har økonomisk mulighed for at stille den ansøgte særbevilling til rådighed.

Såfremt der senere måtte vise sig økonomisk mulighed for at gennemføre projektet vil De blive underrettet herfra.

ad pkt. 9. De særligt sikrede celler.

Statsfængslet i Horsens har oplyst, at man fortsat arbejder med spørgsmålet om ændring af brandinstruksen.

Direktoratet kan oplyse, at der ikke for tiden findes indsatte i de særligt sikrede celler, hverken i Statsfængslet i Horsens eller andre steder i landet.

ad pkt. 15 b. Anvendelse af håndjern.

Den ændrede rapportblanket er under trykning. I forbindelse med udsendelse af den nye blanket vil det blive indskærpet, at der skal anføres en udførlig begrundelse for anvendelsen af håndjern.

..."

I tilslutning hertil anførte Direktoratet for Kriminalforsorgen i skrivelse af 29. oktober 1992 til mig blandt andet følgende:

"...

Ad pkt. 15. b. Anvendelse af håndjern.

Til orientering vedlægges en kopi af den ændrede rapportblanket samt af direktoratets skrivelse af 30. juli 1992, hvormed rapportblanketterne blev sendt til Kriminalforsorgens anstalter og arrestinspektører.

..."

Endelig anførte Direktoratet for Kriminalforsorgen i tilslutning til den tidligere brevveksling følgende i skrivelse af 30. april 1993 til mig:

"...

Ad punkt 9. De særligt sikrede celler.

Direktoratet har fortsat ikke modtaget en brandinstruks fra Statsfængslet i Horsens, der er rykket herfor senest den 21. april 1993.

Ad punkt 15 d. Sikringscelleanbringelse.

I skrivelse af 8. maj 1992 om opfølgning af Deres inspektion af Statsfængslet i Horsens har De sammenholdt rapporterne vedrørende 25 sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Horsens i perioden 25. oktober 1989 til 25. oktober 1990 med 12 rapporter vedrørende sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Vridsløselille i perioden fra 1. maj 1991 til 1. november 1991. De har sammenlignet anvendelsen af fiksering, anbringelsens varighed, magtanvendelse i forbindelse med anbringelsen og årsagen til anbringelsen. Denne gennemgang har vist, at det samlede billede vedrørende anvendelse af sikringscelle i henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille i betydelig grad afviger fra hinanden. De har herved lagt til

grund, at Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille med hensyn til arten af de indsattes kriminalitet, de indsattes straflængde og lignende må antages at være sammenlignelige.

De har anmodet direktoratet om at være opmærksom på de forhold, De har anført i Deres skrivelse i forbindelse med gennemgang af de rapporter vedrørende sikringscelleanbringelse med fiksering, som direktoratet har anmodet de lukkede anstalter om særskilt at indberette for perioden 1. januar 1992 til 30. juni 1992. Ved denne beslutning har De tillagt det betydelig vægt, at, "de problemer, der måtte være vedrørende anvendelse af sikringscelle, magt og fiksering i Statsfængslet i Horsens, synes at være af en sådan karakter, at en afhjælpning i høj grad kun kan ske ved oplysning og uddannelse af anstaltens personale".

I den anledning anmodede direktoratet Statsfængslet i Horsens om en udtalelse. Direktoratet anmodede samtidig Statsfængslet i Vridsløselille om en redegørelse for statsfængslets praksis på området.

Direktoratet modtog herefter skrivelser af 6. juli 1992 med bilag samt 9. juli 1992 fra henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille. Med skrivelse af 29. oktober 1992 sendte direktoratet Dem kopi af disse skrivelser med bilag.

Sammenligning af klientellet i henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille.

I sin udtalelse af 6. juli 1992 har Statsfængslet i Horsens erklæret sig uenig med Dem i, at belægget i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille med hensyn til arten af de indsattes kriminalitet, de indsattes straflængde og lignende må antages at være (direkte) sammenligneligt. Statsfængslet støtter dette på udgangsstatistikkerne, hvoraf fremgår, at der i Statsfængslet i Vridsløselille afvikles betydeligt flere uledsagede udgange end i Statsfængslet i Horsens. Disse tal tyder efter statsfængslets opfattelse på, at der i Statsfængslet i Vridsløselille befinder sig et antal indsatte, som kunne være flyttet til åben anstalt, men som formentlig på grund af, at dette ville betyde afsoning i Jylland, frivilligt har valgt at forblive i Statsfængslet i Vridsløselille, eller er udeblevet fra udgang fra åbne anstalter med henblik på at blive flyttet (tilbage) til Statsfængslet i Vridsløselille af hensyn til kontakten med familien. Der henvises nærmere til statsfængslets skrivelse med bilag.

Statsfængslet i Vridsløselille har i en skrivelse af 4. september 1992, som direktoratet tidligere har sendt Dem en kopi af, anført, at anstalten ikke har grund til at antage, at der er forskel i klientellet i henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille.

Der er ingen væsentlig forskel på anmeldelserne af de indsatte til henholdsvis Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Horsens med hensyn til straflængde og kriminalitetens art, jf. vedlagte kopi af oversigt over anmeldelserne til de 2 fængsler i 1991. Anmeldelsespraksis kan således ikke begrunde forskelle i klientellet. Direktoratet finder imidlertid ikke at kunne afvise, at der – som anført af Statsfængslet i Horsens – i Statsfængslet i Vridsløselille befinder sig nogle indsatte, som kunne være i et åbent fængsel, men som af de af Statsfængslet i Horsens anførte grunde ikke ønsker overførsel hertil. Direktoratet finder på denne baggrund at kunne lægge til grund, at der kan være en vis forskel i klientellet i henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille, men dette forhold kan efter direktoratets opfattelse ikke i sig selv begrunde forskellen i de to anstalter med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb.

Der henvises i øvrigt til den tidligere fremsendte kopi af direktoratets skrivelse af 23. april 1993 til foreningen KRIM. (Deres sag j.nr. 1991-1102-615).

Sikringscelleanbringelse i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille.

Med henblik på en nærmere sammenligning af sikringscelleanbringelserne i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille har direktoratet udarbejdet statistisk materiale for perioden 3. kvartal 1988, hvor direktoratet begyndte at registrere sikringscelleanbringelser på EDB med angivelse af den præcise varighed af de enkelte anbringelser, til og med 4. kvartal 1992. Kopi af det statistiske materiale vedlægges. Direktoratet har ved sammenligningen nedenfor fundet anledning til også at inddrage Statsfængslet i Nyborg, da denne anstalt med hensyn til størrelse og klientel må antages at være mere direkte sammenlignelig med Stats-

fængslet i Horsens end Statsfængslet i Vridsløselille.

Antal sikringscelleanbringelser.

I hele perioden 3. kvartal 1988 til og med 4. kvartal 1992 havde Statsfængslet i Horsens i alt 86 sikringscelleanbringelser svarende til 34 anbringelser pr. 100.000 fangedage. Statsfængslet i Vridsløselille havde i perioden 108 sikringscelleanbringelser svarende til 32 anbringelser pr. 100.000 fangedage. Statsfængslet i Horsens ses således ikke at have anvendt sikringscelleanbringelse væsentligt hyppigere end Statsfængslet i Vridsløselille, når der korrigeres for anstalternes størrelse. Derimod har Statsfængslet i Nyborg haft færre sikringscelleanbringelser end de øvrige to anstalter. (61 svarende til 24 anbringelser pr. 100.000 fangedage). Hvis der ses bort fra 1991, hvor Statsfængslet i Nyborg havde meget få sikringscelleanbringelser, er forskellen mellem statsfængslet i Nyborg og de 2 andre anstalter dog ikke så stor.

Antallet af sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Horsens er faldet i 1992 i forhold til 1991 (fra 19 til 11), mens der i Statsfængslet i Vridsløselille er sket en stigning fra 1991 til 1992 (fra 16 til 21). Statsfængslet i Nyborg har ligeledes haft en stigning fra 5 til 9.

Anbringelsens varighed.

Den gennemsnitlige varighed af sikringscelleanbringelserne har i perioden været betydeligt lavere i Statsfængslet i Horsens end i Statsfængslet i Vridsløselille – og i Statsfængslet i Nyborg. I perioden 1988 til 1992 var den gennemsnitlige varighed således i Statsfængslet i Horsens mellem 3,8 timer og 6,8 timer. I Statsfængslet i Vridsløselille var den gennemsnitlige varighed mellem 8,8 og 17,7 timer. I Statsfængslet i Nyborg var den gennemsnitlige varighed mellem 8,0 og 16,0 timer.

Når Statsfængslet i Horsens gennemsnitlig ligger lavere med hensyn til varigheden af sikringscelleanbringelserne har det formentlig blandt andet sammenhæng med, at observationscellen i Statsfængslet i Horsens er placeret umiddelbart over for sikringscellen. Efter statsfængslets praksis anbringes en indsat i observationscellen, hvis en egentlig sikringscelleanbringelse ikke skønnes absolut påkrævet. Statsfængslet i Vridsløselille anvender, som oplyst i statsfængslets udtalelse af 9. juli 1992, ikke observationscelle. I Statsfængslet i Nyborg er observationscellen placeret langt fra sikringscellerne.

Det tilføjes, at hele spørgsmålet om anvendelse af sikringsceller og observationsceller i Kriminalforsorgens institutioner for tiden overvejes i direktoratet på grundlag af indstilling af november 1992 fra en arbejdsgruppe. Indstillingen er tidligere sendt til Dem (Deres sag j.nr. 1990-1091-615). Direktoratet vil til sin tid orientere Dem om resultatet af overvejelserne.

Årsag til anbringelsen.

Med hensyn til årsagen til sikringscelleanbringelserne har De - i lyset af at personalet (ihvertfald typisk) er den indsatte talmæssigt overlegne – umiddelbart fundet det påfaldende, at der i 18 ud af de 25 sager, som De har gennemgået for perioden 25. oktober 1989 til 25. oktober 1990 er sket sikringscelleanbringelse for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand. De har i den forbindelse bemærket, at "omtanke og besindighed hos det implicerede personale netop i disse situationer (vil) være af væsentlig betydning for, om en tilspidset situation kan løses i mindelighed, eller om udgangen på situationen må blive en sikringscelleanbringelse".

Statsfængslet i Horsens har i sin udtalelse af 6. juli 1992 udtalt, at anstalten er enig med Dem i, at de ansatte, som har kompetence til at beslutte sikringscelleanbringelse, magtanvendelse og fiksering, "optræder med omtanke og besindighed og hele tiden er sig bevidste, at disse midler er et særdeles alvorligt indgreb over for den indsatte". Det hedder videre i statsfængslets skrivelse:

"Netop i erkendelse af, at omtanke og besindighed er vigtige egenskaber hos personalet, er hovedformålet med den grunduddannelse, der gennemføres for det uniformerede personale, at de har tilegnet sig den viden, de færdigheder og de holdninger, der er nødvendige for at de selvstændigt og i samarbejde med andre kan udføre opsyns- og kontrolopgaver, service- og behandlingsopgaver samt forskellige opgaver i tilknytning til de ovennævnte hovedopgaver.

Et vigtigt led i uddannelsen omkring service- og behandlingsopgaver er forebyggelse og medvirken ved løsningen af konfliktsituationer. En stor del af det ved Statsfængslet i Hor-

sens tjenestegørende personale har gennemgået denne uddannelse. Til orientering vedlægger jeg som bilag 3 fotokopier af LÆSEPLANER FOR ADFÆRDSFAG, KG1-5, hvoraf det nærmere fremgår, hvad der er formålet med undervisningen og hvorledes undervisningen er lagt til rette.

Men selv om personalet gennem grunduddannelsen har tilegnet sig den viden, de færdigheder og de holdninger, der er nødvendige for at man selvstændigt og i samarbejde kan udføre sine opgaver, vil man ikke kunne undgå at der opstår konfliktsituationer, som kun kan løses ved en indskriden fra personalets side.

Med det udstrakte fællesskab, der er tale om i de lukkede fængsler, og med det meget forskelligartede – med hensyn til alder, straflængde, kriminalitetsart og forstraffe – klientel, der befinder sig for eksempel i Statsfængslet i Horsens, vil der forekomme situationer, der er så tilspidsede, at det kan være nødvendigt at anvende sikringsmidler over for de indsatte. . . ."

Statsfængslet har videre redegjort for forarbejderne til direktoratets fastsættelse af retningslinier for anvendelse af sikringsmidler. Der henvises nærmere til statsfængslets skrivelse herom.

Statsfængslet i Horsens har yderligere vedlagt statistisk materiale vedrørende antallet af sikringscelleanbringelser i de lukkede anstalter. Under henvisning til, at der generelt ikke ses at være tale om "væsentlige afvigelser de lukkede anstalter imellem. . . . . ." samt til det i skrivelsen anførte om sammenligningen af klientellet i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille er der efter statsfængslets opfattelse "ikke grundlag for at antage, at personalet ved Statsfængslet i Horsens skulle være ubekendt med de grundlæggende betingelser for anvendelse af sikringscelle".

Anstalten har ligeledes afvist, at "de problemer der måtte være vedrørende anvendelse af sikringscelle, magt og fiksering i Statsfængslet i Horsens synes at være af en sådan karakter, at en afhjælpning i høj grad kun kan ske ved oplysning og uddannelse af anstaltens personale" (Deres skrivelse af 8. maj 1992 side 23).

Statsfængslet i Vridsløselille har i sin udtalelse af 9. juli 1992 anført, at anstalten ikke er i stand til at give nogen forklaring på den tilsyneladende forskel i begrundelsen for anvendelsen af sikringscelle.

Det statistiske materiale indeholder ikke oplysninger om årsagen til de enkelte sikringscelleanbringelser, men oplysninger herom fremgår af rapporterne. Direktoratet har gennemgået rapporterne for perioden 1. januar 1991 – 31. december 1992. Heraf fremgår, at sikringscelleanbringelserne i Statsfængslet i Horsens i 26 ud af i alt 30 tilfælde var sket for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand. I 5 af disse tilfælde var der tillige tale om at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. Kun 4 anbringelser skete udelukkende for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

I Statsfængslet i Vridsløselille skete 10 ud af 37 tilfælde for at afværge truende vold og/eller betvinge modstand. I 4 af disse tilfælde var der tillige tale om at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. I 27 tilfælde var der alene tale om at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

I Statsfængslet i Nyborg skete 4 ud af i alt 14 anbringelser for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand. I et af disse tilfælde var der tillige tale om at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. 10 anbringelser skete udelukkende for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

Der er således tale om en væsentlig forskel mellem på den ene side Statsfængslet i Horsens og på den anden side Statsfængslet i Nyborg og Statsfængslet i Vridsløselille med hensyn til årsagen til anbringelserne.

Direktoratet finder på det foreliggende grundlag ikke at kunne vurdere, hvorfor der i Statsfængslet i Horsens er væsentlig flere sikringscelleanbringelser for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand end i Statsfængslet i Vridsløselille (og i Statsfængslet i Nyborg) – eller hvorfor der i Statsfængslet i Vridsløselille og i Statsfængslet i Nyborg er væsentlig flere sikringscelleanbringelser for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse end i Statsfængslet i Horsens. Da der ikke er væsentlig forskel i omfanget af anbringelser i de tre anstalter kan forklaringen muligvis til dels være en forskellig registreringspraksis i anstalterne. Personalet i anstalterne gennemgår, som nævnt af Statsfængslet i Horsens, den samme grunduddannelse og må derfor antages at være bekendt med de grundliggende betingelser for anvendelse af sikringscelle. Da Statsfængslet i Horsens imidlertid afviger fra de to andre anstalter med hensyn til årsagen til anbringelsen vil direktoratet drøfte spørgsmålet nærmere

med de lukkede anstalter på et kommende møde med disse anstalter med henblik på at finde forklaringen på denne forskel.

Anvendelse af fiksering.

Direktoratet er først begyndt at registrere omfanget af sikringscelleanbringelser med fiksering særskilt fra 2. kvartal 1991. Af det statistiske materiale for perioden 2. kvartal 1991 til og med 4. kvartal 1992 fremgår, at Statsfængslet i Horsens har anvendt fiksering i samtlige (28) tilfælde af sikringscelleanbringelser, mens Statsfængslet i Vridsløselille kun har anvendt fiksering i 6 ud af i alt 36 tilfælde. Statsfængslet i Nyborg anvendte fiksering i 6 ud af 11 tilfælde det vil sige i godt halvdelen af tilfældene.

Direktoratet har overvejet, om forskellen i omfanget af fiksering i henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Statsfængslerne i Vridsløselille og i Nyborg skal ses i sammenhæng med forskellen i årsagen til anbringelsen, jf. Statsfængslet i Horsens udtalelse af 13. juni 1991 (citeret i Deres skrivelse af 8. maj 1992 side 14-15) og Statsfængslet i Vridsløselilles skrivelse af 9. juli 1992. Begge steder er anført, at sikringscelleanbringelse, der sker for at afværge truende vold eller betvinge voldsom modstand, oftere vil indebære fiksering end anbringelse, der sker for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

Arbejdsgruppen vedrørende anvendelse af sikringscelle i Kriminalforsorgens anstalter og arresthuse har tidligere foretaget en statistisk undersøgelse af sikringscelleanbringelser med fiksering i 2. og 3. kvartal i 1989 (og 3. og 4. kvartal i 1991). Om resultatet heraf henvises til vedlagte kopi af bilag 3 til arbejdsgruppens delindstilling af september 1990 samt side 21-22 og bilag 3 i arbejdsgruppens ovennævnte indstilling. Heraf fremgår blandt andet, at hovedparten af de indsatte, der blev fikseret enten havde selvmordsforestillinger eller udviste selvbeskadigende adfærd (side 3 i bilaget).

Direktoratet mener dog ikke, at det heraf kan udledes, at sikringscelleanbringelser, der sker (udelukkende) for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse hyppigere vil føre til fiksering end anbringelser, der sker (udelukkende) for at afværge vold eller betvinge voldsom modstand. På det foreliggende grundlag har direktoratet dog heller ikke tilstrækkelige holdepunkter for at lægge til grund, at sikringscelleanbringelse, der sker for at afværge truende vold eller betvinge voldsom modstand, oftere vil indebære fiksering end anbringelse, der sker for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. Direktoratet vil derfor drøfte dette spørgsmål nærmere med de lukkede anstalter på det oven for nævnte kommende møde med disse anstalter.

At der har været anvendt fiksering ved samtlige sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Horsens i perioden skal formentlig ses i sammenhæng med placeringen af observationscellen i Statsfængslet i Horsens. Statsfængslet har således på et møde den 4. december 1991, hvor anstaltens praksis med hensyn til fiksering af indsatte i sikringscelle blev drøftet, oplyst, at der ved overvejelser om sikringscelleanbringelse altid foretages en konkret vurdering af, om der er behov for at fiksere den pågældende. Når vurderingen i langt de fleste tilfælde falder ud til, at fiksering anses for påkrævet, skyldes det observationscellens placering i umiddelbar tilknytning til sikringscellen. Hvis den indsatte er i en sådan tilstand, at det ikke er nødvendigt at fiksere ham, vil han i langt de fleste tilfælde kunne placeres i observationscellen. Statsfængslet i Vridsløselille anvender som nævnt ikke observationscelle, og i Statsfængslet i Nyborg er observationscellen placeret langt væk fra sikringscellerne.

Direktoratet er opmærksom på, at forskellen i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille med hensyn til anvendelse af observationscelle indebærer, at der ikke kan foretages en fuldstændig sammenligning mellem anvendelsen af sikringscelle i de to anstalter.

Det bemærkes, at sikringscellearbejdsgruppen blandt andet har foreslået, at der indrettes observationscelle(r) i de fængsler og arresthuse, der har sikringscelle, jf. side 25 i indstillingen af november 1992. Arbejdsgruppen har i tilslutning hertil foreslået, at institutionernes praksis kontrolleres dels gennem en løbende statistisk analyse af indstillingen på området (på grundlag af indberetninger om sikringscelleanbringelser og observationscelleanbringelser), dels gennem en stikprøvevis undersøgelse af de enkelte institutioners praksis (intern inspektion). Der henvises til side 38-39 i arbejdsgruppens indstilling.

Som meddelt i skrivelse af 29. oktober 1991 til Dem fandt direktoratet ved gennemgang af de 25 konkrete sager, der var omfattet af Deres undersøgelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at

kritisere, at anstalten i 24 af de 25 tilfælde havde fundet det nødvendigt, at der i forbindelse med sikringscelleanbringelsen anvendtes bælte/hånd- og fodremme. Efter drøftelsen med Statsfængslet i Horsens den 4. december 1991 og efterfølgende med lederne af de lukkede anstalter anmodede direktoratet imidlertid de lukkede anstalter om særskilt at indberette alle tilfælde af sikringscelleanbringelser med fiksering i perioden 1. januar 1992 - 30. juni 1992 med angivelse af en konkret begrundelse for, at der har været anvendt fiksering.

Direktoratet kan oplyse, at der i den omhandlede periode er indberettet i alt 36 tilfælde af sikringscelleanbringelser med fiksering. De fordeler sig med 6 i Statsfængslet i Horsens, 1 i Statsfængslet i Vridsløselille, 4 i Statsfængslet i Nyborg, 10 i Anstalten ved Herstedvester og 15 i Københavns Fængsler.

Såvel Statsfængslet i Horsens som Statsfængslet i Nyborg har således haft nogle flere tilfælde af fiksering end Statsfængslet i Vridsløselille, men Statsfængslet i Horsens har på den anden side ikke haft væsentlig flere sikringscelleanbringelser med fiksering end Statsfængslet i Nyborg. Til Deres orientering vedlægges en oversigt over varigheden af de enkelte anbringelser og varigheden af den tid, den pågældende har været fikseret. Det fremgår ligeledes af oversigten, hvorvidt der har været anvendt magt, samt hvad årsagen til anbringelsen har været, idet bemærkes, at 1) betyder at afværge truende vold, 2) at betvinge voldsom modstand og 3) at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

Som det fremgår af tabellen, har Statsfængslet i Vridsløselille kun anvendt fiksering i en del af anbringelsestiden (knap 7 timer ud af knap 17,5 time). Statsfængslet i Nyborg har kun i 1 ud af 4 tilfælde ladet den indsatte være fikseret i hele anbringelsestiden, hvorimod Statsfængslet i Horsens i alle tilfælde (på nær 5 minutter i det ene tilfælde) har ladet den indsatte været fikseret i hele anbringelsesperioden. Bortset fra et enkelt tilfælde er der imidlertid ikke tale om, at fikseringstiden i Statsfængslet i Horsens har været længere end ved de øvrige anstalter.

Gennemgangen af de enkelte sikringscelleanbringelser med fiksering viser, at sikringscellerapporterne gennemgående er udfærdiget tilfredsstillende. I et enkelt tilfælde mangler beskrivelsen af den episode, der førte til anbringelsen helt, og i enkelte tilfælde er beskrivelsen noget kortfattet.

Observationsskemaerne er ligeledes gennemgående udfyldt tilfredsstillende, idet der dog i enkelte tilfælde alene er angivet et tidspunkt for tilsyn uden tilhørende konkrete observationer, ligesom der i et enkelt tilfælde ikke er foretaget notat om observationer i tidsrummet 21.40 til 5.30, hvor det noteres, at den indsatte "har sovet hele natten". Den indsatte var ikke fikseret i perioden uden tilsyn.

I 5 tilfælde, hvor den indsatte har være fikseret er der gået op til 2 timer og 30 minutter mellem tilsyn, der er noteret på observationsskemaet.

Lægetilkald foretages omgående efter anbringelsen/fikseringen. I 2 tilfælde er der dog gået 15 og 25 minutter før lægetilkald, og i et tilfælde er der ved en fejl, der er påtalt af anstaltens ledelse, sket tilkald af sygeplejerske før lægetilkald.

Direktoratet vil på det oven for nævnte kommende møde med de lukkede anstalter orientere om resultatet af gennemgangen af rapporterne for den omhandlede periode.

Magtanvendelse i forbindelse med anbringelsen.

Af rapporterne for 1991 og 1992 fremgår, at Statsfængslet i Horsens anvendte magt ved 27 ud af i alt 30 anbringelser. Statsfængslet i Vridsløselille anvendte magt ved 16 ud af i alt 37 anbringelser, mens Statsfængslet i Nyborg anvendte magt ved 5 ud af i alt 14 anbringelser.

21 ud af de 27 tilfælde i Statsfængslet i Horsens, hvor der blev anvendt magt havde udelukkende vold eller voldsom modstand som årsag til anbringelsen. I 5 tilfælde skete anbringelsen både for at hindre vold og/eller betvinge voldsom modstand og for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. Kun i et tilfælde skete anbringelsen udelukkende for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. I alle de 3 tilfælde, hvor der ikke blev anvendt magt, skete anbringelsen udelukkende for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

I 4 ud af de 16 tilfælde af magtanvendelse i Statsfængslet i Vridsløselille skete anbringelsen udelukkende for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand. I 10 tilfælde var baggrunden for anbringelsen udelukkende at hindre selvmord eller selvbeskadigelse, mens de resterende 2 anbringelser skete både for at hindre vold og/eller betvinge voldsom modstand og for at hindre selvmord eller selv-

beskadigelse. I de 3 ud af 5 tilfælde af magt i Statsfængslet i Nyborg skete anbringelsen for at hindre vold og/eller betvinge voldsom modstand. I ét tilfælde var begrundelsen for anbringelse at hindre selvmord eller selvbeskadigelse, mens den sidste anbringelse skete både for at betvinge voldsom modstand og hindre selvmord eller selvbeskadigelse. Med hensyn til de anbringelser, hvor der ikke blev anvendt magt, skete alle anbringelserne på nær 1 i Statsfængslet i Vridsløselille og alle anbringelserne i Statsfængslet i Nyborg for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. I 2 af anbringelserne i Statsfængslet i Vridsløselille var der tillige tale om at afværge vold.

Anvendelsen af magt skal ses i sammenhæng med årsagen til sikringscelleanbringelsen. Sandsynligheden for, at magtanvendelse er nødvendig, er større, når sikringscelleanbringelsen sker for at afværge truende vold eller betvinge voldsom modstand, end hvis der er tale om at hindre selvmord eller selvbeskadigelse. Forskellen i anvendelsen af magt i Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Vridsløselille i de konkrete tilfælde, kan således (delvis) forklares ved forskellen i årsagen til anbringelserne.

For så vidt angår forskellen i praksis vedrørende magtanvendelse kan det endvidere oplyses, at der i 1992 blev nedsat en arbejdsgruppe vedrørende uddannelse af det uniformerede personale i, hvordan lovlige tvangs- og sikringsmidler anvendes i praksis.

Arbejdsgruppen har blandt andet til opgave at udarbejde en redegørelse for gældende kutymer og standarder vedrørende den praktiske gennemførelse af tvangs- og sikringsopgaver og på denne baggrund overveje, hvorvidt der bør ske ændringer i kutymer og standarder. Arbejdsgruppen forventes at afgive indstilling i løbet af 1993.

Direktoratet vil afvente resultatet af arbejdsgruppens overvejelser, før man tager stilling til, om der er anledning til at foretage videre vedrørende spørgsmålet om magtanvendelse i forbindelse med sikringscelleanbringelse.

Sammenfatning.

Som det fremgår af det oven for anførte er der ikke tale om, at Statsfængslet i Horsens sikringscelleanbringer i videre omfang end Statsfængslet i Vridsløselille. Statsfængslet i Horsens har derimod flere sikringscelleanbringelser end Statsfængslet i Nyborg.

Den gennemsnitlige varighed af sikringscelleanbringelserne er i Statsfængslet i Horsens betydeligt lavere end i Statsfængslet i Vridsløselille (og i Statsfængslet i Nyborg), hvilket som anført må antages blandt andet at have sammenhæng med, at Statsfængslet i Horsens' observationscelle er placeret umiddelbart over for sikringscellen, og at de indsatte anbringes i observationscellen, såfremt en observationscelleanbringelse anses for tilstrækkelig.

Observationscellens placering forklarer efter direktoratets opfattelse tillige, at der i almindelighed ved sikringscelleanbringelser i Statsfængslet i Horsens – til forskel fra Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Nyborg – sker fiksering, idet den indsatte normalt vil blive anbragt i observationscellen, hvis fiksering ikke anses for påkrævet. Den gennemsnitlige fikseringstid ses ikke at være længere i Statsfængslet i Horsens end i de to øvrige anstalter.

Det højere antal sikringscelleanbringelser med fiksering i Statsfængslet i Horsens end i de to andre anstalter skal muligvis ses i sammenhæng med forskellen i årsagen til anbringelserne. Direktoratet vil som nævnt drøfte dette spørgsmål nærmere med de lukkede anstalter.

Forskellen i omfanget af magtanvendelse skal (ligeledes) ses i sammenhæng med årsagen til anbringelsen, idet magtanvendelse må antages at ske oftere ved sikringscelleanbringelse, der sker for at afværge truende vold og/eller betvinge voldsom modstand end ved anbringelse, der sker for at hindre selvmord eller selvbeskadigelse.

Derimod kan der umiddelbart ikke ses nogen forklaring på den markante forskel mellem Statsfængslet i Horsens og de to andre anstalter med hensyn til årsagen til anbringelsen. Direktoratet vil som nævnt drøfte dette spørgsmål med de lukkede anstalter.

Ad punkt 15 e. Magtanvendelse.

Direktoratets overvejelser om ændring af § 8 i magtanvendelsescirkulæret beror som tidligere oplyst på resultatet af sikringscellearbejdsgruppens arbejde. Arbejdsgruppens indstilling af november 1992 har som oplyst i Deres sag j.nr. 1990-1091-615 været sendt til høring i Kriminalforsorgens anstalter og arresthuse samt hos politiet.

Direktoratet vil vende tilbage til dette spørgsmål, når man har haft lejlighed til at gennemgå høringssvarene."

Efter at have modtaget Direktoratet for Kriminalforsorgens ovennævnte skrivelser meddelte jeg i skrivelser af 11. maj 1993 til henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Direktoratet for Kriminalforsorgen følgende:

Til Statsfængslet i Horsens:

"I forbindelse med min inspektion af Statsfængslet i Horsens den *15. november 1990* rejste jeg spørgsmål om, "på hvilken måde anstalten i brandinstruksen for anstalten har sikret, at de indsatte i tilfælde af brand kan hjælpes ud af cellerne/anstalten" (de særligt sikrede celler). Spørgsmålet blev nævnt under selve inspektionen og derefter rejst i min skrivelse af 29. januar 1991 til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i skrivelse af 30. april 1993 i forbindelse med opfølgningen af inspektionen oplyst, at direktoratet fortsat ikke har modtaget en brandinstruks fra Statsfængslet i Horsens.

Det er uforståeligt for mig, at den efterspurgte brandinstruks endnu ikke er fastsat.

Jeg finder ikke (fortsat) at kunne tage (med)ansvar for, at de særligt sikrede celler benyttes, uden at der er udarbejdet en brandinstruks.

Jeg henstiller til statsfængslet inden 14 dage fra denne skrivelse at udarbejde brandinstruksen. Såfremt det – af særlige grunde – ikke kan lade sig gøre at udarbejde instruksen inden for denne frist, henstiller jeg til statsfængslet ikke at benytte de særligt sikrede celler til indsatte, før instruksen foreligger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen modtager kopi af denne skrivelse."

Til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"Hermed bekræfter jeg modtagelsen af direktoratets skrivelse af 30. april 1993 (. . .) om inspektionen af Statsfængslet i Horsens.

Ad punkt 9. De særligt sikrede celler.

Der er efter min opfattelse behov for, at spørgsmålet om brandinstruks afklares snarest. Dette har jeg samtidig hermed meddelt Statsfængslet i Horsens, jf. vedlagte kopi af min skrivelse af dags dato.

Ad punkt 15.d. Sikringscelleanbringelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har foretaget en omfattende og grundig undersøgelse af sikringscelleanbringelser i statsfængslerne i Horsens, Vridsløselille og Nyborg. Undersøgelsen omfatter: antal anbringelser, anbringelsernes varighed, årsagen til anbringelserne, anvendelsen af fiksering og magtanvendelse ved anbringelsen.

Jeg tager det, der er anført i undersøgelsen, til efterretning.

Jeg har noteret mig,

at direktoratet vil underrette mig om resultatet af direktoratets overvejelser på grundlag af en indstilling af november 1992 fra en arbejdsgruppe,

at direktoratet vil drøfte spørgsmålet om årsagen til anbringelse i sikringscelle med de lukkede anstalter på et kommende møde, og

at direktoratet vil drøfte spørgsmålet om forskellig praksis med hensyn til anvendelse af fiksering i statsfængslerne ved kommende møder med disse anstalter.

Ad punkt 15.e. Magtanvendelse.

Jeg har noteret mig, at direktoratet vil vende tilbage til dette spørgsmål."

Med skrivelse af 21. maj 1993 modtog jeg fra fængselsinspektøren ved Statsfængslet i Horsens Instruks nr. 52 af 21. maj 1993 om retningslinier i tilfælde af brand, hvor der er risiko for, at branden vil brede sig til de særligt sikrede celler. I skrivelsen af 21. maj 1993 oplyste fængselsinspektøren følgende:

". . .

Jeg skal supplerende oplyse, at de særligt sikrede celler i Statsfængslet i Horsens sidst har været anvendt til husning af en indsat, der var anbragt efter de særlige regler i Cirkulæreskrivelse om afsoningsforholdene for visse nærmere bestemte indsatte af 2. maj 1989, frem til den 7. november 1990, idet den på daværende tidspunkt i en særligt sikret celle anbragt indsat flyttede til almindelig afdeling.

De særligt sikrede celler har således ikke været anvendt som sådan i en periode fra 8 dage

før ombudsmandens besøg den 15. november 1990 og frem til dato.

Umiddelbart efter ombudsmandens besøg i november 1990 traf Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, beslutning om, at den afdeling, hvortil de særligt sikrede celler var knyttet, skulle lukkes og indrettes som arrestafdeling. Hensigten var, at de særligt sikrede celler derefter skulle betjenes af personalet i arrestafdelingen. Det var endvidere hensigten, at arrestafdelingen skulle åbne hurtigst muligt, og allerede den 1. marts 1991 blev afdelingen taget i brug som arrestafdeling. I den forbindelse blev personalet udskiftet, og dels grundet denne personaleudskiftning samt indkøring af arrestafdelingen, anmodede jeg direktoratet om i videst mulig omfang at undlade at benytte de særligt sikrede celler i Statsfængslet i Horsens, eller i hvert fald først at benytte dem, når andre muligheder var udtømt. Direktoratet meddelte, at man ville tage hensyn til ovennævnte forhold, men at der ikke kunne gives sikkerhed mod at cellerne blev benyttet som særligt sikrede celler.

Som ovenfor nævnt er det imidlertid sådan, at de særligt sikrede celler ikke har været anvendt til husning af indsatte, der efter de herom gældende regler skulle anbringes i særligt sikrede celler. Cellerne har i en periode været benyttede som almindelige arrestceller, men siden årsskiftet 1991/92 har de ikke været benyttet til husning af indsatte eller varetægtsarrestanter. Den ene benyttes i dag midlertidigt som kontor for den fungerende arrestforvarer.

Når cellerne ikke benyttes som særligt sikrede celler kan dørene til cellerne åbnes med samme nøgle, som alle mellemdøre og yderdøre i huset svarende til en nøgle, som samtlige funktionærer inden for opsynsgruppen og værkmestergruppen og store dele af civilgruppen dagligt bærer.

Der har således ikke siden den 7. november 1990 været tale om at personer (indsatte eller ansatte), der har befundet sig i disse rum, har været udsat for en yderligere risiko for at blive indesluttet af en eventuel brand.

..."

10-1. *Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"- køretøjer. Sagsoplysning. (J. nr. 1989-989-21, beretn. 1990, s. 153-159).*

I skrivelse af 13. juni 1991, som kommunikationsministeren samtidig sendte til Folketingets Retsudvalg (Retsudvalget, Alm. del – bilag 362), fremkom ministeren med følgende bemærkninger:

"Indledningsvis vil jeg påpege, at Ombudsmandens sagsmæssige gennemgang omfatter en periode på næsten 3 år. I løbet af denne periode er der sket en betydelig udbygning af Postvæsenets udbud af Jetposttjenester, idet tjenesterne fra og med den 23. november 1989 har omfattet den internationale kurertjeneste EMS, den nationale jetposttjeneste samt den lokale jetposttjeneste i København, Århus, Odense og Aalborg. Jetposttjenesten som sådan er altså en samlet betegnelse for Postvæsenets hastetransporttjenester.

EMS-kurertjenesten og den nationale jetposttjeneste er moderniserede eksprestjenester, som er en videreførelse af Postvæsenets traditionelle indenlandske og udenlandske ekspres-tjenester. De to tjenester er omfattet af Postvæsenets landsdækkende befordringspligt. Den lokale jetposttjeneste er derimod en ny tjeneste, som indførtes den 23. november 1989, og som udelukkende omfatter befordring af hastetransportforsendelser inden for de nævnte byer og disses nærmeste opland.

Da sagen begyndte i 1988 var den lokale jetposttjeneste endnu ikke etableret. Samtidig var EMS-kurerposttjenesten og den nationale posttjeneste – på samme måde som i dag – tjenester, der i overvejende grad logistisk m.v. udføres sammen med Postvæsenets øvrige landsdækkende tjenester. Det betød, at Postvæsenets køretøjer blev benyttet til samtidig transport af flere tjenester uanset produktområde og uanset om der inden for det enkelte produktområde var tale om transport af konkurrenceprodukter eller af andre produkter, herunder monopolprodukter.

På den baggrund oplyste Generaldirektoratet i udtalelsen af 23. august 1989, at "... de enkelte køretøjer af hensyn til en så effektiv og billig produktionstilrettelæggelse som mulig anvendes til samtidig varetagelse af flere af Postvæsenets tjenester".

Eftersom de produkter, der udbydes i erhvervsmæssig konkurrence på markedet for hastetransporter, kun udgjorde en mindre del af Postvæsenets samlede omsætning, og eftersom Postvæsenet ikke på det tidspunkt reserverede bestemte køretøjer til anvendelse i hastetransporttjenesten, var P&T af den opfattelse, at der ikke i henhold til registreringsloven skulle svares afgift af køretøjer, der anvendtes inden for hastetransporttjenesten. P&T lagde i den forbindelse vægt på den administrative praksis, hvorefter alene køretøjer, der udelukkende eller næsten udelukkende anvendes i konkurrence med private erhvervsdrivende, er afgiftspligtige, jf. Skatteministeriets brev af 21. november 1989.

I tidsrummet fra den 23. august 1989 til den 22. januar 1990, hvor Generaldirektoratet pånyskrev til Skatteministeriet, skete der følgende i sagen vedrørende anvendelse af køretøjer i den lokale jetposttjeneste:

Som led i forberedelserne til introduktionen af den nye lokale hastetransporttjeneste blev det besluttet at lade et mindre antal biler bemale i en særlig farve og med jetposttjenestens logo. Disse biler skulle fortsat være til rådighed for flere tjenester, idet det dog var hensigten, at de pågældende biler fortrinsvis skulle benyttes til transport af hasteforsendelser i det omfang, de var disponible, når en given ordre indløb.

Hvorvidt denne beslutning om fortrinsvis anvendelse af de bemalede biler til jetposttjenesten ville have ført til en væsentlig ændret benyttelse af bilerne, er det vanskeligt at udtale sig om, eftersom der allerede den 29. november 1989, altså 6 dage efter den nye hastetransporttjenestes introduktion, blev truffet beslutning om at afgiftsberigtige de lokale jetpostbiler. Det er dog P&T's opfattelse, at beslutningen om den fortrinsvise benyttelse af disse biler ikke ville have ført til et så markant ændret forhold mellem konkurrenceprodukter og monopolprodukter, som tilfældet var, da P&T skrev til Skatteministeriet den 22. januar 1990, jf. nedenfor.

Da der i dagene efter den 23. november 1989 pånyopstod debat om, hvorvidt jetpostbilerne skulle pålægges registreringsafgift eller ej, blev det den 29. november 1989 besluttet, uanset hidtidig praksis, at betale registreringsafgift for biler, der benyttedes i den lokale jetposttjeneste. Lokale jetpost-forsendelser skulle herefter befordres i afgiftsberigtigede biler.

Som følge heraf skete der efterfølgende en forskydning i anvendelsen af de afgiftsberigtigede køretøjer, idet andelen af konkurrenceprodukter gradvist blev forøget.

Dette var den direkte anledning til, at Generaldirektøren for P&T ved brev af 22. januar 1990 over for Skatteministeriet kunne oplyse, "... at cirka 20% af de nye JET-POST-bilers kapacitet anvendes til udbringning af monopolprodukter". Denne oplysning skal sammenholdes med de oplysninger, der var indeholdt i brevene af 4. april 1989, henholdsvis 23. august 1989, og illustrerer ovennævnte forskydning til fordel for en forøgelse af andelen af konkurrenceprodukter i de lokale jetpostbiler.

På baggrund af denne oplysning fra P&T's side konkluderede Skatteministeriet efterfølgende, at "... Efter det, der nu er oplyst om anvendelsen af Jetpost-bilerne, mener ministeriet, at de er afgiftspligtige", jf. udtalelsen fra Skatteministeriet, som Ombudsmanden modtog den 1. februar 1990.

Ombudsmanden udbad sig efterfølgende en forklaring på, at de i brevet af 22. januar 1990 anførte oplysninger ikke var anført i Post- og Telegrafvæsenets brev af 23. august 1989 til Skatteministeriet.

Som svar på Ombudsmandens anmodning anførte Generaldirektoratet i et brev af 31. maj 1990 bl.a. følgende:

"Der er fortsat tale om, at de pågældende køretøjer anvendes til varetagelse af flere af Postvæsenets tjenester samtidig, idet dog bemærkes, at køretøjerne primært er til rådighed for den nye hastetransporttjeneste."

Denne oplysning i brevet af 31. maj 1990 svarer således til de oplysninger, der allerede var indeholdt i brevet af 22. januar 1990 til Skatteministeriet, idet det som nævnt fremgår, at de pågældende køretøjer nu primært anvendes i den nye lokale hastetransporttjeneste, (d.v.s. den nye jetposttjeneste).

P&T har dog efter en fornyet gennemgang af sagens akter over for mig påpeget, at følgende tydeligt burde have fremgået af brevet af 31. maj 1990:

1) Der var, hvad angår de afgiftsberigtigede køretøjer i den nye lokale jetpost-tjeneste, tale om en benyttelse, der i praksis afveg fra, hvad der tidligere havde været gældende, idet Postvæsenets lokale tjenestesteder blev forpligtet til at lade lokale hastetransportforsendelser befordre med afgiftsberigtigede køretøjer. De pågældende køretøjer blev følgelig siden primært benyttet til transport af hastetransporter, selv om de også efter behov fortsat benyttedes til transport af andre produkter, herunder monopolprodukter.

2) Grunden til, at de i brevet af 22. januar 1990 nævnte oplysninger ikke var indeholdt i brevet af 23. august 1989 til Skatteministeriet, var, at der den 22. januar 1990 forelå en ny situation som følge af den stigende brug af et bestemt antal køretøjer til de nye lokale jetposttjeneste.

At brevet af 31. maj 1990 ikke eksplicit indeholdt oplysning om disse to forhold, er formentlig grunden til, at der er blevet bibragt Ombudsmanden et fejlagtigt indtryk af sagens rette sammenhæng. Dette har P&T overfor mig beklaget.

Vedrørende Ombudsmandens bemærkning om, at Generaldirektoratet og jeg har meddelt Skatteministeriet irrelevante og vildledende oplysninger, vil jeg bemærke følgende, idet jeg antager, at det især er brevet af 4. april 1989, der danner grundlag for denne opfattelse:

P&T's oplysninger til Skatteministeriet af 4. april 1989 skal ses i lyset af, at der var tale om, at en konkurrent til Postvæsenet henvendte sig til Skatteministeren angående betaling af registreringsafgift for P&T's jetpostbiler. Konkurrenten påpegede bl.a. i sin henvendelse til Skatteministeren, at Postvæsenet efter konkurrentens opfattelse opnåede en konkurrencemæssig fordel som følge af afgiftsfritagelse.

P&T blev efterfølgende bedt om at kommentere den pågældende henvendelse til brug for Skatteministeriets videre behandling af sagen. Da henvendelsen som nævnt bl.a. indeholdt en påstand om, at Postvæsenets afgiftsfritagelse førte til konkurrenceforvridning på markedet for hastetransporter, må det anses for naturligt, at P&T ved udarbejdelsen af sine kommentarer også forholdt sig til denne del af henvendelsen.

Derudover er jeg ganske enig i, at de synspunkter, der således blev fremført af P&T vedrørende det konkurrencemæssige aspekt, var uden betydning for spørgsmålet om afgiftsberigtigelse eller ej. Men det var, som det fremgår, heller ikke det spørgsmål, P&T alene blev bedt om at kommentere.

Afslutningsvis føler jeg anledning til at påpege, at der først med ændringen af Postloven den 31. maj 1991 formelt set blev skabt en situation, der kan betegnes som udtryk for en egentlig fri erhvervsmæssig konkurrence på markedet for hastetransport/kurerpost. Indtil dette tidspunkt var hastetransport/kurerpost vedrørende adresserede brevforsendelser omfattet af Postvæsenets eneretsbestemmelser (Postlovens § 5 og § 7), og den konkurrence, som Postvæsenet blev påført vedrørende de i § 5 nævnte forsendelser, blev således udøvet i strid med Postloven.

Det må for mig at se betyde, at der i afgiftsmæssig forstand alene kan blive tale om, at jetpostkøretøjernes anvendelse til besørgelse af pakker er sket "erhvervsmæssigt i konkurrence med private erhvervsdrivende". Det indebærer samtidig, at det i afgiftsmæssig forstand må blive yderligere vanskeligt at nå til den konklusion, at jetpostbilerne "udelukkende eller næsten udelukkende" anvendtes i konkurrence med private erhvervsdrivende."

Den 15. august 1991 stillede MF Ole Donner følgende spørgsmål til skatteministeren:

"Hvad agter ministeren at foretage sig i anledning af, at P&T via Jet Post stadig bringer forsendelser ud i biler, der ikke er betalt registreringsafgift af til trods for, at P&T er blevet pålagt at betale denne afgift, og vil ministeren over for spørgeren redegøre for, hvilke offentlige og halvoffentlige institutioner der råder over køretøjer, der ikke betales registreringsafgift af?"

I sit svar af 16. september 1991 anførte ministeren bl.a. følgende:

"1. Efter registreringsafgiftslovens § 2, stk. 1, nr. 2, er personkøretøjer og varevogne, der tilhører og udelukkende anvendes af danske statsinstitutioner fritaget for afgift, bortset fra køretøjer, der anvendes i erhvervsmæssig konkurrence med private erhvervsdrivende.

Denne betingelse blev indsat i lov nr. 184 af 6. juli 1957 om omsætningsafgift af motorkøretøjer mv og senere overført til den gældende lov fra 1971. Der var tale om en lovfæstelse af en administrativ praksis, hvorefter motorkøretøjer, der udelukkende eller næsten udelukkende anvendtes erhvervsmæssigt af statsinstitutioner

i konkurrence med private erhvervsdrivende, blev krævet afgiftsberigtiget.

2. Under Ombudsmandens behandling af en klage over, at P&T ikke havde afgiftsberigtiget et antal køretøjer, der anvendes i Jetpost-tjenesten, blev man opmærksom på, at køretøjerne ikke kunne fritages efter bestemmelsen, og de blev derfor afgiftsberigtiget.

I ombudsmandssagen blev det lagt til grund, at det enkelte af de omhandlede Jetpost-køretøjer hovedsageligt (for så vidt angår 80% af benyttelsen) blev anvendt i erhvervsmæssig konkurrence med private erhvervsdrivende, og disse biler skulle derfor afgiftsberigtiges.

P&T udbyder i øvrigt også produkter under betegnelsen JetPost, som er identiske eller næsten identiske med postvæsenets traditionelle tjenesteydelser. Med henblik på at afklare afgiftsforholdene for de biler, der bruges til dette formål, er der taget initiativ til en drøftelse med P&T med henblik på at skabe klare retningslinier for anvendelsen af køretøjerne.

3. Det er den enkelte statsinstitution, der er ansvarlig for at dens køretøjer anvendes i overensstemmelse med lovgivningen. Normalt vil TOLDSKAT lægge oplysninger fra den pågældende statsinstitution til grund ved den afgiftsmæssige behandling af institutionens køretøjer.

Jeg vil gerne understrege, at det er min klare holdning, at der ikke gennem afgiftsreglerne må skabes ulige konkurrencevilkår mellem private og offentlige tjenester. Derfor har jeg bedt Told- og Skattestyrelsen meget nøje påse, at afgiftsberigtigelsen af P&T's biler sker på en sådan måde, at private firmaer ikke udsættes for ulige konkurrence.

..."

Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen, orienterede mig herefter om, at styrelsen i skrivelse af 21. oktober 1991 bl.a. meddelte Generaldirektoratet for Post og Telegrafvæsenet følgende:

"Ombudsmandens tilkendegivelser vedrørende P&T's anvendelse af registreringsafgiftsfri biler og den efterfølgende medieomtale af kurerposttjenesten medførte som bekendt, at den administrative praksis på området blev taget op til overvejelse.Begrænsningen i lovens fritagelsesbestemmelse om konkurrencekørsel har hidtil været fortolket således, at afgiften skulle betales, hvis køretøjerne udelukkende eller næsten udelukkende blev anvendt erhvervsmæssigt af en statsinstitution, og det vil sige, at lejlighedsvis konkurrencekørsel med afgiftsfri køretøjer kunne accepteres.

Lovbestemmelsen er imidlertid fra 1957, hvor forholdene for staten/statsvirksomhederne var noget anderledes, end de er i dag.

Skatteministeren har da også i vedlagte svar til Folketinget tilkendegivet, at der ikke gennem afgiftsreglerne må skabes ulige konkurrencevilkår mellem private og offentlige tjenester.

Resultatet af overvejelserne er blevet, at styrelsen ud fra en samlet vurdering af P&T's aktiviteter på markedet med hastetransport har fundet det rigtigst at kræve alle køretøjer i kurerposttjenesten afgiftsberigtiget.

Det gælder også køretøjer, som kun lejlighedsvis bruges i kurerposttjenesten, og køretøjer, der eksempelvis anvendes til transport af forsendelser sammensat af kurerpost og anden post.

Styrelsen skal anmode P&T om at foranledige køretøjerne anmeldt til afgiftsberigtigelse...

Det kan supplerende oplyses, at skatteministeren nu har bedt finansministeren om over for ressortministerierne at indskærpe reglerne for anvendelse af statens køretøjer.

Hvis der i konkrete tilfælde er tvivl om, hvorvidt betingelserne for afgiftsfritagelse er opfyldt, kan told- og skatteregionens afgørelse indbringes for styrelsen. Den endelige administrative afgørelse er henlagt til et særligt nævn, Nævnet vedrørende Registreringsafgift af Motorkøretøjer mv."

Told- og Skattestyrelsen orienterede samtidig A om skrivelsen til Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet.

Jeg foretog herefter ikke videre i sagen.

15-1. *Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for - ikke konkret angivne – konkurrerende årsager. (J. nr. 1989-1608-031; beretn. 1990, s. 203-206).*

Med en kopi af en skrivelse af 22. januar 1992 til A underrettede Den Sociale Ankestyrelse mig om, at styrelsen havde truffet ny afgørelse i sagen, hvorved der var set bort fra det tidligere meddelte forbehold.

Jeg meddelte ankestyrelsen, at jeg havde taget det således oplyste til efterretning.

15-2. *Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt. (J.nr. 1990-247-042 og j.nr. 1991-1734-042; beretn. 1990, s. 206-208).*

I skrivelse af 30. maj 1991 meddelte amtsankenævnet mig, at nævnet ved en fornyet gennemgang af sagen ikke havde fundet tilstrækkeligt grundlag for at imødekomme min henstilling om at genoptage sagen. Amtsankenævnet sendte samtidig A's fagforbund en kopi af skrivelsen.

Forbundet klagede herefter til mig over, at amtsankenævnet havde afvist at foretage videre i sagen.

I den anledning besluttede jeg at genoptage min behandling af sagen.

Efter min fornyede gennemgang af sagen udtalte jeg bl.a. følgende i en skrivelse til forbundet:

"Ved afslutningen af min første undersøgelse i sagen kritiserede jeg i skrivelse af 1. oktober 1990 amtsankenævnet for ikke at have sørget for at give (A) lejlighed til at udtale sig om de fra hendes egen læge indhentede oplysninger fra den 13. september 1989. Da denne partshøring var forsømt af kommunen, burde amtsankenævnet have gennemført den.

Efter de foreliggende oplysninger må det lægges til grund, at amtsankenævnet faktisk foretog denne partshøring. Amtsankenævnets anerkendelsesskrivelse af 12. oktober 1989 til (A) var således vedlagt en kopi af kommunens skrivelse af 10. oktober 1989 til amtsankenævnet, hvori de omtalte lægelige oplysninger fra den 13. september 1989 var refereret.

På den baggrund har jeg samtidig hermed bedt Det Sociale Ankenævn (tidligere amtsankenævnet) om at se bort fra denne del af min kritik i skrivelsen af 1. oktober 1990.

Derimod må jeg – også efter de nu foreliggende oplysninger – fastholde min kritik af, at (K) Kommune ikke forud for afgørelsen om at standse udbetalingen af dagpenge gav (A) lejlighed til at udtale sig om grundlaget for afgørelsen – dels den oplysning, som havde medført standsning af dagpengesagen i april 1989, dels hendes egen læges telefoniske oplysninger af 13. september 1989 om hendes bestræbelser på "at komme i gang"."

Endvidere indeholdt min skrivelse nærmere bemærkninger vedrørende holdbarheden af amtsankenævnets bevismæssige vurderinger af de foreliggende oplysninger, hvorefter amtsankenævnet havde anset det for godtgjort, at A mod det sociale udvalgs og lægens opfordring hertil havde nægtet "at lade sig indlægge på sygehus eller modtage nødvendig lægebehandling eller deltage i hensigtsmæssig optræning for at generhverve arbejdsevnen", jf. den tidligere dagpengelovs § 48, nu lovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Uanset en vis usikkerhed vedrørende sagens bevismæssige forhold fandt jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere amtsankenævnet for at have stadfæstet kommunens afgørelse om at standse dagpengeudbetalingen pr. 30. april 1989 eller for at fastholde afgørelsen i skrivelse af 18. september 1989.Jeg henviste i den forbindelse til, at de bevismæssige forhold i sagen i et vist omfang beroede på skønsmæssige vurderinger, og at jeg, efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kan efterprøve skønsmæssige vurderinger, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Det

kom endvidere i betragtning, at jeg ikke på samme måde som domstolene har praktisk mulighed for at bedømme bevismæssige spørgsmål på grundlag af parts- og vidneafhøringer.

Jeg foretog herefter ikke videre i sagen.

15-3. *Årsagsforbindelse mellem en anerkendt erhvervsbetinget lidelse og skadelidtes død. (J. nr. 1989-1544-031; beretn. 1990, s. 208-212).*

B's fagforbund fremsendte til min orientering en kopi af en ansøgning om bevilling til fri proces, som B's efterladte ægtefælles advokat havde sendt til statsamtet.

Herefter henstillede jeg til Civilretsdirektoratet at bevilge ægtefællen fri proces til et sagsanlæg som nævnt i min udtalelse i B's arbejdsskadesag.

15-10. *Lån anset som indtægt ved beregning af daginstitutionsbetaling. (J. nr. 1989-2020-061; beretn. 1990, s. 237-240).*

Den Sociale Ankestyrelse meddelte ved skrivelse af 19. december 1991 A, at ankestyrelsen tiltrådte Det Sociale Ankenævn for Århus Amts afgørelse, hvorefter (også) lån ydet i henhold til den dagældende bestemmelse i bistandslovens § 42 skal medtages i beregningsgrundlaget for daginstitutionsbetaling.

Ved skrivelse af 29. december 1991 klagede A til mig over Den Sociale Ankestyrelses afgørelse.

I den anledning anmodede jeg ankestyrelsen om en udtalelse om sagen, idet jeg bl.a. bemærkede følgende:

"I afgørelsen i skrivelsen af 19. december 1991 har Den Sociale Ankestyrelse bestemt, at (også) lån ydet i henhold til den dagældende bestemmelse i bistandslovens § 42 skal medtages i beregningsgrundlaget for daginstitutionsbetaling. Ankestyrelsen har lagt vægt på, at der ikke efter ordlyden af betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, eller forarbejderne "er grundlag for at indfortolke" en sondring mellem kontanthjælp ydet som tilskud og kontanthjælp ydet som lån. Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at der for lån ydet i henhold til bistandsloven gælder såvel særlige gunstige tilbagebetalingsbestemmelser (herunder, at lånene er rentefri) som gunstige forældelsesregler.

I skrivelse af 29. december 1991 har klageren i den konkrete sag, (A), klaget over Den Sociale Ankestyrelses afgørelse.

I den anledning anmoder jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse om sagen, idet jeg skal bemærke, at jeg må fastholde min tidligere tilkendegivne opfattelse af fortolkningsspørgsmålet, jf. herved notatet af 6. marts 1991 og drøftelserne på mødet den 12. marts 1991. Navnlig bemærkes, at der efter min opfattelse ikke kan lægges vægt på, at muligheden for at sondre mellem lån og ydelse ikke er kommet eksplicit til udtryk i hverken lovgivningen eller forarbejderne hertil. Ved en fortolkning må der tages udgangspunkt i, at lån efter almindelig sprogbrug ikke er omfattet af begrebet "indtægt". Denne forståelse lægges da også normalt til grund i retlige sammenhænge, f.eks. inden for skatteretten og inden for formueretten. En fravigelse af dette udgangspunkt forudsætter efter almindelige retskildebetragtninger særlige holdepunkter.

Som jeg nærmere har redegjort for i notatet af 6. marts 1991 og på mødet den 12. marts 1991 har jeg ikke fundet sådanne særlige holdepunkter for en alternativ forståelse

af begrebet indtægt. Heller ikke i ankestyrelsens afgørelse i skrivelsen af 19. december 1991 er der efter min opfattelse peget på sådanne forhold. Jeg bemærker i den forbindelse, at det forhold, at lån ydet i henhold til bistandsloven er mere gunstige end studielån og lån optaget på det almindelige lånemarked, ikke kan anses for et tilstrækkeligt holdepunkt for at sidestille lån efter bistandsloven med *tilskud* ydet i henhold til bistandsloven. Jeg bemærker herved også, at en sondring mellem forskellige lånetyper, som bl.a. beror på spørgsmål om, hvor gunstige lånebetingelserne er, formentlig kan give anledning til yderligere fortolkningsspørgsmål; eksempelvis vil der kunne opstå spørgsmål om ligebehandling, hvis en forsørger har forøget sin disponible indtægt ved hjælp af (rentefri, lavtforrentede eller langsigtede) lån fra familie, jf. herved SM 0-24-91.

Da ankestyrelsens forståelse af begrebet indtægt som nævnt er afvigende i forhold til begrebets betydning i almindelighed, forudsætter holdbarheden af ankestyrelsens forståelse, at styrelsen kan påvise retskildemæssige forhold til støtte for denne forståelse, ikke omvendt."

Ved skrivelse af 9. december 1992 meddelte Den Sociale Ankestyrelse - efter at sagen havde været forelagt for Socialministeriet – mig, at ankestyrelsen (og Socialministeriet) fortsat var af den opfattelse, at lånet skulle indgå i beregningsgrundlaget.

Herefter meddelte jeg i skrivelse af 25. januar 1992 A, at myndighederne havde en anden retsopfattelse end den, jeg havde tilkendegivet, og at jeg på baggrund heraf var indstillet på at henstille, at der blev meddelt fri proces.

Ved skrivelse af 4. februar 1993 meddelte A mig, at kommunen i 1991 havde ændret hjælpen således, at den del, hun hidtil havde modtaget som lån, fremover blev ydet som tilskud, og at hun derfor ikke fandt at have nogen retlig interesse i at få spørgsmålet prøvet ved domstolene.

Herefter meddelte jeg A og Den Sociale Ankestyrelse, at jeg ikke foretog videre i sagen.

15-13. *Klageveje i pensionssager. (J. nr. 1989-545-043; beretn. 1990, s. 246).*

Foranlediget af en udtalelse – som jeg modtog i kopi – fra Socialministeriet til Den Sociale Ankestyrelse, hvori ministeriet redegjorde for sin opfattelse af kompetencespørgsmålet, skrev jeg den 12. juli 1991 således til ankestyrelsen:

"Socialministeriet har til støtte for sin opfattelse, hvorefter revaliderings- og pensionsnævnene ikke er kompetente i spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdato, henvist til den tidligere bestemmelse i § 16 i lov om invalidepension, hvorefter revaliderings- og pensionsnævnenes kompetence efter ministeriets opfattelse er "positivt afgrænset". Ministeriet henviser i denne forbindelse til, at der ifølge bemærkningerne til de mellemliggende lovforslag forud for den nugældende lovgivning ikke er tilsigtet ændringer i nævnets kompetence.

Jeg må videre forstå, at det er Socialministeriets opfattelse, at spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdato må anses for en egentlig afgørelse i sædvanlig forvaltningsretlig forstand.

I langt de fleste tilfælde vil spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdato og betydningen deraf ikke give anledning til problemer, idet datoen for ansøgningens indgivelse er uomtvistet eller fordi datoen – i de situationer, hvor revaliderings- og pensionsnæv-

net ikke, eller først fra et senere tidspunkt anser tildelingsbetingelserne for opfyldt – ikke får selvstændig betydning.

Kompetencespørgsmålet bliver først relevant, når den faktiske ansøgningsdato er omtvistet, eller når der opstår spørgsmål om, hvorvidt eventuelle vejledningsmangler kan bevirke, at en pensionist i forbindelse med pensionstilkendelsen bør stilles, som om der var indgivet ansøgning på et tidligere tidspunkt end det formelle. Min udtalelse af 23. april 1991 vedrører disse sidste situationer.

Efter min gennemgang af Socialministeriets brev af 4. juli 1991 er det fortsat min opfattelse, at en stillingtagen til disse spørgsmål ikke kan karakteriseres som afgørelser i forvaltningsretlig forstand, d.v.s. som beslutninger, der tilsigter at fastslå, hvad der er retstilstanden i det konkrete tilfælde, jf. f.eks. Bent Christensen, Hjemmelsspørgsmål (1980) s. 18. Spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdato må efter min opfattelse karakteriseres som en konstatering eller bevismæssig bedømmelse af dele af det faktiske grundlag for den samlede bedømmelse af pensionsspørgsmålet på linje med bevismæssige bedømmelser af andre fakta, f.eks. helbredsmæssige forhold. Bedømmelsen af de faktiske forhold i forbindelse med spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdatoen må efter min opfattelse vurderes i sammenhæng med og i visse tilfælde som en integreret del af selve pensionssagens endelige afgørelse. Navnlig i de tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om den eventuelle betydning af vejledningsmangler, anser jeg det herudover for vanskeligt at udsondre spørgsmålet om fastsættelse af ansøgningsdato til en særskilt bedømmelse, idet en kvalificeret vurdering af en vejledningsmangels klarhed og grovhed næppe vil kunne foretages isoleret fra vurderingen af de faktiske økonomiske helbredsmæssige og sociale forhold, der tillige er afgørende for selve det materielle spørgsmål om berettigelsen til førtidspension.

Det har på denne baggrund ikke betydning for min vurdering af kompetencespørgsmålet, at hverken den nuværende eller den tidligere pensionslovgivning udtrykkelig tillægger revaliderings- og pensionsnævnene denne kompetence. Det forhold, at kommunalbestyrelsen efter § 57 i lov om social pension "varetager administrationen" af loven, giver efter min opfattelse ej heller støtte til ministeriets retsopfattelse.

Det centrale i min argumentation er således indholdet af det almindelige forvaltningsretlige afgørelsesbegreb. I de omhandlede pensionssager må jeg fastholde, at "fastsættelse af ansøgningsdato" slet ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Behandlingen af ansøgningen er en del af de administrative opgaver, som kommunen udfører i denne type sager, som efter loven afgøres af revaliderings- og pensionsnævnet. Det er en konsekvens af min opfattelse, at en kommunes bedømmelse af, hvornår en ansøgning er modtaget, ikke kan indbringes for amtsankenævnet. For amtsankenævnet kan (kun) indbringes "afgørelser om ret til ydelser efter denne lov", jf. § 50, stk. 1. En ren konstatering af ansøgningstidspunktet opfylder, hverken kravet til at være en "afgørelse" endsige til at vedrøre "ret til ydelser"."

Ved skrivelse af 25. juli 1991 meddelte Den Sociale Ankestyrelse mig, at styrelsen fortsat var af den opfattelse, at kommunen traf en egentlig afgørelse ved fastsættelsen af ansøgningstidspunktet, og at denne afgørelse kunne indbringes for amtsankenævnene. Ankestyrelsen fandt således ikke anledning til at ændre sin praksis.

I maj 1992 drøftede jeg spørgsmålet på et møde af generel karakter, som jeg havde med Den Sociale Ankestyrelse. Ankestyrelsen oplyste i den forbindelse, at styrelsen havde optaget nogle konkrete sager vedrørende det nævnte spørgsmål til principiel behandling. Jeg tilkendegav da, at jeg ville afvente udfaldet af ankestyrelsens principielle sag, forinden jeg foretog videre i sagen.

15-15. *Suspension af klagefrist ved anmodning om begrundelse af mundtlig afgørelse. (J. nr. 1989-1347-050; beretn. 1990, s. 251).*

Amtsankenævnet meddelte herefter, at sagen var optaget til realitetsbehandling.

Jeg foretog derefter ikke videre i sagen.

15-16. *Forældres retsstilling under barnets tvangsfjernelse. (J. nr. 1989-1518-062; beretn. 1990, s. 253-256).*

I skrivelse af 12. marts 1992 meddelte Socialministeriet mig, at ministeriet havde fremsat lovforslag i Folketinget til ændring af bistandslovens bestemmelser om støtte til børn og unge (L 214/1991-92). I grundlaget for lovforslaget indgik betænkning nr. 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. Af bemærkningerne til lovforslagets § 66 d fremgår:

"...

Et særligt problem er, hvorledes kommunalbestyrelsen skal forholde sig til et ønske om at få barnet undersøgt af læge, psykolog eller anden sagkyndig, mens barnet er anbragt uden for hjemmet. Spørgsmålet er således rejst af Folketingets Ombudsmand over for socialministeren og Folketingets retsudvalg (1990, side 253, 15-16), idet ombudsmanden på baggrund af en konkret sag har forudsat, at det overvejes, hvorvidt der er anledning til lovgivningsmæssigt eller administrativt at præcisere de bestemmelser, der vedrører det generelle spørgsmål om forældres retsstilling under en tvangsfjernelse af deres børn.

Som nævnt i betænkningens kap. 6, afsnit 8.1 (s. 171 ff), vil indehaveren af forældremyndigheden bevare retten efter myndighedslovens § 7 til at træffe bestemmelse vedrørende barnets forhold, men kommunalbestyrelsen må under hensyn til formålet med anbringelsen tillægges kompetence til at træffe beslutninger vedrørende barnets eller den unges forhold.

Forældrene vil derfor som udgangspunkt kunne anmode om at få barnet undersøgt for egen regning hos en læge, psykolog eller anden sagkyndig, som de selv vælger. Beslutningen om, hvorvidt anmodningen kan efterkommes, må træffes ud fra en vurdering af, om tungtvejende modstående hensyn gør sig gældende. Disse hensyn må vurderes i forhold til formålet med anbringelsen samt en eventuel risiko for, at den påtænkte undersøgelse kan volde barnet eller den unge skade. Hvis forældrenes anmodning afslås, vil beslutningen herom kunne indbringes for det sociale ankenævn, jf. forslagets § 67 a.

..."

Ved skrivelse af 30. april 1992 meddelte jeg Socialministeriet, at jeg tog det oplyste til efterretning og herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Lovforslaget blev gennemført som lov nr. 501 af 24. juni 1992.

15-18. *Partshøring i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn. (J. nr. 1990-1150-062; beretn. 1990, s. 260-266).*

I skrivelse af 12. marts 1992 meddelte Socialministeriet mig, at ministeriet havde fremsat lovforslag i Folketinget til ændring af bistandslovens bestemmelser om støtte til børn og unge (L

214/1991-92). Af lovforslagets § 125 fremgår det, at kommunalbestyrelsen i (bl.a.) sager om tvangsfjernelse af børn har pligt til at gøre indehaveren af forældremyndigheden bekendt med retten til aktindsigt. Af bemærkningerne til lovforslagets § 125 fremgår:

"...

Forvaltningslovens regler gælder fuldt ud for de afgørelser, der træffes efter dette lovforslag.

Med forslagets § 125 videreføres imidlertid en egentlig pligt for kommunalbestyrelsen til at gøre indehaveren af forældremyndigheden bekendt med retten til aktindsigt. Det bemærkes, at denne pligt ikke fritager kommunalbestyrelsen for at foranstalte partshøring, jf. reglerne i forvaltningslovens § 19. Det bemærkes herved, at kommunalbestyrelsen skal være særlig opmærksom på denne pligt i de tilfælde, hvor forældrene ikke ønsker at gøre brug af tilbuddet om advokatbistand, jf. en udtalelse af 31. maj 1991 fra Folketingets Ombudsmand.

..."

Ved skrivelse af 30. april 1992 meddelte jeg Socialministeriet, at jeg tog det oplyste til efterretning og herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Lovforslaget blev gennemført som lov nr. 501 af 24. juni 1992.

17-1. *Aktindsigt i entreprisetilbud til Rigshospitalet vedrørende terrænvedligeholdelse. (J. nr. 1990-1038-43 (nyt j. nr. 1991-395-43); beretn. 1990, s. 276-279, jf. beretn. 1991, s. 299-301).*

Med skrivelse af 28. april 1992 fra Rigshospitalet modtog jeg underretning om, at hospitalet nu havde sendt kopier af de indkomne tilbud til A og Håndværksrådet.

D. Beretningen for året 1991

2-1. *Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning. (J. nr. 1990-1719-16; beretn. 1991, s. 42-47).*

Bygge- og Boligstyrelsen tog sagen op til fornyet overvejelse og bad i den forbindelse kommunen om at fremsende en skriftlig redegørelse for tidsforløbet i sagen, herunder med hensyn til det af ombudsmanden nævnte spørgsmål om tidspunktet for ibrugtagningstilladelsens meddelelse.

I sin redegørelse til Bygge- og Boligstyrelsen gjorde kommunen opmærksom på, at det i den foreliggende konkrete sag måtte betegnes som en særlig omstændighed, at ibrugtagningstilladelsen først forelå længe efter sagens afslutning i øvrigt, hvilket bevirkede, at muligheden for en a conto-belåning ikke stod åben for A. Kommunen fandt det med henvisning hertil rimeligt at godtgøre A rentemarginalen for perioden mellem regnskabsgodkendelsen 24. januar 1989 og låneudbetalingen 11. august 1989.

Bygge- og Boligstyrelsen meddelte mig i skrivelse af 2. september 1992, at styrelsen på baggrund af de af kommunen oplyste specielle omstændigheder omkring ibrugtagningstilladelsens udstedelse kunne tiltræde kommunens indstilling, og at styrelsen havde anmodet A om at fremsende en opgørelse over den udgift, der skyldtes rentemarginalen i perioden 24. januar – 11. august 1989 til kommunen, som herefter under forudsætning af opgørelsens godkendelse ville være indstillet på at forhøje tabserstatningen tilsvarende.

Ved skrivelse af 10. september 1992 meddelte jeg Bygge- og Boligstyrelsen, at jeg ikke foretog videre i sagen.

2-2. *Sag om eventuel flytning af Danmarks Statistik en lovgivningssag? Sagsbegrebet. (J. nr. 1990-1581-29; beretn. 1991, s. 47-50).*

I skrivelser af 17. og 19. februar 1992 meddelte henholdsvis Finansministeriet og Boligministeriet, at ministerierne havde imødekommet A's ønske om aktindsigt. Finansministeriet tilføjede, at ministeriet ikke havde modtaget hen-vendelser fra A efter oversendelsen af akter og derfor betragtede sagen som afsluttet.

Jeg meddelte Finans- og Boligministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

9-6. *Udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af prostitution. Begrundelse. (J. nr. 1991-1602-613; beretn. 1991, s. 102-106).*

I skrivelse af 17. februar 1992 meddelte Justitsministeriet mig, at ministeriet havde anmodet Direktoratet for Udlændinge om at drage omsorg for, at A's indrejseforbud blev ophævet. Ophævelsen blev 19. juni 1992 af Direktoratet for Udlændinge telefonisk bekræftet over for mig.

Jeg meddelte herefter Justitsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning og ikke foretog videre i sagen.

15-2. *Forældres betaling for barns ophold i fængslingssurrogat i social institution. (J. nr. 1990-642-064; beretn. 1991, s. 159).*

Den Sociale Ankestyrelse genoptog behandlingen af sagen og ophævede sin tidligere afgørelse. Ankestyrelsen lagde ved sin fornyede afgørelse vægt på, at B's ophold på institution D ikke fandt sted som følge af en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen om anbringelse uden for hjemmet i henhold til bistandslovens regler herom, men i henhold til retsplejelovens regler om varetægtsfængsling. Ankestyrelsen fandt herefter ikke, at der efter bistandslovens § 33, stk. 1, nr. 3, og § 100, samt i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 861 af 11. december 1987 er hjemmel til at henføre betalingsspørgsmålet under bistandslovens regler og dermed afkræve A betaling for opholdet.

Herefter meddelte jeg ankestyrelsen, at jeg ikke foretog videre i sagen.

20-1. *Fortolkning af regel om befordringsgodtgørelse for gymnasieelever m.fl. (J. nr. 1990-1240-710; beretn. 1991, s. 178-182).*

I skrivelse af 21. august 1992 orienterede Undervisningsministeriet mig om, at ministeriet efter min henstilling havde ændret bekendtgørelsen om befordringsgodtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 632 af 10. juli 1992. Bestemmelsen i § 3 var blevet ændret således, at befordringsgodtgørelse ydes mellem skole og bopæl 'eller dennes nærhed'.

Jeg meddelte herefter Undervisningsministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.

VI. Lovregister

til Folketingets Ombudsmands beretninger for årene 1981-92

Opbygning: Retsforskrifterne er søgt placeret under et for forskriften eller retsområdet karakteristisk stikord. Under stikordet er retsforskrifterne placeret efter årstal samt det til forskriften hørende nummer, jf. nedenfor om citeringsmåden. Det bemærkes, at der i registret under de enkelte emneord er foretaget en rent kronologisk henvisning uden hensyn til, om retsforskriften er en lov(bekendtgørelse), en bekendtgørelse, et cirkulære, en vejledning eller lignende. Bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger og lignende er så vidt muligt placeret under samme stikord som den lov eller bekendtgørelse, de vedrører.
Citeringsmåde: L 1985 571 betyder lov nr. 571 i Lovtidende 1985; lbkg 1991 792 betyder lovbekendtgørelse nr. 792 i Lovtidende 1991; bkg 1984 19 betyder bekendtgørelse nr. 19 i Lovtidende 1984; cirk 1988 109 betyder cirkulære nr. 109 i Ministerialtidende 1988, og 91.156. betyder beretningen for året 1991, s. 156. Henvisninger til egen drift-projekter i beretningerne siden 1988 sker ved, at der henvises til den første side af egen drift-rapporten (f. eks. 88.249). Derefter er der i parentes henvist til de(n) relevante side(r) i egen drift-rapporten.

Adoption (lbkg 1986 629):
§ 28 ..... 91.65.

Aftaleloven (lbkg 1986 600):
§ 2 ..... 90.339 (381).

Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring:
lbkg 1980 373:
§ 62 ..... 81.27.
§ 63 ..... 81.36. 83.57.
§ 86 ..... 83.57.
§ 88 ..... 85.43.

lbkg 1981 423:
§ 62 ..... 85.38.

lbkg 1982 444:
§ 62 ..... 83.52. 85.31. 85.35.
§ 63 ..... 82.29.
§ 75 b ..... 83.40.
§ 78 ..... 84.39.
§ 86 ..... 83.32.

lbkg 1983 358:
§ 62 ..... 83.36.
§ 86 ..... 88.39.
§ 87 ..... 89.34.
§ 99 ..... 84.24. 84.32. 85.50.
§ 100 ..... 85.48.

lbkg 1985 407:
§ 62 ..... 85.25.
§ 63 ..... 86.30.
§ 75b ..... 86.28.
§ 86 ..... 86.33.
§ 87 ..... 85.25.
§ 98 ..... 85.25.
§ 99 ..... 85.25.

L 1985 575:
§ 75b ..... 88.32.
§ 95 ..... 88.32.

lbkg 1986 615:
§ 57 ..... 86.36.
§ 58 ..... 87.26.
§ 62 ..... 86.36.
§ 78 ..... 88.43.
§ 86 ..... 87.30.

§ 87 ..... 87.33.

lbkg 1990 586:
§ 78 ..... 90.45.

Arbejdsmiljø:
L 1975 681 s.æ.v. L 1979 247:
bkg 1981 466:
§ 5 ..... 91.32.
§ 7 ..... 91.32.
§ 8 ..... 91.32.
§ 9 ..... 91.32.

lbkg 1985 646:
§ 1 ..... 91.32.
§ 49 a ..... 91.32.
§ 49 b ..... 91.32.
§ 49 c ..... 91.32.

Arbejdsskadeforsikring:
L 1978 79:
§ 9 ..... 87.161.
§ 19 ..... 86.144.
§ 34 ..... 90.240.
§ 53 ..... 87.163.

lbkg 1987 450:
§ 1 ..... 90.458
(461, 476, 480).
§ 2 ..... 90.458
(461).
§ 6 ..... 90.216.
90.458
(471).
§ 9 ..... 90.458
(461, 486, 487, 515).
92.256.
§ 10 ..... 90.203.
90.216.
90.458
(461, 474, 486, 487, 515).
92.256.
§ 11 ..... 90.458
(461, 456, 457, 458).
§ 13 ..... 90.208.
§ 17 ..... 90.458
(471).
§ 20 ..... 90.458
(469, 471, 479, 480, 481,
506, 507, 516, 517).
§ 21 ..... 90.458
(517, 524).
§ 24 ..... 90.458
(461).
§ 25 ..... 90.458
(461, 507, 508, 523).
§ 26 ..... 90.458
(462, 498, 505, 506).
§ 27 ..... 90.458
(462, 471, 476, 487,
490, 491, 492, 493).
§ 28 ..... 90.458
(462, 471, 476, 487,
490, 491, 492, 493).
§ 29 ..... 90.458
(487, 505, 506, 507, 508, 523).
§ 30 ..... 90.458
(475, 492, 493).
§ 31 ..... 90.458
(476, 491, 492, 493).
§ 32 ..... 90.458
(492, 493).
§ 33 ..... 90.458
(492, 493).
§ 34 ..... 90.458
(505, 506, 507, 509, 510, 523).
§ 40 ..... 90.458
(476, 487).
§ 53 ..... 89.152.
90.458
(492, 493, 494, 495, 496, 521).
§ 54 ..... 89.152.
90.458
(473, 476, 487, 497,
505, 506, 509, 521).
§ 63 ..... 90.458
(471).
lbkg 1987 450 s.æ.v. L 1989 399:
§ 20 ..... 92.363
(389, 451).
§ 27 ..... 90.339
(351).

bkg 1989 60:
§ 1 ..... 90.203.
92.260.
§ 2 ..... 90.458
(473, 474, 486).

bkg 1991 142:
§ 1 ..... 90.458
(461).

lbkg 1987 450 s.æ.v. L 1991 407:
§ 10 ..... 92.260.
§ 13 ..... 92.260.

Arbejdstilbud til ledige:
L 1981 277:
§ 1 ..... 81.39.

L 1985 291:
§ 9 ..... 87.24.
§ 11 ..... 87.24.

lbkg 1989 122:
§ 1 ..... 90.40.

bkg 1989 403:
§ 18 ..... 90.40.
§ 19 ..... 90.40.
§ 120 ..... 90.40.

Arveloven:
L 1963 215:
bkg 1965 29:
..... 91.98.

lbkg 1986 584:
§ 69 ..... 91.98.

Arve- og gaveafgift (lbkg 1983 310):
§ 3 ..... 86.51.

Barselsorlov (lbkg 1987 101):
§ 1 ..... 90.339 (347, 354).
§ 3 ..... 90.339 (347, 354).

Boligbyggeri (L 1975 83):
bkg 1975 157:
§ 17 ..... 82.39.

Boligregulering (lbkg 1983 46):
§ 44 ..... 84.235.

Boligsikring (L 1980 513):
§ 18 ..... 86.40.
§ 19 ..... 86.40.

Boligstøtte, individuel:
L 1982 64:
§ 7 ..... 85.198.
§ 20 ..... 82.47.
§ 23 ..... 82.47.
§ 38 ..... 84.45.
§ 41 ..... 84.45.
§ 63 ..... 81.45.
82.43.

L 1983 44:
§ 41 ..... 86.38.

L 1988 467:
§ 38 ..... 91.166.
§ 41 ..... 91.166.

Borgerlig straffelov:
lbkg 1967 347:
bkg 1973 423:
..... 90.129.
..... 92.112.
§ 22 ..... 89.83.

cirk 1974 155:
..... 90.101.
..... 90.129.

cirk 1976 44:
..... 90.129.
..... 92.112.

cirk 1978 48:
§ 1 ..... 83.139.

cirk 1978 157:
§ 5 ..... 88.133.

cirk 1978 164:
..... 90.129.
..... 92.112.

cirk 1980 215:
§ 1 ..... 83.147.

cirk 1980 217:
..... 90.129.
..... 92.112.
§ 1 ..... 89.83.
§ 5 ..... 89.83.
§ 25 ..... 83.146.

lbkg 1981 527:
§ 36 ..... 84.81.
§ 264 b ..... 89.241 (253, 304).

cirk 1986 31:
§ 12 ..... 88.141.

lbkg 1986 607:
§ 138 ..... 91.207
(234).
§ 152 ..... 89.241
(252, 253).
91.156.
91.185.
91.207
(224).
92.250.
§ 156 ..... 91.207
(228, 234, 240).
§ 157 ..... 91.207
(234).
91.185.
§ 199 ..... 91.102.
§ 215 ..... 92.250.
§ 252 ..... 91.207
(234).

cirk 1987 7:
..... 90.129.
..... 92.112.

cirk 1988 51:
..... 90.129.
..... 92.112.

lbkg 1986 607 s.æ.v. L 1990 399:
§ 93 ..... 92.288.
§ 94 ..... 92.288.
§ 95 ..... 92.288.
§ 152 ..... 90.339
(343, 360, 361, 377,
405, 406, 422, 432).
90.458
(478, 504, 514, 515, 516, 518).
92.363
(386).

§§ 152 a - 152 f 90.458
(513).
92.363
(385).
§ 159 ..... 90.339
(417).
§ 165 ..... 90.339
(400).
§ 220 ..... 90.339
(397, 404).
§ 223 ..... 90.339
(397, 404).
§ 232 ..... 90.339
(397, 404).
§ 244 ..... 90.339
(428).
§ 264 ..... 90.339
(428).
§ 273 ..... 92.288.
§ 279 ..... 90.339
(400).

cirk 1974 155 s.æ.v.
cirk 1991 61:
..... 92.112.

Bunden opsparing (L 1985 137):
§ 1 ..... 89.148.
§ 7 ..... 89.148.

Busloven:
L 1978 115:
§ 10 ..... 89.200.
§ 12 ..... 89.200.
§ 13 ..... 87.199.
90.291.

bkg 1978 620:
§ 9 ..... 90.291.
§ 11 ..... 89.200.

lbkg 1990 450:
§ 12 ..... 90.291.

Byggelov (lbkg 1976 530):
§ 15 ..... 83.71.
§ 16 A ..... 84.61.
§ 22 ..... 81.294.
§ 23 ..... 81.47.
82.44.
82.51.
83.71.
85.52.

By- og landzoner (lbkg 1980 300):
§ 9 ..... 81.189.
82.275.
85.129.
§ 22 ..... 82.204.

Børnetilskud:
lbkg 1978 609:
§ 2 ..... 82.254.
§ 5 ..... 81.245.
§ 6 ..... 81.245.
§ 7 ..... 81.245.

§ 8 ..... 81.245.
§ 19 ..... 83.224.
§ 21 ..... 84.168.
§ 34 ..... 81.280. 82.252.

L 1986 350:
§ 2 ..... 89.165. 89.168.
§ 3 ..... 89.165. 89.168.
§ 6 ..... 89.168.

vejl 1986 18:
pkt. 8 ..... 89.165.

vejl 1986 158:
..... 92.363 (429).

L 1986 350 s.æ.v. L 1991 405:
§ 3 ..... 92.363 (427, 442).
§ 11 ..... 92.363 (436).
§ 18 ..... 92.363 (368, 380, 381, 426, 427, 434).
§ 19 ..... 92.363 (426, 427).
§ 21 ..... 92.363 (428, 429, 430, 453).
§ 35 ..... 92.363 (427).

Børns retsstilling (lbkg 1986 634):
§ 13 ..... 88.249 (261). 92.363 (435).
§ 14 ..... 88.249 (261, 281). 91.60.
§ 15 ..... 88.249 (261, 282, 294).
§ 16 ..... 87.87. 88.249 (261).
§ 17 ..... 88.249 (261, 277).
§ 18 ..... 88.249 (261). 92.363 (435).
§ 19 ..... 88.249 (261).

Censorer ved eksaminer (lbkg 1973 635):
§ 6 ..... 84.230.
§ 7 ..... 84.230.

Dagpenge ved sygdom eller fødsel:
lbkg 1984 81:
§ 17 ..... 87.171.
§ 25 ..... 87.171.
§ 27 ..... 86.148.
§ 48 ..... 85.185.
§ 50 ..... 85.188. 87.185.

vejl 1987 65:
pkt. 88 ..... 92.363 (426).

L 1987 872:
§ 17 ..... 88.185.

lbkg 1989 205:
§ 48 ..... 90.206.

L 1989 852 s.æ.v. L 1991 399:
§ 1 ..... 92.363 (425).
§ 33 ..... 92.363 (425, 426).

Danmarks Biblioteksskole (L 1966 232):
§ 2 ..... 85.134.

bkg 1979 158:
§ 4 ..... 85.134.
§ 5 ..... 85.134.

Dobbeltbeskatningsoverenskomster (L 1953 74):
- mellem Danmark og Holland T 1958 9 LTC:
art. 23 ..... 89.241 (253).

- mellem Danmark og Storbritannien T 1981 6 LTC:
art. 25 ..... 89.241 (253).

- mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland
T 1964 7 LTC s.æ.v. T 1991 64 LTC:
art. 21 ..... 92.238.
art. 22 ..... 92.238.

- mellem Danmark og USA
T 1949 1 LTC:
art. XVII ..... 89.241 (253, 290).

EF:
traktaten om det europæiske økonomiske fællesskab (af 25. marts 1957 m.s.æ.) :
art. 177 ..... 92.363 (438).

Rådets forordning nr. 1408/71 (sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere indenfor EF):
..... 92.363 (431).

EF-bemyndigelsesloven for landbrug (lbkg 1984 487):
§ 4 ..... 85.116.

Ejendomsavancebeskatning (lbkg 1988 558):
§ 8 ..... 90.184.

Enkepension (L 1941 102):
§ 2 ..... 82.58.
§ 9 ..... 84.185.

Erhvervsfaglige grunduddannelser (lbkg 1987 150):
bkg 1989 131:
§ 3 ..... 91.178.
§ 9 ..... 91.178.

bkg 1990 54:
§ 3 ..... 91.178.

Erhvervsfiskeri, midlertidig støtte til fiskerfartøjers ophør med deltagelse i dansk erhvervsfiskeri (L 1980 206):
§ 1 ..... 81.79.
§ 2 ..... 81.79.

Erhvervsgymnasiale uddannelser (L 1990 434):
bkg 1991 265:
§ 20 ..... 92.325.
§ 30 ..... 92.325.

Erstatning fra staten til ofre for forbrydelser:
L 1976 277:
§ 10 ..... 89.92.

lbkg 1985 470:
§ 7 ..... 90.110.

Erstatningsansvar (lbkg 1986 599):
§ 1 ..... 90.110.

Ferie:
L 1970 273:
§ 22 ..... 92.40.

lbkg 1981 352:
§ 1 ..... 81.24.

Fiskeri (lbkg 1986 806):
§ 3 ..... 92.79.
§ 4 ..... 92.79.
§ 5 ..... 92.79.
§ 9 ..... 92.79.

Folkepension:
lbkg 1978 676:
§ 22 ..... 81.253.

lbkg 1982 417:
§ 24 ..... 82.258.
§ 25 ..... 82.243. 82.258. 84.177. 85.173.

Folkeskole (lbkg 1991 519):
§ 19 ..... 92.363 (416).
§ 20 ..... 92.363 (416).

Folketingets Ombudsmand:
lbkg 1961 362:
§ 1 ..... 84.75.
§ 6 ..... 88.249 (251, 303, 305).

bkg 1962 48:
§ 2 ..... 89.100.

§ 11 ..... 92.347.
§ 16 ..... 92.222.

lbkg 1986 642:
§ 6 ..... 90.339
(368).
92.363
(369).
§ 10 ..... 92.347.

Folketingsvalg (L 1987 271):
§ 13 ..... 92.92.

Fonde:
L 1984 300:
§ 9 ..... 87.211.
§ 10 ..... 87.211.
§ 21 ..... 87.211.
§ 36 ..... 87.211.
§ 38 ..... 87.211.
§ 40 ..... 87.211.

bkg 1985 97:
§ 16 ..... 87.211.

lbkg 1990 862:
§ 42 ..... 92.104.

Forbrugsafgifter, forskellige (lbkg 1978 129):
§ 24 ..... 82.69.

Forligsmandslov (lbkg 1971 559):
§ 3 ..... 83.64.
§ 4 ..... 87.36.
§ 12 ..... 87.36.
§ 13 ..... 82.36.
87.36.

Forsvarets personel:
lbkg 1973 215:
§ 8 ..... 82.104.

lbkg 1977 229:
§ 1 ..... 82.104.

Forvaltningsloven (L 1985 571):
§ 1 ..... 88.249
(255).
89.241
(245).
§ 2 ..... 87.36.
87.54.
88.88.
89.241
(245, 256, 266, 303).
90.339
(355, 356).
92.60.
92.238.
92.296.
§ 3 ..... 85.75.
87.119.
88.69.
88.213.
88.249
(255).
89.38.
90.339
(356).
92.222.
92.334.
§ 4 ..... 88.249
(255).
90.339
(356).
§ 5 ..... 88.249
(255).
89.241
(275).
90.339
(356).
§ 6 ..... 87.119.
88.249
(255).
90.339
(356).
92.334.
§ 7 ..... 87.138.
88.88.
88.249
(255, 264, 304).
89.58.
89.168.
89.241
(246, 256, 257, 301, 302, 309).
90.187.
90.240.
90.270.
90.339
(357, 392, 431).
90.458
(511).
91.143.
91.150.
91.207

(252).
92.363
(372, 429, 447).
§ 8 . . . . . 88.249
(255, 264, 304).
89.58.
89.241
(257).
90.339
(356, 357).
90.458
(512).
91.161.
91.207
(213, 235).
92.347.
92.363
(367, 368, 370, 457).
§ 9 . . . . . 87.64.
87.131.
88.249
(256, 267).
89.241
(245, 247, 248, 252, 254, 266, 271,
272, 273, 274, 275, 294, 296, 309).
90.71.
90.458
(502, 503).
92.60.
92.238.
92.250.
92.296.
92.352.
92.363
(370).
§ 10 . . . . . 88.249
(256, 267).
89.175.
89.241
(247, 267, 268, 269, 275, 277, 296).
90.339
(357, 366).
90.458
(502, 504, 522).
92.363
(371).
§ 11 . . . . . 88.154.
88.249
(256, 267).
89.200.
89.241
(258, 260, 270, 275, 302).
90.194.
90.458
(502).
92.363
(371).
§ 12 . . . . . 88.249
(256, 267).
89.63.
89.241
(249, 250, 258, 269, 274, 275, 276,
277, 278, 279, 282, 283, 284, 300).
90.216.
92.363
(372, 457).
§ 13 . . . . . 88.249
(256, 267).
89.157.
89.241
(249, 277, 280, 284).
90.71.
90.216.
92.363
(372).
§ 14 . . . . . 88.249
(256, 267).
89.188.
89.241
(250, 274, 276, 279, 284, 285, 286, 302).
90.197.
92.363
(372).
§ 15 . . . . . 87.36.
87.197.
88.48.
88.249
(256, 267, 274).
89.241
(250, 251, 252, 262, 274, 286, 287,
290, 291, 292, 293, 295, 296, 297,
299, 307, 309).
90.339
90.458
(483, 502).
92.238.
92.363
(371, 372).
§ 16 . . . . . 88.249
(256, 267, 289).
89.200.
89.241
(258, 259, 260, 261, 268, 270,
299, 304, 305, 306, 308, 309).
90.71.
90.147.

90.187.
90.194.
90.339
(356, 372, 385, 393, 420).
90.458
(498, 502, 503, 504, 505, 522).
91.59.
91.207
(216).
92.60.
92.363
(371).
§ 17 ..... 88.249
(256, 267).
89.241
(259, 260, 307).
§ 18 ..... 88.249
(256, 267).
89.241
(247, 248, 271).
§ 19 ..... 87.89.
87.113.
88.51.
88.118.
88.249
(256, 269, 306).
89.63.
89.112.
89.188.
89.216.
89.241
(257, 269, 274, 296, 302).
90.197.
90.206.
90.260.
90.303.
90.339
(350, 362, 363, 377, 378, 379, 380, 382, 387, 393, 406, 408, 409, 411, 412, 413, 414, 422, 426, 432, 434).
90.458
(477, 478, 484, 492, 493, 494, 495, 496, 512, 519, 521).
91.111.
91.173.
91.200.
91.207
(226 f, 228 f, 248).
92.92.
92.133.
92.187.
92.232.
92.238.
92.296.
92.312.
92.334.
92.363
(373, 374, 375, 376, 377, 378, 443, 448, 449, 457).
§ 20 ..... 88.249
(256, 269, 306).
90.458
(494, 521).
§ 21 ..... 88.154.
88.176.
88.249
(256, 269, 306).
89.58.
89.100.
89.200.
90.253.
90.339
(363, 379, 380, 382, 384, 432, 434)
90.458
(502).
91.207
(230, 254).
92.238.
92.363
(371).
§ 22 ..... 87.36.
87.42.
87.54.
88.88.
88.130.
88.249
(256, 276, 291, 301).
89.171.
89.241
(257).
90.67.
90.339
(350, 358, 359, 367, 406, 422).
90.458
(477, 482, 484, 485, 488, 491, 520).
91.69.
91.111.
91.143.
91.150.
91.200.
92.53.
92.60.
92.256.
92.265.
92.363
(378, 384, 443, 449).

§ 23 . . . . . 89.171.
90.251.
90.339
(350, 358, 359, 406, 422)
90.458
(488).
91.69.
92.265.
§ 24 . . . . . 87.36.
87.71.
88.95.
88.127.
88.130.
88.249
(256, 276).
89.241
(257, 303).
90.67.
90.71.
90.117.
90.171.
90.197.
90.339
(350, 358, 359, 363, 367, 373,
374, 375, 382, 387, 389, 393,
400, 401, 403, 404, 406, 422,
423, 429, 431, 434).
90.458
(477, 482, 483, 487,
488, 490, 491, 521).
91.69.
91.102.
91.111.
91.116.
91.137.
91.143.
91.200.
91.207
(217 f, 219, 248, 254).
92.53.
92.60.
92.256.
92.265.
92.276.
92.312.
92.363
(378, 379, 382, 383, 384, 443, 449).
§ 25 . . . . . 88.164.
88.249
(255, 276, 304).
89.54.
90.339
(358, 391, 431).
90.458
(477, 497, 498).
91.116.
91.207
(252).
§ 26 . . . . . 88.249
(255).
90.339
(358).
§ 27 . . . . . 88.249
(256, 283).
89.241
(244, 252).
90.339
(360, 376).
90.458
(503, 513, 514).
91.156.
91.185.
91.207
(225).
92.363
(385, 386).
§ 28 . . . . . 87.194.
88.227.
88.233.
88.249
(256, 261, 283, 305).
89.63.
89.83.
90.339
(360, 361, 376, 404,
405, 406, 422, 432).
90.458
(478, 504, 514, 515,
516, 517, 518, 524).
91.156.
91.207
(223 ff, 230).
92.307.
92.363
(371, 385, 386, 387,
388, 390, 444, 450).
§ 29 . . . . . 88.249
(256, 261, 283, 305).
90.339
(360, 392).
90.458
(514, 515, 516, 517, 518).
92.307.
92.363
(385, 386, 388, 389, 390, 444, 451).
§ 30 . . . . . 88.249

(256, 283).
§ 31 ..... 88.249
(256, 283, 288).
90.339
(361).
90.458
(514).
91.207
(230).
92.363
(371, 372, 373, 386).
§ 32 ..... 88.249
(256, 283).
89.63.
90.339
(360, 377, 394, 399,
405, 406, 422, 432).
90.458
(514).
92.363
(385, 386).
§ 35 ..... 90.339
(363).
§ 36 ..... 90.339
(363).
§ 37 ..... 89.241
(248).

bkg 1986 646:
§ 1 ..... 89.241
(259, 307).

bkg 1986 865:
§ 1 ..... 89.241
(260, 308, 309).

vejl 1986:
pkt. 10 ..... 92.296.
pkt. 30 ..... 91.143.
pkt. 32 ..... 90.240.
pkt. 41 ..... 92.363
(370).
pkt. 42 ..... 89.119.
pkt. 50 ..... 92.92.
pkt. 51 ..... 92.92.
pkt. 87 ..... 92.296.
pkt. 99 ..... 90.71.
pkt. 105 ..... 91.111.
pkt. 112 ..... 92.363
(376, 449).
pkt. 132 ..... 91.116.
91.143.
91.200.
pkt. 137 ..... 89.171.
pkt. 143 ..... 87.95.
pkt. 144 ..... 90.251.
pkt. 205 ..... 90.339
(366).
90.458
(498).
92.363
(390).
pkt. 206 ..... 90.147.
90.187.
90.339
(366).
90.458
(498).
92.232.
92.363
(390).
pkt. 207 ..... 90.80.
90.187.
90.339
(366).
90.458
(498).
92.232.
92.363
(390).
pkt. 208 ..... 90.147.
90.187.
90.339
(366).
90.458
(498).
91.32.
92.232.
92.363
(390).
pkt. 209 ..... 92.265.
pkt. 211 ..... 90.212.
pkt. 214 ..... 88.249
(291).
pkt. 215 ..... 88.249
(291).
pkt. 216 ..... 88.249
(291).
pkt. 217 ..... 88.249
(291).

lbkg 1988 564:
§ 1 ..... 89.54.

Forældelse af visse fordringer
(L 1908 274):

§ 1 ..... 87.140. 90.312.
§ 2 ..... 90.312.
§ 3 ..... 87.140. 90.312.

Fritidsundervisning (lbkg 1980 316):
§ 10 ..... 84.204.

Funktionærer:
lbkg 1971 413:
§ 21 ..... 83.241.

lbkg 1987 516:
§ 1 ..... 90.339 (367).
§ 2 ..... 90.339 (353, 354, 388).
§ 2 a ..... 90.339 (352, 373, 382).
§ 2 b ..... 90.339 (352, 353, 354).
§ 3 ..... 90.339 (352).
§ 4 ..... 90.339 (352).
§ 5 ..... 90.339 (350, 353, 354).
§ 17 ..... 90.339 (375).
§ 21 ..... 90.339 (353).

cirk 1990 216:
..... 90.339 (350, 411).

Færdselsloven:
lbkg 1986 58:
§ 60 ..... 88.88.
§ 123 ..... 90.126.

bkg 1986 678:
§ 105 ..... 89.68.
§ 106 ..... 89.68.

lbkg 1990 765:
§ 117 ..... 90.339 (401).

Godskørsel (L 1988 851):
§ 3 ..... 90.291.

bkg 1989 591:
§ 5 ..... 90.291.

Grundlov (L 1953 169):
§ 63 ..... 90.339 (368).
§ 70 ..... 88.121. 89.78.
§ 72 ..... 90.227.
§ 77 ..... 82.199. 83.248. 84.148. 84.149. 91.189. 92.330.

Gymnasier m.v. (L 1990 431):
§ 30 ..... 91.98.

Gymnasieskoler og studenterkursus:
L 1958 165:
§ 20 ..... 89.213.

lbkg 1987 715:
§ 1 ..... 91.98.

Gældssanering af statsgaranterede studielån (L 1982 292):
§ 6 ..... 84.207.
§ 7 ..... 84.207.
§ 13 ..... 84.213. 87.232.

Handelsskoler, godkendelse m.v. (L 1964 191):
bkg 1971 168:
§ 10 ..... 89.216.

Hegn (L 1950 259):
§ 43 ..... 82.176.

Hyrekørsel (L 1978 296):
§ 6 ..... 90.284.
§ 7 ..... 90.284.

bkg 1979 401:
§ 13 ..... 90.284.

Højere uddannelsesinstitutioners styrelse (L 1973 362):
bkg 1975 597:

..... 92.312.

Inddrivelse af underholdsbidrag:
L 1963 150 s.æ.v. L 1977 280:
cirk 1978 217:
..... 92.363 (436).
§ 13 ..... 92.232.
§ 15 ..... 92.363 (428).

lbkg 1986 631:
§ 16 ..... 88.144.

Invalidepension:
lbkg 1978 677:
§ 29 ..... 81.263.
§ 30 ..... 81.263.

lbkg 1983 437:
§ 2 ..... 85.169.
§ 28 ..... 86.136.
§ 30 ..... 86.136.

Jord og udlån til jordbrugsmæssige formål (lbkg 1983 61):
§ 18 ..... 89.112.
§ 20 ..... 89.112.
§ 32 ..... 83.163.

Jordbrugsbedrifter, støtte til modernisering af (L 1973 222):
bkg 1979 13:
§ 2 ..... 81.174.

Kildeskat:
lbkg 1980 446:
§ 43 ..... 81.63.
§ 62 ..... 83.91.
§ 62 A ..... 82.80.
§ 63 ..... 82.80.

lbkg 1981 509:
§ 55 ..... 82.84.

lbkg 1989 662:
§ 1 ..... 89.148.
§ 4 ..... 89.241 (264).
§ 48 ..... 90.190.
§ 80 ..... 89.241 (244, 254, 255, 256, 262, 264, 269, 303, 310).
§ 87 ..... 89.241 (244, 252, 253, 255, 261, 266, 294, 298).

lbkg 1990 562:
§ 73 ..... 92.232.
§ 84 ..... 92.232.

Klageregler m.v. på det sociale område (vejl 1988 14):
pkt. 9 a ..... 90.212.

Kommuneplanlægning:
L 1975 287:
§ 16 ..... 81.201. 81.294. 83.178. 83.192.
§ 47 ..... 84.109.

lbkg 1985 391:
§ 48 ..... 87.129. 88.158.

lbkg 1989 918:
§ 48 ..... 90.177.

Kommunernes styrelse:
lbkg 1981 188:
§ 10 ..... 83.101.
§ 29 ..... 82.101.
§ 61 ..... 81.93. 81.98. 81.118. 82.275. 84.61. 89.213.

lbkg 1984 313:
§ 14 ..... 85.75.
§ 61 ..... 87.59.

lbkg 1991 483:
§ 61 ..... 91.178.

Kommunevalg (lbkg 1977 596):
§ 34 a ..... 81.118.

Konkurrencelov (L 1989 370):
§ 10 ..... 90.86.

bkg 1990 229:
§ 5 ..... 90.86.

Københavns Kommunes styrelse (L 1984 314):
§ 48 ..... 88.81.

Landbrugsejendomme (lbkg 1978 603):
§ 4 ..... 82.179.
§ 8 ..... 86.99.
§ 18 ..... 81.182. 85.121.

Ligebehandling:
L 1978 161:
§ 6 ..... 83.232.

L 1989 244:
§ 1 ..... 90.339 (347).
§ 4 ..... 90.339 (346, 353).
§ 7 ..... 90.339 (347, 354, 425).
§ 9 ..... 90.339 (347, 354, 425).

Ligningslov:
lbkg 1979 399:
§ 8 A ..... 86.51.
§ 9 ..... 83.95.

lbkg 1989 660:
§ 12 ..... 89.241 (297).

lbkg 1991 735:
§ 8 A ..... 92.222.

Lovtidendelov (L 1870):
§ 2 ..... 84.164.

Luftfart (lbkg 1985 408):
§ 50 ..... 85.147.
§ 154 ..... 92.85.

Lægeloven:
lbkg 1976 426:
§ 9 ..... 87.194.

lbkg 1976 426 s.æ.v. L 1990 278:
§ 6 ..... 92.288.
§ 7 ..... 92.288.
§ 8 ..... 92.288.
§ 9 ..... 92.288.
§ 10 ..... 92.288.
§ 11 ..... 92.288.
§ 12 ..... 92.288.
§ 13 ..... 92.288.
§ 18 ..... 92.288.
§ 22 ..... 92.288.

Lærlingeforhold (L 1956 261):
§ 2 ..... 81.291.
§ 24 ..... 81.291.

Lønning og klassificering (L 1969 B 13):
§ 30 ..... 81.55.

Mark- og vejfredslov (L 1953 107):
§ 17 ..... 84.72.

Markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v., administration af EF's forordninger om (lbkg 1987 72):
§ 4 ..... 89.109.

bkg 1987 132:
§ 4 ..... 89.109.

Menighedsråd:
lbkg 1980 136:
§ 5 ..... 81.165.
§ 15 ..... 83.154.

lbkg 1987 758:
§ 40 ..... 89.100.
§ 41 ..... 89.100.

Menneskerettigheder (den europæiske konvention af 4. nov. 1950):
art. 8 ..... 92.363 (438).

Merværdiafgift (lbkg 1982 369):
§ 37 ..... 83.83.

Miljøbeskyttelse:
L 1973 372:
bkg 1980 139:
..... 89.130.

bkg 1980 386:
§ 16 ..... 90.171.

lbkg 1981 345:
§ 17 ..... 81.196.

§ 18 ..... 81.196.
§ 19 ..... 81.196.
§ 27 ..... 84.111.
§ 48 ..... 81.196.
§ 68 ..... 81.196.
81.199.

lbkg 1982 663:
§ 4 ..... 82.194.
§ 17 ..... 84.131.
§ 81 ..... 84.104.

reglement 1982 664:
kap. 4.4. ..... 82.194.
kap. 11.1. ..... 85.125.

lbkg 1985 85:
§ 11 ..... 89.130.
§ 65 ..... 87.128.
89.134.
§ 72 ..... 87.121.
§ 74 ..... 86.109.
88.156.
§ 76 ..... 87.121.
§ 80 ..... 86.109.

lbkg 1989 68:
kap. 5 ..... 89.141.
kap. 11 ..... 89.141.
kap. 12 ..... 89.141.

Myndighedsloven:
lbkg 1985 443:
§ 7 ..... 90.253.
92.250.
§ 10 ..... 92.250.
§ 18 ..... 92.250.
§ 23 ..... 88.249
(259, 278, 280).
89.78.
92.187.
§ 24 ..... 88.249
(259, 278, 280).
89.78.
92.133.
92.187.
§ 26 ..... 88.249
(260, 301).
92.187.
§ 27 a 88.249
(255, 260, 266, 285, 304).
§ 59 ..... 88.109.

bkg 1986 596:
§ 16 ..... 88.249
(266).
§ 20 ..... 88.249
(260, 266, 285, 287, 304).

lbkg 1985 443 s.æ.v. L 1989 209:
§ 1 ..... 90.458
(513).
§ 2 ..... 92.363
(423).
§ 34 ..... 90.458
(513).
§ 46 ..... 92.363
(423).
§ 59 ..... 92.363
(423, 436).

Naturfredning (lbkg 1978 435):
§ 34 a ..... 84.139.
§ 54 ..... 82.212.
§ 58 ..... 81.188.

Navneloven (L 1981 193):
§ 6 ..... 89.75.
§ 8 ..... 89.75.
§ 11 ..... 88.112.

cirk 1982 30:
§ 6 ..... 89.75.

Offentlighed:
L 1970 280:
§ 2 ..... 82.36.
82.55.
82.66.
82.73.
83.144.
83.175.
83.235.
86.172.
§ 3 ..... 81.148.
§ 4 ..... 81.23.
84.236.
§ 5 ..... 81.23.
84.67.
84.236.
86.90.
86.171.
91.207
(225).
§ 6 ..... 81.141.

81.144.
§ 7 ..... 82.36.
§ 8 ..... 81.53.
81.301.
82.108.
83.19.
84.65.
86.171.
§ 10 ..... 81.301.
82.73.
82.108.
82.124.
83.137.
84.217.
85.153.
§ 11 ..... 81.301.
82.47.
83.173.
83.32.
84.26.
86.66.
86.113.
§ 12 ..... 81.71.
81.301.
82.47.
83.173.
83.32.
84.26.
84.182.

bkg 1970 453:
§ 1 ..... 83.172.

vejl 1970 279:
pkt. 14 ..... 82.113.

L 1985 572:
§ 1 ..... 89.104.
89.241
(245).
90.339
(356, 357).
§ 2 ..... 89.100.
89.241
(247, 248, 254, 273, 288).
90.67.
90.339
(357).
91.47.
92.53.
92.96.
§ 3 ..... 90.54.
90.339
(357).
91.116.
§ 4 ..... 88.249
(256, 267).
89.47.
89.100.
89.119.
89.152.
89.241
(245, 246, 247, 259, 266,
267, 286, 297, 306).
90.71.
90.339
(357).
90.458
(503, 504, 506).
91.107.
91.116.
92.60.
92.72.
92.206.
92.238.
92.250.
92.363
(371).
§ 5 ..... 89.119.
89.241
(247, 267, 268, 275).
90.339
(357, 366).
90.458
(503).
91.32.
92.60.
92.363
(371).
§ 6 ..... 89.138.
89.241
(249).
90.339
(356, 358, 372, 384,
393, 399, 432).
91.116.
91.207
(216 f).
92.40.
92.192.
§ 7 ..... 88.64.
88.150.
88.195.
89.47.
89.241
(249, 250, 274, 276,

278, 279, 280, 281,
283, 286, 287, 298).
90.63.
90.339
(357).
92.48.
92.53.
92.60.
92.72.
92.79.
92.96.
92.192.
92.203.
92.206.
§ 8 ..... 89.157.
89.241
(249, 287).
90.71.
90.339
(357).
92.60.
92.192.
92.203.
§ 9 ..... 89.241
(259).
90.339
(357).
§ 10 ..... 88.150.
89.47.
89.197.
89.241
(250, 274, 279, 280,
281, 282, 285, 286).
90.63.
90.339
(357).
91.107.
92.53.
92.79.
92.96.
§ 11 ..... 89.47.
89.241
(250, 274, 281, 302).
90.339
(357).
92.60.
92.192.
92.206.
§ 12 ..... 87.242.
88.249
(267).
89.60.
89.119.
89.241
(250, 251, 252, 254,
286, 289, 294, 297).
90.67.
90.339
(357).
90.458
(503).
91.32.
92.206.
92.250.
92.301.
§ 13 ..... 88.57.
89.241
(250, 251, 252, 254, 263,
276, 279, 281, 283, 287,
288, 289, 293, 295, 296,
297, 298).
90.58.
90.276.
90.288.
90.339
(357).
91.116.
92.48.
92.53.
92.60.
92.72.
92.96.
92.238.
92.301.
§ 14 ..... 89.241
(252, 294, 298, 302).
90.339
(357).
92.238.
92.250.
§ 15 ..... 88.249
(267).
89.241
(251, 256, 258, 260, 261,
299, 301, 308, 309).
90.71.
90.86.
90.339
(356, 357).
92.60.
§ 16 ..... 89.241
(256, 258, 259, 268,
270, 304, 305).
90.50.
90.71.
90.181.

90.339
(356, 357, 385, 420).
90.458
(502, 504).
92.60.
92.72.
92.363
(371).
§ 17 ..... 89.241
(271).
90.339
(357).
§ 18 ..... 89.241
(248).
90.339
(357).

bkg 1986 647:
§ 1 ..... 89.241
(259, 270, 307).

bkg 1986 865:
§ 1 ..... 89.241
(260, 308, 309).

vejl 1986:
pkt. 8 ..... 92.206.
pkt. 30 ..... 92.48.
92.79.
92.206.
pkt. 42 ..... 90.67.
92.206.
pkt. 50 ..... 90.71.
pkt. 52 ..... 90.71.

bkg 1990 644:
..... 90.54.

Offentlige veje (L 1978 585):
§ 43 ..... 83.192.
§ 47 ..... 83.192.

Personale og omstilling (vejl 1991 27):
pkt. 4.1. ..... 90.339
(389).

Personnavne (L 1981 193):
§ 10 ..... 83.161.

Kjøbenhavns Politi m.v. (anordning af 1863-02-11):
bkg 1967 430:
§ 59 ..... 1.102.

Post (lbkg 1983 395 m.s.æ.):
§ 47 ..... 85.146.

Post- og telegrafvæsenet, styrelse af (L 1976 307):
cirk 1981 149:
§ 2 ..... 92.206.
cirk 1986 69:
§ 1 ..... 92.206.

Prismærkning (lbkg 1989 492):
§ 10 ..... 90.83.
§ 11 ..... 90.83.

Private fællesveje (lbkg 1975 587):
§ 44 ..... 81.214.

Radio- og fjernsynsvirksomhed:
L 1973 421:
§ 7 ..... 86.123.

fno 1974 126:
§ 39 ..... 84.149.
§ 48B ..... 81.206.

fno 1974 471:
§ 3 ..... 91.111.

bkg 1987 416:
§ 1 ..... 91.120.

lbkg 1989 363:
§ 18 ..... 91.111.
§ 19 d ..... 91.120.

lbkg 1990 339:
§ 6 ..... 92.199.

Registre, offentlige:
L 1978 294:
§ 3 ..... 81.131.
§ 13 ..... 85.89.
§ 14 ..... 85.89.
§ 15 ..... 85.89.
§ 19 ..... 83.134.

forskr 28.12.79:
§ 29 ..... 83.134.

forskr 28.12.79 s.æ.v. cirk 10.11.82:
§ 27 ..... 85.89.

§ 30 ..... 85.89.

lbkg 1987 621:
§ 1 ..... 91.32.
§ 21 ..... 92.307.

lbkg 1989 319:
§ 1 ..... 90.153.
§ 2 ..... 90.153.

Restaurations- og hotelvirksomhed:
L 1970 121:
§ 31 ..... 86.82.

lbkg 1978 141:
§ 28 ..... 81.88.

Retspleje:
L 1916 90:
cirk 1933 317:
§ 1 ..... 81.131.

cirk 1966 36:
§ 7 ..... 90.339.

lbkg 1980 1:
§ 115 ..... 81.159.
§ 330 ..... 81.134. 81.135.
§ 331 ..... 85.83.
§ 750 ..... 82.136.
§ 777 ..... 82.169.
§ 799 ..... 82.140.
§ 931 ..... 82.170.
§ 998 ..... 87.95.
§ 1018 b ..... 83.85.
§ 1019 b ..... 81.159.

cirk 1980 217:
..... 90.129.
§ 1 ..... 89.83.
§ 5 ..... 89.83.
§ 25 ..... 83.146.

lbkg 1984 555:
§ 371 ..... 87.74.
§ 966 ..... 86.72.

lbkg 1984 572:
§ 931 ..... 89.241 (272).

lbkg 1986 567:
§ 330 ..... 90.144.
§ 331 ..... 90.144.
§ 745 ..... 89.241 (248).
§ 748 ..... 89.241 (248).
§ 794 ..... 89.241 (272).
§ 795 ..... 89.241 (272).
§ 962 ..... 90.119.
§ 1019 ..... 89.95.

lbkg 1989 748:
§ 502 ..... 91.143.
§ 962 ..... 90.119. 92.130.
§ 997 ..... 92.130.
§ 999 ..... 92.130.

lbkg 1989 748 s.æ.v. L 1990 403:
§ 61 ..... 92.222.

lbkg 1989 748 s.æ.v. L 1990 406:
§ 171 ..... 90.339 (417).
§ 173 ..... 90.339 (417).
§ 257 ..... 90.458 (513).
§ 448 b ..... 90.458 (513).
§ 456 f ..... 90.458 (513).
§ 752 ..... 90.339 (418).
§ 754 ..... 90.339 (418).
§ 868 ..... 90.339 (418).
§ 928 ..... 90.339 (418).
§ 1008 ..... 91.159.
§ 1018 ..... 90.458 (469).

lbkg 1991 792:
§ 478 ..... 91.132.

Råstof (L 1977 237):
§ 15 ..... 84.116.

§ 37 ..... 82.186.

Samarbejdsudvalg i staten
(cirk 1979 199):
§ 1 ..... 91.189.
§ 12 ..... 91.189.

Sanering (lbkg 1983 385):
§ 1 ..... 89.42.
§ 9 a ..... 89.42.
§ 52 ..... 91.42.

Skatter og afgifter m.v., fremgangsmåden ved inddrivelse (L 1976 278):
§ 5 ..... 91.143.

Skattekontrol:
lbkg 1975 496:
bkg 1976 461:
§ 13 ..... 90.197.

lbkg 1984 401 s.æ.v. L 1987 308:
§ 2 ..... 90.197.
§ 3 ..... 90.197.

lbkg 1988 28:
§ 6 ..... 89.241 (306).
§ 8 d ..... 88.168.
§ 13 ..... 89.241 (272, 274, 305).

Skattestyrelse:
L 1977 281:
§ 14 ..... 83.95.
§ 24 ..... 81.73.
§ 33 ..... 82.96.

bkg 1979 65:
§ 4 ..... 82.96.
§ 7 ..... 82.96.
§ 18 ..... 81.69. 82.96.

lbkg 1984 573:
§ 2 ..... 89.241 (276).
§ 3 ..... 89.241 (244, 257, 258).
§ 9 ..... 86.54.
§ 19 ..... 89.241 (274).
§ 24 ..... 89.241 (307).
§ 28 ..... 86.54.

bkg 1985 326:
§ 9 ..... 89.241 (277).

L 1989 824:
§ 28 ..... 91.137.
§ 29 ..... 91.137.

Skolestyrelse (lbkg 1978 24):
§ 65 ..... 84.217.

bkg 1989 131:
§ 3 ..... 91.178.
§ 9 ..... 91.178.

bkg 1990 54:
§ 3 ..... 91.178.

Den Sociale Ankestyrelse:
L 1972 605:
§ 10 ..... 84.174.
§ 11 ..... 87.178.

bkg 1985 119 m.s.æ.:
§ 4 ..... 92.363 (390).
§ 15 ..... 90.236.

lbkg 1986 530:
§ 2 ..... 90.236.
§ 9 ..... 89.159.
§ 10 ..... 92.256.

bkg 1990 667:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

bkg 1990 750:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

lbkg 1986 530 s.æ.v. L 1991 399:
§ 1 ..... 92.363 (436, 455).
§ 6 ..... 92.363 (390, 438).
§ 8 ..... 92.363 (387, 389, 451).
§ 10 ..... 92.363 (378, 384, 443, 449).

§ 12 ..... 92.363
(385).

Social bistand:
lbkg 1980 333:
§ 8 ..... 88.249
(261, 286, 293, 303).
§ 19 ..... 88.249
(284).
§ 25 ..... 81.234.
81.263.
82.238.
82.268.
§ 26 ..... 81.255.
82.234.
82.238.
§ 27 ..... 83.208.
§ 30 ..... 82.22.
§ 37 ..... 84.194.
§ 58 ..... 84.197.
§ 73 ..... 81.235.
§ 82 ..... 81.253.
§ 84 ..... 81.253.
82.258.
§ 123 ..... 81.309.
§ 127 ..... 81.309.

cirk 1975 140 s.æ.v.
vejl 1983 22:
pkt. 19 ..... 92.363
(435).
pkt. 20 ..... 92.363
(383, 395).

lbkg 1983 356:
§ 14 ..... 83.205.
§ 15 ..... 83.205.
83.219.
§ 46 ..... 84.179.
§ 47 ..... 84.190.
§ 58 ..... 83.209.
§ 67 ..... 83.205.
86.133.

lbkg 1984 413:
§ 9 ..... 85.181.
§ 26 ..... 85.174.
85.191.
85.196.
§ 27 ..... 85.174.
§ 33 ..... 91.159.
§ 37 ..... 84.171.
85.166.
§ 42 ..... 87.156.
§ 48 ..... 86.130.
§ 67 ..... 87.147.
§ 100 ..... 91.159.
§ 131 ..... 87.71.
§ 138 a ..... 84.164.

bkg 1986 861:
§ 1 ..... 91.159.
§ 5 ..... 92.363
(420, 421).

bkg 1986 885:
§ 9 ..... 92.334.
§ 10 ..... 90.227.
92.334.

cirk 1986 145:
pkt. 33 ..... 89.168.

cirk 1986 153:
pkt. 51 ..... 92.363
(424).

cirk 1986 160:
pkt. 115 ..... 90.256.

lbkg 1986 830:
§ 39 ..... 86.150.
§ 42 ..... 86.150.
87.181.
§ 123 ..... 88.238.
§ 126 ..... 88.238.
§ 127 ..... 88.238.

vejl 1987 49:
pkt. 7 ..... 92.363
(380).
pkt. 24 ..... 92.363
(412).
pkt. 33 ..... 92.363
(409, 412).

vejl 1987 104:
pkt. 16 ..... 92.363
(419, 420).
pkt. 17 ..... 92.363
(379).
pkt. 20 ..... 92.363
(379).
pkt. 29 ..... 92.363
(379).
pkt. 35 ..... 92.363

(380).

lbkg 1987 171:
§ 1 ..... 90.232.
§ 14 ..... 90.227.
§ 15 ..... 90.251.
§ 26 ..... 88.184.
§ 28 ..... 90.270.
§ 39 ..... 88.184.
§ 46b ..... 90.232.
§ 58 ..... 89.159.
§ 66 ..... 90.253.
§ 67 ..... 90.253.
§ 125 ..... 90.260.
§ 127 ..... 88.179.
§ 128 ..... 88.179.

bkg 1988 303:
§ 1 ..... 92.363 (419, 441).
§ 8 ..... 92.363 (419).
§ 9 ..... 92.363 (416).
§ 10 ..... 92.363 (383, 418, 419).
§ 12 ..... 92.363 (419, 441).
§ 16 ..... 92.363 (419).
§ 18 ..... 92.363 (418).
§ 34 ..... 92.363 (373, 435).

vejl 1988 1:
..... 92.363 (419, 441).

vejl 1988 2:
..... 92.272.

vejl 1988 3:
pkt. 46 ..... 90.253.

vejl 1989 25:
pkt. 12 a ..... 92.363 (401).
pkt. 17 ..... 92.363 (436).

bkg 1986 848 s.æ.v.
bkg 1989 199:
§ 4 ..... 90.212. 90.237. 92.363 (421).
§ 5 ..... 90.212.
§ 7 ..... 92.363 (421).

lbkg 1989 637:
§ 15 ..... 90.212. 92.264.
§ 25 ..... 90.212. 90.243.
§ 28 ..... 89.168.
§ 42 ..... 90.237.
§ 73 ..... 90.237.
§ 79 ..... 92.264.
§ 83 ..... 92.264.

lbkg 1990 817:
§ 8 ..... 92.250.
§ 15 ..... 92.265.
§ 26 ..... 92.265. 92.276.
§ 37 ..... 91.163. 92.282.
§ 38 ..... 92.276.
§ 39 ..... 92.276.
§ 66 ..... 92.352.
§ 67 ..... 92.334.
§ 84 ..... 92.272.
§ 112 ..... 92.272.
§ 118 ..... 92.272.
§ 127 ..... 92.250.

bkg 1991 790:
§ 1 ..... 92.272.

lbkg 1990 817 s.æ.v. L 1991 406:
§ 1 ..... 92.363 (400, 403).
§ 6 ..... 92.363 (382, 400, 401, 403, 406, 407, 452).
§ 7 ..... 92.363 (434).
§ 10 ..... 92.363 (394, 396, 397, 435, 439).
§ 11 ..... 92.363 (383, 394, 395, 396, 397, 414, 437, 439, 455).
§ 15 ..... 92.363 (438).

§ 25 ..... 92.363 (398).
§ 26 ..... 92.363 (398, 402, 411).
§ 28 ..... 92.363 (429).
§ 37 ..... 92.363 (380, 382, 398, 400, 401, 402, 403, 404, 406, 407, 411, 425, 426, 452).
§ 38 ..... 92.363 (382, 384, 398, 399, 401, 403).
§ 39 ..... 92.363 (398, 400).
§ 40 ..... 92.363 (382, 389, 390, 398, 400, 401, 402, 404, 405, 406, 436, 452).
§ 41 ..... 92.363 (398, 400).
§ 42 ..... 92.363 (383, 392, 394, 407, 409, 410, 411).
§ 43 ..... 92.363 (372, 373, 407, 408, 409, 410).
§ 44 ..... 92.363 (408).
§ 45 ..... 92.363 (408, 409).
§ 46 ..... 92.363 (383, 403, 411, 412).
§ 46 a ..... 92.363 (403, 412).
§ 47 ..... 92.363 (413, 414).
§ 48 ..... 92.363 (377, 379, 380, 381, 398, 414, 415, 416, 417, 419, 420, 439, 440, 442).
§ 48 a ..... 92.363 (377).
§ 49 ..... 92.363 (403, 417, 434).
§ 58 ..... 92.363 (374, 375, 377, 380, 383, 388, 416, 417, 418, 419, 440, 441).
§ 64 ..... 92.363 (421).
§ 66 ..... 92.363 (420).
§ 73 ..... 92.363 (421).
§ 83 ..... 92.363 (422).
§ 84 ..... 92.363 (423, 424, 425).
§ 118 ..... 92.363 (424, 425).

Social pension:
L 1984 217:
§ 40 ..... 85.177.
§ 41 ..... 87.185.
§ 42 ..... 87.185.
§ 46 ..... 85.111.

lbkg 1987 624:
§ 50 ..... 90.246.
§ 57 ..... 90.246.
§ 59 ..... 90.246.

lbkg 1989 497:
§ 28 ..... 90.256.
§ 50 ..... 91.161.

lbkg 1989 497 s.æ.v. L 1990 585:
§ 14 ..... 90.339 (351).

bkg 1990 54:
§ 23 ..... 90.256.

lbkg 1989 497 s.æ.v. L 1991 400:
§ 5 ..... 92.363 (431).
§ 17 ..... 92.363 (431).
§ 33 ..... 92.363 (431, 440).
§ 35 ..... 92.363 (381, 432).
§ 42 ..... 92.363 (432).
§ 47 ..... 92.363 (433, 434, 436, 454).
§ 50 ..... 92.363 (433).

Social styrelse:
L 1985 54:
bkg 1985 119:

§ 15 ..... 90.236.

bkg 1985 120:
§ 12 ..... 90.236.

lbkg 1986 526:
§ 18 b ..... 90.236.
§ 22 ..... 92.250.

bkg 1990 666:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

bkg 1990 667:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

bkg 1990 749:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

bkg 1990 750:
§ 1 ..... 90.236.
§ 2 ..... 90.236.

vejl 1991 155:
..... 92.250.

Socialforskningsinstituttet (lbkg 1984 258):
§ 3 ..... 86.153.

Statens Uddannelsesstøtte:
L 1970 262:
§ 2 ..... 90.306.

bkg 1971 349:
§ 10 ..... 90.306.

L 1979 218:
§ 5 ..... 86.166.
§ 6 ..... 86.166.

Statsmyndigheder (cirk 1923 245):
pkt. 5 ..... 92.85.

Statsskattelov (L 1922 149 m.s.æ.):
§ 6 ..... 91.137.
§ 13 ..... 88.170.
§ 24 ..... 89.241 (307).
§ 37 ..... 83.93. 87.136. 87.138. 87.144. 92.363 (412).
§ 38 ..... 91.143.
§ 44 ..... 89.241 (244, 252, 255, 261, 266, 294, 298).

bkg 1986 189:
§ 1 ..... 91.143.
§ 2 ..... 90.187.
§ 3 ..... 90.187.

cirk 1986 30:
pkt. 3 ..... 91.143.

Stempelafgift (lbkg 1981 375):
§ 26 ..... 83.87.
§ 29 ..... 83.87.
§ 30 ..... 83.87.

Styrelse af højere uddannelsesinstitutioner (L 1973 362):
§ 2 ..... 88.221.
§ 9 ..... 88.221.
§ 11 ..... 89.209.

Sundhedsvæsenets Centralstyrelse:
L 1987 397:
§ 4 ..... 92.301.
§ 12 ..... 92.296. 92.301.
§ 13 ..... 89.188.
§ 14 ..... 92.301.
§ 15 ..... 89.188.
§ 19 ..... 89.188.
§ 22 ..... 89.184.

bkg 1988 257:
§ 5 ..... 89.188.
§ 7 ..... 89.188.

L 1987 397 s.æ.v. L 1989 391:
§ 14 ..... 92.288.
§ 22 ..... 92.288.

bkg 1990 349:
§ 6 ..... 92.296.

Sygehusvæsenet:
L 1974 324:
cirk 1975 21:

..... 92.363
(380).

lbkg 1985 476:
§ 5 ..... 88.199.

Sygeplejersker (lbkg 1979 66):
§ 5 ..... 90.279.
§ 10 ..... 90.279.

Sygesikring (lbkg 1986 490 s.æ.v. L 1991 416):
§ 17 ..... 92.363
(420).
§ 58 ..... 92.363
(420).

Sømænd (lbkg 1989 11):
§ 17 ..... 90.339
(353, 373, 390).
§ 37 ..... 90.339
(390).
§ 45 ..... 90.339
(390).

Telefonkoncessioner (L 1919 377):
bkg 1961 239:
post 14 ..... 83.78.
..... 85.57.

Tinglysning (lbkg 1976 464):
§ 12 ..... 84.71.

Tjenestemandspension:
L 1969 292:
§ 7 ..... 87.201.
§ 28 ..... 81.223.
§ 31 ..... 87.201.

lbkg 1988 311:
§ 2 ..... 90.339
(345, 346, 351, 354, 357,
369, 372, 381, 396, 398).
91.207
(214, 250).
§ 4 ..... 90.339
(354).
§ 7 ..... 90.339
(351, 352, 357, 369, 371,
372, 381, 384, 391, 394,
396, 398, 399, 429, 430,
432).
§ 8 ..... 90.339
(351, 352, 357, 369,
383, 384, 388, 396).
§ 9 ..... 90.339
(352).
§ 24 ..... 90.339
(345, 346, 369, 396).
91.207
(214, 217 f).
§ 25 ..... 91.207
(214 f, 218).
§ 26 ..... 91.207
(214).
§ 30 ..... 90.339
(352, 357, 372).
§ 31 ..... 90.339
(346, 347, 350, 352, 364).
92.60.
§ 32 ..... 90.339
(364).

Tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken:
L 1969 291:
§ 5 ..... 83.185.
§ 10 ..... 84.92.
§ 12 ..... 81.117.
§ 24 ..... 86.93.
§ 28 ..... 86.93.
§ 32 ..... 81.117.
84.92.
§ 43 ..... 84.92.
§ 58 ..... 84.223.

cirk 1973 47:
§ 1 ..... 90.339
(348).
§ 2 ..... 90.339
(348).
§ 3 ..... 90.339
(348, 349, 350, 382, 413).
§ 4 ..... 90.339
(348).
§ 5 ..... 90.339
(349).
§ 6 ..... 90.339
(349).
§ 7 ..... 90.339
(349).

cirk 1973 163:
§ 1 ..... 90.339
(347).
§ 2 ..... 90.339
(347).

§ 3 ..... 90.339
(348).
§ 4 ..... 90.339
(348, 350).
§ 5 ..... 90.339
(348, 388).
§ 6 ..... 90.339
(348).

cirk 1973 166:
..... 90.339
(349, 350, 382, 416).

lbkg 1986 671:
§ 10 ..... 90.339
(360).
§ 24 ..... 87.192.
§ 28 ..... 86.60.
§ 31 ..... 86.60.
90.339
(359).

lbkg 1986 671 s.æ.v. L 1987 885:
§ 10 ..... 90.339
(345, 402, 403, 409,
413, 418, 428).
91.207
(217, 221, 229, 237).
§ 12 ..... 90.339
(352).
§ 19 ..... 90.339
(343, 364, 425).
91.207
(251).
§ 20 ..... 90.339
(361, 364, 377, 400, 403,
405, 406, 407, 408, 409,
413, 417).
91.207
(225 ff, 232, 238 f,
245 f, 249).
§ 21 ..... 90.339
(356, 365, 409, 417).
91.207
(213, 233, 235).
§ 22 ..... 90.339
(361, 364, 365, 366,
377, 408, 417, 418,
419, 425, 432).
91.207
(226, 228, 233 f).
§ 23 ..... 90.339
(357, 365, 397).
§ 24 ..... 90.339
(345, 364, 429).
91.207
(217, 219, 233).
§ 26 ..... 90.339
(345, 346, 347, 350, 383).
91.207
(232, 250).
92.60.
§ 28 ..... 90.339
(345, 346, 347, 429).
91.207
(217, 219, 250 f).
§ 29 ..... 90.339
(362).
§ 31 ..... 90.339
(362, 366, 372, 376, 377,
378, 379, 380, 382, 383,
384, 392, 405, 406, 408,
413, 414, 416).
91.207
(213, 215, 217 f, 221 ff,
225 f, 232 f).
92.60.
§ 32 ..... 90.339
(346, 354).
§ 49 ..... 91.207
(213).

cirk 1988 109:
§ 2 ..... 90.339
(343).
§ 3 ..... 90.339
(344).
§ 4 ..... 90.339
(344).
§ 5 ..... 90.339
(344).
§ 6 ..... 90.339
(344, 348).

lbkg 1990 384:
§ 24 ..... 92.85.
§ 26 ..... 92.85.
§ 28 ..... 92.85.
§ 31 ..... 92.85.

Told (lbkg 1982 659):
§ 126 ..... 83.85.

Udlændinge:
lbkg 1973 344:
§ 2 ..... 81.152.

82.156.
§ 4 ..... 81.152.
82.156.

bkg 1980 196:
§ 36 ..... 82.147.
§ 37 ..... 81.144.
§ 52 ..... 81.152.

L 1983 226:
§ 7 ..... 85.105.
87.91.
§ 9 ..... 86.73.
§ 19 ..... 87.81.
§ 24 ..... 83.125.
§ 33 ..... 86.75.
§ 39 ..... 87.81.
§ 56 ..... 84.75.

bkg 1984 19:
§ 13 ..... 88.89.
§ 14 ..... 88.89.
§ 15 ..... 88.89.
§ 16 ..... 88.89.
§ 17 ..... 88.89.
§ 18 ..... 88.89.
§ 23 ..... 91.65.

bkg 1984 20:
§ 1 ..... 91.65.
§ 4 ..... 91.65.
§ 17 ..... 85.97.

lbkg 1984 98:
§ 15 ..... 86.79.

L 1985 232:
§ 9 ..... 85.86.
§ 56 ..... 85.103.

lbkg 1986 90:
§ 7 ..... 92.152.
§ 30 ..... 92.152.
§ 31 ..... 92.152.
§ 46 ..... 92.152.
§ 48 ..... 92.152.
§ 53 ..... 92.152.
§ 53 a ..... 92.152.
§ 56 ..... 86.79.

lbkg 1986 90 s.æ.v. L 1986 686:
§ 7 ..... 92.152.
§ 30 ..... 92.152.
§ 31 ..... 92.152.
§ 46 ..... 92.152.
§ 48 ..... 92.152.
§ 53 ..... 92.152.
§ 53 a ..... 92.152.

lbkg 1987 462:
§ 3 ..... 88.93.
§ 4 ..... 88.93.
§ 6 ..... 91.65.
§ 7 ..... 88.89.
88.130.
91.69.
§ 8 ..... 88.89.
§ 9 ..... 87.76.
88.89.
88.93.
88.95.
88.98.
88.100.
91.65.
§ 11 ..... 88.95.
§ 13 ..... 88.93.
§ 14 ..... 88.93.
§ 15 ..... 88.93.
§ 16 ..... 88.93.
§ 17 ..... 88.93.
§ 18 ..... 88.93.
§ 19 ..... 88.95.
§ 21 ..... 91.102.
§ 25 ..... 91.102.
§ 26 ..... 88.95.
91.102.
§ 32 ..... 91.102.
§ 33 ..... 87.76.
§ 36 ..... 91.102.
§ 39 ..... 88.89.
88.93.
§ 40 ..... 91.69.
§ 46 ..... 91.102.

Undervisning, handelsskoler
(L 1965 196 s.æ.v. L 1986 217):
bkg 1986 764:
§ 17 ..... 92.325.

Universiteternes styrelse
(L 1970 271):
bkg 1972 309 m.s.æ.:
§ 13 ..... 83.251.

Vurderingslov (lbkg 1984 437):
§ 14 ..... 91.137.

§ 16 ..... 91.137.
§ 23 ..... 92.219.
§ 29 A ..... 89.241 (244, 253).
§ 33 ..... 91.137.
§ 39 A ..... 89.241 (253).

cirk 1974 91:
pkt. 1 ..... 91.137.

cirk 1985 112:
pkt. 6 ..... 91.137.

Ægteskab:
L 1969 256:
cirk 1969 262:
§ 23 ..... 88.249 (284).

bkg 1969 560:
§ 8 ..... 88.249 (257).
§ 26 ..... 88.249 (257, 263).

lbkg 1986 630:
§ 42 ..... 88.249 (263).
§ 43 ..... 88.249 (263).
§ 44 ..... 88.249 (255, 263).
§ 50 ..... 88.249 (263, 270, 278, 293, 306).
§ 51 ..... 88.249 (293, 306).
§ 52 ..... 88.249 (263).
§ 53 ..... 88.249 (263).
§ 58 ..... 88.249 (263).

Ægteskabsretsvirkningslov:
L 1925 56:
§ 6 ..... 83.149.
§ 9 ..... 83.149.

lbkg 1986 628:
§ 2 ..... 88.249 (262).
§ 5 ..... 88.249 (262).
§ 6 ..... 88.249 (261, 263, 266, 273, 293, 295, 298, 300).
§ 8 ..... 88.249 (263).
§ 9 ..... 88.249 (263).
§ 10 ..... 88.249 (263).

lbkg 1986 628 s.æ.v. L 1990 396:
§ 13 ..... 92.363 (422, 423).

Økologisk jordbrugsproduktion:
L 1987 363:
§ 6 ..... 89.122.

bkg 1988 4:
§ 13 ..... 89.122.

VII. Emneregister

Emneregistret omfatter Folketingets Ombudsmands beretning (FOB) 1989-1992 og erstatter det stikordsregister, der senest er optaget i FOB 1988.343 ff. Her må sager, der er optaget i FOB 1955-1988, således søges.

Emneregistret er opdelt i flere underregistre:
A. Hovedregister (s. 513 ff),
B. Stikordsregister (s. 531 ff) og
C. Sagsregister (s. 553 ff).

Hovedregistret indeholder først en oversigt over det systematiske emneregisters hovedemner, og dernæst en oversigt over samtlige de emneord, hvorunder sager i sagsregistret kan klassificeres. Hovedregistret svarer til hovedregistret i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR). Siden registret i FOB 1990 (s. 553 ff) er emneordene revideret i samarbejde med UfR. Sager fra beretningsårene 1989-1990 er omklassificeret og i registret fra og med FOB 1991 indplaceret under de nye emneord. Da det selvsagt ikke har været muligt at rette emneordene afsnit III eller i registrene i FOB 1989 og 1990 må det tilrådes, at søgning efter sager fra 1989-1990 startes i sagsregistret i FOB 1991 eller FOB 1992. Ligeledes må læseren være opmærksom på, at de emneord, der er angivet i tilknytning til omtalen af sager i afsnit III i FOB 1989 og 1990, refererer sig til det tidligere emneordssystem, jf. FOB 1990, s. 554 ff.

Stikordsregistret er et hjælperegister til det systematiske emneregister. Stikordsregistret, der er udarbejdet i samarbejde med UfR's redaktion, er identisk med det stikordsregister (nøgleordsregister), der optrykkes i ugeskriftet. Stikordsregistret er en særlig indgangsnøgle til hovedregistret i afsnit VII.A og sagsregistret i afsnit VII.C. De enkelte stikord udgør alene en henvisning, og det er ikke alle juridiske begreber, der er indeholdt i stikordsregistret. I forbindelse med søgning af sager er det derfor anbefalelsesværdigt at slå den eller de emneordsreferencer, stikordet angiver, op i det systematiske hovedregister med henblik på at vurdere, om der kunne være sager af interesse under andre emneord, der er placeret nær ved henvisningsemneordet i det systematiske emneordssystem.

I *sagsregistret* er optaget de sager, der er refereret i afsnit III i beretningen siden 1989, samt yderligere en række sager, der påtænkes indlagt i Retsinformation. Endvidere er i sagsregistret henvist til de egen drift-rapporter, som er optaget i afsnit IV i beretningen siden 1989.

For de sager, der er optaget i beretningens afsnit III samt de egen drift-rapporter, der er optaget i beretningens afsnit IV, er der i sagsregistret henvist til år og sidetal (f. eks. 89.127); sager, som påtænkes indlagt i Retsinformation, er i stedet markeret med R efterfulgt af en angivelse af, i hvilket beretningsår sagen er afsluttet (f. eks. R 90).

En sag vil oftest være rubriceret under flere emneord. I sagsregistret er hver enkelt sag optaget (med enslydende sagsreferat) under alle de emneord, hvorunder de er rubriceret.

For så vidt angår beretnings- og retsinformationssager fra indeværende beretningsår er sagsreferatet identisk med det resumé, der indleder omtalen af sagen i beretningens afsnit III og/eller i Retsinformation.

Beretnings- og retsinformationssager fra tidligere beretningsår er ikke optaget med det fulde sagsreferat, men blot med den overskrift, der indleder det fulde sagsreferat. Det fulde sagsreferat er optaget i sagsregistret i beretningen for det beretningsår, hvori sagen er afsluttet, samt – for så vidt angår beretningssager – tillige i afsnit III i beretningen for det pågældende år. Eksempelvis kan det fulde sagsreferat vedrørende en sag, der er refereret i FOB 89.148, eller en sag, der er markeret med R 89, således findes i sagsregistret i FOB 1989. Det bemærkes herved, at sagen her vil være placeret under de emneord, der refererer sig til det tidligere emneordssystem, jf. FOB 1990, s. 554 ff.

Under de enkelte emneord er sagerne anført således, at sager afsluttet i nyere beretningsår er optaget i registret før sager fra ældre beret-

ningsår ("omvendt årskronologi"). Inden for de enkelte beretningsår er sager omtalt i beretningens afsnit III (og V) samt egen drift-projekter optaget i registret før retsinformations-sager. Inden for de enkelte beretningsår er sager omtalt i beretningen anført i den rækkefølge, hvori de er trykt i beretningen.

A. Hovedregister

Emnefortegnelse

ALMINDELIGE EMNER
AFGIFTER
AFTALER
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET
ARVERET
BOLIGRET
EJENDOMSRET
ENTREPRISERET
ERHVERVSRET
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD
FAMILIERET
FOGEDRET
FORSIKRING
FORVALTNINGSRET
FÆRDSELSRET
FÆRØERNE OG GRØNLAND
IMMATERIALRET
INTERNATIONAL RET
KAUTION OG GARANTI
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET
KØB
LANDBRUG M.V.
LEJE AF FAST EJENDOM
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE
MARKEDSRET
MILJØRET
PANT OG TILBAGEHOLDSRET
PENGEVÆSEN M.V.
PERSONSPØRGSMÅL
PRESSE OG RADIO
RETSPLEJE
SELSKABSRET
SKATTER
SKIFTERET
STATSFORFATNINGSRET
STRAFFERET
SØFART
TINGLYSNING
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION
VEJE OG VAND

Almindelige emner

1. **Lovfortolkning**
   - 1.1 Analogi og modsætningsslutning, se også Forvaltningsret 1.2
   - 1.2 Motiver
   - 1.9 Andre spørgsmål

2. **Passivitet** (herunder undladt reklamation)

3. **Bevis** Se også Retspleje 1.4 samt de enkelte retsforhold

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** Førstegangsafgift, se Boligret 2.4; Realrenteafgift, se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdselsret 2; Renteafgift, se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglysning 7.

Aftaler
(Se tillige de enkelte aftaletyper)

1. **Indgåelse**
   - 1.1 Tilbud
   - 1.2 Accept
   - 1.3 Stiltiende løfte
   - 1.4 Standardvilkår
   - 1.5 Kontraheringspligt
   - 1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)
   - 1.7 Gaver

2. **Gyldighed**
   - 2.1 Formkrav
   - 2.2 Ugyldighedsgrunde
     - 22.1 Falsk og forfalskning
     - 22.2 Inhabilitet
       - 222.1 Umyndighed
       - 222.2 Fornuftsmangel
     - 22.3 Tvang
     - 22.4 Svig
     - 22.5 Udnyttelse
     - 22.6 Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring
     - 22.7 Stridende mod almindelig hæderlighed
     - 22.8 Generalklausul
     - 22.9 Forudsætninger

3. **Særlige aftaleforhold**
   - 3.1 Proforma
   - 3.2 Omgåelse
   - 3.3 Konkurrenceklausul, se også Ansættelses- og arbejdsret 2.6
   - 3.4 Konventionalbod

4. **Fortolkning og udfyldning**

5. **Forbrugeraftaler. Forbrugerbegrebet**

6. **Tredjemandsaftaler**

7. **Aftaler indgået ved mellemmand**
   - 7.1 Fuldmagt
   - 7.2 Kommission
   - 7.3 Mæglere
   - 7.4 Agenter, bude og andre mellemmænd

8. **Tjenesteydelser, se også Erhvervsret 2.2**

9. **Andre spørgsmål**

Ansættelses- og arbejdsret

1. **Tjenestemænd**
   - 1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår

1.2 Pligter - Afsked
1.3 Pension
1.9 Andre spørgsmål

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. Arbejdsmiljø

9. Andre spørgsmål
9.1. Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2
9.2. Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse
9.9. Andre ansættelsesforhold

Arveret

1. Arv efter loven
2. Testamentsarv
2.1 Oprettelse
2.2 Indhold og fortolkning
2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter

3. Uskiftet bo

4. Arveafkald, arveforskud, arvepagter

5. Båndlæggelse

6. Dødsgaver

7. Borteblevne

8. Afgift, se Afgifter 3

9. Andre spørgsmål

Boligret
(Se også Leje af fast ejendom)

1. Lejeboliger
1.1 Almennyttige boligselskaber
1.2 Private boligselskaber m.v.
1.3 Ungdomsboliger
1.4 Ældreboliger
1.9 Andre spørgsmål

2. Ejerlejligheder
2.1 Opdeling
2.2 Foreningsforhold
2.3 Råden over ejerlejligheden
23.1 Salg
23.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.
23.3 Pantsætning
23.4 Retsforfølgning
2.4 Skatter og afgifter
2.9 Andre spørgsmål

3. Andelsboliger
3.1 Stiftelse af andelsboligforeninger
3.2 Foreningsforhold
3.3 Råden over andelslejligheden
33.1 Salg
33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.
33.3 Pantsætning
33.4 Retsforfølgning
3.4 Skat
3.9 Andre spørgsmål

4. Andre boligfællesskaber

5. Byfornyelse (Sanering)

9. Andre spørgsmål

Ejendomsret
(Se også Landbrug, Selskabsret, Statsforfatningsret, Tinglysning m.v.)

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 overdragerens kreditorer
- 2.2 Ejendomsforbehold
- 2.3 Konsignation
- 2.4 Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer
- 2.5 Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe
- 2.9 Andre spørgsmål

Entrepriseret

1. Licitation
- 1.1 Tilbud og accept
- 1.9 Andre spørgsmål

2. Entreprise
- 2.1 Arbejdets omfang (ekstraarbejde)
- 2.2 Misligholdelse
- 2.3 Betaling, sikkerhed, insolvens
- 2.4 Dagbøder
- 2.5 Tvister
  - 25.1 Syn og skøn, se også Retspleje 14.2
  - 25.2 Voldgift, se også Retspleje 2.8

9. Andre spørgsmål

Erhvervsret
(Se også Markedsret)

1. Almindelige emner
- 1.1 Registre, se også Personspørgsmål 1
- 1.2 Bogføring
- 1.3 Næringslov
- 1.4 Butikstid
- 1.5 Standardisering
- 1.9 Andre spørgsmål

2. Særlige emner
- 2.1 Forlystelser
- 2.2 Liberale erhverv
- 2.3 Energiforsyning
- 2.4 Lotteri, spil, tipning
- 2.5 Brugthandel
- 2.6 Hoteller og restaurationer
- 2.9 Andre spørgsmål

Erstatning uden for kontraktforhold

1. Ansvarsgrundlag
- 1.1 Culpa
  - 11.1 Culpa
    - 111.1 Privates ansvar
    - 111.2 Offentligt ansvar
    - 111.3 Undladelser
- 1.2 Formodningsansvar (Omvendt bevisbyrde)
- 1.3 Principalansvar (Husbondansvar)
- 1.4 Objektivt ansvar
  - 14.1 Lovhjemlet objektivt ansvar
    - 141.1 Færdselslov, se Færdselsret 6
    - 141.2 Hundelov
    - 141.3 Jernbaneerstatningslov
    - 141.4 Luftfartslov
    - 141.9 Andre love
  - 14.2 Objektivt ansvar uden lovhjemmel
    - 142.1 Offentligt ansvar
    - 142.2 Privat ansvar
- 1.5 Produktansvar

2. Årsagsforbindelse og adækvans
- 2.1 Årsagsforbindelse
  - 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 m.v.
      - 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 arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1
3212.2 Private forsikringer
3212.3 Sociale ydelser
3212.4 Andre ydelser
3212.5 Regres
32.2 Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3 Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1
32.9 Andre spørgsmål, herunder erstatningsposter før EAL.
3.3 Almindelig formueskade

4. Generelle spørgsmål vedrørende erstatningskrav
4.1 Kravets beskyttelse og overførelse
41.1 Tingsskade
41.2 Personskade
4.2 Kravets forældelse, se Pengevæsen 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 indbyrdes
62.1 Den almindelige regresregel (EAL § 25)
62.2 Særlovgivningen

7. Ansvarsfrihed og ansvarsnedsættelse (bortset fra medvirken)
7.1 Nødværge
7.2 Nødret
7.3 Negotiorum gestio
7.4 Samtykke
7.5 Accept af risiko
7.6 Forsikringers betydning
7.7 Tilregnelighed og tilregnelse

9. Andre spørgsmål

Familieret

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

3.2 Fremgangsmåde
3.3 Genstand
3.4 Retsvirkning

4. Tvangsauktion
4.1 Løsøre
4.2 Fast ejendom
42.1 Betingelser
42.2 Afværgelse
42.3 Forberedelse
42.4 Gennemførelse
42.5 Retsvirkning
42.9 Andre spørgsmål

5. Fogedforbud
5.1 Betingelser
5.2 Fremgangsmåde
5.3 Indhold
5.4 Retsvirkning

6. Krav på andet end penge
6.1 Børn
6.2 Umiddelbare fogedforretninger

7. Appel

9. Andre spørgsmål

Forsikring

1. Forsikringsbegivenheden

2. Opgørelse af skaden

3. Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen
3.1 Urigtige risikooplysninger
3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
3.3 Fareforøgelse
3.4 Sikkerhedsforskrifter
3.5 Underforsikring
3.9 Andre spørgsmål

4. Præmiebetaling

5. Forsikring af tredjemands interesser

6. Selskabets regreskrav, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6

7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer
7.1 Brandforsikring
7.2 Vand- og tøbrudsskadeforsikring
7.3 Tyveri- og 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 forsikringsselskaber

9. Andre spørgsmål

Forvaltningsret

1. Almindelige emner
1.1 Sagsbehandlingsspørgsmål
11.1 Sagens rejsning m.v.
111.1 Sagsbegrebet
111.2 Inititativ til sagens rejsning
111.3 Kompetence (herunder delegation)
1113.1 Originær kompetence
1113.2 Intern delegation
1113.3 Ekstern delegation
111.4 Habilitet m.v.
1114.1 Speciel habilitet
1114.2 Generel habilitet
1114.3 Værdighedskrav m.v.
11.2 Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed.
112.1 Sagens oplysning
1121.1 Officialprincippet
1121.2 Privates oplysningspligt
1121.3 Myndigheders oplysningspligt
1121.4 Høring
1121.5 Enkelte sagsoplysningsskridt
112.2 Tavshedspligt
112.3 Myndighedens videregivelse af oplysninger

1123.1 Inden for samme myndighed
1123.2 Til anden myndighed
112.4 Offentlighed
1124.1 Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4
11241.1 Undtagne sagstyper
11241.2 Undtagne dokumenter
11241.3 Undtagne oplysninger
1124.2 Projektoffentlighed
1124.3 Mødeoffentlighed
1124.9 Andre former for offentlighed
11.3 Partsmedvirken
113.1 Partsbegrebet
113.2 Partsrepræsentation
113.3 Partshøring
1133.1 Ulovbestemt
1133.2 Lovbestemt
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
114.2 Den interne beslutningsprocedure
114.3 Begrundelse
114.4 Klagevejledning
114.5 Bekendtgørelse og underretning
114.6 Formkrav
1146.1 Skriftlighed
1146.2 Formulering
1146.9 Andre formkrav
11.5 Særlige sagsbehandlingsspørgsmål
115.1 Vejledning
115.2 Sagsbehandlingstid
115.3 God forvaltningsskik
115.4 Arkivering
11.9 Andre sagsbehandlingsspørgsmål

1.2 Hjemmelsspørgsmål
12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget
12.2 Fortolkning
12.3 Udfyldning
123.1 Inddragelse af kriterier
123.2 Skønsafvejningen
123.3 Proportionalitetsprincippet
123.4 Vilkår, procedurefordrejning m.v.
12.4 Administrativ praksis
1.3 Administrativ prøvelse m.v.
13.1 Rekurs
13.2 Specielt tilsyn, se også Forvaltningsret 3.5
13.3 Remonstration og tilbagekaldelse, se også Skatter 6
1.4 Ombudsmandsprøvelse
1.5 Domstolsprøvelse

2. Enkelte forvaltningsområder
2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed
2.2 Personaleadministration, se også Ansættelses- og arbejdsret
2.3 Undervisning og forskning (herunder skoler)
2.4 Sundhedsvæsen, læger og sygehuse
2.5 Socialvæsen
25.1 Social bistand
251.1 Ydelser
2511.1 Pengeydelser
2511.2 Hjælpemidler
2511.3 Tjenesteydelser
2511.9 Andre ydelser
251.2 Institutioner
2512.1 Visitation
2512.9 Andre spørgsmål
251.3 Retlig regulering
2513.1 Godkendelser
2513.2 Forvaltningsaftaler
2513.3 Tvangsindgreb
2513.9 Andre spørgsmål
251.4 Opkrævning
25.2 Social pension
25.3 Syge- og barselsdagpenge
25.9 Andre spørgsmål
2.6 Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5
261.1 Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning udenfor kontraktforhold 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
29.1 Arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser, se også Forvaltningsret 261.5
29.2 Totalforsvar
292.1 Værnepligt og civilt arbejde
292.2 Det militære forsvar
292.3 Civilforsvaret og det civile beredskab
29.3 Erhvervsstøtte, se også Landbrug m.v. 2
29.4 Udenrigsforhold og udviklingsbistand. Se også International ret 1 og 2
29.5 Politi
29.6 Udlændinge
296.1 Opholds- og arbejdstilladelse
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 kommunale organer
3.3 De kommunale opgaver
3.4 Kommunernes økonomi og budgetter, se også Statsforfatningsret 4
3.5 Det kommunale tilsyn
3.9 Andre spørgsmål

Færdselsret

1. Færdselslovens område

2. Registrering af køretøjer

3. Strafansvar
3.1 Færdselsloven
31.1 Kørsel med motordrevne køretøjer (frakendelse af førerret, se 4.3 og 5, kørsel uden kørekort, se 4.4)
31.2 Andre straffesager
3.2 Andre offentlige forskrifter

4. Førerret til motordrevet køretøj
4.1 Erhvervelse af førerret
4.2 Inddragelse af førerret
42.1 Betingelser for erhvervelse ikke længere opfyldt
42.2 Midlertidig inddragelse
42.3 Erstatning
4.3 Frakendelse af førerret
43.1 Spiritus- og promillekørsel, se 5
43.2 Andre sager
432.1 Indretning og udstyr
432.2 Vigepligt
432.3 Fodgængerfelt
432.4 Hastighed
432.5 Hensynsløs kørsel
432.6 Straffelovens § 241 og § 249
432.7 Sygdom, medicin, narkotika m.v.
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
611.3 Medvirken/egen skyld
611.4 Førerens ansvar
61.2 Anden skadeforvoldelse
6.2 Andet skadeserstatningsansvar

7. Forsikring
- 7.1 Motordrevet køretøj
  - 71.1 Lovpligtig ansvarsforsikring
  - 71.2 Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9
- 7.2 Anden forsikring, se Forsikring

8. Konfiskation
- 8.1 Motorkøretøj
- 8.2 Knallert

9. Andre spørgsmål

Færøerne og Grønland

1. Færøerne

2. Grønland

Immaterialret

1. Ophavsret
- 1.1 Ophavsretslovens saglige afgrænsning
- 1.2 Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger
- 1.3 Rettens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter m.v.
- 1.4 Retskrænkelser og sanktioner
- 1.5 Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
- 1.6 Internationale forhold

2. Fotografiret

3. Mønsterret

4. Patentret
- 4.1 Patenterbare opfindelser. Krænkelsesspørgsmål
- 4.2 Licensaftaler m.v.
- 4.9 Andre spørgsmål

5. Varemærkeret
- 5.1 Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav m.v.
- 5.2 Rettens overførelse. Licenskontrakter m.v.
- 5.3 Varemærkekrænkelser
  - 53.1 Bedømmelse af varemærkers lighed
  - 53.2 Varelighedskriteriet
  - 53.3 Straf, erstatning m.v.
- 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. EF-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 EF-retsakters inkorporering
- 1.9 Andre spørgsmål

2. Folkeret. Internationale organisationer

3. International privatret m.v.

4. International offentlig ret. Se også Retspleje 21.4

5. International strafferet

6. International skatteret

9. Andre spørgsmål

Kaution og garanti

1. Kaution
- 1.1 Stiftelse, gyldighed og fortolkning
- 1.2 Omfang og ydelsestid
- 1.3 Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist
- 1.4 Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør
- 1.5 Flere kautionister
- 1.6 Konkurs
  - 16.1 Hovedmandens konkurs
  - 16.2 Kautionistens konkurs
  - 16.3 Både hovedmanden og kautionisten konkurs

2. Garanti

Konkurs - og anden insolvensret

1. Betalingsstandsning

2. Konkurs
- 2.1 Konkursbetingelser
- 2.2 Konkursvirkninger
- 2.3 Konkursboets aktiver
- 2.4 Konkursboets passiver
  - 24.1 Konkursmassekrav
  - 24.2 Privilegerede krav
  - 24.3 Simple konkurskrav
  - 24.4 Efterstillede krav
  - 24.9 Andre spørgsmål
- 2.5 Modregning i konkurs
- 2.6 Konkursboets behandling
- 2.7 Omstødelse og lignende forhold
  - 27.1 Forringende dispositioner
  - 27.2 Kreditorbegunstigelser

3. Tvangsakkord uden for konkurs

4. Gældssanering
- 4.1 Betingelser for gældssanering
- 4.2 Gældssaneringens indhold
- 4.3 Gældssaneringsprocessen
- 4.4 Gældssaneringens virkninger

5. Frivillige gældsordninger

9. Andre spørgsmål

Køb

1. Købsaftalens indgåelse og tolkning

2. 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 og lignende

6. Køb af fordringer

7. Vanhjemmel
- 7.1 Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser)
- 7.2 Løsøre

8. Fordringshavermora

9. Andre spørgsmål

Landbrug m.v.
(Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret)

1. Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet

2. Offentlig støtte til landbrug

3. Mark og vejfred

4. Skove. Skovbrug

5. Søer og vandløb (Se også Veje og Vand 2)

6. Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvæsen

7. Jagt og fiskeri

8. Landbrugsvarer

9. Andre spørgsmål, herunder aftægt og forpagtning

Leje af fast ejendom

1. Lejeaftalen
- 1.1 Lejeaftalens stiftelse
- 1.2 Lejeaftalens fortolkning
- 1.3 Depositum, forudbetaling og lejerindskud
- 1.4 Lejeaftalens ændring
- 1.5 Lejeaftalens opsigelse
- 1.9 Andre spørgsmål

2. Lejerettigheders overgang
- 2.1 Overgang på udlejerside
  - 21.1 Retsforfølgning mod ejendommen
  - 21.2 Overdragelse af ejendommen
  - 21.3 Ejendommens overgang ved skifte
  - 21.4 Lejeaftalens prioritetsstilling og tinglysning
  - 21.5 Tilbudspligt
- 2.2 Overgang på lejerside
  - 22.1 Aftalt overgang (Afståelsesret)
  - 22.2 Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.
  - 22.3 Lejers konkurs
  - 22.4 Fremleje
  - 22.9 Andre spørgsmål

3. Varmeforsyning

4. Lejefastsættelse
- 4.1 Lejens beregning
  - 41.1 I almindelighed
  - 41.2 Særligt om skatte- og afgiftsforhøjelser
  - 41.3 Særligt om forbedringsforhøjelser
  - 41.4 Lejekonti
- 4.2 Varsling om lejeforhøjelse

5. Vedligeholdelse og misligholdelse
- 5.1 Udlejers misligholdelse
  - 51.1 Mangler ved det lejede
  - 51.2 Anden misligholdelse fra udlejer
- 5.2 Lejers misligholdelse
  - 52.1 Lejebetaling
  - 52.2 Anden misligholdelse fra lejer
- 5.3 Flytteopgør

6. Beboerrepræsentation

7. Boligsager
- 7.1 Boligretssager
- 7.2 Huslejenævnssager
- 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 m.v.
- 1.2 Efterligning
- 1.3 Forretningskendetegn
- 1.4 Tilgift
- 1.5 Lodtrækning, konkurrencer
- 1.6 Erhvervshemmeligheder
- 1.9 Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringsskik".

2. Forbrugerbeskyttelse

3. Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering

9. Andre spørgsmål

Miljøret
(Se også Landbrug, Veje og Vand)

1. Miljøbeskyttelse
- 1.1 Planlovgivning
- 1.2 Fredning
  - 12.1 Naturfredning
  - 12.2 Bygningsfredning
  - 12.9 Anden fredning
- 1.3 Forurening, se også Veje og vand 2.2
- 1.9 Andre spørgsmål

2. Byggeret
- 2.1 Byggebetingelser
  - 21.1 Opførelse og indretning
  - 21.2 Vedligeholdelse
  - 21.9 Andre spørgsmål
- 2.2 Byfornyelse, sanering, se Boligret 5
- 2.9 Andre spørgsmål

3. Naboforhold
- 3.1 Hegn
- 3.2 Naboretlige grundsætninger

4. Servitutter
- 4.1 Private servitutter
- 4.2 Offentlige servitutter

9. Andre spørgsmål

Pant og tilbageholdsret
(Se også Tinglysning, Pengevæsen, Fogedret 4)

1. Almindelige spørgsmål
- 1.1 Panteret
- 1.2 Panterets stiftelse
- 1.3 Pantet
- 1.4 Pantekrav
- 1.5 Overdragelse
- 1.6 Ophør

2. Pant i fast ejendom
- 2.1 Forholdet mellem panthaver og pantsætter
  - 21.1 Betalingspligten
  - 21.2 Restance på prioriteter
  - 21.3 Forringelse af pantet
  - 21.4 Ejerskifte
  - 21.9 Andre spørgsmål
- 2.2 Pant i tilbehør og frugter
  - 22.1 TL § 37
    - 221.1 Indrettelse
    - 221.2 Tilbehør
    - 221.3 Udskillelse
    - 221.9 Andre spørgsmål
  - 22.2 TL § 38
    - 222.1 Indrettelse
    - 222.2 Ejers bekostning
    - 222.3 Tilbehør
    - 222.9 Andre spørgsmål
- 2.3 Forholdet mellem flere panthavere
  - 23.1 Ophør af forprioriteter
  - 23.2 Andre ændringer af forprioriteter
  - 23.3 Særlig om ejerpantebreve og skadesløsbreve
  - 23.9 Andre spørgsmål
- 2.4 Panthaverens fyldestgørelse

3. Håndpant i løsøre
- 3.1 Stiftelse
- 3.2 Panteforholdets forløb
- 3.3 Ophør
- 3.9 Andre spørgsmål

4. Pant i fordringer
- 4.1 Stiftelse
- 4.2 Panteforholdets forløb
- 4.3 Ophør
- 4.4 Særligt om ejerpantebreve
- 4.9 Andre spørgsmål

5. Underpant i løsøre
- 5.1 Stiftelse
- 5.2 Panteforholdets forløb
- 5.3 Ophør
- 5.9 Andre spørgsmål

6. Pant i skibe og luftfartøjer

7. Pant i fondsaktiver

8. Høstpantebreve

9. Tilbageholdsret

Pengevæsen m.v.

1. Børs og børsomsætning

2. Banker og sparekasser

3. Realkreditinstitutter

4. Veksler, checks og gældsbreve

5. Gæld
- 5.1 Stiftelse og indhold
- 5.2 Indfrielse og overtagelse, se også Pant 21.4
- 5.3 Betaling
- 5.4 Modregning, se også Konkurs m.v. 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 m.v.

7. Valutalovgivning

9. Andre spørgsmål

Personspørgsmål

1. Registrering

2. Navn

3. Ligestilling

4. Personlig retsbeskyttelse

9. Andre spørgsmål

Presse og radio
(Se også Immaterialret 1: Ophavsret)

1. Pressen

2. Radio og fjernsyn

Retspleje

1. Generelle emner
- 1.1 Domstolenes ordning
  - 11.1 Retsmøder
  - 11.2 Retsbøger
  - 11.3 Dommere, lægdommere
- 1.2 Advokater
  - 12.1 Beskikkelse
  - 12.2 Møderet
  - 12.3 Erstatningsansvar
  - 12.4 Salær, se også Retspleje 332.3
  - 12.5 Disciplinærforfølgning og ophør af retten til at udøve advokatvirksomhed
  - 12.9 Andre spørgsmål
- 1.3 Procesmåden
  - 13.1 Retsledelse
  - 13.2 Retsafgørelser
  - 13.9 Andre spørgsmål
- 1.4 Bevis
  - 14.1 Vidner
  - 14.2 Syn og skøn
  - 14.3 Sagkyndige erklæringer
  - 14.4 Søforklaringer.
  - 14.5 Andre bevismidler
  - 14.6 Bevisbyrde
  - 14.7 Bevisvurderingen
  - 14.8 Bevisførelse
    - 148.1 Bevisumiddelbarhed
    - 148.2 Isolerede bevisoptagelser
    - 148.3 Politirapporter
    - 148.9 Andre Spørgsmål
- 1.5 Forkyndelse

2. Retspleje i borgerlige sager
- 2.1 Retternes virkekreds
  - 21.1 Saglig kompetence
  - 21.2 Sø- og handelssager
  - 21.3 Stedlig kompetence (værneting)
  - 21.4 International kompetence
  - 21.5 Sammenlægning og adskillelse af krav
- 2.2 Parterne
  - 22.1 Habilitet
  - 22.2 Søgsmålskompetence
  - 22.3 Retshjælp og retshjælpsforsikring
  - 22.4 Fri proces
  - 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 Bevis
  - 24.2 Udsættelse
  - 24.3 Forlig
- 2.5 Førsteinstanssager
  - 25.1 Sagens anlæg
  - 25.2 Procestilvarsling
  - 25.3 Nye påstande, anbringender og beviser
  - 25.4 Udeblivelse
  - 25.5 Sagsbehandling
- 2.6 Retsmidler
  - 26.1 Anke
    - 261.1 Ankefristen
    - 261.2 Ankeafkald
    - 261.3 Nye påstande, anbringender og beviser
    - 261.4 Udeblivelse
    - 261.5 Sagsbehandling
    - 261.6 Særlig om Højesteret
    - 261.9 Andre spørgsmål
  - 26.2 Kære, se også Fogedret 7, Tinglysning 6
  - 26.3 Genoptagelse
  - 26.4 Oprejsningsbevilling
  - 26.5 Tredjeinstansbevilling
  - 26.6 Retskraft
    - 266.1 Positiv retskraft
    - 266.2 Negativ retskraft
    - 266.3 Udenlandske afgørelser
- 2.7 Særlige retssager
  - 27.1 Ægteskabs- og forældremyndighedssager
  - 27.2 Faderskabssager
  - 27.3 Sager om umyndiggørelse og lavværgemål
  - 27.4 Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
  - 27.5 Prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke

27.6 Mortifikations- og ejendomsdom
2.8 Voldgift, se også Entrepriseret 25.2

3. Strafferetspleje
3.1 Retternes virkekreds
31.1 Saglig kompetence
31.2 Stedlig kompetence (værneting)
31.3 International kompetence
31.4 Kumulation
3.2 Påtalen
32.1 Anklagemyndigheden
321.1 Statsadvokatsager
321.2 Politisager
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 Adhæsionsproces, forurettede
3.5 Efterforskning
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 Særlig 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
3.9 Erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning

Selskabsret

1. Aktieselskaber og anpartsselskaber
1.1 Stiftelse
1.2 Kapital. Forholdet til tredjemand
1.3 Ledelse. Direktørers og bestyrelsers retsstilling
1.4 Aktionærers og anpartshaveres retsstilling
1.5 Opløsning og fusion
1.9 Andre spørgsmål

2. Forsikringsselskaber

3. Andelsforetagender, herunder brugsforeninger m.v.
3.1 Stiftelse og indhold
3.2 Medlemmers retsstilling
32.1 Ind- og udtræden
32.9 Andre spørgsmål
3.3 Forholdet til tredjemand
3.9 Andre spørgsmål

4. Firma

5. Foreninger. Ejerlejlighedsforeninger, se Boligret 2.2; Andelsboligforeninger, se Boligret 3.2.
5.1 Stiftelse, funktion og ophør
5.2 Medlemmers retsstilling
52.1 Ind- og udtræden

52.2 Udelukkelse af medlemmer
52.9 Andre spørgsmål
5.3 Investeringsforeninger
5.4 Pensionskasser

6. Kommanditselskaber

7. Interessentskaber og sameje. Om sameje i faste samlivsforhold, se Familieret 2

8. Fonde

9. Legater. Stiftelser

Skatter
(Se også Afgifter)

1. Beskatning af fysiske personer
1.1 Subjektiv skattepligt, se også International ret 6
1.2 Beskatning af ægtefæller, samlevende uden for ægte skab, 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 realrenteafgift
1.5 Virksomhedsskat og virksomhedsomdannelse
1.6 Renteafgift
1.7 Formueskat
1.8 Kommunal skat
1.9 Andre skatter

2. Dødsbobeskatning

3. Beskatning af selskaber, foreninger og fonde

4. Dobbeltbeskatning, se også International ret ret 6

5. Skattekontrol og strafansvar

6. Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål

7. Domstolsprøvelse, se også Forvaltningsret 1.5

8. Omgåelse og proforma

9. Skatteopkrævning
9.1 Kildeskat
9.2 Inddrivelse

Skifteret

1. Offentligt skifte, derunder eksekutorskifte

2. Privat skifte

3. Uskiftet bo, se Arveret 3

4. Fællesboskifte, se Familieret 1.4

5. Skifte i medfør af skiftelovens § 82

6. Præklusivt proklama

9. Andre spørgsmål

Statsforfatningsret

1. Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret, se også Færøerne og Grønland

2. Statsorganerne
2.1 Folketinget
21.1 Valg, valgret og valgbarhed
21.2 Lovens forhold til grundloven
21.3 Lovens ikrafttræden m.v.
2.2 Andre statsorganer

3. Frihedsrettighederne
3.1 Ejendomsrettens beskyttelse. Ekspropriation
31.1 Ekspropriationsbegrebet
31.2 Ekspropriationens lovlighed
31.3 Erstatningskravet
3.2 De øvrige frihedsrettigheder, se også Personspørgsmål

4. Bevillingsret, se også forvaltningsret 3.4

9. Andre spørgsmål

Strafferet

1. Almindelige strafbetingelser
- 1.1 Forsæt
- 1.2 Uagtsomhed
- 1.3 Årsagssammenhæng og adækvans
- 1.4 Forsøg
- 1.5 Medvirken
- 1.6 Nødværge og nødret
- 1.7 Tilregnelighed
  - 17.1 Sindssygdom og sindssygelignende tilstande
  - 17.2 Åndssvaghed
  - 17.3 Rustilstande
- 1.8 Forældelse
- 1.9 Andre spørgsmål

2. De enkelte forbrydelser
- 2.1 Forbrydelser mod liv og legeme
  - 21.1 Drab
    - 211.1 Manddrab
    - 211.2 Medlidenhedsdrab
    - 211.3 Uagtsomt manddrab
  - 21.2 Voldsforbrydelser
  - 21.3 Andre forbrydelser
- 2.2 Forbrydelser mod frihed, fred og ære
  - 22.1 Frihedskrænkelser
  - 22.2 Fredskrænkelser
  - 22.3 Æreskrænkelser
  - 22.4 Racediskrimination
- 2.3 Seksualforbrydelser
  - 23.1 Voldtægt og lignende forbrydelser
  - 23.2 Blufærdighedskrænkelse
  - 23.3 Blodskam
  - 23.4 Rufferi m.v.
- 2.4 Formueforbrydelser m.v.
  - 24.1 Tyveri
  - 24.2 Brugstyveri og hærværkshandlinger
  - 24.3 Hittegods, ulovlig omgang med
  - 24.4 Underslæb
  - 24.5 Bedrageri - Mandatsvig
  - 24.6 Skyldnersvig og andre konkursforbrydelser
  - 24.7 Hæleri
  - 24.8 Røveri
  - 24.9 Selvtægt og anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29)
- 2.5 Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder m.v.
  - 25.1 Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste
  - 25.2 Falsk forklaring for retten
  - 25.3 Falsk anmeldelse o.l.
  - 25.4 Bigami
  - 25.5 Embedsforbrydelser
  - 25.6 Statsforbrydelser
- 2.6 Narkotikaforbrydelser m.v.
  - 26.1 Loven om euforiserende stoffer
  - 26.2 Narkotikaforbrydelser
  - 26.3 Udlevering og udvisning, se også Forvaltningsret 296.2
- 2.7 Brandstiftelse m.v.
- 2.8 Dokumentforbrydelser
  - 28.1 Dokumentfalsk
  - 28.2 Erklæringer
- 2.9 Strafbare overtrædelser af særlovgivningen
  - 29.1 Svangerskabsafbrydelse
  - 29.2 Dyreværn
  - 29.3 Politivedtægtsovertrædelser
  - 29.4 Våben
  - 29.9 Andre overtrædelser, se også Ansættelses- og Arbejdsret, Erhvervsret, Forvaltningsret 2, Færdselsret, Landbrug m.v., Markedsret, Miljøret, Pengevæsen m.v., 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 43.3 og 5.4
  - 31.4 Sammenstød af forbrydelser
- 3.2 Betingede retsfølger
  - 32.1 Betinget dom
  - 32.2 Samfundstjeneste m.v.
- 3.3 Bøder
- 3.4 Konfiskation
- 3.5 Rettighedsfortabelse
- 3.6 Tidsubestemte foranstaltninger m.v.
  - 36.1 Forvaring
  - 36.2 Sikkerhedsforanstaltninger
  - 36.3 Mentalundersøgelse
- 3.7 Straffuldbyrdelse
- 3.9 Andre spørgsmål

Søfart (se også Transport og kommunikation)

1. **Personerne (herunder strafansvar)**, se også Ansættelses- og Arbejdsret

2. **Befragtning**
   - 2.1 Befragtning i almindelighed. Konnossement. Fragten og befragterens ansvar
   - 2.2 Ladning, losning og stuvning. Lasteevne
   - 2.3 Liggetid
   - 2.4 Forsinkelser udenfor 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 og lignende**

5. **Forlis, stranding og bjærgning. Bugsering**

6. **Skibsregistrering og søpant**

7. **Skibes sikkerhed m.v.**

8. **Farvands-, lods- og havnevæsen**
   - 8.1. Farvandsvæsen
   - 8.2. Lodsvæsen
   - 8.3. Havnevæsen

9. **Andre spørgsmål**

Tinglysning

1. **Fast ejendom**
   - 1.1 Hvilke rettigheder skal eller kan tinglyses
     - 11.1 Betingede rettigheder
     - 11.2 Rådighedsindskrænkninger
     - 11.3 Spørgsmål om, hvorvidt retten hviler på den fa ste 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 Særlig om bygninger på fremmed grund
     - 12.9 Andre spørgsmål
   - 1.3 Prøvelse af lovlighed og gyldighed
     - 13.1 Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning
     - 13.2 Privatretlige regler
     - 13.3 Offentligretlige regler
   - 1.4 Retsvirkninger
   - 1.5 Forholdet mellem flere rettigheder
     - 15.1 Panterettigheder indbyrdes, se Pant 2.3
     - 15.2 Servitutter over for panterettigheder
   - 1.6 Udstykning og sammenlægning m.v.
   - 1.7 Rettelse og udslettelse
   - 1.8 Ansvar for fejl

2. **Underpant i løsøre**
   - 2.1 Lysningssted
   - 2.2 Pantets genstand
   - 2.3 Formkrav
   - 2.4 Retsvirkninger
   - 2.5 Særlig om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomhe der, der drives fra lejet ejendom
   - 2.6 Ansvar for fejl

3. **Høstpant og lignende**

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 motorkøretøjer

5. Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder

6. Kollektiv persontransport

9. Andre spørgsmål

Veje og vand

1. Veje
- 1.1 Offentlige veje
- 1.2 Private veje
- 1.3 Stier

2. Vand
- 2.1 Naturlige vandløb og søer
- 2.2 Vandafledning, kloakker, dræning og lignende, se også Miljøret 1.3
- 2.3 Grundvand
- 2.4 Vandværker og vandledninger

B. Stikordsregister

A

A/S, se SELSKABSRET 1
A-skat, se SKATTER 9.1
Abort, se FORVALTNINGSRET 2.4
Accept af risiko, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.5
Accept af tilbud, se AFTALER 1.2
Adcitation, se RETSPLEJE 21.5
Adhæsionsproces, se RETSPLEJE 3.4
Adkomstmangel, se KØB 7
Administrativ praksis, se FORVALTNINGSRET 12.4
Administrativ frihedsberøvelse
- betingelser for, se STATSFORFATNINGSRET 3.2
- prøvelse af, se RETSPLEJE 27.4

Administrativ prøvelse m.v., se FORVALTNINGSRET 1.3
Administrativ rekurs, se FORVALTNINGSRET 13.1
Administrativt tilsyn
- kommunaltilsyn, se FORVALTNINGSRET 3.5
- specielt tilsyn, se FORVALTNINGSRET 13.2

Adoption, se FAMILIERET 3.2 og RETSPLEJE 27.5
Advarsel, se RETSPLEJE 374.2
Advokatbeskikkelse, se RETSPLEJE 12.1
Advokater, se RETSPLEJE 1.2
Advokatsalær, se RETSPLEJE 12.4 og 332.3
Adækvans
- erstatningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 2.2
- strafansvar, se STRAFFERET 1.3

Afbetalingskøb, se EJENDOMSRET 2.2 og KØB 2.1
Affektionsværdi
- ved deliktserstatning, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.3
- ved ekspropriation, se STATSFORFATNINGSRET 31.3

Afgifter, se AFGIFTER, BOLIGRET 2.4, FÆRDSELSRET 2, TINGLYSNING 11.5, SKATTER, TINGLYSNING 7
Afgørelse
- forvaltningsretlig, se FORVALTNINGSRET 114.1
- judiciel, se RETSPLEJE 13.2

Afhentningskøb, se KØB 3
Afhjælpning af mangler
- fast ejendom, se KØB 52.1
- løsøre, se KØB 53.1

Afhøringer, se RETSPLEJE 35.1
Afpresning
- ugyldighed, se AFTALER 22.6
- straf, se STRAFFERET 24.9

Afsavnserstatning, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.2
Afskrivning, se SKATTER 132.9
Afslag i købesummen
- løsørekøb, se KØB 53.4
- køb af fast ejendom, se KØB 52.4

Afståelsesret, se LEJE AF FAST EJENDOM 22.1
Aftale, se AFTALER
Aftægt, se LANDBRUG m.v. 9
Afvejning (forvaltningsafgørelser), se FORVALTNINGSRET 123.2
Afværgelse, se FOGEDRET 42.2
Agenter, se AFTALER 7.4
Akkord
- frivillig, se KONKURS - OG ANDEN INSOLVENSRET 5
- tvangsakkord, se KONKURS - OG ANDEN INSOLVENSRET 3

Aktiebeskatning, se SKATTER 1312.2
Aktieselskaber, se SELSKABSRET 1
Aktindsigt
- almenhedens, se FORVALTNINGSRET 1124.1
- parters, se FORVALTNINGSRET 113.4

Aktionærer, se SELSKABSRET 1.4
Aktionærlån, se SELSKABSRET 1.4
Alderstidshævd, se EJENDOMSRET 1.9

Almennyttige boligselskaber, se BOLIGRET 1
Almindelig formueskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 22.3 og 3.3
Almindelig indkomst, se SKATTER 1.3
A.M.B.A., se SELSKABSRET 3
Analogi, se ALMINDELIGE EMNER 1.1
Andelsboliger, se BOLIGRET 3
Andelsboligforeninger, se BOLIGRET 3
Andelsforetagender, se SELSKABSRET 3
Anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29), se STRAFFERET 24.9
"Andet tab", se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.3
Andre boligfællesskaber, se BOLIGRET 4
Anerkendelsessøgsmål, se RETSPLEJE 23.2
Anholdelse, se RETSPLEJE 35.2
Anke
- civile sager, se RETSPLEJE 26.1
- straffesager, se RETSPLEJE 38.1
Anketilladelse, se RETSPLEJE 38.6
Anklagemyndigheden, se RETSPLEJE 32.1
Anpartshaverlån, se SELSKABSRET 1.4
Anpartsselskaber, se SELSKABSRET 1
Ansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD, AFTALER, KØB, STRAFFERET
Ansvarsforsikring, se FORSIKRING 7.4
Ansatte
- EFG-elever, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 4
- funktionærer, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2
- lærlinge, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 4
- medhjælpere, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 3
- tjenestemænd, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1
Ansvar, se Erstatningsansvar, Strafansvar
Ansvarsforsikring, se FORSIKRINGSRET 5
Appel
- civile retssager, se RETSPLEJE 2.6
- fogedsager, se FOGEDRET 7
- straffesager, RETSPLEJE 3.8
- tinglysningskendelser, se TINGLYSNING 6
APS, se SELSKABSRET 1
Arbejderbeskyttelse, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 8
Arbejdsformidling, se FORVALTNINGSRET 29.1
Arbejdsgiveransvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKT 1.3
Arbejdsløshedsforsikring, se FORVALTNINGSRET 261.5
Arbejdsmarkedsuddannelser, se FORVALTNINGSRET 29.1
Arbejdsmiljø, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 8
Arbejdsskadeforsikring
- administration, se FORVALTNINGSRET 261.1
- tabsposter, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3212, 32.3
Arbejdsstandsning, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 7.2
Arbejdsstridigheder, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 7.2
Arbejdstilladelse, se FORVALTNINGSRET 296.1
Arbejdstilsyn, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 8
Arkitekter, se ERHVERVSRET 2.2
Arkiver, se FORVALTNINGSRET 115.4 og 2.7
Arrest, se FOGEDRET 3
Arv efter loven, se ARVERET 1
Arveafgifter, se AFGIFTER 3
Arveafkald, se ARVERET 4
Arveforskud, se ARVERET 4
Arvepagt, se ARVERET 4
Asyl, se FORVALTNINGSRET 296.1
ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension), se FORVALTNINGSRET 261.6

B

Banker, se PENGEVÆSEN M.V. 2
Barselsdagpenge, se FORVALTNINGSRET 25.3
Beboerrepræsentation, se LEJE AF FAST EJENDOM 6
Bedrageri, se STRAFFERET 24.5
Befragtning, se SØFART 2
Begrundelsespligt, se FORVALTNINGSRET 114.3
Bekendtgørelse af forvaltningsafgørelser, se FORVALTNINGSRET 114.5
Bemyndigelse
- aftaleretlig, se AFTALERET 7
- forvaltningsretlig, se FORVALTNINGSRET 12.1
Beredskab (civilt), se FORVALTNINGSRET 292.3
Berigelseskrav, se ALMINDELIGE EMNER 9
Besigtigelse, se RETSPLEJE 35.4

Beslaglæggelse, se RETSPLEJE 35.5
Beslutningsprocedure
- EF
- Folketinget
- myndighedens interne, se FORVALTNINGSRET 114.2
- kommuners, se FORVALTNINGSRET 3.2
Bestikkelse, se STRAFFERET 25.5
Besættelsestidens ofre, se FORVALTNINGSRET 261.9
Betaling, se KØB 2, PENGEVÆSEN M.V. 5.3, ENTREPRISERET 2.3
Betalingskort, se PENGEVÆSEN M.V. 6
Betalingsstandsning, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 1
Betingede retsfølger, se STRAFFERET 3.2
Betingede rettigheder, se TINGLYSNING 11.1
Betinget dom, se STRAFFERET 32.1
Betinget ejendomsret, se EJENDOMSRET 2.2
Betinget offentlig påtale, se RETSPLEJE 321.4
Bevillingsret
- kommuner, se FORVALTNINGSRET 3.4
- statsmyndigheder, se STATSFORFATNINGSRET 4
Bevis
- generelt, se ALMINDELIGE EMNER 3 samt de enkelte retsforhold
- i retssager, RETSPLEJE 1.4
Bevisumiddelbarhed, se RETSPLEJE 148.1
Bevisvurdering, se RETSPLEJE 14.7
Biblioteker, se FORVALTNINGSRET 2.7
Biintervention, se RETSPLEJE 21.5
Bigami, se STRAFFERET 25.4
Bindende forhåndsbesked, se SKATTER 6
Biografteatre, se ERHVERVSRET 2.1
Bisidder
- forvaltningssager, se FORVALTNINGSRET 113.2
- tjenestemandssager, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1.2
Bjærgning, se SØFART 5
Blodskam, se STRAFFERET 23.3
Blufærdighedskrænkelse, se STRAFFERET 23.2
Bod
- arbejdsretlig bod ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9.2
- entreprenørdagbod, se ENTREPRISERET 2.4
Bogføring, se ERHVERVSRET 1.2
Boligfællesskaber, se BOLIGRET 4
Boligretter, se LEJE AF FAST EJENDOM 7.1
Boligretssager, se LEJE AF FAST EJENDOM 7.1
Boligsager, se LEJE AF FAST EJENDOM 7
Boligselskaber
- almennyttige, se BOLIGRET 1.1
- private, se BOLIGRET, 1.2
Boligstøtte, se FORVALTNINGSRET 261.4
Borgerlige krav i straffesager, se RETSPLEJE 3.4
Borteblevne, se ARVERET 7
Bortvisning af funktionær, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.7
Brevhemmelighed
- almindelig beskyttelse, se STRAFFERET 22.2
- sigtedes, se STRAFFERET 22.2
Brandforsikring, se FORSIKRING 7.1
Brandstiftelse, se STRAFFERET 2.7
Broer
- jernbanebroer, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 1
- vejbroer, se VEJE OG VAND 1
Brugsforeninger m.v., se SELSKABSRET 3
Brugsmodelrettigheder, se IMMATERIALRET 6.3
Brugsrettigheder, se TINGLYSNING 11.4
Brugstyveri, se STRAFFERET 24.2
Brugthandel, se ERHVERVSRET 2.5
Bruttoindkomst, se SKATTER 13.1
Bude, se AFTALER 7.4
Budgetter
- kommunale, se FORVALTNINGSRET 3.4
- statslige, se STATSFORFATNINGSRET 4
Bugsering, se SØFART 5
Bunden opsparing, se SKATTER 1.9
Buskørsel, se TRANSPORT 4
Butikstid, se ERHVERVSRET 1.4
By- og landzoner, se MILJØRET 1.1
Byfornyelse, se BOLIGRET 5
Byggebetingelser, se MILJØRET 2.1
Byggeret, se MILJØRET 2
Bygninger på fremmed grund, se TINGLYSNING 12.6
Bygningsfredning, se MILJØRET 12.2
Byplaner, se MILJØRET 1.1
Bytte, se KØB 9
Børnefamilieydelse, se FORVALTNINGSRET 261.2
Børnetilskud, se FORVALTNINGSRET 261.2
Båndlæggelse, se ARVERET 5
Bøder, se STRAFFERET 3.3
Bødevedtagelser, se RETSPLEJE 374.2
Børn

- forældremyndighed, se FAMILIERET 33.1
- forsørgelse, se FAMILIERET 3.4
- tilskud
- udlevering, se FOGEDRET 6.1
Børnebidrag, se FAMILIERET 3.4
Børnetilskud, se FORVALTNINGSRET 261.2
Børsforhold, se PENGEVÆSEN M.V. 1
Båndlæggelse, se ARVERET 5

C

Causalitet, se Årsagssammenhæng
Caveat emptor, se KØB 5.1
Checks, se PENGEVÆSEN m.v. 4
Chips, se IMMATERIALRET 6
Cirkus, se FORVALTNINGSRET 2.7
Civilforsvar, se FORVALTNINGSRET 292.3
Civilt arbejde, se FORVALTNINGSRET 292.1
Civilt beredskab, se FORVALTNINGSRET 292.3
Civilprocessuelle bevillinger
- fri proces, se RETSPLEJE 22.4
- oprejsningsbevilling, se RETSPLEJE 26.4
- tredjeinstansbevilling, se RETSPLEJE 26.5
Culpa, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.1
Condictio indebiti, PENGEVÆSEN M.V. 5.5

D

Dagbøder, se ENTREPRISERET 2.4, FOGEDRET 6
Debitorskifte, se PENGEVÆSEN M.V. 5.2
Degeneration, se IMMATERIALRET 5.4
Depositum
- i lejeforhold, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.3
Detentionsforhold, se FORVALTNINGSRET 29.5
Détournement de procédure, se FORVALTNINGSRET 123.4
Diger, se EJENDOMSRET 1.2
Dispositionsplan, se MILJØRET 1.1
DNA-profiltest, se RETSPLEJE 14.5
Dobbeltbeskatning, se SKATTER 4 og INTERNATIONAL RET 6
Dokumentfalsk, se STRAFFERET 28.1
Dokumentforbrydelser, se STRAFFERET 2.8
Dokumentoffentlighed
- almenheden, se FORVALTNINGSRET 1124.1
- parter, se FORVALTNINGSRET 113.4
Dommere, se RETSPLEJE 11.3
Domsforhandling, se RETSPLEJE 37.3
Domstolsprøvelse
- generelt, FORVALTNINGSRET 1.5
- skattesager, se SKATTER 7
- vejledning om, FORVALTNINGSRET 114.4
Domstolssystemet, se RETSPLEJE 1.1
Drab, se STRAFFERET 21.1
Driftstab
- erstatning for, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.2
- forsikring, se 7.9
- fradrag for, se SKATTER 132.1
Driftsomkostninger, se SKATTER 132.1
Dræning, se VEJE OG VAND 2.2
Dyresygdomme, se LANDBRUG M.V. 6
Dyreværn, se STRAFFERET 29.2, LANDBRUG M.V. 6
Dyrplageri, se STRAFFERET 29.2, LANDBRUG M.V. 6
Dødsbobehandling
- eksekutorbo, se SKIFTERET 1
- offentligt skifte, se SKIFTERET 1
- privat skifte, se SKIFTERET 2
Dødsbobeskatning, se SKATTER 2
Dødsgaver, se ARVERET 6
Dødshjælp, se STRAFFERET 211.2

E

Editionspligt, se RETSPLEJE 14.5
EF-domstolen, se INTERNATIONAL RET 14.4
EF-kommissionen, se INTERNATIONAL RET 14.2
EF's ministerråd, se INTERNATIONAL RET 14.1
EF-ret, se INTERNATIONAL RET 1
EF-retsakters inkorporering, se INTERNATIONAL RET 1.2
EFG-elever, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 4
Efterbetaling, se PENGEVÆSEN m.v. 5.6
Efterforskning, se RETSPLEJE 3.5
Efterligning, se MARKEDSRET 1.2
Efterstillede krav, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 24.4
Egenaccess
- efter offentlighedsloven, se FORVALTNINGSRET 1124.1
- efter registerlovgivningen, se PERSONSPØRGSMÅL 1
Egenskyld, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.5

Ekspropriation, se STATSFORFATNINGS-RET 3.1
Ejendomsdom, se RETSPLEJE 27.6
Ejendomsmægler, se AFTALER 7.3
Ejendomsret, se EJENDOMSRET
Ejendomsforbehold, se EJENDOMSRET 2.2, KØB 2.1
Ejendomshandel
- aftaleindgåelse, se AFTALER
- mæglere, se AFTALER 7.3
- køberetlige spørgsmål, se KØB
Ejendomsretsovergang, se EJENDOMSRET 2.1
Ejendomsskatter, se SKATTER 1.9
Ejerforening, se BOLIGRET 2.2
Ejerlejligheder, se BOLIGRET 2
Ejerskifte, se PANT OG TILBAGEHOLDS-RET 21.4
Eksekution
- genstand, se FOGEDRET 1.3, 3.3
- grundlag, se FOGEDRET 1.1
- retsvirkning, se FOGEDRET 1.4, 3.4
Eksekutorskifte, se SKIFTERET 1
Eksportkredit, se FORVALTNINGSRET 29.3 og KAUTION OG GARANTI 2
Eksstinktion, se EJENDOMSRET 2.2, 2.3 og 2.5
Embedsforbrydelser, se STRAFFERET 25.5
Endelighedsbestemmelser, se FORVALT-NINGSRET 1.5
Eneforhandlere, se AFTALER 7.4
Energi, se ERHVERVSRET 2.3
Energiforsyning, se ERHVERVSRET 2.3
Enkelte forvaltningsområder, se FORVALT-NINGSRET 2
Enkepension, se FAMILIERET 132.4
Entreprise, se ENTREPRISERET 2
Erhvervelse af førerret, se FÆRDSELSRET 4.1
Erhvervsevnetab, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.5
Erhvervshemmeligheder, se MARKEDSRET 1.6
Erhvervsregister, se ERHVERVSRET 1.1
Erhvervsstøtte, se FORVALTNINGSRET 19.3, LANDBRUG M.V. 2
Erhvervsuddannelser, se ANSÆTTELSES— OG ARBEJDSRET 4
Erklæringer
- bevisforhold, se RETSPLEJE 14.3
- forfalskning, se STRAFFERET 28.2
- misbrug, se STRAFFERET 28.2
Erstatningsansvar
- advokater, se RETSPLEJE 12.3
- ansvarsgrundlag, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKT 1
- befragtning, SØFART 2.5 og 2.6
- ekspropriation, se STATSFORFATNINGS-RET 31.3
- færdselsansvar, se FÆRDSELSRET 6
- generelt, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD
- købers, se KØB 52.3 og 53.3
- tinglysningspersonale, TINGLYSNING 1.8, TINGLYSNING 2.6
- strafferetlig forfølgning RETSPLEJE 3.9
- sælgers, se KØB 52.3, 53.3
Erstatningsberegning
- ekspropriation, se STATSFORFATNINGS-RET 31.3
- køb af fast ejendom, KØB 523.2
- løsørekøb, KØB 533.2
- personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3
Erstatningskravet
- almindelig formueskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3.2
- beskyttelse og overførelse, se ERSTAT-NING UDEN FOR KONTRAKTFOR-HOLD 4.1
- personskadeerstatning efter ældre erstat-ningslovgivning, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 32.9
- personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3.2
- tingsskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3.1
Etableringskonto, se SKATTER 132.9
Europaparlamentet, se INTERNATIONAL RET 14.3
Euthanasi, se STRAFFERET 211.2

F

Faderskab, se FAMILIERET 3.1
Faderskabssager, se RETSPLEJE 27.2
Falsk anmeldelse o.l., se STRAFFERET 25.3
Falsk forklaring for retten, se STRAFFERET 25.2
Falsk og forfalskning, se AFTALER 22.1
Falskmøntneri, se STRAFFERET 29.9
Familieydelse, se FORVALTNINGSRET 261.2
Fareforøgelse, se FORSIKRING 3.3
Farvandsvæsen, se SØFART 8.1
Fast ejendom
- ejendomsret til, se EJENDOMSRET 1
- tvangsauktion over, se FOGEDRET 4.2

- beskatning af, se SKATTER 1312.1
- tinglysning af rettigheder over, se TINGLYSNING 1

Ferie, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 5
Filmforevisning, se ERHVERVSRET 2.1
Filmstøtte, se FORVALTNINGSRET 2.7
Finansloven, se STATSFORFATNINGSRET 4
Firma, se SELSKABSRET 4
Fiskeri, se LANDBRUG m.v. 7
Fjernsyn, se PRESSE OG RADIO 2
Flere erstatningsansvarlige, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 6
Flere kautionister, se KAUTION OG GARANTI 1.5
Flugtbillist, se FÆRDSELSRET 311.3
Flytteopgør, se LEJE AF FAST EJENDOM 5.3
Fodgængerfelt, se FÆRDSELSRET 432.3
Fogedforbud, se FOGEDRET 5, IMMATERIALRET 1.4
Folkepension, se FORVALTNINGSRET 25.2
Folkeret, se INTERNATIONAL RET 2
Folketinget, se STATSFORFATNINGSRET 2.1
Folketingets ombudsmand
- prøvelse, se FORVALTNINGSRET 1.4
- udpegning, se STATSFORFATNINGSRET 2.1

Fonde, se SELSKABSRET 8
Fondsbeskatning, se SKATTER 3
Forbrugeraftaler, se AFTALER 5
Forbrugerbeskyttelse, se MARKEDSRET 2
Forbrugerklagenævn
- kompetence, se AFTALER 5
- sagsbehandling, se FORVALTNINGSRET 114.2

Forbrugerkøb
- forbrugerbegrebet, se AFTALER 5
- retsstilling i øvrigt, se KØB

Forbrugsafgifter, se AFGIFTER 6
Forbrydelser mod frihed, fred og ære, se STRAFFERET 2.2
Forbrydelser mod liv og legeme, se STRAFFERET 2.1
Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste, se STRAFFERET 25.1
Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder m.v., se STRAFFERET 2.5
Fordringshaver, se Kreditor
Fordringshavermora, se KØB 8
Foreløbig lysning af påstået ret, se TINGLYSNING 11.6
Foreninger, se SELSKABSRET 5
Foreningsbeskatning, se SKATTER 3
Foreningsvedtægt, se SELSKABSRET 5.1
Forfølgelse, se STRAFFERET 22.2
Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning, se TINGLYSNING 13.1
Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige indbyrdes, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 6.2
Forholdet mellem flere panthavere, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2.3
Forholdet mellem flere rettigheder, se TINGLYSNING 1.5
Forholdet mellem panthaver og pantsætter, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2.1
Forholdet mellem påtale og dom, se RETSPLEJE 32.3
Forholdet over for skadelidte, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 6.1
Forholdet til tredjemand, se SELSKABSRET 3.3
Forholdsmæssigt afslag
- løsørekøb, se KØB 53.4
- køb af fast ejendom, se KØB 52.4

Forkyndelse, se RETSPLEJE 1.5
Forlig, se RETSPLEJE 24.3
Forlis, se SØFART 5
Forlystelser, se ERHVERVSRET 2.1
Formkrav
- aftaleretlige, se AFTALER 2.1
- forvaltningsretlige, se FORVALTNINGSRET 114.6
- tinglysningsprocedure, se TINGLYSNING 12.5
- underpant, se TINGLYSNING 2.3

Formodningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.2
Formueforbrydelser m.v., se STRAFFERET 2.4
Formueskat, se SKATTER 1.7
Fornuftsmangel, se AFTALER 222.2
Forpagtning, se LANDBRUG m.v. 9
Forrentning, se Renter
Forretningskendetegn, se MARKEDSRET 1.3
Forringelse af pantet, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 21.3
Forringende dispositioner, se KONKURS— OG ANDEN INSOLVENSRET 27.1
Forsikring
- ansvarsforsikring, se FORSIKRING 7.4

- arbejdsløshedsforsikring, se FORVALTNINGSRET 261.5
- arbejdsskadeforsikring, se FORVALTNINGSRET 261.1
- begravelsesforsikring, se FORSIKRING 7.8
- brandforsikring, se FORSIKRING 7.1
- garantiforsikring, se FORSIKRING 7.6
- livsforsikring, se FORSIKRING 7.7
- lovpligtig motorkøretøjsforsikring, se FÆRDSELSRET 71.1
- retshjælpsforsikring, se RETSPLEJE 22.3
- sygeforsikring, se FORSIKRING 7.8
- sø- og transportforsikring, se FORSIKRING 7.5
- tyveri- og røveriforsikring, se FORSIKRING 7.3
- ulykkesforsikring, se FORSIKRING 7.8
- vand- og tøbrudsskadeforsikring, se FORSIKRING 7.2

Forsikringstilsyn, se SELSKABSRET 2
Forsikring af tredjemands interesser, se FORSIKRING 5
Forsikringers betydning, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.6
Forsikringsbegivenheden, se FORSIKRING 1
Forsinkelser uden for ladning og losning. Ishindringer, se SØFART 2.4
Forsinket betaling, se KØB 2.2
Forskning, se FORVALTNINGSRET 2.3
Forsyningsselskaber, offentlige, se FORVALTNINGSRET 2.1
Forsvarerbeskikkelse, se RETSPLEJE 332.1
Forsvar
- civilforsvar, se FORVALTNINGSRET 292.3
- militær, se FORVALTNINGSRET 292.2
- sigtedes, se RETSPLEJE 33.2

Forsæt, se STRAFFERET 1.1
Forsøg, se STRAFFERET 1.4
Forsørgertab, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.6
Fortolkning
- hjemmelsgrundlag, se FORVALTNINGSRET 12.2
- love, se ALMINDELIGE EMNER 1
- aftaler (generelt), se AFTALER 4
- kautionstilsagn, se KAUTION OG GARANTI 1.1
- lejeaftaler, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.2

Fortrydelsesret, se AFTALER 1.6
Forudsætninger, se AFTALER 22.9
Forurening, se MILJØRET 1.3
Forvaring (ting), se LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE 3
Forvaring (personer), se STRAFFERET 36.1
Forældelse
- formueretlig, se PENGEVÆSEN M.V. 5.8
- strafferetlig, se STRAFFERET 1.8

Forældremyndighed
- betingelser for, se FAMILIERET 33.1
- sager om, se RETSPLEJE 27.1

Fotografier
- immaterialretlig retsbeskyttelse, se IMMATERIALRET 2
- personlig retsbeskyttelse, se PERSONSPØRGSMÅL 4

Fradrag
- datterselskabslempelse, se SKATTER 3
- driftsomkostninger, se SKATTER 132.1
- renter, se SKATTER 132.9
- særlige fradrag, se SKATTER 132.9

Frakendelse af førerret, se FÆRDSELSRET 4.3
Fredning, se MILJØRET 1.2
Fredskrænkelser, se STRAFFERET 22.2
Fremgangsmåde, se FOGEDRET 1.2
Fremgangsmåde, se FOGEDRET 3.2
Fremgangsmåde, se FOGEDRET 5.2
Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden, se FORSIKRING 3.2
Fremleje, se LEJE AF FAST EJENDOM 22.4
Fri proces, se RETSPLEJE 22.4
Frihedskrænkelser, se STRAFFERET 22.1
Frihedsrettigheder, se STATSFORFATNINGSRET 3
Frist
- ankefrist, se RETSPLEJE 261.1, 381.1
- for domstolsprøvelse, se FORVALTNINGSRET 1.5
- kærefrist, se RETSPLEJE, 26.2, 382.1

Frivillig akkord, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 5
Frivillige gældsordninger, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 5
Frynsegoder, se SKATTER 1312.9
Fuldbyrdelse, se RETSPLEJE 36.3
Fuldbyrdelsessøgsmål, se RETSPLEJE 23.1
Fuldmagt
- aftaleretlig, se AFTALER 7.1
- processuel, se RETSPLEJE 22.5
- skiftefuldmagt, se SKIFTERET 2

Funktionærbegrebet, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.1
Funktionærforhold, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2
Fusion, se SELSKABSRET 1.5
Fællesboets aktiver og passiver, se FAMILIERET 14.1

Fællesboskifte, se FAMILIERET 1.4
Fængselsforhold, se STRAFFERET 3.7
Fængsling, se RETSPLEJE 35.3
Færdselslovens område, se FÆRDSELSRET 1
Færdselsuheld
– erstatningsansvar, se FÆRDSELSRET 61.1
Færger, se SØFART og TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 1, 5 og 6
Færøerne, se FÆRØERNE OG GRØNLAND 1
Førerens ansvar, se FÆRDSELSRET 611.4
Førerret, se FÆRDSELSRET 4
Førstegangsafgift, se BOLIGRET 2.4

G

Garanti, se KAUTION OG GARANTI 2
Garantiforsikring, se FORSIKRING 7.6
Gaveafgift, se AFGIFTER 3
Gaver, se AFTALER 1.7
Generalklausul, se AFTALER 22.8
Generel inhabilitet, se FORVALTNINGSRET 112.2
Generhvervelse af førerret, se FÆRDSELSRET 4.5
Gennemførelse, se FOGEDRET 42.4
Genoptagelse, se RETSPLEJE 26.3
Genoptagelse
– civile retssager, se RETSPLEJE 26.3
– forvaltningssager, se FORVALTNINGSRET 11.4
– skattesager, se SKATTER 6
– straffesager, se RETSPLEJE 38.3
Gensidige forsikringsselskaber, se FORSIKRING 8
Gensidige testamenter, se ARVERET 2.3
Gentagelsesvirkning
– færdselslovsovertrædelser, se FÆRDSELSRET 43.3
– generelt, se STRAFFERET 31.3
– promillekørsel, se FÆRDSELSRET 5.4
– spirituskørsel, se FÆRDSELSRET 5.4
Godstransport, se TRANSPORT 4
"God forvaltningsskik", se FORVALTNINGSRET 115.3
"God markedsføringsskik", se MARKEDSRET 1.9
Godtgørelse
– erstatningsansvarsloven, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 321.1
– ophavsretsloven, se IMMATERIALRET 1.4
Groshaveri, se SØFART 3
Grundvand, se VEJE OG VAND 2.3
Grønland, se FÆRØERNE OG GRØNLAND 2
Gyldighed, se AFTALER 2
Gæld, se PENGEVÆSEN M.V. 5
Gældsbreve, se PENGEVÆSEN m.v. 4
Gældsordning, frivillig, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 5
Gældssanering, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 4
Gældssaneringens indhold, se KONKURS– OG ANDEN INSOLVENSRET 4.2
Gældssaneringens virkninger, se KONKURS– OG ANDEN INSOLVENSRET 4.4
Gældssaneringsprocessen, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 4.3

H

Habilitet
– aftaleretlig, se AFTALER 22.2
– dommeres, se RETSPLEJE 22.1
– forvaltningspersoners generelle, se FORVALTNINGSRET 1114.2
– forvaltningspersoners specielle, se FORVALTNINGSRET 1114.1
– skadevolders, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.7
– pantsætters, se TINGLYSNING 12.3
– personretlig, se AFTALER 22.2
– testators, se ARVERET 2.1
Hackning, se STRAFFERET 22.2
Halvlederrettigheder, se IMMATERIALRET 6.2
Hastighed, se FÆRDSELSRET 432.4
Havnevæsen, se SØFART 8.3
Hegn, se MILJØRET 3.1
Helbredelsesudgifter m.v. (jf. EAL § 1), se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.1
Hensynsløs kørsel, se FÆRDSELSRET 432.5
Hittegods, ulovlig omgang med, se STRAFFERET 24.3
Hjemmehjælp, se FORVALTNINGSRET 2511.3
Hjemmesygepleje, se FORVALTNINGSRET 2.4
Hjemmelsgrundlag, se FORVALTNINGSRET 12.1
Hjemmelsspørgsmål, se FORVALTNINGSRET 1.2
Hjemmets risiko, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.5

Hjemvisning
- Civile sager, se RETSPLEJE, 261.9
- Straffesager, se RETSPLEJE 38.9
Hjælpemidler til handicappede, se FORVALTNINGSRET 2511.2
Hoteller, se ERHVERVSRET 2.6
Hundelov, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 141.2
Husbondansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.3
Husfredskrænkelser, se STRAFFERET 22.2
Huslejenævnssager, se LEJE AF FAST EJENDOM 7.2
Husordensbrud, se LEJE AF FAST EJENDOM 52.2
Hyrevognskørsel, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 6
Hæleri, se STRAFFERET 24.7
Hærværk, se STRAFFERET 24.2
Hævd, se EJENDOMSRET 1.9
Højesteretssager, se RETSPLEJE 381.5
Høring
- partshøring, se FORVALTNINGSRET 113.3
- sagsoplysning, se FORVALTNINGSRET 1121.4
Høstpant, se TINGLYSNING 3 og PANT OG TILBAGEHOLDSRET 8
Håndpant, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET

I

Idræt, se FORVALTNINGSRET 2.7
Inddrivelse, se SKATTER 9.2
Inddæmning, se EJENDOMSRET 1.2
Indfrielse og overtagelse, se PENGEVÆSEN M.V. 5.2
Indfødsret, se STATSFORFATNINGSRET 1
Indgreb i meddelelseshemmeligheden, se RETSPLEJE 35.7
Indgåelse, se AFTALER 1
Indhold, se FOGEDRET 5.3
Indhold endelig fastsat, se TINGLYSNING 12.2
Indhold og fortolkning, se ARVERET 2.2
Individiduel boligstøtte, se FORVALTNINGSRET 261.4
Indretning og udstyr, se FÆRDSELSRET 432.1
Indrettelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 221.1
Indrettelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 222.1
Inhabilitet
- dommeres, se RETSPLEJE 22.1
- forvaltningspersoners generelle, se FORVALTNINGSRET 1114.2
- forvaltningspersoners specielle, se FORVALTNINGSRET 1114.1
- pantsætters, se TINGLYSNING 12.3
- personretlig, se AFTALER 22.2
- testators, se ARVERET 2.1
Injurier, se STRAFFERET 2.2
Inkompetence
- anklagemyndigheden, se RETSPLEJE 32.1
- domstoles, se RETSPLEJE 2.1, 3.1
- forvaltningsmyndigheders, se FORVALTNINGSRET 111.3
Inkorporering af EF-retsakter, se INTERNATIONAL RET 1.2
Interessentskab, se SELSKABSRET 7
Intern beslutningsprocedure, se FORVALTNINGSRET 114.2
International kompetence
- civile sager, se RETSPLEJE 21.4
- straffesager, se RETSPLEJE 31.3
International ophavsret, se IMMATERIALRET 1.6
International privatret, se INTERNATIONAL RET 3
International skatteret, se INTERNATIONAL RET 6
International strafferet, se INTERNATIONAL RET 5
International varemærkeret, se IMMATERIALRET 5.5
Internationale organisationer, se INTERNATIONAL RET 2
Intervention, se RETSPLEJE 21.5
Invalidepension, se FORVALTNINGSRET 25.2
Invalidebiler, se FORVALTNINGSRET 2511.2
Investeringsfonds, se SKATTER 132.9
Investeringsforeninger, se SELSKABSRET 5.3
I.P., se INTERNATIONAL RET 3
Isoleret bevisoptagelse, se RETSPLEJE 148.2

J

Jagt, se LANDBRUG m.v. 7
Jernbaneerstatningslov, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 141.3
Jernbaner, se TRANSPORT 1
Jordemødre, se FORVALTNINGSRET 2.4

Journalisering, se FORVALTNINGSRET 115.4

K

Kapital. Forholdet til tredjemand, se SELSKABSRET 1.2
Kapitalindkomst, se SKATTER 131.2
Kaskoforsikring af motorkøretøjer, se FORSIKRING 7.9
Katalogregel, se IMMATERIALRET 1.5
Kausalitet, se Årsagssammenhæng
Kaution, se KAUTION OG GARANTI 1
Kautionistens konkurs, se KAUTION OG GARANTI 16.2
Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør, se KAUTION OG GARANTI 1.4
Kildeskat, se SKATTER 9.1
Kirkeforhold, se FORVALTNINGSRET 2.8
Klage, administrativ, se FORVALTNINGSRET 13.1
Klagevejledning, se FORVALTNINGSRET 114.4
Kloakker, se VEJE OG VAND 2.2
Knallert, se FÆRDSELSRET 8.2
Kollegiale organers beslutningsprocedure, se FORVALTNINGSRET 114.2
Kollektiv arbejdsret, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 7
Kollektiv persontransport
- buskørsel, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 6
- jernbaner, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 1
- fly, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 3
- hyrevogne, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 6

Kollektive aftaler, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 7.1
Kollission, se SØFART 4
Kommanditselskaber, se SELSKABSRET 6
Kommission, se AFTALER 7.2
Kommunal skat, se SKATTER 1.8
Kommunalbestyrelser, se FORVALTNINGSRET 3.2
Kommunale organer
- beslutningsprocedure, se FORVALTNINGSRET 3.2
- valg til, se FORVALTNINGSRET 3.1

Kommunale værker, se FORVALTNINGSRET 3.3
Kommunalfuldmagt, se FORVALTNINGSRET 3.3
Kommunaltilsyn, se FORVALTNINGSRET 3.5
Kommuneplan, se MILJØRET 1.1
Kommunikation
- televæsen, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 2
- massemedier, se PRESSE OG RADIO
- postvæsen, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 2

Kompetence (forvaltningsretlig)
- ekstern delegation, se FORVALTNINGSRET 1113.2
- intern delegration, se FORVALTNINGSRET 1113.3
- originær, se FORVALTNINGSRET 1113.1

Konfiskation, se FÆRDSELSRET 8
Konfiskation, se STRAFFERET 3.4
Konkurrence, se MARKEDSRET og ERHVERVSRET
Konkurrencebegrænsninger, se MARKEDSRET 3
Konkurrenceklausul, se AFTALER 3.3 og ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.6
Konkurrencer, se MARKEDSRET 1.5
Konkurs, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2
Konkursbetingelser, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.1
Konkursforbrydelser, se STRAFFERET 24.6
Konkursmasse, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.3
Konkursmassekrav, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 24.1
Konkursvirkninger, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.2
Konnossement, se SØFART 2.1
Konsignation, se EJENDOMSRET 2.3
Konsumption
- ophavsretlig, se IMMATERIALRET 1.2

Kontraheringspligt, se AFTALER 1.5
Kontrakt, se AFTALER
Konventionalbod, se AFTALER 3.4
Krav på andet end penge, se FOGEDRET 6
Krav til hjemmelsgrundlaget, se FORVALTNINGSRET 12.1
Kreditforeninger, se PENGEVÆSEN M.V. 3
Kreditkort, se PENGEVÆSEN M.V. 6
Kreditkøb, se KØB 2.1
Kreditorbegunstigelser, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 27.2
Kreditorbeskyttelse, se EJENDOMSRET 2.1
Kreditorudvalg, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.6

Kriminalforsorg, se STRAFFERET 3.7
Kriterier, inddragelse af, se FORVALTNINGSRET 123.1
Kultur
- biblioteker, FORVALTNINGSRET 2.7
- forlystelser, se ERHVERVSRET 2.1
- kulturstøtte, FORVALTNINGSRET 2.7
- lotteri, se ERHVERVSRET 2.4
- retsbeskyttelse, se IMMATERIALRET 1, 2
- spil, se ERHVERVSRET 2.4
- tipning, se ERHVERVSRET 2.4
Kumulation, se RETSPLEJE 31.4
Kystforhold, se EJENDOMSRET 1.2
Kystfredning, se MILJØRET 12.9
Kvalitet og mængde, se KØB 5
Kære
- civile sager, se RETSPLEJE 26.2
- fogedsager, FOGEDRET 7
- straffesager, se RETSPLEJE 38.2
- tinglysningsafgørelser, se TINGLYSNING 6
Køb af fordringer, se KØB 6
Købesummen og dens betaling, se KØB 2
Købsaftalens indgåelse og tolkning, se KØB 1
Kørsel
- i frakendelsestiden, se FÆRDSELSRET 44.1
- uden kørekort, se FÆRDSELSRET 4.4
- i udlandet, se FÆRDSELSRET 5.3
- med motordrevne køretøjer, se FÆRDSELSRET 31.1

L

Ladning, SØFART 2.2
Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet, se LANDBRUG M.V. 1
Landbrugsvarer, se LANDBRUG M.V. 8
Landzoner, se MILJØRET 1.1
Lastbiltransport, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 4
Lasteevne, se SØFART 2.2
Lavværgemål
- betingelser for, se FAMILIERET 3.5
- tinglysning, se TINGLYSNING 4
- prøvelse af, se RETSPLEJE 27.3
- retsvirkning, se AFTALER 222.1
Leasing, se LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE 1
Ledelse. Direktørers og bestyrelsers retsstilling, se SELSKABSRET 1.3
Legal arveret, se ARVERET 1
Legater, se SELSKABSRET 9
Legitimation og fuldmagt, se TINGLYSNING 12.4
Lejeret, se LEJE AF FAST EJENDOM
Leje og lån i øvrigt, se LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE 2
Lejeaftale
- fortolkning, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.2
- generelt, se LEJE AF FAST EJENDOM 1
- opsigelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.5
- prioritetsstilling, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.4
- stiftelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.1
- tinglysning, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.4
- ændring, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.4
Lejebetaling, se LEJE AF FAST EJENDOM 52.1
Lejefastsættelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 4
Lejekonti, se LEJE AF FAST EJENDOM 41.4
Lejens beregning, se LEJE AF FAST EJENDOM 4.1
Lejerindskud, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.3
Lejerettigheders overgang, se LEJE AF FAST EJENDOM 2
Lejers konkurs, se LEJE AF FAST EJENDOM 22.3
Lejers misligholdelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 5.2
Lempelsesregel (erstatningsretlig) ERSTATNING UDENFOR KONTRAKTSFORHOLD 9
Leveringssted, se KØB 3
Leveringstid, se KØB 4
LG (Lønmodtagernes Garantifond), se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9
Liberale erhverv, se ERHVERVSRET 2.2
Licensaftaler
- ophavsretlige, se IMMATERIALRET 1.3
- patentretlige, se IMMATERIALRET 4.2
- varemærkeretlige, se IMMATERIALRET 5.2
Licitation, se ENTREPRISERET 1
Ligestilling, se PERSONSPØRGSMÅL 3
Liggetid, se SØFART 2.3
Livsforsikring, se FORSIKRING 7.7
Lokalplan, se MILJØRET 1.1
Losning, se SØFART 2.2
Lodsvæsen, se SØFART 8
Lodtrækning, se ERHVERVSRET 2.4, MARKEDSRET 1.5
Lotteri, se ERHVERVSRET 2.4, MARKEDSRET 1.5
"Lov og ærbarhed", se AFTALER 22.7
Love

- forhold til grundloven, se STATSFORFATNINGSRET 21.2
- fortolkning, se ALMINDELIGE EMNER 1
- ikrafttræden, se STATSFORFATNINGSRET 21.3
- motiver, se ALMINDELIGE EMNER 1.2
- vedtagelse, se STATSFORFATNINGSRET 2.1

Lovpligtig ansvarsforsikring
- hunde, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 141.2
- motorkøretøjer, se FÆRDSELSRET 71.1

Luftfartsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 141.4
Luftfart, se TRANSPORT 3
Lufttransport, se TRANSPORT 3
Lukketider, se ERHVERVSRET 1.4
Lysningssted, se TINGLYSNING 2.1
Lægdommere, se RETSPLEJE 11.3
Læger, se FORVALTNINGSRET 2.4
Lærlingeforhold, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 4
Lønmodtagernes Garantifond, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9
Lønindeholdelse, se FOGEDRET 2
Lønspørgsmål, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.5

Løsøre
- ejendomsret, se EJENDOMSRET 2
- køb, se KØB 7.2
- tvangsfuldbyrdelse, se FOGEDRET 4.1
- salg, se KØB 7.2

Lån til brug, se LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE 2

M

Mageskifte, se KØB 9
Magtfordrejning, se FORVALTNINGSRET 123.1, 123.2
Mandatsvig, se STRAFFERET 24.5
Manddrab, se STRAFFERET 211.1

Mangler
- lejemål, se LEJE AF FAST EJENDOM 51.1
- fast ejendom, se KØB 5.2
- forretninger og lignende, se KØB 5.4
- løsøre, se KØB 5.3

Mark- og skelforhold, se MILJØRET 3.2
Mark og vejfred, se LANDBRUG M.V. 3
Markedsføring, se MARKEDSRET 1
Matrikelspørgsmål, se EJENDOMSRET 1.1
Medhjælpere, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 3
Medlemmers retsstilling, se SELSKABSRET 3.2
Medlemmers retsstilling, se SELSKABSRET 5.2
Medlidenhedsdrab, se STRAFFERET 211.2

Medvirken
- erstatningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 5
- færdselsansvar, se FÆRDSELSRET 611.3
- strafansvar, se STRAFFERET 1.5

Mellemafgørelse, se RETSPLEJE 21.5
Mellemmænd, se AFTALER 7
Mentalundersøgelse, se STRAFFERET 36.3
Merværdiafgift, se AFGIFTER 5
Midlertidig inddragelse, se FÆRDSELSRET 42.2
Miljøbeskyttelse, se MILJØRET 1
Militærvæsen, se FORVALTNINGSRET 292.2
Militære tjenestepligter, se STRAFFERET 29.9
Ministerråd, se INTERNATIONAL RET 14.1

Misligholdelse
- bygherre, se ENTREPRISERET 2.2
- funktionærer, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.4
- købers, se KØB 2.2, 8
- lejers, se LEJE AF FAST EJENDOM 5.2
- sælgers, se KØB 3, 4, 5, 7
- udlejers, se LEJE AF FAST EJENDOM 5.1
- entreprenør, se ENTREPRISERET 2.2

Modregning
- generelt, se PENGEVÆSEN m.v. 5.4
- i konkurs, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.5

Modsætningsslutning, se ALMINDELIGE EMNER 1.1
Moms, se AFGIFTER 5
Monopolret, se MARKEDSRET 3

Morarenter
- af købesum, se KØB 2.2
- generelt, se PENGEVÆSEN m.v. 5.7

Mortifikation, se RETSPLEJE 27.6
Motiver, se ALMINDELIGE EMNER 1.2
Motordrevet køretøj, se FÆRDSELSRET 6.1
Motordrevet køretøj, se FÆRDSELSRET 7.1
Motorkøretøj, se FÆRDSELSRET 511.1
Motorkøretøj, se FÆRDSELSRET 8.1
Museer, se FORVALTNINGSRET 2.7
Musik, se FORVALTNINGSRET 2.7
Mæglere, se AFTALER 7.3
Møderet, se RETSPLEJE 12.2
Møbellån, se EJENDOMSRET 2.1

Mødeoffentlighed, se FORVALTNINGSRET 1124.3
Mønsterret, se IMMATERIALRET 3

N

Naboforhold, se MILJØRET 3
Naboretlige grundsætninger, se MILJØRET 3.2
Narkotikaforbrydelser m.v., se STRAFFERET 2.6
Naturfredning, se MILJØRET 12.1
Naturlige vandløb og søer, se VEJE OG VAND 2.1
Navne
- firmanavne, se SELSKABSRET 4
- foreningsnavne, se SELSKABSRET 5.1
- personnavne, se PERSONSPØRGSMÅL 2
- selskabsnavne, se SELSKABSRET 1.9
Navneforbud
- betingelser for, se RETSPLEJE 33.1
- overtrædelse af, se STRAFFERET 29.9
Nedskrivning, se SKATTER 1321.1
Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen, se FORSIKRING 3
Negativ kontraktsinteresse
- generelt, se PENGEVÆSEN M.V. 9
- køb af fast ejendom, se KØB 523.2
- køb af løsøre, se KØB 533.2
Negativ retskraft, se RETSPLEJE 266.2
Negotiorum gestio, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.3
Notatpligt, se FORVALTNINGSRET 1124.1
Nye påstande,
- førsteinstans civile sager, se RETSPLEJE 25.3
- civile ankesager, se RETSPLEJE 261.3
- straffesag under anke, se RETSPLEJE 381.4
Nye anbringender
- førsteinstans civile sager, se RETSPLEJE 25.3
- civile ankesager, se RETSPLEJE 261.3
- straffesag under anke, se RETSPLEJE 381.4
Nye beviser
- førsteinstans civile sager, se RETSPLEJE 25.3
- civile ankesager, se RETSPLEJE 261.3
- straffesag under anke, se RETSPLEJE 381.4
Nævningesager, se RETSPLEJE 37.5
Næringslov, se ERHVERVSRET 1.3
Nødret
- erstatningsretlig, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.2
- strafferetlig, STRAFFERET 1.6
Nødvendigt procesfællesskab, se RETSPLEJE 22.6
Nødværge
- erstatningsretlig, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.1
- strafferetlig, se STRAFFERET 1.6

O

Objektivt ansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.4
Objektivt ansvar uden lovhjemmel, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 14.2
Offentlig erhvervsudøvelse, se FORVALTNINGSRET 2.1
Offentlig forsorg, se FORVALTNINGSRET 25.1
Offentlig forsyningsvirksomhed, se FORVALTNINGSRET 2.1
Offentlig støtte til landbrug, se LANDBRUG M.V. 2
Offentlige budgetter
- kommunale, se FORVALTNINGSRET 3.4
- statslige, se STATSFORFATNINGSRET 4
Offentlige servitutter, se MILJØRET 4.2
Offentlige veje, se VEJE OG VAND 1.1
Offentlighed
- almenhedens, se FORVALTNINGSRET 112.4
- parters, se FORVALTNINGSRET 113.4
Offentliges erstatningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 111.2, 1.3, 142.1
Offentligretlige regler, se TINGLYSNING 13.3
Offentligt ansatte
- personaleadministration, se FORVALTNINGSRET 2.2
- tjenestemænd, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1
Offentligt skifte, se SKIFTERET 1
Officialprincip, se FORVALTNINGSRET 1121.1
Ofre for forbrydelser, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 32.2
Ombudsmandsprøvelse, se FORVALTNINGSRET 1.4
Omfang og ydelsestid, se KAUTION OG GARANTI 1.2
Omgåelse
- generelt, se AFTALER 3.2
- skatteretlig, se SKATTER 8
Omgørelse, se RETSPLEJE 321.3
Omstødelse og lignende forhold

- inden for konkurs, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 2.7
- ægtefællegaver, se FAMILIERET 1.2
Opdeling, se BOLIGRET 2.1
Opfindelser, se IMMATERIALRET 4.1
Opførelse og indretning, se MILJØRET 21.1
Opgørelse af skaden, se FORSIKRING 2
Ophavsret, se IMMATERIALRET 1
Ophavsretslovens saglige afgrænsning, se IMMATERIALRET 1.1
Opholdstilladelse, se FORVALTNINGSRET 27.1
Ophævelse
- dom i civil sag, se RETSPLEJE 261.9
- dom i straffesag, se RETSPLEJE 38.9
- fragtaftale, se SØFART 2.8
- køb af fast ejendom, se KØB 52.2
- køb af løsøre, se KØB 53.2
Ophør af forprioriteter, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 23.1
Oplysning, se Sagsoplysning
Oplysningspligt
- myndigheders, se FORVALTNINGSRET 1121.3
- privates, se FORVALTNINGSRET 1121.2
- procesparters, se RETSPLEJE
Opløsning og fusion, se SELSKABSRET 1.5
Oprejsningsbevilling, se RETSPLEJE 26.4
Oprettelse, se ARVERET 2.1
Opsigelse
- funktionær, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.7
- lejemål, se LEJE AF FAST EJENDOM 1.5
- pantebrev, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 21.2
Overdragelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 1.5
Overdragelse af ejendommen, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.2
Overenskomster, se også AFTALER
- folkeretlige, se INTERNATIONAL RET 2
- kollektive, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 7.1
Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc., se LEJE AF FAST EJENDOM 22.2
Overgang på lejerside, se LEJE AF FAST EJENDOM 2.2
Overgang på udlejerside, se LEJE AF FAST EJENDOM 2.1
Overliggetid, se Søfart 2.3

P

Pant i fast ejendom, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2
Pant i fondsaktiver, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 7
Pant i fordringer, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 4
Pant i skibe og luftfartøjer, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 6
Pant i tilbehør og frugter, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2.2
Pantebreve og andre fordringer, se SKATTER 1312.3
Pantebrevsydelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 21.1
Panteforholdets forløb, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 3.2
Panteforholdets forløb, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 4.2
Panteforholdets forløb, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 5.2
Pantekrav, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 1.4
Panteret, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 1.1
Panterets stiftelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 1.2
Pantet, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 1.3
Pantets genstand, se TINGLYSNING 2.2
Panthaverens fyldestgørelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2.4
Pantsætning, se BOLIGRET 23.3
Pantsætning, se BOLIGRET 33.3
Parterne, se RETSPLEJE 2.2
Partsaktindsigt, se FORVALTNINGSRET 113.4
Partsbegreb
- forvaltningsretligt, se FORVALTNINGSRET 113
- processuelle, se RETSPLEJE 22.1
Partshøring, se FORVALTNINGSRET 113.3
Partsrepræsentation , se FORVALTNINGSRET 113.2
Passivitet (herunder undladt reklamation), se ALMINDELIGE EMNER 2
Patentret, se IMMATERIALRET 4
Pater est-reglen, se FAMILIERET 3.1
Pengeydelser fra det offentlige
- social bistand, se FORVALTNINGSRET 2511.1

- social pension, se FORVALTNINGSRET 25.2
- sygedagpenge, se FORVALTNINGSRET 25.3
- barselsdagpenge, se FORVALTNINGSRET 25.3
- andre tilskud til personer, se FORVALTNINGSRET

Pension
- offentlig personaleadministration af, se FORVALTNINGSRET 2.2
- beskatning, se SKATTER 1.4
- generelt, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 6
- social pension, se FORVALTNINGSRET 25.2
- tjenestemænd, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1.3

Pensionskasser, se SELSKABSRET 5.4
Personaleadministration, se FORVALTNINGSRET 2.2
Personlig hæftelse
- aktieselskabers, se SELSKABSRET 1.2
- aktionærers, se SELSKABSRET 1.4
- aktieselskabsdirektørers, se SELSKABSRET 1.3

Personlig indkomst, se SKATTER 131.1
Personlig retsbeskyttelse, se PERSONSPØRGSMÅL 4
Personregistre, se PERSONSPØRGSMÅL 1
Personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 22.2
Personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3.2
Personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 41.2
Personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 43.2
Personundersøgelse, se RETSPLEJE 35.8
Planlovgivning, se MILJØRET 1.1
Plantenyheder, se IMMATERIALRET 6.1
Planter, se LANDBRUG M.V. 6
Pligter – Afsked, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1.2
Politi, se FORVALTNINGSRET 2.6
Politirapporter, se RETSPLEJE 148.3
Politisager
- advarsler, 374.2
- kompetenceområde, se RETSPLEJE 31.1
- påtalen, 321.2
- bødevedtagelser, 374.2

Politivedtægtsovertrædelser, se STRAFFERET 29.3
Positiv retskraft, se RETSPLEJE 266.1
Post og telegraf, se TRANSPORT 2
Praksis (administrativ), se FORVALTNINGSRET 12.4
Pressen, se PRESSE OG RADIO 1
Principalansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.3
Prisforanstaltninger, se MARKEDSRET 3
Prismærkning, se MARKEDSRET 2
Prisregulering, se MARKEDSRET 3
Privat ansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 142.2
Privat påtale, se RETSPLEJE 32.4
Privat skifte, se SKIFTERET 2
Private boligselskaber, se BOLIGRET 1.2
Private forsikringer, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3212.2
Private servitutter, se MILJØRET 4.1
Private veje, se VEJE OG VAND 1.2
Privates ansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 111.1
Privatlivets fred, se STRAFFERET 22.2
Privatretlige regler, se TINGLYSNING 13.2
Privilegerede krav, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 24.2
Pro forma, se AFTALER 3.1
Promillekørsel, se FÆRDSELSRET 5
Procedurefordrejning, se FORVALTNINGSRET 123.4
Procesbevillinger
- andre straffeprocessuelle bevillinger, se RETSPLEJE 38.6
- fri proces, se RETSPLEJE 22.4
- oprejsningsbevilling, se RETSPLEJE 26.4
- tredjeinstansbevilling, se RETSPLEJE 26.5, 38.5

Proceskravet, se RETSPLEJE 2.3
Procesmåden, se RETSPLEJE 1.3
Procesmåden, se RETSPLEJE 3.6
Procestilvarsling, se RETSPLEJE 25.2
Produktansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.5
Proforma
- generelt, se AFTALER 3.1
- skatteretlig, se SKATTER 8

Projektoffentlighed, se FORVALTNINGSRET 1124.2
Proklama, se SKIFTERET 6
Promillekørsel, se FÆRDSELSRET 5.2
Proportionalitetsprincip
- generelt, ALMINDELIGE EMNER 1.1
- forvaltningsretligt, se FORVALTNINGSRET 123.3

Prorataansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 61.2
Præjudicielle spørgsmål, se INTERNATIONAL RET 14.4
Præklusivt proklama, se SKIFTERET 6
Præmiebetaling, se FORSIKRING 4
Præsumptionsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.2
Prøvelse
- administrativ prøvelse, se FORVALTNINGSRET 1.3
- administrativt bestemt frihedsberøvelse, se RETSPLEJE 27.4
- domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser, se FORVALTNINGSRET 1.5
- domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke, se RETSPLEJE 27.5
- tinglysningsprøvelse af lovlighed og gyldighed, se TINGLYSNING 1.3

Påkørsel
- erstatningsansvar, se FÆRDSELSRET 61.1
- førerretsfrakendelse, se FÆRDSELSRET 432.9

Påsejling, se SØFART 4
Påtalefrafald, se RETSPLEJE 322.2
Påtalen, se RETSPLEJE 3.2
Påtaleopgivelse, se RETSPLEJE 322.1
Påtaleundladelse, se RETSPLEJE 32.2

Q

Quorum, se FORVALTNINGSRET 114.2

R

Racediskrimination, se STRAFFERET 22.4
Radio, se PRESSE OG RADIO 2
Ransagning, se RETSPLEJE 35.6
Realkreditinstitutter, se PENGEVÆSEN M.V. 3
Realrenteafgift, se SKATTER 1.4
Registerforskrift, se PERSONSPØRGSMÅL 1
Registrering af borgerne, se PERSONSPØRGSMÅL 1
Registrering af køretøjer, se FÆRDSELSRET 2
Registreringsafgift (motorkøretøjer), se FÆRDSELSRET 2
Regres
- medkontrahenters, se PENGEVÆSEN M.V. 5.1
- skadevolderes indbyrdes, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 62.1
- tilskudsgiveres, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3212.5
- forsikringsselskabets, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.6

Reklamation
- generelt, se ALMINDELIGE EMNER 2
- sælgers, se KØB (under det påberåbte retsmiddel)
- købers, se KØB (under det påberåbte retsmiddel)

Rekurs, se FORVALTNINGSRET 1.3
Remonstration, se FORVALTNINGSRET 13.3
Renteafgift, se SKATTER 1.6
Rentefradrag, se SKATTER 132.9
Renter,
- af købesum, se KØB 2.2
- generelt, se PENGEVÆSEN m.v. 5.7

Restance på prioriteter, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 21.2
Restaurationer, se ERHVERVSRET 2.6
Retsafgifter, se AFGIFTER 1
Retsafgørelser, se RETSPLEJE 13.2
Retsbøger, se RETSPLEJE 11.2
Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav m.v., se IMMATERIALRET 5.1
Retsforfølgning, se BOLIGRET 23.4
Retsforfølgning, se BOLIGRET 33.4
Retsforfølgning mod ejendommen, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.1
Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist, se KAUTION OG GARANTI 1.3
Retshjælp, se RETSPLEJE 22.3
Retshjælpsforsikring, se RETSPLEJE 22.3
Retskraft
- civile dommes, se RETSPLEJE 26.6
- straffedommes, se RETSPLEJE 38.4

Retskrænkelser og sanktioner, se IMMATERIALRET 1.4
Retsledelse, se RETSPLEJE 13.1
Retsmidler, se RETSPLEJE 2.6
Retsmidler, se RETSPLEJE 3.8
Retsmøder, se RETSPLEJE 11.1
Retspleje i borgerlige sager, se RETSPLEJE 2
Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9.2
Retssædvane, se ALMINDELIGE EMNER 1.3
Rettelse og udslettelse, se TINGLYSNING 1.7
Retten til lejligheden, se FAMILIERET 132.3

Rettens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter m.v., se IMMATERIALRET 1.3
Rettens overførelse. Licenskontrakter m.v., se IMMATERIALRET 5.2
Rettergangsbøder, se RETSPLEJE 22.9
Rettergangsfejl, se RETSPLEJE 13.9
Rettergangsfuldmagt, se RETSPLEJE 22.5
Retternes virkekreds, se RETSPLEJE 2.1
Retternes virkekreds, se RETSPLEJE 3.1
Rettighedsfortabelse, se STRAFFERET 3.5
Revisorer, se ERHVERVSRET 2.2
Ringeagtsytring, se STRAFFERET 2.2
Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret, se STATSFORFATNINGSRET 1
Rufferi m.v., se STRAFFERET 23.4
Rustilstande, se STRAFFERET 17.3
Råden over andelslejligheden, se BOLIGRET 3.3
Råden over ejerlejligheden, se BOLIGRET 2.3
Rådighedsindskrænkninger, se TINGLYSNING 11.2
Råstoffer, se MILJØBESKYTTELSE 1.9
Røveri, se STRAFFERET 24.8

S

Sagens anlæg, se RETSPLEJE 25.1
Sagkyndige erklæringer, se RETSPLEJE 14.3
Saglig kompetence, se RETSPLEJE 21.1
Saglig kompetence, se RETSPLEJE 31.1
Sagsafgørelse
- forvaltningssager, se FORVALTNINGSRET 11.4
- retssager, se RETSPLEJE 13.2
Sagsbegrebet, se FORVALTNINGSRET 111.1
Sagsbehandling – forvaltningssager, se FORVALTNINGSRET 1.1
- civile retssager, se RETSPLEJE 2.4, 25.5, 261.5
- straffesager, se RETSPLEJE 3.7, 381.3, 382.2
Sagsbehandlingstid, se FORVALTNINGSRET 115.2
Sagsforberedelse, se RETSPLEJE 37.2
Sagsomkostninger
- civile sager, se RETSPLEJE 22.8
- straffesager, se RETSPLEJE 36.2
Sagsoplysning
- forvaltningssager, se FORVALTNINGSRET 112.1
- civile sager, se RETSPLEJE 25.5
- straffesager, se RETSPLEJE 36.1
Sagsrejsning, se FORVALTNINGSRET 11.1
Sale and lease back, se EJENDOMSRET 2.1
Sameje, se Selskabsret 7 og FAMILIERET 2
Samfundstjeneste m.v., se STRAFFERET 32.2
Samlivsforhold uden ægteskab, se FAMILIERET 2
Sammenlægning og adskillelse af krav, se RETSPLEJE 21.5
Sammenstød af forbrydelser, se STRAFFERET 31.4
Samtykke, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.4
Samværsret, se FAMILIERET 33.1
Sanering, se BOLIGRET 5
Sanktioner, se STRAFFERET 3
Seksualforbrydelser, se STRAFFERET 2.3
Selskabsskat, se SKATTER 3
Selvtægt, se STRAFFERET 24.9
Separation, se FAMILIERET 1.3
Separationsgrunde, se FAMILIERET 13.1
Separationssager, se RETSPLEJE 27.1
Separationsvilkår, se FAMILIERET 13.2
Servitutter
- retlig regulering, se MILJØRET 4
- ejendomsdom, RETSPLEJE 27.6
- rettighedskollission, se TINGLYSNING 15.2
Sigtede og forsvaret, se RETSPLEJE 3.3
Sigtelse, se STRAFFERET 2.2
Sikkerhedsforanstaltninger, se STRAFFERET 36.2
Sikkerhedsforskrifter, se FORSIKRING 3.4
Simple konkurskrav, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 24.3
Sindssygdom og sindssygelignende tilstande, se STRAFFERET 17.1
Skade på egen passager, se FÆRDSELSRET 611.2
Skade på tredjemands person og/eller gods, se FÆRDSELSRET 611.1
Skat, se BOLIGRET 3.4
Skattekontrol og Strafansvar, se SKATTER 5
Skatteopkrævning, se SKATTER 9
Skattepligt, se SKATTER 1
Skatter, se BOLIGRET 2.4, FÆRDSELSRET 2, TINGLYSNING 11.5, SKATTER, TINGLYSNING 7
Skelforhold, se MILJØRET 3.2
Skibes sikkerhed, se SØFART 7
Skibsregistrering, se SØFART 6
Skibstilsyn, se SØFART 7
Skifte i medfør af skiftelovens § 82, se SKIFTERET 5

Skifteudlæg
– udlejningsejendom, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.3
Skilsmisse, se FAMILIERET 1.3
Skilsmissegrunde, se FAMILIERET 13.1
Skilsmissesager, se RETSPLEJE 27.1
Skilsmissevilkår, se FAMILIERET 13.2
Skoler, se FORVALTNINGSRET 2.3
Skove, se LANDBRUG M.V. 4
Skovbrug, se LANDBRUG M.V. 4
Skriftlighed
– aftalebetingelse, se AFTALER 2.1
– forvaltningsretligt formkrav, se FORVALTNINGSRET 1146.1
Skyldnerskifte, se PENGEVÆSEN M.V. 5.2
Skyldnersvig, se STRAFFERET 24.6
Skønsafvejningen, se FORVALTNINGSRET 123.2
Social bistand
– institutioner, se FORVALTNINGSRET 251.2
– opkrævning, se FORVALTNINGSRET 251.4
– retlig regulering, se FORVALTNINGSRET 251.3
– ydelser, se FORVALTNINGSRET 251.1
Social pension, se FORVALTNINGSRET 25.2
Sociale institutioner
– andre spørgsmål, se FORVALTNINGSRET 2512.9
– visitation til, se FORVALTNINGSRET 2512.1
Sociale tvangsindgreb, se FORVALTNINGSRET 2513.3
Sociale ydelser
– andre ydelser, se FORVALTNINGSRET 2511.9
– hjælpemidler, se FORVALTNINGSRET 2511.2
– pengeydelser, se FORVALTNINGSRET 2511.1
– personskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3212.3
– tjenesteydelser, se FORVALTNINGSRET 2511.3
Socialvæsen, se FORVALTNINGSRET 2.5
Solidarisk ansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 61.1
Sparekasser, se PENGEVÆSEN M.V. 2
Speciel inhabilitet, se FORVALTNINGSRET 112.1
Specielt tilsyn, se FORVALTNINGSRET 13.2
Spedition, se TRANSPORT 5
Spil, se ERHVERVSRET 2.4, MARKEDSRET 1.5
Spildevandsplan, se VEJE OG VAND 2.2
Spiritusbevilling, se ERHVERVSRET 2.6
Spirituskørsel, se FÆRDSELSRET 5.1
Spiritusnydelse, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 24.3
Sprængning, se STRAFFERET 2.7
Spørgsmål om, hvorvidt retten hviler på den faste ejendom, se TINGLYSNING 11.3
Standardisering, se ERHVERVSRET 1.5
Standardvilkår, se AFTALER 1.4
Statens Uddannelsesstøtte, se FORVALTNINGSRET 261.3
Statsadvokatsager, se RETSPLEJE 321.1
Statsborgerret, se STATSFORFATNINGSRET 1
Statsforbrydelser, se STRAFFERET 25.6
Statsorganerne, se STATSFORFATNINGSRET 2
Stedlig kompetence (værneting), se RETSPLEJE 21.3
Stedlig kompetence (værneting), se RETSPLEJE 31.2
Stempelafgifter, se AFGIFTER 2
Stier, se VEJE OG VAND 1.3
Stiftelser, se SELSKABSRET 9
Stiftelsesoverenskomst, se SELSKABSRET 1.1
Stiltiende løfte, se AFTALER 1.3
Strafafkortning, se Strafferet 31.1
Strafbetingelser, se STRAFFERET 1
Strafbortfald, se STRAFFERET 31.2
Straffeprocessuelle bevillinger
– tredjeinstansbevilling, se RETSPLEJE 38.5
– andre straffeprocessuelle bevillinger, se RETSPLEJE 38.6
Strafferetspleje, se RETSPLEJE 3
Straffesanktioner, se STRAFFERET 3
Straffuldbyrdelse, se STRAFFERET 3.7
Strafnedsættelse, se STRAFFERET 31.1
Strafudmåling, se STRAFFERET 3.1
Stranding, se SØFART 5
Stridende mod almindelig hæderlighed, se AFTALER 22.7
Stuvning, se SØFART 2.2
Stævning
– krav til, se RETSPLEJE 25.1
– tinglysning af, se TINGLYSNING 11.6
S.U. (Statens Uddannelsesstøtte), se FORVALTNINGSRET 261.3
Subjektiv skattepligt, se SKATTER 1.1
Succession, se RETSPLEJE 22.7
Sundhedsvæsen, se FORVALTNINGSRET 2.4

Sundhedspersonale, se FORVALTNINGSRET 2.4
Svangerskabsafbrydelse, se STRAFFERET 29.1
Svie og smerte, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.3
Svig, se AFTALER 22.4
Sygdom, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 2.3
Sygdom, medicin, narkotika m.v., se FÆRDSELSRET 432.7
Sygedagpenge, se FORVALTNINGSRET 25.3
Sygehuse, se FORVALTNINGSRET 2.4
Sygehusjournaler
- aktindsigt i, FORVALTNINGSRET 1124.1
- fremlæggelse af, RETSPLEJE 14.5
Sygeplejersker, se FORVALTNINGSRET 2.4
Syn og skøn
- entreprisesager, se ENTREPRISERET 25.1
- generelt, se RETSPLEJE 14.2
Særeje, se FAMILIERET 1.2
Særlig indkomstskat, se SKATTER 1.3
Særlig om ejerpantebreve og skadesløsbreve, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 23.3
Særlig om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder, der drives fra lejet ejendom, se TINGLYSNING 2.5
Særlige aftaleforhold, se AFTALER 3
Særlige emner, se ERHVERVSRET 2
Særlige fradrag, se SKATTER 132.9
Særlige retssager, se RETSPLEJE 2.7
Særligt om byretssager, se RETSPLEJE 37.4
Særligt om ejerpantebreve, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 4.4
Særligt om forbedringsforhøjelser, se LEJE AF FAST EJENDOM 41.3
Særligt om nævningesager, se RETSPLEJE 37.5
Særligt om skatte- og afgiftsforhøjelser, se LEJE AF FAST EJENDOM 41.2
Særlovgivning
- strafferegler, se STRAFFERET 2.9
- erstatningsregler, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 62.2
Sø- og handelssager, se RETSPLEJE 21.2
Sø- og transportforsikring, se FORSIKRING 7.5
Søer, se VEJE OG VAND 2.1
Søforhør, se RETSPLEJE 14.4
Søforklaringer, se RETSPLEJE 14.4
Søgsmål,
- civilretligt, se RETSPLEJE 2.3
- strafferetligt, se 3.2
- kompetence, se RETSPLEJE 22.2
Søgsmålskompetence, se RETSPLEJE 22.2
Søpant, se SØFART 6
Søtransport, se SØFART 2, TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 5

T

TL § 37, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 22.1
TL § 38, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 22.2
Tabsbegrænsning, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.4
Tabsopgørelse, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 4
Tabt arbejdsfortjeneste, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.2
Tandlæger, se FORVALTNINGSRET 2.4
Tavshedspligt, se FORVALTNINGSRET 112.2
Taxakørsel, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 6
Teatre
- støtte til, se FORVALTNINGSRET 2.7
- regulering af, se ERHVERVSRET 2.1
Telefon, se FORVALTNINGSRET 2.2
Telegraf, se FORVALTNINGSRET 2.2
Testamentsarv, se ARVERET 2
Tidsbefragtning, se SØFART 2.7
Tidsubestemte foranstaltninger m.v., se STRAFFERET 3.6
Tilbageholdsret, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 9
Tilbagekaldelse
- forvaltningsafgørelser, se FORVALTNINGSRET 13.3
- gensidige testamenter, se ARVERET 2.3
Tilbagebetaling af sociale ydelser, se FORVALTNINGSRET 251.4 og PENGEVÆSEN 5.5
Tilbagesøgning af ydet betaling, se PENGEVÆSEN M.V. 5.5
Tilbagetrædelseserklæring, se KONKURS - OG ANDEN INSOLVENSRET 24.9
Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret), se AFTALER 1.6
Tilbehørspant, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 2.2
Tilbud, se AFTALER 1.1
Tilbud og accept, se ENTREPRISERET 1.1

Tilbudspligt, se LEJE AF FAST EJENDOM 21.5
Tilgift, se MARKEDSRET 1.4
Tilregnelighed
– erstatningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 7.7
– strafansvar, se STRAFFERET 1.7
Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 24.1
Tilståelsessager, se RETSPLEJE 374.1
Tilsyn
– administrativt, se FORVALTNINGSRET 13.2
– kommunalt, se FORVALTNINGSRET 3.5
Tiltalens iværksættelse, anklageskrift, se RETSPLEJE 37.1
Tilvækst
– fast ejendom, EJENDOMSRET 1.9
– løsøre, EJENDOMSRET 2.9
Tinglysningsfundament, se TINGLYSNING 1.2
Tinglysningsprocedure, se TINGLYSNING 1.2
Tingsskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 22.1
Tingsskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3.1
Tingsskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 41.1
Tingsskade, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 43.1
Tipning, se ERHVERVSRET 2.4
Tjenestemandspension, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1.3
Tjenestemænd, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 1
Tjenesteydelser
– generelt, se AFTALER 8
– liberale erhverv, se ERHVERVSRET 2.2
– sociale, se FORVALTNINGSRET 2511.3
Told, se AFGIFTER 4
Topografi
– halvleder-, se IMMATERIALRET 6
– kort, se EJENDOMSRET 1.1
Tort (EAL § 26), se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.7
Totalforsvaret, se FORVALTNINGSRET 29.2
Transport af fordringer, se KØB 6
Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder, se TRANSPORT 5
Tredjeinstansbevilling
– borgerlige sager, se RETSPLEJE 26.5
– straffesager, se RETSPLEJE 38.5
Tredjemandsaftaler, se AFTALER 6
Trusler, se STRAFFERET 22.2
Tunneller
– jernbanetunneller, se TRANSPORT OG KOMMUNIKATION 1
– vejtunneller, se VEJE OG VAND 1
TV, se PRESSE OG RADIO 2
Tvang
– strafansvar, se STRAFFERET 22.1
– aftalevirkninger, se AFTALER 22.3
Tvangsakkord, se KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET 3
Tvangsauktion, se FOGEDRET 4
Tvangsfjernelse, se FORVALTNINGSRET 2513.3
Tvister, se ENTREPRISERET 2.5
Typeforudsætning, se AFTALERET 22.9
Tyveri, se STRAFFERET 24.1
Tyveri- og røveriforsikring, se FORSIKRING 7.3

U

Uagtsomhed, se STRAFFERET 1.2
Uagtsomt manddrab, se STRAFFERET 211.3
Uddannelse
– arbejdsmarkedsuddannelser, se FORVALTNINGSRET 29.1
– erhvervsuddannelser, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 4
– undervisning og forskning, se FORVALTNINGSRET 261.3
Uddannelsesstøtte, se FORVALTNINGSRET 261.3
Udeblivelse
– funktionærens, se ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 24.2
– under anke af straffesag, se RETSPLEJE 381.3
– under civil førsteinstanssag, se RETSPLEJE 25.4
– under civil ankesag, se RETSPLEJE 261.4
– under straffesag i første instans, se RETSPLEJE 37.2
Udelukkelse af medlemmer, se SELSKABSRET 52.2
Udenlandske afgørelser, se RETSPLEJE 266.3
Udenrigsforhold
– EF-retlige spørgsmål, se INTERNATIONAL RET 1
– folkeretlige spørgsmål, se INTERNATIONAL RET 2

- forvaltningsretlige spørgsmål, se FORVALTNINGSRET 29.4
- udviklingsbistand, se FORVALTNINGSRET 29.4
Udfyldning
- aftaler, se AFTALER 4
- hjemmelsgrundlag, se FORVALTNINGSRET 12.3
Udlejers misligholdelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 5.1
Udlevering og udvisning, se FORVALTNINGSRET 27.2
Udlæg, se FOGEDRET 1
Udlændinge, se FORVALTNINGSRET 29.6
Udnyttelse, se AFTALER 22.5
Udskillelse, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 221.3
Udskrifter, se RETSPLEJE 11.2
Udstykning og sammenlægning m.v., se TINGLYSNING 1.6
Udsættelse, se RETSPLEJE 24.2
Udviklingsbistand, se FORVALTNINGSRET 29.4
Udviklingsskader, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 1.5
Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V, se IMMATERIALRET 1.5
Ugyldighedsgrunde, se AFTALER 2.2
Ulovlig tvang
- strafansvar, se STRAFFERET 22.1
- aftalevirkninger, se AFTALER 22.3
Ulykkesforsikring, se FORSIKRING 7.8
Umiddelbare fogedforretninger, se FOGEDRET 6.2
Umyndiggørelse og lavværgemål
- betingelser for, se FAMILIERET 3.5
- tinglysning, se TINGLYSNING 4
- prøvelse af, se RETSPLEJE 27.3
- retsvirkning, se AFTALER 222.1
Underforsikring, se FORSIKRING 3.5
Underholdsbidrag, se FAMILIERET 132.1
Underpant i løsøre, se PANT OG TILBAGEHOLDSRET 5
Underpant i løsøre, se TINGLYSNING 2
Underretning, se FORVALTNINGSRET 114.5
Underslæb, se STRAFFERET 24.4
Undersøgelsespligt, se KØB 5.1
Undervisning, se FORVALTNINGSRET 2.3
Undladelsesansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 111.3
Ungdomsboliger, se BOLIGRET 1.3
Urigtige risikooplysninger, se FORSIKRING 3.1
Uskiftet bo, se ARVERET 3

V

Valg, og valgbarhed,
- til Folketing, se STATSFORFATNINGSRET 21.1
- til kommunale organer, se FORVALTNINGSRET 3.1
- til Europa-parlamentet, se INTERNATIONAL RET 14.4
Valgbarhed, se valg
Valgret, se valg
Valutalovgivning, se PENGEVÆSEN M.V. 7
Vand, se VEJE OG VAND 2
Vand- og tøbrudsskadeforsikring, se FORSIKRING 7.2
Vandafledning, kloakker, dræning og lignende, se VEJE OG VAND 2.2
Vandledninger, se VEJE OG VAND 2.4
Vandværker, se VEJE OG VAND 2.4
Vanhjemmel, se KØB 7
Varelagernedskrivning, se SKATTER 1321.1
Varelighedskriteriet, se IMMATERIALRET 53.2
Varemærkekrænkelser, se IMMATERIALRET 5.3
Varemærkeret, se IMMATERIALRET 5
Varetægtsfængsling, se RETSPLEJE 35.3
Varigt mén, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3211.4
Varmeforsyning, se LEJE AF FAST EJENDOM 3
Varsling om lejeforhøjelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 4.2
Vedligeholdelse, se MILJØRET 21.2
Vedligeholdelse og misligholdelse, se LEJE AF FAST EJENDOM 5
Veje, se VEJE OG VAND 1
Vejforhold, se VEJE OG VAND 1
Vejledning
- forvaltningens vejledningspligt, se FORVALTNINGSRET 115.1
- klagevejledning m.v., se FORVALTNINGSRET 114.4
- vejledning om domstolsprøvelse, se FORVALTNINGSRET 114.4
Vejtransport, se TRANSPORT 4
Veksler, se PENGEVÆSEN M.V. 4
Veterinærvæsen, se LANDBRUG M.V. 6

Videregivelse af oplysninger
- inden for samme myndighed, se FORVALTNINGSRET 1123.1
- til anden myndighed, se FORVALTNINGSRET 123.2
- til andre, se FORVALTNINGSRET 112.2
Vidner, se RETSPLEJE 14.1
Vigepligt, se FÆRDSELSRET 432.2
Vildledende reklame m.v., se MARKEDSRET 1.1
Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring, se AFTALER 22.6
Vilkår for forvaltningsafgørelser, se FORVALTNINGSRET 123.4
Vindikation, se EJENDOMSRET 2.2, 2.3 og 2.5
Vinkelskrivere, se ERHVERVSRET 2.9
Virksomhedsomdannelse
- ansættelsesvirkninger, ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9.2
- selskabsforhold, se SELSKABSRET 1.1
- skattevirkninger, se SKATTER 1.5
Virksomhedsskat, se SKATTER 1.5
Virksomhedsoverdragelse
- ansættelsesvirkninger, ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET 9.2
- selskabsforhold, se SELSKABSRET 1.1
- skattevirkninger, se SKATTER 1.5
Visitation til sociale institutioner, se FORVALTNINGSRET 2512.1
Visum, se FORVALTNINGSRET 29.6
Voldgift
- entrepriseforhold, se ENTREPRISERET 25.2
- generelt, se RETSPLEJE 2.8
Voldsforbrydelser, se STRAFFERET 21.2
Voldsofre, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 32.2
Voldtægt og lignende forbrydelser, se STRAFFERET 23.1
Værdighedskrav m.v., se FORVALTNINGSRET 1114.3
Værditab, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 31.1
Værnepligt, se FORVALTNINGSRET 292.1
Værneting, se RETSPLEJE 21.3
Værnetingsaftale, se RETSPLEJE 21.3
Våben, se STRAFFERET 29.4

X

Y

Ydelser efter lov om arbejdsskadeforsikring, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 3212.1
Ydelser fra andre, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 321.2

Z

Zoologiske haver, se FORVALTNINGSRET 2.7
Zonelovgivning, se MILJØRET 1.1

Æ

Ægtefælle eller samlever (EAL § 13), se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 32116.1
Ægtefællebeskatning, se SKATTER 1.2
Ægtefællers formueordning. Ægtepagter, se FAMILIERET 1.2
Ægtepagt
- retsvirkninger, se FAMILIERET 1.2
- stiftelse, se FAMILIERET 1.2
- tinglysning, se TINGLYSNING 5
Ægteskab, se FAMILIERET 1
Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse, se FAMILIERET 1.1
Ægteskabs opløsning (separation og skilsmisse), se FAMILIERET 1.3
Ægteskabssager, se RETSPLEJE 27.1
Ældreboliger, se BOLIGRET 1.4
Ærbarhed, aftaler mod, se AFTALER 22.7
Æreskrænkelser, se STRAFFERET 22.3

Ø

Øer, se EJENDOMSRET 1.2
"Øvrighedsmyndighedens grænser", se FORVALTNINGSRET 1.5

Å

Åger, se STRAFFERET 24.9
Åndssvaghed, se STRAFFERET 17.2
Årsagsforbindelse, se Årsagssammenhæng
Årsagssammenhæng
- erstatningsansvar, se ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD 2.1
- strafansvar, se STRAFFERET 1.3

§ 15, stk. 2-rettigheder, se FAMILIERET 14.2
§ 56-godtgørelse, se FAMILIERET 132.2
1908-loven, se PENGEVÆSEN M.V. 58.1

C. Sagsregister

Almindelige emner

1. Lovfortolkning

1.1 Analogi og modsætningsslutning, se også Forvaltningsret 1.2
Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.
(J. nr. 1988-1353-69) *89.75; 90.529*

1.2 Motiver
Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning. – Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. – Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid.
(J. nr. 1992-163-649) *92.152*

Ophør af godkendelse af læreruddannelse ved ændring af seminariestøttelov.

Et seminarium (A) klagede over, at Undervisningsministeriet (UVM) efter en forespørgsel fra A havde meddelt, at ophør af statsstøtte til A i forbindelse med en lovændring herom medførte, at godkendelse af, at A's læreruddannelse umiddelbart gav adgang til at søge ansættelse i folkeskolen, ophørte samtidig med statsstøtten.

Ombudsmanden udtalte, at det var af afgørende betydning for vurderingen af spørgsmålet, at den støtteordning, der i sin tid blev indført, var et led i en ordning, hvorefter A blev inddraget i den samlede seminariekapacitet. – Formålet med den tidligere lov var dels at godkende læreruddannelsen ved A, dels at skabe hjemmel for statsstøtte. I ændringsloven blev alene de dele af den tidligere lov, der vedrørte A, ændret. Dette forhold, sammenholdt med bemærkningerne til lovændringen, talte efter ombudsmandens mening for, at ændringen ikke alene havde til formål at bringe statsstøtten til ophør, men samtidig at bringe retsgrundlaget for godkendelsen til A's læreruddannelse til ophør. – Ombudsmanden kunne på denne baggrund ikke kritisere UVM's opfattelse.
(J. nr. 1990-1316-710) ..... *R 92*

Permutation af vilkår for overdragelse af skole til kommune.
(J. nr. 1991-850-619) ..... *91.9(*

Afslag på 2.-instans bevilling i politisag. Begrundelse.
(J. nr. 1990-245-68) *90.119; 91.284*

Kontanthjælp til udøvelse af samværsret med børn i udlandet.
(J. nr. 1989-699-052) *90.232*

Afslag på køretilladelse på grund af tidligere økonomiske vanskeligheder.
(J. nr. 1990-236-511 og j. nr. 1990-744-511) *90.291*

Ny praksis om aftrapning af tidsubestemt underholdsbidrag.
(J. nr. 1990-491-62) ..... *R 90*

Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.
(J. nr. 1988-1353-69) *89.75; 90.529*

1.3 Retssædvane
Skovlov fra 1866 ikke anset som bortfaldet ved desvetudo.
(J. nr. 1991-646-143) *91.127*

1.9 Andre spørgsmål
Skovlov fra 1866 ikke anset som bortfaldet ved desvetudo.
(J. nr. 1991-646-143) *91.127*

Spørgsmål om tilsynsmyndigheders pligt til at behandle klager.
(J. nr. 1990-197-31) *90.83*

Postvæsenets etablering af ny servicevirksomhed.
(J. nr. 1989-1780-512) ..... *R 90*

2. Passivitet (herunder undladt reklamation)
Tilbagebetaling af uberettiget tilskrevet rente på uddannelseslån.
(J. nr. 1989-1641-713) *90.312*

3. Bevis; se også Retspleje 1.4 samt de enkelte retsforhold
Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis. - Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette.
(J. nr. 1990-1656-031) *92.260*

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.
(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Begyndelsestid for arbejdsløshedspenge. Dokumentationskrav ved bortfald af arbejdsfunktion.

En landboforening klagede på vegne af A over en afgørelse fra Arbejdsmarkedets Ankenævn (AMA), hvorefter A ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Afgørelsen blev begrundet med, at A ikke havde dokumenteret, at hendes arbejdsfunktion i den med ægtefællen fælles drevne landbrugsvirksomhed var bortfaldet på et tidligere tidspunkt end det endelige salg af virksomheden, jf. § 4, nr. 2, i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens dagældende bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988.

Ombudsmanden udtalte, at ved anvendelsen af bekendtgørelsens § 4, nr. 2, vedrørende dokumentationskravet for ledighed måtte det tages i betragtning, at bestemmelsen indebar en lempelse af en tidligere ordning, hvorefter ægtefæller, der udtræder af en virksomhed, ikke havde ret til dagpenge, og at der som følge heraf måtte stilles krav om en sikker dokumentation for at anse ægtefællens beskæftigelse for ophørt. For en sådan restriktiv fortolkning af bestemmelsen talte desuden, at de øvrige i bestemmelsen opregnede dokumentationsformer netop havde en sådan bevismæssigt set sikker karakter. – Som sagen forelå oplyst, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at AMA ikke fandt det dokumenteret, at A's arbejdsfunktioner var ophørt før tidspunktet for det endelige salg af virksomheden.
(J. nr. 1991-995-022) ..... *R 92*

Tilbagebetaling af boligstøtte. Forholdet mellem notatpligt og bevisbyrde.

A modtog fra den 1. april 1987 individuel boligstøtte fra K Kommune. K fremsatte i 1989 og 1990 krav om delvis tilbagebetaling for støtteårene 1987 og 1988 under henvisning til, at A's indkomst havde været større end angivet af A i ansøgningsskemaet. – A gjorde gældende, at hun på et tidspunkt i 1987 telefonisk havde orienteret K om ændringen i indtægtsforholdene. K oplyste, at man ikke havde telefonnotater herom, men "såfremt A måtte have rettet henvendelse", kunne det tænkes, at hun havde fået det svar, at indtægtsændringen – under nærmere angivne forudsætninger – ikke ville få væsentlig betydning for beregningen af støtten.

Ombudsmanden udtalte, at K på grundlag af de fremførte bemærkninger i hvert fald ikke undtagelsesfrit kunne antages at iagttage notatpligten i offentlighedslovens § 6. På den baggrund måtte bevistvivlen komme K til skade. A's forklaring om, at hun havde opfyldt sin oplysningspligt, jf. boligstøttelovens § 38, stk. 3, måtte derfor lægges til grund. – Der var i øvrigt ikke grundlag for at antage, at A havde modtaget den for meget udbetalte støtte mod bedre vidende, jf. lovens § 41, stk. 3. Der lagdes herved navnlig vægt på, at støttemodtagernes mulighed for at konstatere fejl i udbetalingerne som følge af det teknisk prægede beregningsgrundlag, som loven anviser, må anses for meget begrænset. – Ombudsmanden henstillede til det sociale ankenævn, der havde stadfæstet K's afgørelser, at tage sagen op til fornyet vurdering.

(J. nr. 1991-1121-17) ..... *R 92*

Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger fra statsløse palæstinensere fra Libanon.

(J. nr. 1991-788-613) *91.69*

Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne – konkurrerende årsager.

(J. nr. 1989-1608-031) *90.203; 92.475*

Forenklet bevisbedømmelse i sag om social førtidspension.

(J. nr. 1990-39-043) ..... *R 90*

4. Retssædvane

Skovlov fra 1866 ikke anset som bortfaldet ved desvetudo.

(J. nr. 1991-646-143) *91.127*

Afgifter

6. Forbrugsafgifter

Tilsynsråds beslutning om ikke at anvende sanktioner over for kommunal beslutning om kloakbidrag.

(J. nr. 1989-1766-42) ..... *R 89*

9. Andre afgifter Førstegangsafgift, se Boligret 2.4; Realrenteafgift: Se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdselsret 2; Renteafgift: Se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglysning 7.

Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"-køretøjer. Sagsoplysning.

(J. nr. 1989-989-21) *90.153; 92.471*

Aftaler

(Se tillige de enkelte aftaletyper)

1. Indgåelse

1.7 Gaver

Permutation af vilkår for overdragelse af skole til kommune.

(J. nr. 1991-850-619) *91.98*

Ansættelses- og arbejdsret

1. Tjenestemænd

1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.

(J. nr. 1989-842-72) *89.100*

Godtgørelse for merarbejde.

(J. nr. 1988-834-40) ..... *R 89*

1.2 Pligter - Afsked

Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at*

afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.

(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

1.3 Pension

Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.

(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

2. Funktionærforhold

2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

2.3 Sygdom

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

2.5 Lønspørgsmål

Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).

(J. nr. 1989-204-70) *89.220*

2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang

Varsel for opsigelse af kirketjenervikar ved flere efterfølgende tidsbegrænsede ansættelser.

(J. nr. 1990-1970-70) ..... *R 91*

Partshøring i afskedigelsessag.

(J. nr. 1991-109-50) ..... *R 91*

Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.

(J. nr. 1989-295-42) ..... *R 89*

5. Ferie

Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse.

A anmodede efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens be-

handling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet (AT). A mente, at AT under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i AT, der på den anden side heller ikke senere bestred, at der var givet en "positiv tilkendegivelse". A modtog senere skriftligt afslag, som Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede.

Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ombudsmanden kritiserede derfor, at AT ikke havde taget notat om samtalen, og at AM ikke påtalte fejlen. Ombudsmanden lagde A's version om hændelsesforløbet til grund, men mente alligevel ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den omhandlede forhåndsbesked for bindende, og at der således ikke – som hævdet af A – var tale om tilbageholdelse af en begunstigende forvaltningsakt. – Ombudsmanden kritiserede, at AT og AM ikke havde meddelt A en fyldestgørende begrundelse.
(J. nr. 1990-1647-01) *92.40*

9. Andre spørgsmål

9.9 Andre ansættelsesforhold
Afskedigelse af vurderingsformand på baggrund af straffedom.

A, der var vurderingsformand, blev af en byret idømt en bøde for grov overtrædelse af byggelovgivningen. Dette medførte, at Skatteministeriet, departementet, (SKD) afskedigede A fra stillingen som vurderingsformand.

Ombudsmanden fandt ikke at kunne kritisere SKD's afgørelse. Ombudsmanden fandt herudover ikke, at vurderingskredsens kommuner burde have været hørt, idet afgørelsen ikke byggede på en vurdering af A's hidtidige virke som vurderingsrådsformand, men alene støttede sig på straffedommen.
(J. nr. 1991-501-20) *92.219*

Arveret

2. Testamentsarv

2.2 Indhold og fortolkning
Permutation af vilkår for overdragelse af skole til kommune.
(J. nr. 1991-850-619) *91.98*

3. Uskiftet bo

Pensionsberegning ved afkald på retten til hensidden i uskiftet bo.
(J. nr. 1990-42-044) *90.256*

Boligret

(Se også Leje af fast ejendom)

1. Lejeboliger

1.1 Almennyttige boligselskaber
Indskrænkning af beboerdemokrati som følge af vedtægtsændringer i almennyttigt boligselskab.
(J. nr. 1991-730-16) ..... *R 91*

Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.
(J. nr. 1988-815-15) *89.38*

5. Byfornyelse (Sanering)

Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning.
(J. nr. 1990-1719-16) *91.42; 92.481*

Ændring af saneringsplan uden nabohøring.
(J. nr. 1989-382-16) *89.42*

Entrepriseret

1. Licitation

1.9 Andre spørgsmål
Aktindsigt i entreprisetilbud til Rigshospitalet vedrørende terrænvedligeholdelse.
(J. nr. 1990-1038-43) *90.276; 91.299; 92.480*

Aktindsigtsbegæring i en entreprenørs tilbudsliste ved en offentlig licitation.
(J. nr. 1989-1836-42) *89.60*

Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.
(J. nr. 1989-1249-519) *89.197*

Erhvervsret

(Se også Markedsret)

2. Særlige emner

2.3 Energiforsyning
Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse.

A klagede over Energiministeriets (E) afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan". – E anførte i sin udtalelse til ombudsmanden, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Udkastet var sendt til samtlige partiers gruppe-

formænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden henviste til en tidligere ombudsmandsudtalelse, hvor det var lagt til grund, at de sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at de kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. – Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at det i denne sag var usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald ville ske, og hvornår. Under disse omstændigheder kunne betingelserne for at anvende undtagelsen i § 2, stk. 2, ikke siges at være opfyldt. Ombudsmanden anmodede E om at træffe en ny afgørelse i sagen. I øvrigt fandt ombudsmanden det kritisabelt, at E i afslaget på aktindsigt alene henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, og ikke oplyste nærmere om grundlaget for at anvende denne bestemmelse. Dette fandt ombudsmanden utilstrækkeligt i forhold til begrundelseskravene efter forvaltningslovens §§ 22 og 24.
(J. nr. 1992-2235-301) *92.53*

Energiministeriets adgang til at behandle klager over elselskabernes aktindsigtsafgørelser.
(J. nr. 1990-1118-36) ..... *R 90*

Erstatning uden for kontraktforhold

1. Ansvarsgrundlag

111.2 Offentligt ansvar
Erstatningskrav i anledning af beskadigelse af motorcykel under politiaktion.
(J. nr. 1989-273-611) ..... *R 90*

Staten som selvforsikrende skadevolder.
(J. nr. 1990-512-69) ..... *R 90*

Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.
(J. nr. 1986-832-611) ..... *R 89*

2. Årsagsforbindelse og adækvans

21.2 Bevisbyrde
Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse.

A klagede over afgørelser fra Arbejdsskadestyrelsen (ASK) og Den Sociale Ankestyrelse (DSA) om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom. – A havde bl.a. været udsat for opløsningsmidler i en periode under arbejde som laborant i virksomheden B. A gjorde gældende, at da der ikke længere fandtes materiale vedrørende virksomheden B til belysning af A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det lægges til grund, at A's lidelse var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, medmindre B eller ASK kunne bevise, at A ikke havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afgørelserne og bemærkede, at arbejdsskadeforsikringslovens § 10 ikke var relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt den sygdom, A havde pådraget sig, skulle anses som en erhvervssygdom. Ombudsmanden fandt imidlertid, at DSA burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende – fremsat i klageskrivelsen til DSA - om, at virksomheden B og ASK havde bevisbyrden for, at A's lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, jf. begrundelseskravet i § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse og forvaltningslovens §§ 22 og 24. Ombudsmanden fandt dog ikke at burde foretage videre i den anledning, da han ikke kunne tilslutte sig A's anbringende.
(J. nr. 1991-754-031) *92.256*

Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis. – Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt

ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette.
(J. nr. 1990-1656-031) *92.260*

Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne – konkurrerende årsager.
(J. nr. 1989-1608-031) *90.203; 92.475*

Årsagsforbindelse mellem en anerkendt erhvervsbetinget lidelse og skadelidtes død.
(J. nr. 1989-1544-031) *90.208; 92.476*

Erhvervsbetinget lidelse – skadelidte været lønmodtager og selvstændig. Aktindsigt i lægekonsulentudtalelser.
(J. nr. 1989-1579-031) *90.216*

3. Erstatningsberegning
3211.4 Varigt men
Staten som selvforsikrende skadevolder.
(J. nr. 1990-512-69) ..... *R 90*

3211.5 Erhvervsevnetab
Staten som selvforsikrende skadevolder.
(J. nr. 1990-512-69) ..... *R 90*

32.2 Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
Fradrag i voldsoffererstatningsbeløb for førtidspension og bistands-eller plejetillæg.
(J. nr. 1988-1399-66) *90.110*

Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse.
(J. nr. 1988-596-66) *89.92*

32.3 Lov om arbejdsskadeforsikring; se også Forvaltningsret 261.1
Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse.

A klagede over afgørelser fra Arbejdsskadestyrelsen (ASK) og Den Sociale Ankestyrelse (DSA) om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom. – A havde bl.a. været udsat for opløsningsmidler i en periode under arbejde som laborant i virksomheden B. A gjorde gældende, at da der ikke længere fandtes materiale vedrørende virksomheden B til belysning af A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det lægges til grund, at A's lidelse var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, medmindre B eller ASK kunne bevise, at A ikke havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afgørelserne og bemærkede, at arbejdsskadeforsikringslovens § 10 ikke var relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt den sygdom, A havde pådraget sig, skulle anses som en erhvervssygdom. Ombudsmanden fandt imidlertid, at DSA burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende – fremsat i klageskrivelsen til DSA - om, at virksomheden B og ASK havde bevisbyrden for, at A's lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, jf. begrundelseskravet i § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse og forvaltningslovens §§ 22 og 24. Ombudsmanden fandt dog ikke at burde foretage videre i den anledning, da han ikke kunne tilslutte sig A's anbringende.
(J. nr. 1991-754-031) *92.256*

Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis. - Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette.
(J. nr. 1990-1656-031) *92.260*

Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne – konkurrerende årsager.
(J. nr. 1989-1608-031) *90.203; 92.475*

Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.
(J. nr. 1989-755-031) ..... *R 89*

5. Medvirken og egen skyld
Årsagsforbindelse mellem en anerkendt erhvervsbetinget lidelse og skadelidtes død.
(J. nr. 1989-1544-031) *90.208; 92.476*

9. Andre spørgsmål
Udlevering til indsatte af beskadigede effekter, som indsatte har erstattet.
(J. nr. 1990-1042-615) ..... *R 90*

Familieret

1. Ægteskab

132.1 Underholdsbidrag
Ny praksis om aftrapning af tidsubestemt underholdsbidrag.
(J. nr. 1990-491-62) ..... *R 90*

3. Børn

3.2 Adoption
Opholdstilladelse for herboende tysk statsborgers adoptivbarn.
(J. nr. 1991-276-613) *91.65*

Afslag på kunstig insemination til lesbisk par.
(J. nr. 1990-663-43) ..... *R 90*

Efterfølgende udarbejdelse af socialrapport til brug for adoptionsformidling.
(J. nr. 1989-506-64) *89.72*

33.1 Forældremyndighed
Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. - Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Forældres retsstilling under barnets tvangsanbringelse.
(J. nr. 1989-1518-062) *90.253; 92.479*

33.2 Samværsret
Udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. Partshøring. Påstået advokatpålæg.

Højesteret tilkendte moderen B forældremyndigheden over datteren D; Faderen A blev af Højesteret tilkendt forældremyndigheden over sønnen C. A og C var bosiddende i Texas, USA, hvor A ved dom havde fået tilkendt forældremyndigheden over D. – Civilretsdirektoratet (CD) tilsluttede sig statsamtets (S's) afgørelse om afvisning af samkvemsret for A med D dels under henvisning til A's manglende samarbejdsvilje med hensyn til B's samkvem med C dels under henvisning til faren for, at A ville bringe D ud af landet. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere denne afgørelse.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke holdepunkter for at antage, at S skulle have pålagt A at antage en advokat. – Sagens dokumenter fandtes ikke at give belæg for at antage, at sagsbehandleren i S under samværsbesøgene i S skulle have taget parti for B. - Ombudsmanden fandt, at S før sin afgørelse burde have afventet A's skriftlige bemærkninger i forbindelse med partshøring over en skrivelse fra B. CD burde have påtalt dette forhold. – CD burde have partshørt A over et notat udarbejdet af S i forbindelse med CD's behandling af sagen. – Ombudsmanden kunne under henvisning til faren for, at A tog D med ud af landet, ikke kritisere, at samværsbesøgene blev gennemført i S.
(J. nr. 1990-800-63) *92.133*

Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring.

A's tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet (CD) over, at S Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå i X-by (der er beliggende i den anden ende af landet), hvor B boede sammen med børnene. I anledning af klagen iværksatte CD 4 dage før samværet partshøring af A; svarfristen blev fastsat til dagen før samvæ-

ret. Efter at A telefonisk havde meddelt CD, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, ophævede CD A's samværsret dagen før, samværet skulle have fundet sted. CD's skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til S, mens B's advokat modtog skrivelsen med telefax. Ved advokatens og S's foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften. – CD havde haft mulighed for at iværksætte partshøringen af A allerede 8 dage før sket.

Ombudsmanden anså det derfor for beklageligt, at partshøringsfristen var blevet fastsat til kun tre dage. Ombudsmanden anså det endvidere for meget beklageligt, at CD – som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund - ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen. - CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået ombudsmanden tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Ombudsmanden anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at CD først efterfølgende havde meddelt ham de pågældende oplysninger.
(J. nr. 1992-1906-654) *92.187*

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.
(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Anmodning om afgivelse af partsudtalelse under et møde.
(J. nr. 1991-457-63) ..... *R 91*

Samværsrets betydning for inddragelse af eller afslag på opholdstilladelse.
(J. nr. 1988-1191-613) ..... *R 90*

Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.
(J. nr. 1989-632-63) *89.78*

3.4 Børns forsørgelse
Børnebidrag ændret med tilbagevirkende kraft grundet åbenbart urigtig førsteinstansafgørelse.
(J. nr. 1990-875-62) *91.60*

Praksis vedrørende begyndelsestidspunktet for fastsættelse af børnebidrag.
(J. nr. 1991-891-62) ..... *R 91*

Fogedret

1. Udlæg

1.2 Fremgangsmåde
Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

Inkassometoder i kommune. Inkassobil og særlige inkassokuverter.
(J. nr. 1991-454-42) *91.185*

2. Lønindeholdelse

Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19. -Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have

givet A underretning herom. – Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode. – Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, *at* TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, *at* TOS ikke straks besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt *at* rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks.
(J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222) *92.232*

Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

Forsikring

7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer

7.8 Ulykkes-, syge- og begravelsesforsikring
Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Forvaltningsret

1. Almindelige emner

111.1 Sagsbegrebet
Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse.

A klagede over Energiministeriets (E) afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan". – E anførte i sin udtalelse til ombudsmanden, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Udkastet var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden henviste til en tidligere ombudsmandsudtalelse, hvor det var lagt til grund, at de sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at de kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. – Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at det i denne sag var usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald ville ske, og hvornår. Under disse omstændigheder kunne betingelserne for at anvende undtagelsen i § 2, stk. 2, ikke siges at være opfyldt. Ombudsmanden anmodede E om at træffe en ny afgørelse i sagen. I øvrigt fandt ombudsmanden det kritisabelt, at E i afslaget på aktindsigt alene henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, og ikke oplyste nærmere om grundlaget for at anvende denne bestemmelse. Dette fandt ombudsmanden utilstrækkeligt i forhold til begrundelseskravene efter forvaltningslovens §§ 22 og 24.
(J. nr. 1992-2235-301) *92.53*

Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.
(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Sag om eventuel flytning af Danmarks Statistik en lovgivningssag? Sagsbegrebet.
(J. nr. 1990-1581-29) *91.47; 92.481*

111.3 Partsbegrebet
Censorbeskikkelse til skriftlig handelsskoleeksamen ikke sket efter gældende regler.

A klagede for 10 elever ved en handelsskole over, at Undervisningsministeriet ikke havde fundet grundlag for at bestemme, at der skulle foretages en omprøve eller omcensur af en skriftlig eksamen, der var afholdt på handelsskolen i juni måned 1991. Eksamensbesvarelserne var blevet bedømt af fagets lærer og en af Undervisningsministeriet beskikket censor i fællesskab, selv om det fremgik af den dagældende bekendtgørelse, at eksamensbesvarelserne skulle bedømmes af to eksterne censorer, beskikket af Undervisningsministeriet.

Ombudsmanden udtalte, at han fandt det meget beklageligt, at Undervisningsministeriet ved en fejl oversåen ny bekendtgørelse og beskikkede censorer efter de hidtil gældende regler, d.v.s. én censor til den skriftlige eksamen. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at handelsskolen foretog en ny bedømmelse af A's og de øvrige klageres eksamensbesvarelser, hvor reglerne om to eksterne censorer blev iagttaget.

(J. nr. 1992-640-719) *92.325*

1113.1 Originær kompetence

Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning. – Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. – Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid.

(J. nr. 1992-163-649) *92.152*

Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

A, der var visiteret til plejehjem i K kommune, fremsatte – to måneder efter at være blevet tilbudt og have afslået indflytning på plejehjem X – ønske om indflytning alligevel. K kommune afslog at imødekomme A's ønske, idet man fandt A's funktionsniveau for højt til at kunne berettige til en plejehjemsplads. Amtsankenævnet (AAN) afviste at behandle A's klage med henvisning til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse (DSA), som afviste at optage sagen til behandling som en principiel sag.

Ombudsmanden fandt, at K kommune i forhold til A traf en konkret afgørelse, hvori – blandt andre hensyn – hensynet til kommunens ressourcer indgik. Dette forhold fandtes ikke at kunne medføre, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau, og AAN's afvisning i henhold til bistandslovens § 15 fandtes uberettiget. – Ombudsmanden fandt, at DSA burde have optaget sagen til realitetsbehandling, idet bestemmelsen giver adgang til at behandle ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om amtsankenævnets kompetence. Ombudsmanden fandt, at den pågældende sag var egnet til at medvirke til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., og at den derfor var af principiel betydning.

(J. nr. 1990-1950-063) *92.264*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Energiministeriets adgang til at behandle klager over elselskabernes aktindsigtsafgørelser.

(J. nr. 1990-1118-36) ..... *R 90*

Lokalnævns kompetenceområde.

(J. nr. 1988-1578-611) *89.95*

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.

(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

1113.2 Intern delegation

Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at* afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ik-

ke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.

(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Postvæsenets etablering af ny servicevirksomhed.
(J. nr. 1989-1780-512) ..... *R 90*

Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.
(J. nr. 1989-808-717) *89.209; 90.531*

1113.3 Ekstern delegation
Delegation til andet ministerområde uden særlig hjemmel. Prøvelsesbegrænsning i rekursinstans.

A klagede over, at en afgørelse, truffet af Arbejdsskadestyrelsen (ASK) vedrørende erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som bloddonor, ikke kunne påklages i sin fulde udstrækning til Sundhedsministeriet (SUM) eller til Den Sociale Ankestyrelse (DSA). – Det retlige grundlag for afgørelser om erstatning for bloddonorskader var indeholdt i en tekstanmærkning til de årlige finanslove. Kompetencen var herved henlagt til SUM. SUM havde efter aftale med Socialministeriet (SM) delegeret kompetencen til ASK – der hørte under SM's departement – således at SUM skulle varetage overordnelsesbeføjelserne.

Ombudsmanden fandt delegationen lovlig, uanset at retsgrundlaget ikke indeholdt bestemmelser om delegationen, da ASK var i besiddelse af den ekspertise, som sager om bloddonorerstatninger forudsætter, og da ASK normalt står i underordnelsesforhold til et departement. – Ombudsmanden fandt det ej heller kritisabelt, at ASK's afgørelse ikke kunne påklages i fuldt omfang til en højere administrativ instans, idet SUM ikke var i besiddelse af den fornødne lægelig sagkundskab og derfor var afskåret fra at efterprøve ASK's lægelige vurdering, der lå til grund for fastlæggelsen af méngraden. – Ombudsmanden lagde herved vægt på, *at* adgangen til påklage ikke var reguleret i tekstanmærkningerne, *at* det var forudsat, at afgørelserne om erstatning til bloddonorer alene blev behandlet af én administrativ instans, og *at* ASK var i besiddelse af fornøden ekspertise til at træffe afgørelse om erstatning.

(J. nr. 1990-1627-09) *92.292*

1114.1 Speciel habilitet
Myndighedsinhabilitet hos statsamt i fri proces-sager mod det sociale ankenævn.

Civilretsdirektoratet (CD) stadfæstede i en konkret sag et statsamts (S's) afslag på ansøgning om fri proces til sagsanlæg mod et socialt ankenævn. Da statsamtmanden samtidig er formand for det sociale ankenævn (amtsankenævnet), henledte ombudsmanden CD's og S's opmærksomhed på det særlige spørgsmål om myndighedsinhabilitet, som sagen rejste. – S og CD oplyste i anledning heraf, at man efterfølgende var blevet opmærksom på spørgsmålet og var enige i, at der forelå inhabilitet. CD ville orientere om det generelle problem på et kommende møde med statsamterne.

Ombudsmanden tog CD's oplysninger til efterretning, idet han anså det for kritisabelt, at myndighederne først efterfølgende var blevet opmærksomme på inhabilitetsproblemet.

(J. nr. 1992-1882-630) *92.151*

Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i ligningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål. – A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik. – B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen.

(J. nr. 1990-1112-220) *92.222*

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.

(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Professors inhabilitet som medlem af et bedømmelsesudvalg.

(J. nr. 1989-428-711) ..... *R 90*

Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.

(J. nr. 1988-815-15) *89.38*

1114.2 Generel habilitet

Pligt til partshøring over høringssvar fra 1. instansen i klagesag.

(J. nr. 1991-189-519) *91.173*

Kommunalt ansat viceborgmesters almindelige habilitet.

J. nr. 1990-803-42) ..... *R 90*

1121.1 Officialprincippet

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.

(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Arbejdsløshedsforsikrets ret til sygedagpenge i karantæneperiode. Oplysningsgrundlag.

A var på grund af samarbejdsvanskeligheder blevet opsagt fra et jobtilbud. A's arbejdsløshedskasse havde i den anledning ikendt A 5 ugers karantæne. A ville efter de foreliggende oplysninger miste sin ret til arbejdsløshedsdagpenge dagen efter, at karantænen ville ophøre. I uge før han skulle fratræde, udeblev A fra arbejdet og meddelte senere, at han var blevet syg. Amtsankenævnet stadfæstede et afslag fra K Kommune på udbetaling af sygedagpenge. – Nævnets afgørelse måtte forstås således, at nævnet anså A for afskåret fra sygedagpenge som følge af, at A ikke længere var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, samt under hensyn til, at A ikke havde godtgjort, at han ville have haft andre indtægter i perioden.

Ombudsmanden fandt ikke, at ankenævnet havde anlagt en sådan konkret vurdering, som efter arbejdsløshedsdagpengelovens § 1 på baggrund af lovens § 4 måtte kræves, men i stedet havde tillagt det udslaggi-

vende betydning, at A var i karantæne samt ikke opfyldte betingelserne for at opnå arbejdsløshedsdagpenge. Set i sammenhæng med, at A opfyldte beskæftigelseskravet i § 4, måtte ombudsmanden konkludere, at amtsankenævnets afgørelse blev truffet på et for snævert oplysningsgrundlag. – Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at amtsankenævnet genoptog sagen og traf en ny afgørelse på grundlag af det anførte, hvilket nævnet tog til efterretning og hjemviste sagen til kommunen til fornyet behandling.
(J. nr. 1991-991-042) ..... *R 92*

Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.
(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Uhjemlet skønsmæssig fastsættelse af boligtillæg. Mangelfuld sagsoplysning. Manglende partshøring.
(J. nr. 1991-1636-052) *91.163*

Aktindsigt i direktivudkast fra EF-Kommissionen.
(J. nr. 1990-201-29) *90.58*

Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"-køretøjer. Sagsoplysning.
(J. nr. 1989-989-21) *90.153; 92.471*

Hjemmel for påbud om opgravning af olietank.
(J. nr. 1990-626-11) *90.171*

Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt.
(J. nr. 1990-247-042) *90.206; 92.475*

Forældres retsstilling under barnets tvangsanbringelse.
(J. nr. 1989-1518-062) *90.253; 92.479*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Erstatningskrav i anledning af beskadigelse af motorcykel under politiaktion.
(J. nr. 1989-273-611) ..... *R 90*

Sagsoplysning forud for beslutning om dagpengeophør.
(J. nr. 1990-1039-042) ..... *R 90*

Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse.
(J. nr. 1988-596-66) *89.92*

Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.
(J. nr. 1988-1315-030) *89.164*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt *89.241*

Politiets sagsbehandling.
(J. nr. 1989-654-611) ..... *R 89*

1121.3 Myndigheders oplysningspligt
Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Lokalnævnsmedlemmers adgang til at indhente oplysninger hos politiet.
(J. nr. 1990-656-611) ..... *R 90*

1121.4 Høring
Afskedigelse af vurderingsformand på baggrund af straffedom.

A, der var vurderingsformand, blev af en byret idømt en bøde for grov overtrædelse af byggelovgivningen. Dette medførte, at Skatteministeriet, departementet, (SKD) afskedigede A fra stillingen som vurderingsformand.

Ombudsmanden fandt ikke at kunne kritisere SKD's afgørelse. Ombudsmanden fandt herudover ikke, at vurderingskredsens kommuner burde have været hørt, idet afgørelsen ikke byggede på en vurdering af A's hidtidige virke som vurderingsrådsformand, men alene støttede sig på straffedommen.
(J. nr. 1991-501-20) *92.219*

Videregivelse af personoplysninger til privat trediemand. Begrundelseskravets indhold i genoptagelsessag.
(J. nr. 1989-1526-031) ..... *R 90*

Indhentelse af udtalelse fra indklagede som led i sagens oplysning.
(J.nr. 1990-1165-72) ..... *R 90*

1121.5 Enkelte sagsoplysningsskridt
Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager. Samtykkeerklæring.

På baggrund af en konkret sag rejste ombudsmanden i henhold til ombudsmandslovens § 6, stk. 1, spørgsmål vedrørende proceduren i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse af personer, der ansættes i Udenrigsministeriet (UM). – Det blev oplyst, at UM i forbindelse med ansættelse af personale, der forventes at blive beskæftiget med klassificeret materiale, beder Politiets Efterretningstjeneste (PET) oplyse, om vedkommende er politiet bekendt. PET retter herefter henvendelse til Det Centrale Kriminalregister (DCK) og lægger de indhentede oplysninger på en specielt i PET oprettet sag om undersøgelse af den pågældende persons forhold. Herfra videregives oplysningerne til UM.

Idet oplysningerne ikke bliver videregivet direkte fra DCK til UM, men fra den hos PET specielt oprettede sag, fandt ombudsmanden, at videregivelsen ikke var omfattet af lov om offentlige myndigheders registre. – Derimod fandt ombudsmanden, at indhentelsen og videregivelsen af personoplysninger var omfattet af forvaltningslovens §§ 28 og 29. Det var ombudsmandens opfattelse, at der ved ansøgerens underskrift på en oplysningsblanket forelå fornødent samtykke både til UM's indhentelse og PET's videregivelse af oplysninger.
(J. nr. 1989-128-40) *92.307*

Forældres retsstilling under barnets tvangsanbringelse.
(J. nr. 1989-1518-062) *90.253; 92.479*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Pålæg om speciallægeundersøgelse i forbindelse med arbejdsskadesag. Ikke begrundelsespligt.
(J. nr. 1989-1102-031) ..... *R 90*

Efterfølgende udarbejdelse af socialrapport til brug for adoptionsformidling.
(J. nr. 1989-506-64) *89.72*

Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.
(J. nr. 1989-804-611) *89.88*

Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.
(J. nr. 1988-1315-030) *89.164*

Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.
(J. nr. 1989-151-47) ..... *R 89*

112.2 Tavshedspligt
Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Videregivelse af afgørelseskopi til egen læge i førtidspensionssag.
(J. nr. 1990-1734-040) *91.156*

Inkassometoder i kommune. Inkassobil og særlige inkassokuverter.
(J. nr. 1991-454-42) *91.185*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Kontanthjælp til udøvelse af samværsret med børn i udlandet.
(J. nr. 1989-699-052) *90.232*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Videregivelse af personoplysninger til privat trediemand. Begrundelseskravets indhold i genoptagelsessag.
(J. nr. 1989-1526-031) ..... *R 90*

Fortolkning af tavshedspligtsbestemmelsen i realkreditlovens § 98 sammenholdt med offentlighedslovens § 14.
(J. nr. 1990-1496-99) ..... *R 90*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

1123.1 Inden for samme myndighed
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.
(J. nr. 1989-1328-39) *89.63*

1123.2 Til anden myndighed
Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager. Samtykkeerklæring.

På baggrund af en konkret sag rejste ombudsmanden i henhold til ombudsmandslovens § 6, stk. 1, spørgsmål vedrørende proceduren i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse af personer, der ansættes i Udenrigsministeriet (UM). – Det blev oplyst, at UM i forbindelse med ansættelse af personale, der forventes at blive beskæftiget med klassificeret materiale, beder Politiets Efterretningstjeneste (PET) oplyse, om vedkommende er politiet bekendt. PET retter herefter henvendelse til Det Centrale Kriminalregister (DCK) og lægger de indhentede oplysninger på en specielt i PET oprettet sag om undersøgelse af den pågældende persons forhold. Herfra videregives oplysningerne til UM.

Idet oplysningerne ikke bliver videregivet direkte fra DCK til UM, men fra den hos PET specielt oprettede sag, fandt ombudsmanden, at videregivelsen ikke var omfattet af lov om offentlige myndigheders registre. – Derimod fandt ombudsmanden, at indhentelsen og videregivelsen af personoplysninger var omfattet af forvaltningslovens §§ 28 og 29. Det var ombudsmandens opfattelse, at der ved ansøgerens underskrift på en oplysningsblanket forelå fornødent samtykke både til UM's indhentelse og PET's videregivelse af oplysninger.
(J. nr. 1989-128-40) *92.307*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.
(J. nr. 1989-381-615) *89.83*

Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.
(J. nr. 1989-151-47) ..... *R 89*

112.4 Offentlighed
Aktindsigt i rapport udarbejdet af forvaltningsmyndighed som rådgiver for virksomhed.

A anmodede DSB/VD, Øresund Landanlæg (DSB/VD), om aktindsigt i en såkaldt fase 3-rapport om Øresundsforbindelsen. DSB/VD havde udarbejdet denne rapport for A/S Øresundsforbindelsen (A/S Ø). – DSB/VD afslog anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at man ifølge en aftale var forpligtet til ikke at offentliggøre materiale uden om A/S Ø.

Da DSB/VD er et kontor oprettet i fællesskab af DSB og Vejdirektoratet – og ikke er organiseret på privatretligt grundlag – fandt ombudsmanden, at det utvivlsomt måtte antages at være en forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand. – Da den omhandlede rapport var videregivet fra DSB/VD til A/S Ø, der i relation til offentlighedsloven betragtes som en privat virksomhed, fandt ombudsmanden ikke, at den var omfattet af lovens § 7 om interne arbejdsdokumenter. – Ombudsmanden fandt, at den omstændighed, at rapporten var udarbejdet af DSB/

VD som led i rådgivning for A/S Ø, ikke i sig selv kunne begrunde, at rapporten blev undtaget fra aktindsigt. – Ombudsmanden bemærkede, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til at afslå en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at imødekommelse af anmodningen strider imod en aftale indgået af den pågældende forvaltningsmyndighed. – Ombudsmanden henstillede til DSB/VD at træffe en ny afgørelse i sagen.
(J. nr. 1992-988-801) ..... *R 92*

1124.1 Dokumentoffentlighed; se også Forvaltningsret 113.4
Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse.

A anmodede efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet (AT). A mente, at AT under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i AT, der på den anden side heller ikke senere bestred, at der var givet en "positiv tilkendegivelse". A modtog senere skriftligt afslag, som Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede.

Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ombudsmanden kritiserede derfor, at AT ikke havde taget notat om samtalen, og at AM ikke påtalte fejlen. Ombudsmanden lagde A's version om hændelsesforløbet til grund, men mente alligevel ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den omhandlede forhåndsbesked for bindende, og at der således ikke – som hævdet af A – var tale om tilbageholdelse af en begunstigende forvaltningsakt. – Ombudsmanden kritiserede, at AT og AM ikke havde meddelt A en fyldestgørende begrundelse.
(J. nr. 1990-1647-01) *92.40*

Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.
(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C. – Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen. – I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand.

Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.
(J. nr. 1992-1664-001) *92.352*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Tilbagebetaling af boligstøtte. Forholdet mellem notatpligt og bevisbyrde.

A modtog fra den 1. april 1987 individuel boligstøtte fra K Kommune. K fremsatte i 1989 og 1990 krav om delvis tilbagebetaling for støtteårene 1987 og 1988 under henvisning til, at A's indkomst havde været større end angivet af A i ansøgningsskemaet. – A gjorde gældende, at hun på et tidspunkt i 1987 telefonisk havde orienteret K om ændringen i indtægtsforholdene. K oplyste, at man ikke havde telefonnotater herom, men "såfremt A måtte have rettet henvendelse", kunne det tænkes, at hun havde fået det svar, at indtægtsændringen – under nærmere angivne forudsætninger – ikke ville få væsentlig betydning for beregningen af støtten.

Ombudsmanden udtalte, at K på grundlag af de fremførte bemærkninger i hvert fald ikke undtagelsesfrit kunne antages at iagttage notatpligten i offentlighedslovens § 6. På den baggrund måtte bevistvivlen komme K til skade. A's forklaring om, at hun havde opfyldt sin oplysningspligt, jf. boligstøttelovens § 38, stk. 3, måtte derfor lægges til grund. – Der var i øvrigt ikke grundlag for at antage, at A havde modtaget den for meget udbetalte støtte mod bedre vidende, jf. lovens § 41, stk. 3. Der lagdes herved navnlig vægt på, at støttemodtagernes mulighed for at konstatere fejl i udbetalingerne som følge af det teknisk prægede beregningsgrundlag, som loven anviser, må anses for meget begrænset. – Ombudsmanden henstillede til det sociale ankenævn, der havde stadfæstet K's afgørelser, at tage sagen op til fornyet vurdering.
(J. nr. 1991-1121-17) ..... *R 92*

Aktindsigt i ikke længere eksisterende lister over medhjælpere for statsadvokat.
(J. nr. 1991-650-619) *91.107*

Uacceptabel sagsbehandlingstid i aktindsigtssag.
(J. nr. 1990-967-23) *90.50*

Undtagelse af privatiseringssager fra aktindsigt.
(J. nr. 1990-1596-29) *90.54; 91.262*

Udlevering af kopi af videooptagelse, der var undergivet aktindsigt.
(J. nr. 1989-1580-48) *90.71*

Konkurrenceankenævnets opkrævning af gebyr ved klage over afslag på aktindsigt.
(J. nr. 1990-1535-39) *90.86*

Samtidighed ved meddelelse af aktindsigt til pressen.
(J. nr. 1990-665-222) *90.181*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Energiministeriets adgang til at behandle klager over elselskabernes aktindsigtsafgørelser.
(J. nr. 1990-1118-36) ..... *R 90*

Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.
(J. nr. 1989-416-23) *89.47*

TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.
(J. nr. 1988-1679-76) *89.104*

Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.
(J. nr. 1988-1148-11) *89.138*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt.... 89.241

Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.
(J. nr. 1989-151-47)..... R 89

Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.
(J. nr. 1989-295-42)..... R 89

11241.1 Undtagne sagstyper
Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse.

A klagede over Energiministeriets (E) afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan". – E anførte i sin udtalelse til ombudsmanden, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Udkastet var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden henviste til en tidligere ombudsmandsudtalelse, hvor det var lagt til grund, at de sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at de kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. – Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at det i denne sag var usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald ville ske, og hvornår. Under disse omstændigheder kunne betingelserne for at anvende undtagelsen i § 2, stk. 2, ikke siges at være opfyldt. Ombudsmanden anmodede E om at træffe en ny afgørelse i sagen. I øvrigt fandt ombudsmanden det kritisabelt, at E i afslaget på aktindsigt alene henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, og ikke oplyste nærmere om grundlaget for at anvende denne bestemmelse. Dette fandt ombudsmanden utilstrækkeligt i forhold til begrundelseskravene efter forvaltningslovens §§ 22 og 24.
(J. nr. 1992-2235-301)..... 92.53

Sag om eventuel flytning af Danmarks Statistik en lovgivningssag? Sagsbegrebet.
(J. nr. 1990-1581-29)..... 91.47; 92.481

Afslag på aktindsigt i efterforskningssag, fangstjournaler og logbøger – begrundelse.
(J. nr. 1989-1687-37)..... 90.67

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
(J. nr. 1989-842-72)..... 89.100

11241.2 Undtagne dokumenter
Aktindsigt i materiale vedrørende elprognosegruppens arbejde. Elprognosegruppen selvstændig myndighed?

Et dagblad anmodede om aktindsigt i referater og bilag vedrørende elprognosegruppens (EPG's) arbejde. Energiministeriet (EM) afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, idet en offentliggørelse ville vanskeliggøre samarbejdet mellem deltagerne i EPG og EM ved udførelsen af de omhandlede planlægnings- og reguleringsopgaver.

Ombudsmanden udtalte, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, forudsætter en konkretisering af, hvilken planlægningsvirksomhed der er tale om, og på hvilken måde gennemførelsen af denne virksomhed antages at blive forhindret eller vanskeliggjort som følge af en offentliggørelse. Efter ombudsmandens opfattelse havde EM ikke godtgjort, at der var grundlag for at anvende bestemmelsen i forhold til EPG's materiale som helhed. – EM havde tillige peget på hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces, hvorfor ombudsmanden fandt anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger vedrørende offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, herunder spørgsmålet om, hvorvidt EPG måtte anses for en selvstændig myndighed i forhold til EM. – Ombudsmanden henstillede til EM at træffe en ny afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet.
(J. nr. 1992-1353-301)..... 92.48

Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog

sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.
(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Aktindsigt i mødereferater fra Det rådgivende Fiskeriudvalg. Udvalget selvstændig myndighed?

A anmodede Fiskeriministeriet (FM) om aktindsigt i referater af møder afholdt i Det rådgivende Fiskeriudvalg (FU). FM afslog anmodningen under henvisning til, at referaterne måtte betragtes som interne arbejdsdokumenter i henhold til OFL § 7. Udvalget var efter FM's opfattelse ikke en selvstændig myndighed, men fungerede som en integreret del af ministeriet.

Bl.a. under henvisning til at FU er oprettet ved lov og tillagt nærmere angivne funktioner i forhold til ministeriet, udtalte ombudsmanden, at udvalget efter hans mening utvivlsomt må betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til FM. – Ombudsmanden konkluderede derfor, at dokumenter, der udveksles mellem FU og FM, som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Ombudsmanden fandt ikke, at FM's varetagelse af sekretariatsopgaver kunne undtage dokumenterne fra aktindsigt i medfør af OFL § 10, nr. 4, idet referaterne var blevet videregivet udover udvekslingen i forbindelse med sekretariatsfunktionen. – Ombudsmanden henstillede til FM at træffe en ny afgørelse i sagen.
(J. nr. 1992-690-301) *92.79*

Aktindsigt i koncernledelses dokumenter.

A klagede over afslag på aktindsigt i bilag til en skrivelse fra Industriministeriet (IDM) til Forbrugerstyrelsens direktør. Aktindsigt blev nægtet med henvisning til, at de udbedte dokumenter havde karakter af intern brevveksling inden for IDM's koncernledelse, der bestod af departementschefen, to afdelingschefer og de 8 styrelseschefer.

Ombudsmanden udtalte, at en koncernledelse – under visse betingelser og inden for visse grænser – må anerkendes som en del af et ministeriums departement med den konsekvens, at udveksling af dokumenter inden for koncernledelsen og mellem koncernledelsen og departementets øvrige enheder må betragtes som intern i relation til forvaltningsloven § 7. Betingelserne er, at der foreligger klare formelle regler om, hvilke personer der indgår i koncernledelsen eller yder sekretariatsbistand hertil; og det skal være angivet, hvilke spørgsmål koncernledelsen kan eller skal beskæftige sig med. Endvidere skulle brevvekslingen i formen klart fremtræde som stilet til et medlem af koncernledelsen. – Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at kritisere IDM's afslag på aktindsigt, men henstillede til IDM at gennemføre en klarere (formel) markering af, hvornår et dokument vedrørte koncernledelsen, til forskel fra departementets og styrelseschefernes øvrige opgaver.
(J. nr. 1990-1572-39) *92.96*

Aktindsigt i "gebyrsagen". Interne arbejdsdokumenter. Ekstraheringspligt.

A påklagede et afslag på anmodning om aktindsigt i to notitser om den såkaldte "gebyrsag" udarbejdet af Justitsministeriets Lovafdeling, samt et udkast til brev med bilag udarbejdet af Lovafdelingens chef. Brevet indeholdt bl.a. meningsudvekslinger vedrørende hjemmelsgrundlaget for visse gebyrer samt en gengivelse af en telefonsamtale mellem vicerigspolitichefen og Lovafdelingens chef. Afslaget var begrundet med en henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne dokumenter.

Ombudsmanden udtalte, at de to notitser, som udelukkende indeholdt en gengivelse af Lovafdelingens synspunkter vedrørende "gebyrsagen" og forslag til, hvorledes sagen burde gribes an, måtte betragtes som udarbejdet til ministeriets eget brug, hvorfor de i medfør af § 7 kunne undtages fra aktindsigt. For så vidt angik brevet kunne det overvejes, om den del, der indeholdt en fremstilling af ministeriets drøftelser af de retlige problemer i forbindelse med de nævnte gebyrer var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11. Såfremt formålet med § 7 – at begrænse adgangen til aktindsigt af hensyn til den interne beslutningsproces – skulle tilgodeses, måtte § 11 forstås med den begrænsning, at også interne beskrivelser af interne diskussionsforløb ansås for undtaget i henhold til § 7. – For så vidt der forelå et notat i henhold til § 6 om den nævnte telefonsamtale, var notatet omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 8, nr. 2. Udkastets gengivelse af telefonsamtalen måtte i øvrigt anses for omfattet af § 11, stk. 1, hvorfor ministeriet burde have overvejet, om der var grundlag for efter denne bestemmelse at meddele aktindsigt i denne del af udkastet.
(J. nr. 1992-1153-601) *92.192*

Post- og Telegrafvæsenets afslag på aktindsigt i internt arbejdsdokument.

Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet (P&T) udlejede ved kontrakt i 1983 en lejlighed i en post- og telegrafbygning til A. I 1988 besigtigede en overpostmester (B) lokalerne på postkontoret for at

bedømme pladsforholdene. Ved samme lejlighed havde B en samtale med A bl.a. om A's mulighed for at finde en ny bolig. B udarbejdede et referat af samtalen, som tillige indeholdt en beskrivelse af postkontoret, en vurdering af pladsforholdene samt en indstilling om at stille opsigelsen af A i bero et stykke tid. – P&T opsagde senere lejemålet, og A anmodede herefter om aktindsigt i B's referat. P&T afslog anmodningen under henvisning til, at notatet var et internt arbejdsdokument.

Ombudsmanden fastslog, at der var tale om et internt arbejdsdokument, der som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt ifølge offentlighedslovens § 7. Ombudsmanden konkluderede imidlertid, at dokumentet overvejende var udarbejdet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder samt sikre bevis for samtalens indhold, og at dokumentet derfor efter en samlet vurdering var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8. Ombudsmanden henstillede til P&T at træffe en ny afgørelse.
(J. nr. 1991-2109-519) *92.203*

Aktindsigt i bl.a. interne dokumenter hos P&T. Organer selvstændige myndigheder?

A anmodede Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet (P & T) om aktindsigt i en række nærmere angivne dokumenter. A fik helt eller delvist afslag på aktindsigt i nogle af dokumenterne under henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter og § 12, stk. 1, nr. 2, om oplysninger af væsentlig økonomisk betydning.

Ombudsmanden udtalte, at det bør undersøges, hvorvidt der kan gives delvis aktindsigt i interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrørende oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet eller i kraft af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1. – I forbindelse med nogle af dokumenternes undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 2, opstod spørgsmål om, hvorvidt ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer samt økonomi- og planlægningsudvalget under Statens Teleråd kunne betragtes som selvstændige myndigheder. Dette fandtes at være tilfældet. Ombudsmanden vurderede navnlig spørgsmålet ud fra organernes sammensætning og funktion, og udtalte sig tillige om betydningen af videregivelse af interne arbejdsdokumenter til andre myndigheder. – Ombudsmanden påpegede, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, forudsætter en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko, og at P & T burde have foretaget en sådan konkretisering. - Ombudsmanden henstillede til P & T at tage sagen op til fornyet overvejelse.
(J. nr. 1992-982-801) *92.206*

Aktindsigt i rapport udarbejdet af forvaltningsmyndighed som rådgiver for virksomhed.

A anmodede DSB/VD, Øresund Landanlæg (DSB/VD), om aktindsigt i en såkaldt fase 3-rapport om Øresundsforbindelsen. DSB/VD havde udarbejdet denne rapport for A/S Øresundsforbindelsen (A/S Ø). - DSB/VD afslog anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at man ifølge en aftale var forpligtet til ikke at offentliggøre materiale uden om A/S Ø.

Da DSB/VD er et kontor oprettet i fællesskab af DSB og Vejdirektoratet – og ikke er organiseret på privatretligt grundlag – fandt ombudsmanden, at det utvivlsomt måtte antages at være en forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand. - Da den omhandlede rapport var videregivet fra DSB/VD til A/S Ø, der i relation til offentlighedsloven betragtes som en privat virksomhed, fandt ombudsmanden ikke, at den var omfattet af lovens § 7 om interne arbejdsdokumenter. – Ombudsmanden fandt, at den omstændighed, at rapporten var udarbejdet af DSB/VD som led i rådgivning for A/S Ø, ikke i sig selv kunne begrunde, at rapporten blev undtaget fra aktindsigt. – Ombudsmanden bemærkede, at der ikke i offentlighedsloven er hjemmel til at afslå en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at imødekommelse af anmodningen strider imod en aftale indgået af den pågældende forvaltningsmyndighed. – Ombudsmanden henstillede til DSB/VD at træffe en ny afgørelse i sagen.
(J. nr. 1992-988-801) ..... *R 92*

Aktindsigt i dokumenter vedrørende Post- og Telegrafvæsenets Jetposttjeneste.
(J. nr. 1991-244-512) *91.116*

Aktindsigt i korrespondance mellem Kammeradvokaten, Handelshøjskolen og Finansministeriet om retssag.
(J. nr. 1990-1666-20) *90.63*

Aktindsigt i filmbudget.
(J. nr. 1990-1953-79) ..... *R 90*

Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.
(J. nr. 1989-416-23) *89.47*

Afslag på aktindsigt i "Brundtlandudvalget"s og dets underudvalgs dokumenter.
(J. nr. 1988-1779-49) *89.175*

Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.
(J. nr. 1989-1249-519) *89.197*

11241.3 Undtagne oplysninger

Aktindsigt i materiale vedrørende elprognosegruppens arbejde. Elprognosegruppen selvstændig myndighed?

Et dagblad anmodede om aktindsigt i referater og bilag vedrørende elprognosegruppens (EPG's) arbejde. Energiministeriet (EM) afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, idet en offentliggørelse ville vanskeliggøre samarbejdet mellem deltagerne i EPG og EM ved udførelsen af de omhandlede planlægnings- og reguleringsopgaver.

Ombudsmanden udtalte, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, forudsætter en konkretisering af, hvilken planlægningsvirksomhed der er tale om, og på hvilken måde gennemførelsen af denne virksomhed antages at blive forhindret eller vanskeliggjort som følge af en offentliggørelse. Efter ombudsmandens opfattelse havde EM ikke godtgjort, at der var grundlag for at anvende bestemmelsen i forhold til EPG's materiale som helhed. – EM havde tillige peget på hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces, hvorfor ombudsmanden fandt anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger vedrørende offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, herunder spørgsmålet om, hvorvidt EPG måtte anses for en selvstændig myndighed i forhold til EM. – Ombudsmanden henstillede til EM at træffe en ny afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet.

(J. nr. 1992-1353-301) *92.48*

Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.

(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Aktindsigt i dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen - sagsbehandlingstid m.m.

En journalist A anmodede Fiskeriministeriet (FM) om aktindsigt i bestemte dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen (FK). Efter 2½ måned blev A's begæring delvist behandlet. – A klagede dels over den lange tid, der var medgået til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, dels over at FM havde udeladt passager i de udleverede dokumenter. – FM begrundede den lange sagsbehandlingstid med, at det havde været nødvendigt at konsultere Justitsministeriet (JMT) samt med forskellige ressourcebetragtninger. De udeladte passager begrundede FM med kontrolhensyn.

Ombudsmanden redegjorde for de særlige hensyn, der kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en begæring om aktindsigt. Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at JMT blev konsulteret i sagen. FM kunne derimod ikke – under henvisning til dokumentmaterialets omfang, der var relativt beskedent – udsætte afgørelsen om aktindsigt. Heller ikke FM's henvisning til den almindelige prioritering af arbejdsopgaverne i ministeriet eller den presseomtale, og det heraf følgende behov for betjening af Folketinget, Fiskerikontrollen var genstand for, kunne begrunde sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden fandt det således meget beklageligt, at FM anvendte 2½ måned til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, herunder specielt, at der gik over 1 måned, fra høringen af Justitsministeriet fandt sted, til aktindsigtsbegæringen blev (delvis) imødekommet. – Efter en gennemgang af de udleverede dokumenter udtalte ombudsmanden, at han fandt det tvivlsomt, om alle de udeladte oplysninger var af en sådan karakter, at det var nødvendigt at hemmeligholde dem af hensyn til gennemførelsen af offentlig kontrol. Ombudsmanden henstillede, at FM gennemgik dokumenterne endnu engang.

(J. nr. 1992-272-301) *92.72*

Aktindsigt i bl.a. interne dokumenter hos P & T. Organer selvstændige myndigheder?

A anmodede Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet (P & T) om aktindsigt i en række nær-

mere angivne dokumenter. A fik helt eller delvist afslag på aktindsigt i nogle af dokumenterne under henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter og § 12, stk. 1, nr. 2, om oplysninger af væsentlig økonomisk betydning.

Ombudsmanden udtalte, at det bør undersøges, hvorvidt der kan gives delvis aktindsigt i interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrørende oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet eller i kraft af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1. – I forbindelse med nogle af dokumenternes undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 2, opstod spørgsmål om, hvorvidt ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer samt økonomi- og planlægningsudvalget under Statens Teleråd kunne betragtes som selvstændige myndigheder. Dette fandtes at være tilfældet. Ombudsmanden vurderede navnlig spørgsmålet ud fra organernes sammensætning og funktion, og udtalte sig tillige om betydningen af videregivelse af interne arbejdsdokumenter til andre myndigheder. – Ombudsmanden påpegede, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, forudsætter en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko, og at P & T burde have foretaget en sådan konkretisering. – Ombudsmanden henstillede til P & T at tage sagen op til fornyet overvejelse.

(J. nr. 1992-982-801) *92.206*

Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.

(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.

(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Aktindsigt i embedslæges redegørelse vedrørende fødsel i arrest.

A anmodede om aktindsigt i en embedslæges redegørelse vedrørende en fødsel i et arresthus, men fik afslag fra embedslægen og Sundhedsministeriet (SUM) under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold. I en udtalelse til ombudsmanden henviste SUM endvidere til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, angående sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, el-

ler denne bestemmelses analogi. – Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at SUM havde afslået at give aktindsigt i redegørelsens resume over sagens faktiske omstændigheder, idet oplysningerne om kvindens forhold fandtes omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at SUM kunne meddele afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3, i konklusionen med en kritisk bedømmelse af en vagtlæges og en jordemoders indsats, idet sundhedsvæsenets tilsynsmyndigheder ikke har adgang til at rejse sag om disciplinær forfølgning over for de omhandlede medicinalpersoner.

Ombudsmanden henstillede til SUM at meddele aktindsigt i redegørelsens konklusion. – SUM underrettede senere ombudsmanden om, at ministeriet havde meddelt A aktindsigt i redegørelsens konklusion.

(J. nr. 1992-664-401) *92.301*

Aktindsigt i direktivudkast fra EF-Kommissionen.
(J. nr. 1990-201-29) *90.58*

Afslag på aktindsigt i efterforskningssag, fangstjournaler og logbøger – begrundelse.
(J. nr. 1989-1687-37) *90.67*

Aktindsigt i entreprisetilbud til Rigshospitalet vedrørende terrænvedligeholdelse.
(J. nr. 1990-1038-43) *90.276; 91.299; 92.480*

Aktindsigt i tilbudsmateriale vedrørende reparationer på DSBs færger.
(J. nr. 1990-1920-512) *90.288*

Fortolkning af tavshedspligtsbestemmelsen i realkreditlovens § 98 sammenholdt med offentlighedslovens § 14.
(J. nr. 1990-1496-99) ..... *R 90*

Udtrykket "personlige forhold" i offentlighedslovens § 4, stk. 2 (egenacces).
(J. nr. 1990-1725-43) ..... *R 90*

Aktindsigt i filmbudget.
(J. nr. 1990-1953-79) ..... *R 90*

Aktindsigtsbegæring i en entreprenørs tilbudsliste ved en offentlig licitation.
(J. nr. 1989-1836-42) *89.60*

Redaktørs anmodning om aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold.
(J. nr. 1989-265-56) *89.119*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt.... *89.241*

113.1 Partsbegrebet

Partsbegrebet. Manglende partshøring i forbindelse med godkendelse af partinavn.

Indenrigsministeriet havde godkendt et partinavn for B ("Miljøbevægelsen De friske Grønne"), som efter partiet A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A ("De Grønne").

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af afgørelsen om godkendelse af B's navn. – Ombudsmanden udtalte imidlertid, at A måtte anses for part i sagen, idet der var grund til at overveje forvekslingsrisiko. A burde derfor have været underrettet om, at B havde indgivet ansøgning om godkendelse af partinavnet og haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der blev truffet afgørelse.

(J. nr. 1991-1918-49) *92.92*

Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. – Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.

(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen

mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.
(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.
(J. nr. 1992-920-420) *92.296*

Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C. – Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen. – I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand. Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.
(J. nr. 1992-1664-001) *92.352*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Censors partsstatus ved klage over eksamensafvikling.
(J. nr. 1989-1374-70) *90.303*

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
(J. nr. 1989-842-72) *89.100*

Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.
(J. nr. 1989-230-030) *89.152*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

113.2 Partsrepræsentation
Udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. Partshøring. Påstået advokatpålæg.

Højesteret tilkendte moderen B forældremyndigheden over datteren D; Faderen A blev af Højesteret tilkendt forældremyndigheden over sønnen C. A og

C var bosiddende i Texas, USA, hvor A ved dom havde fået tilkendt forældremyndigheden over D. – Civilretsdirektoratet (CD) tilsluttede sig statsamtets (S's) afgørelse om afvisning af samkvemsret for A med D dels under henvisning til A's manglende samarbejdsvilje med hensyn til B's samkvem med C dels under henvisning til faren for, at A ville bringe D ud af landet. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere denne afgørelse.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke holdepunkter for at antage, at S skulle have pålagt A at antage en advokat. – Sagens dokumenter fandtes ikke at give belæg for at antage, at sagsbehandleren i S under samværsbesøgene i S skulle have taget parti for B. – Ombudsmanden fandt, at S før sin afgørelse burde have afventet A's skriftlige bemærkninger i forbindelse med partshøring over en skrivelse fra B. CD burde have påtalt dette forhold. – CD burde have partshørt A over et notat udarbejdet af S i forbindelse med CD's behandling af sagen. – Ombudsmanden kunne under henvisning til faren for, at A tog D med ud af landet, ikke kritisere, at samværsbesøgene blev gennemført i S.

(J. nr. 1990-800-63) *92.133*

Kommunes krænkelse af partsrepræsentationsprincippet under sag om mulig tvangsfjernelse/politianmeldelse.

Socialforvaltningen i K kommune blev af en børnehave underrettet om, at der var mistanke om, at et 4-årigt barn B af ægteparret M og H blev misbrugt seksuelt. Underretningen blev givet gennem kommunens pædagogiske konsulent og en psykolog, ligeledes ansat i kommunen. Under en efterfølgende undersøgelse, der skulle afklare denne mistanke, udarbejdede børnehaven et materiale vedrørende mistanken, baseret på observationer af B og samtaler med B. Omkring 5 uger efter underretningen til kommunen havde dennes sagsbehandlere – to psykologer og en socialrådgiver – den første samtale med M og H, som først på mødet blev gjort bekendt med mistanken og undersøgelsen. I forbindelse med mødets afslutning, hvor M og H indvilligede i at medvirke ved yderligere 5 møder, fik de en skriftlig tilbagemelding, som bl.a. indeholdt en opfordring om "ikke at tale med andre, om det I har læst og talt om i dag". Opfordringen blev underskrevet af de to psykologer.

Ombudsmanden fandt, at forældrene under de givne omstændigheder med rette havde opfattet denne opfordring som et forbud mod at kontakte udenforstående. Samtidig fandt ombudsmanden, at M og H – set i lyset af, at mødet var indledningen til en videre undersøgelse af, om der var begået incest – kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre. På denne baggrund fandt ombudsmanden, at kommunens tilkendegivelse krænkede princippet i forvaltningslovens § 8, hvorefter en part har ret til på ethvert tidspunkt af en sag at lade sig bistå af andre. Under henvisning til at ombudsmandens undersøgelse havde vist, at der var begået fejl af større betydning, underrettede ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, socialministeren og den pågældende kommunalbestyrelse om sagen.

(J. nr. 1991-229-060) *92.347*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Partsrepræsentation. Klagefristens begyndelsestidspunkt.

(J. nr. 1991-1603-049) *91.161*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Partshøring i forbindelse med Besætningsnævnets afgørelser.

(J. nr. 1989-1817-31) ..... *R 90*

Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.

(J. nr. 1989-1353-41) *89.58*

113.3 Partshøring

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.

(J. nr. 1992-920-420) 92.296

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

1133.1 Ulovbestemt
Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at* afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.

(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Pligt til partshøring over høringssvar fra 1. instansen i klagesag.
(J. nr. 1991-189-519) *91.173*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Partshøring i afskedigelsessag.
(J. nr. 1991-109-50) ..... *R 91*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Fordeling af udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse af privat fællesvej.
(J. nr. 1990-984-510) ..... *R 90*

Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.
(J. nr. 1989-295-42) ..... *R 89*

1133.2 Lovbestemt
Partsbegrebet. Manglende partshøring i forbindelse med godkendelse af partinavn.

Indenrigsministeriet havde godkendt et partinavn for B ("Miljøbevægelsen De friske Grønne"), som efter partiet A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A ("De Grønne").

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af afgørelsen om godkendelse af B's navn. – Ombudsmanden udtalte imidlertid, at A måtte anses for part i sagen, idet der var grund til at overveje forvekslingsrisiko. A burde derfor have været underrettet om, at B havde indgivet ansøgning om godkendelse af partinavnet og haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der blev truffet afgørelse.

(J. nr. 1991-1918-49) *92.92*

Udenlandsk statsborgers samværsret med dansk datter. Partshøring. Påstået advokatpålæg.

Højesteret tilkendte moderen B forældremyndigheden over datteren D; Faderen A blev af Højesteret tilkendt forældremyndigheden over sønnen C. A og C var bosiddende i Texas, USA, hvor A ved dom havde fået tilkendt forældremyndigheden over D. – Civilretsdirektoratet (CD) tilsluttede sig statsamtets (S's) afgørelse om afvisning af samkvemsret for A med D dels under henvisning til A's manglende samarbejdsvilje med hensyn til B's samkvem med C dels under henvisning til faren for, at A ville bringe D ud af landet. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere denne afgørelse.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke holdepunkter for at antage, at S skulle have pålagt A at antage en advokat. – Sagens dokumenter fandtes ikke at give belæg for at antage, at sagsbehandleren i S under samværsbesøgene i S skulle have taget parti for B. – Ombudsmanden fandt, at S før sin afgørelse burde have afventet A's skriftlige bemærkninger i forbindelse med partshøring over en skrivelse fra B. CD burde have påtalt dette forhold. – CD burde have partshørt A over et notat udarbejdet af S i forbindelse med CD's behandling af sagen. – Ombudsmanden kunne under henvisning til faren for, at A tog D med ud af landet, ikke kritisere, at samværsbesøgene blev gennemført i S.

(J. nr. 1990-800-63) *92.133*

Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring.

A's tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet (CD) over, at S Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå i X-by (der er beliggende i den anden ende af landet), hvor B boede sammen med børnene. I anledning af klagen iværksatte CD 4 dage før samværet partshøring af A; svarfristen blev fastsat til dagen før samværet. Efter at A telefonisk havde meddelt CD, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, ophævede CD A's samværsret dagen før, samværet skulle have fundet sted. CD's skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til S, mens B's advokat modtog skrivelsen med telefax. Ved advokatens og S's foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften. – CD havde haft mulighed for at iværksætte partshøringen af A allerede 8 dage før sket.

Ombudsmanden anså det derfor for beklageligt, at partshøringsfristen var blevet fastsat til kun tre dage. Ombudsmanden anså det endvidere for meget beklageligt, at CD – som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund – ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen. – CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået ombudsmanden tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Ombudsmanden anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at CD først efterfølgende havde meddelt ham de pågældende oplysninger.

(J. nr. 1992-1906-654) *92.187*

Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19. – Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have givet A underretning herom. – Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode. – Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, *at* TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, *at* TOS ikke straks besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt *at* rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks.

(J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222) *92.232*

Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.

(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bi-

standslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til erklæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.

(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.

(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Berigtigelse af indslag i TV-Avisen. Radionævnets partshørings- og begrundelsespligt.

(J. nr. 1990-881-76) *91.111*

Uhjemlet skønsmæssig fastsættelse af boligtillæg. Mangelfuld sagsoplysning. Manglende partshøring.

(J. nr. 1991-1636-052) *91.163*

Pligt til partshøring over høringssvar fra 1. instansen i klagesag.

(J. nr. 1991-189-519) *91.173*

Uberettiget afskedigelse af kommunalansat langtidsledig. Manglende partshøring og misvisende begrundelse.

(J. nr. 1991-1733-42) *91.200*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Manglende forhåndsvarsling af dødsbo om påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 52.

(J. nr. 1990-1295-11) ..... *R 91*

Partshøring i afskedigelsessag.

(J. nr. 1991-109-50) ..... *R 91*

Anmodning om afgivelse af partsudtalelse under et møde.

(J. nr. 1991-457-63) ..... *R 91*

Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt.

(J. nr. 1990-247-042) *90.206; 92.475*

Forældres retsstilling under barnets tvangsanbringelse.

(J. nr. 1989-1518-062) *90.253; 92.479*

Partshøring i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn.

(J. nr. 1990-1150-062) *90.260; 92.479*

Censors partsstatus ved klage over eksamensafvikling.

(J. nr. 1989-1374-70) *90.303*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Partshøring i forbindelse med Besætningsnævnets afgørelser.
(J. nr. 1989-1817-31) ..... *R 90*

Fordeling af udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse af privat fællesvej.
(J. nr. 1990-984-510) ..... *R 90*

Sagsoplysning forud for beslutning om dagpengeophør.
(J. nr. 1990-1039-042) ..... *R 90*

Ændring af saneringsplan uden nabohøring.
(J. nr. 1989-382-16) *89.42*

Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.
(J. nr. 1989-1353-41) *89.58*

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
J. nr. 1989-842-72) *89.100*

Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring.
(J. nr. 1989-1291-54) *89.112*

Partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til brug for patientklagenævnet.
(J. nr. 1989-88-43) *89.188*

Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.
(J. nr. 1989-455-712) *89.216*

113.4 Partsaktindsigt; se også Forvaltningsret 1124.1
Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.
(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen

(SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.
(J. nr. 1992-920-420) *92.296*

Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C. – Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen. – I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand.

Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.
(J. nr. 1992-1664-001) *92.352*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.
(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Erhvervsankenævnets opkrævning af gebyr for behandling af aktindsigtsklage.

A klagede til ombudsmanden over, at Industriministeriets Erhvervsankenævn (EAN) havde afkrævet ham et gebyr i forbindelse med, at han indgav en klage over et afslag fra Finanstilsynet (FTS) på en anmodning om aktindsigt. – EAN havde anført, at det anså A's klage som værende en klage over afslag på aktindsigt med henvisning til § 240, stk. 4, i lov om forsikringsvirksomhed, hvorfor nævnet var forpligtet til at opkræve gebyr i henhold § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 204 af 29. marts 1988 og § 7 i lov om Erhvervsankenævnet.

Ombudsmanden udbad sig herefter fra EAN en begrundelse for, at EAN havde fundet, at aktindsigtsafgørelsen var blevet truffet i henhold til lov om forsikringsvirksomhed og ikke på grundlag af § 14 i offentlighedsloven, som FTS i afslagsskrivelsen havde henvist til. Ombudsmanden påpegede i den forbindelse, at § 240 ikke regulerer borgernes adgang til at forlange dokumenter udleveret, og at bestemmelsen

derfor kun indirekte i kraft af § 14 i offentlighedsloven har relevans for aktindsigtsspørgsmålet. – EAN meddelte efter en fornyet gennemgang af sagen, at klagen måtte forstås således, at A alene ønskede en stillingtagen til, om han som part i sagen havde krav på aktindsigt. Da dette måtte bero på forvaltningsloven og ikke på lov om forsikringsvirksomhed skulle der ikke have været afkrævet gebyr, hvorfor det betalte beløb ville blive tilbagebetalt. Ombudsmanden meddelte herefter A, at han ikke fandt grundlag for at foretage videre i sagen.
(J. nr. 1992-149-315) ..... *R 92*

Sagsbehandling i forbindelse med anmodning om aktindsigt.
(J. nr. 1991-122-615) *91.59*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Udlevering af kopi af videooptagelse, der var undergivet aktindsigt.
(J. nr. 1989-1580-48) *90.71*

Sagsbehandlingstid i familiesammenføringssag.
(J. nr. 1990-975-613) *90.147; 91.297*

Sagsbehandlingstid hos Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med kommunal inddrivelse af restskat.
(J. nr. 1990-1052-222) *90.187*

Sagsbehandling vedrørende anmodning om aktindsigt.
(J. nr. 1990-1601-220) *90.194*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Bortfald af tilladelse til buskørsel.
(J. nr. 1989-202-511) *89.200*

En drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

1134.1 Undtagne sagstyper
Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

1134.2 Undtagne dokumenter
Erhvervsbetinget lidelse – skadelidte været lønmodtager og selvstændig. Aktindsigt i lægekonsulentudtalelser.
(J. nr. 1989-1579-031) *90.216*

Aktindsigt i møde referat.
(J. nr. 1989-729-040) *89.157*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

Aktindsigt i intern lægekonsulentudtalelse.
(J. nr. 1989-1917-040) ..... *R 89*

1134.3 Undtagne oplysninger
Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.
(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Aktindsigt i fraskilt ægtefælles adresse.
(J. nr. 1990-357-62) ..... *R 90*

Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.
(J. nr. 1989-1328-39) *89.63*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt.... 89.241

114.1 Afgørelsesbegrebet
Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.
(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.
(J. nr. 1992-920-420) *92.296*

Aktindsigt i korrespondance mellem Kammeradvokaten, Handelshøjskolen og Finansministeriet om retssag.
(J. nr. 1990-1666-20) *90.63*

Udlevering af kopi af videooptagelse, der var undergivet aktindsigt.
(J. nr. 1989-1580-48) *90.71*

Pålæg om speciallægeundersøgelse i forbindelse med arbejdsskadesag. Ikke begrundelsespligt.
(J. nr. 1989-1102-031) ..... *R 90*

114.2 Den interne beslutningsprocedure
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. *92.363*

Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.
(J. nr. 1989-1328-39) *89.63*

Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.
(J. nr. 1989-455-712) *89.216*

Sagsbehandling i forbindelse med besættelse af et professorat.
(J. nr. 1989-1225-70) ..... *R 89*

114.3 Begrundelse
Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse.

A anmodede efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet (AT). A mente, at AT under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i AT, der på den anden side heller ikke senere bestred, at der var givet en "positiv tilkendegivelse". A modtog senere skriftligt afslag, som Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede.

Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ombudsmanden

kritiserede derfor, at AT ikke havde taget notat om samtalen, og at AM ikke påtalte fejlen. Ombudsmanden lagde A's version om hændelsesforløbet til grund, men mente alligevel ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den omhandlede forhåndsbesked for bindende, og at der således ikke – som hævdet af A – var tale om tilbageholdelse af en begunstigende forvaltningsakt. – Ombudsmanden kritiserede, at AT og AM ikke havde meddelt A en fyldestgørende begrundelse.
(J. nr. 1990-1647-01) *92.40*

Aktindsigt i udkast til handlingsplan. Lovgivningssag? Begrundelse af aktindsigtsafgørelse.

A klagede over Energiministeriets (E) afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan". – E anførte i sin udtalelse til ombudsmanden, at afslaget var begrundet i hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. Udkastet var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at forhandlingsoplægget ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden henviste til en tidligere ombudsmandsudtalelse, hvor det var lagt til grund, at de sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at de kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces. Det må som udgangspunkt kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. - Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at det i denne sag var usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald ville ske, og hvornår. Under disse omstændigheder kunne betingelserne for at anvende undtagelsen i § 2, stk. 2, ikke siges at være opfyldt. Ombudsmanden anmodede E om at træffe en ny afgørelse i sagen. I øvrigt fandt ombudsmanden det kritisabelt, at E i afslaget på aktindsigt alene henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, og ikke oplyste nærmere om grundlaget for at anvende denne bestemmelse. Dette fandt ombudsmanden utilstrækkeligt i forhold til begrundelseskravene efter forvaltningslovens §§ 22 og 24.
(J. nr. 1992-2235-301) *92.53*

Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning.

En erhvervsdrivende fond A klagede til ombudsmanden over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS) som fondsmyndighed havde pålagt A at stille en bankgaranti på 2,4 mio. kr. i anledning af et af A oparbejdet underskud.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS ikke havde besvaret en forespørgsel fra A om, med hvilken hjemmel ESS havde stillet krav om garantistillelse. I sit svar til ombudsmanden henviste ESS som hjemmel til Lov om erhvervsdrivende fonde § 42. Ombudsmanden fandt ikke, at denne bestemmelse gav sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tog sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da A selv hæftede for den stillede bankgaranti, måtte garantien antages alene at sikre A's kreditorer og ikke dens formue. Ombudsmanden fandt på det grundlag ikke, at den afleverede garanti kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål, hvorfor ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS havde pålagt A at stille den omhandlede garanti. – Ombudsmanden kritiserede endvidere ESS for fejlagtigt at have meddelt A, at en klage til ombudsmanden i henhold til Lov om erhvervsdrivende fonde ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelsen om opsættende virkning beroede i det hele på ESS's eget skøn. Afslutningsvis bad Ombudsmanden ESS tage stilling til, hvorvidt der i den foreliggende sag var grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for A's tab i forbindelse med den afkrævede garantistillelse.
(J. nr. 1992-175-319) *92.104*

Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse.

A klagede over afgørelser fra Arbejdsskadestyrelsen (ASK) og Den Sociale Ankestyrelse (DSA) om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom. – A havde bl.a. været udsat for opløsningsmidler i en periode under arbejde som laborant i virksomheden B. A gjorde gældende, at da der ikke længere fandtes materiale vedrørende virksomheden B til belysning af A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det lægges til grund, at A's lidelse var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, medmindre B eller ASK kunne bevise, at A ikke havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afgørelserne og bemærkede, at arbejdsskadeforsikringslovens § 10 ikke var relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt den sygdom, A havde pådraget sig, skulle anses som en erhvervssygdom. Ombudsmanden fandt imidlertid, at DSA burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende – fremsat i klageskrivelsen til DSA – om, at virksomheden B og ASK havde bevisbyrden for, at A's lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, jf. begrundelseskravet i § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse og forvaltningslovens §§ 22 og 24. Ombudsmanden fandt dog ikke at burde foretage videre i den anledning, da han ikke kunne tilslutte sig A's anbringende.
(J. nr. 1991-754-031) *92.256*

Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Det Sociale Ankenævn (SAN) afviste under henvisning til overskridelse af klagefristen A's klage over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. – Den afgørelse om tilbagebetalingspligt, som K havde truffet, havde form af en ensidig erklæring fra A til K, hvorefter A var bekendt med tilbagebetalingspligten. Erklæringen var således alene underskrevet af A. Erklæringen indeholdt en henvisning til den nævnte bestemmelse i bistandsloven, men det fremgik ikke, hvilke omstændigheder K ved afgørelsen havde lagt vægt på. – I en udtalelse til ombudsmanden anførte SAN, at man ved afvisningen af klagen havde lagt til grund, at K mundtligt havde orienteret A om begrundelsen for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke efter forvaltningsrettens almindelige regler er krav om, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 meddeles skriftligt. Det må imidlertid anses for god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren. – K's afgørelse måtte i øvrigt anses for skriftlig. De indholdsmæssige krav til begrundelsen var ikke opfyldt, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det var uden betydning, at K mundtligt havde meddelt A en begrundelse for afgørelsen. – Som følge heraf henstillede ombudsmanden til SAN at overveje, om der var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen.

(J. nr. 1991-1126-051) *92.267*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.

(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidlertid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget.

(J. nr. 1991-957-70) *92.312*

Kommunal afgørelse om samværsbegrænsning, jf. bistandslovens § 67, stk. 1. Sagsoplysning. Partshøring.

K kommune anbragte en 13-årig pige C på børnehjem efter samtykke fra moderen, der alene havde forældremyndigheden. Anbringelsen blev gennemført med fogedens bistand, idet barnet opholdt sig hos faderen A efter udløbet af almindeligt weekendsamvær. Efter samme aften midlertidigt at have afskåret A fra enhver kontakt med C indskrænkede kommunen knap 14 dage senere (i medfør af bistandslovens § 67, stk. 1) samværsretten i væsentligt omfang. Afgørelsen hvilede hovedsagelig på oplysninger og vurderinger fra overlæge G, særligt en erklæring fra G, som var indgået i fogedsagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen – uanset at faderen fra fogedforretningen havde kendskab til er-

klæringen – var forpligtet til at partshøre faderen om erklæringen, da faderen ikke var bekendt med, at erklæringen indgik i beslutningsgrundlaget for samværsafgørelsen. Kommunen undersøgte ikke A's indsigelser vedrørende oplysningsgrundlaget og G's habilitet. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen hvilede på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Da kommunen havde anvendt overlægens iagttagelser og vurderinger som udtryk for uvildig, sagkyndig vurdering, og da der var tvivl om holdbarheden af overlægens erklæring i relation til samværsret, var kommunens bevisbedømmelse behæftet med fejl i et sådant omfang, at afgørelsens gyldighed var tvivlsom, når fejlen angående bevisbedømmelsen blev sammenholdt med kommunens øvrige fejl. – Da kommunen under ombudsmandens behandling af sagen havde ophævet begrænsningerne i faderens samværsret, foretog ombudsmanden ikke videre vedrørende gyldighedsspørgsmålet.
(J. nr. 1992-2285-072) *92.334*

Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C. – Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen. – I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand.

Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.
(J. nr. 1992-1664-001) *92.352*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Begrundelseskrav ved konkurrerende lidelser i arbejdsskadesager.

En konkret klagesag vedrørende udmåling af arbejdsskadeerstatning i en sag, hvor den anmeldte lidelse ikke alene var forårsaget af erhvervsmæssige forhold, gav ombudsmanden anledning til nogle generelle bemærkninger om kravene til en begrundelses udformning ved Arbejdsskadestyrelsens og Den Sociale Ankestyrelses afgørelser i sådanne sager.

For det første skal det i begrundelsen anføres, om erstatningen er reduceret under hensyn til en forudbestående og/eller konkurrerende lidelse, og i givet fald med hvilken andel erstatningen er reduceret. – For det andet må det i begrundelsen som altovervejende hovedregel anføres, hvilke af flere foreliggende lidelser der kan henføres, henholdsvis ikke henføres, til arbejdsskaden, da en sådan fordeling sjældent vil fremgå med tilstrækkelig tydelighed af de lægelige akter. Hertil kommer, at indholdet af de lægelige akter ofte er vanskelige at forstå for personer uden en sundhedsfaglig baggrund.
(J. nr. 1991-468-031) ..... *R 92*

Manglende begrundelse for afslag på ansøgning om medicintilskud.

A ansøgte gennem sin læge Sundhedsstyrelsen (SUS), Medicintilskudsnævnet (MTN), om tilskud til et lægemiddel. Efter indstilling fra MTN meddelte SUS afslag på ansøgningen ved at returnere ansøgningsskemaet til A's læge med kryds i rubrikken "Ansøgningen imødekommes ikke". A anmodede SUS om en skriftlig begrundelse, hvilket A modtog nogen tid senere. – Over for ombudsmanden oplyste SUS, at ressourceproblemer var årsagen til, at en del afslag ikke blev samtidigt begrundet.

Under henvisning til forvaltningslovens § 22 og § 24 fandt ombudsmanden det beklageligt, at afslaget på A's ansøgning ikke var begrundet, men fandt ikke grundlag for at foretage videre, idet SUS selv havde taget initiativ til at ændre praksis. – Ombudsmanden kritiserede endvidere den sene besvarelse af A's anmodning om en skriftlig begrundelse samt besvarelsens mangelfulde henvisning til de anvendte retsregler.
(J. nr. 1991-1929-43) ..... *R 92*

Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger fra statsløse palæstinensere fra Libanon.
(J. nr. 1991-788-613) *91.69*

Udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af prostitution. Begrundelse.
(J. nr. 1991-1602-613) *91.102; 92.482*

Berigtigelse af indslag i TV-Avisen. Radionævnets partshørings- og begrundelsespligt.
(J. nr. 1990-881-76) *91.111*

Vurdering som landbrugsejendom. Manglende redegørelse for principielle overvejelser i begrundelsen.
(J. nr. 1990-575-223) *91.137*

Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

Uberettiget afskedigelse af kommunalansat langtidsledig. Manglende partshøring og misvisende begrundelse.
(J. nr. 1991-1733-42) *91.200*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Andet beregningsgrundlag end indkomstgrundlaget ved elevstøtte. Begrundelse og klagevejledning.
(J. nr. 1991-1074-713) ..... *R 91*

Mangelfuldt begrundet afslag på genoptagelse af asylsag.
(J. nr. 1991-1448-613) ..... *R 91*

Afslag på aktindsigt i efterforskningssag, fangstjournaler og logbøger – begrundelse.
(J. nr. 1989-1687-37) *90.67*

Udlevering af kopi af videooptagelse, der var undergivet aktindsigt.
(J. nr. 1989-1580-48) *90.71*

Stillingtagen til partsanbringender som led i begrundelsen.
(J. nr. 1990-1465-68) *90.117*

Afslag på 2.-instans bevilling i politisag. Begrundelse.
(J. nr. 1990-245-68) *90.119; 91.000*

Hjemmel for påbud om opgravning af olietank.
(J. nr. 1990-626-11) *90.171*

Begrundelse for skønsmæssig indkomstansættelse (forhøjelse af privatforbrug).
(J. nr. 1990-317-223) *90.197; 91.299*

Suspension af klagefrist ved anmodning om begrundelse af mundtlig afgørelse.
(J. nr. 1989-1347-050) *90.251; 92.479*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Pålæg om speciallægeundersøgelse i forbindelse med arbejdsskadesag. Ikke begrundelsespligt.
(J. nr. 1989-1102-031) ..... *R 90*

Videregivelse af personoplysninger til privat trediemand. Begrundelseskravets indhold i genoptagelsessag.
(J. nr. 1989-1526-031) ..... *R 90*

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på afgørelsens indhold.
(J. nr. 1990-1427-63) ..... *R 90*

Suspension af klagefrist.
(J. nr. 1989-368-051) *89.171*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt ... *89.241*

Tidligere meddelt utilstrækkelig begrundelse må myndigheden supplere med yderligere begrundelse.
(J. nr. 1989-261-056) ..... *R 89*

Ankeinstans' henvisning til påklaget afgørelses begrundelse.
(J. nr. 1989-737-043) ..... *R 89*

Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.
(J. nr. 1989-755-031) ..... *R 89*

Tilbageholdelse af brev fra indsat.
(J. nr. 1989-1038-615) ..... *R 89*

Klageadgang vedrørende "retlige spørgsmål". Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.
(J. nr. 1989-1074-142) ..... *R 89*

Den Sociale Ankestyrelses og Sikringsstyrelsens begrundelse for ikke at anerkende en lidelse som erhvervssygdom.
(J. nr. 1989-1365-031) ..... *R 89*

114.4 Klagevejledning
Andet beregningsgrundlag end indkomstgrundlaget ved elevstøtte. Begrundelse og klagevejledning.
(J. nr. 1991-1074-713) ..... *R 91*

Suspension af klagefrist ved anmodning om begrundelse af mundtlig afgørelse.
(J. nr. 1989-1347-050) *90.251; 92.479*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Klagevejledning. Fortolkning af bekendtgørelse om begrænsning af klageadgang efter vejlovgivningen.
(J. nr. 1990-1028-510) ..... *R 90*

Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige.
(J. nr. 1989-704-45) *89.54*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt.... *89.241*

Dispensation fra overskridelse af klagefrist på grund af manglende klagevejledning.
(J. nr. 1989-1410-050) ..... *R 89*

114.5 Bekendtgørelse og underretning
Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at* afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.
(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring.

A's tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet (CD) over, at S Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå i X-by (der er beliggende i den anden ende af landet), hvor B boede sammen med børnene. I anledning af klagen iværksatte CD 4 dage før samværet partshøring af A; svarfristen blev fastsat til dagen før samværet. Efter at A telefonisk havde meddelt CD, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, ophævede CD A's samværsret dagen før, samværet skulle have fundet sted. CD's skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til S, mens B's advokat modtog skrivelsen med telefax. Ved advokatens og S's foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften. – CD havde haft mulighed for at iværksætte partshøringen af A allerede 8 dage før sket.

Ombudsmanden anså det derfor for beklageligt, at partshøringsfristen var blevet fastsat til kun tre dage. Ombudsmanden anså det endvidere for meget beklageligt, at CD - som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund – ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen. – CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået ombudsmanden tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Ombudsmanden anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at CD først efterfølgende havde meddelt ham de pågældende oplysninger.
(J. nr. 1992-1906-654) *92.187*

Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19. – Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have givet A underretning herom. – Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode. – Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, *at* TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, *at* TOS ikke straks

besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt *at* rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks.
(J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222) *92.232*

Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.
(J. nr. 1992-920-420) *92.296*

Partsrepræsentation. Klagefristens begyndelsestidspunkt.
(J. nr. 1991-1603-049) *91.161*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Sagsbehandling ved meddelelse af påtaleopgivelse.
(J. nr. 1989-1152-610) ..... *R 91*

Slettelse af arbejdsløshedskasse; dokumentation for afsendelse af rykkerskrivelse.
(J. nr. 1990-629-024) *90.45; 91.261*

Ændret tidsmæssig prioritering ved registrering af "skuffeselskaber".
(J. nr. 1990-856-34) *90.80*

Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt.
(J. nr. 1990-247-042) *90.206; 92.475*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Virkningen af procedurefejl i forbindelse med frikommunes vedtagelse af vandløbsregulativ.
(J. nr. 1990-1894-11) ..... *R 90*

Kravene til offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.
(J. nr. 1988-720-11) *89.134*

Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.
(J. nr. 1988-1025-056) *89.159; 90.530*

Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.
(J. nr. 1988-1315-030) *89.164*

1146.1 Skriftlighed
Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvide-

re, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. - Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Det Sociale Ankenævn (SAN) afviste under henvisning til overskridelse af klagefristen A's klage over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. – Den afgørelse om tilbagebetalingspligt, som K havde truffet, havde form af en ensidig erklæring fra A til K, hvorefter A var bekendt med tilbagebetalingspligten. Erklæringen var således alene underskrevet af A. Erklæringen indeholdt en henvisning til den nævnte bestemmelse i bistandsloven, men det fremgik ikke, hvilke omstændigheder K ved afgørelsen havde lagt vægt på. – I en udtalelse til ombudsmanden anførte SAN, at man ved afvisningen af klagen havde lagt til grund, at K mundtligt havde orienteret A om begrundelsen for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke efter forvaltningsrettens almindelige regler er krav om, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 meddeles skriftligt. Det må imidlertid anses for god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren. – K's afgørelse måtte i øvrigt anses for skriftlig. De indholdsmæssige krav til begrundelsen var ikke opfyldt, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det var uden betydning, at K mundtligt havde meddelt A en begrundelse for afgørelsen. – Som følge heraf henstillede ombudsmanden til SAN at overveje, om der var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen.
(J. nr. 1991-1126-051) *92.267*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.
(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

1146.2 Formulering
Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter

forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.
(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Told- og skattestyrelsens behandling af sag om inddrivelse af tysk skattekrav.
(J. nr. 1990-1508-220) *91.150*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Formuleringsmåde i breve.
(J. nr. 1990-699-56) *90.162*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. ... *89.241*

1146.9 Andre formkrav
Slettelse af arbejdsløshedskasse; dokumentation for afsendelse af rykkerskrivelse.
(J. nr. 1990-629-024) *90.45; 91.261*

115.1 Vejledning
Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

A, der i underretten var idømt 4 dagbøder á 150 kr., klagede bl.a. over, at han efter at have søgt om tilladelse til at anke underrettens dom til landsretten i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 3, var blevet indkaldt til afsoning af bødeforvandlingsstraffen, førend Justitsministeriet havde truffet afgørelse i anledning af ansøgningen om anketilladelse.

Ombudsmanden udtalte, at politimesteren, såfremt han iværksætter fuldbyrdelsen, uanset at den domfældte har ansøgt om anketilladelse, skal sørge for, at den domfældte vejledes om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident om udsættelse eller standsning af straffuldbyrdelsen. Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at sørge for, at der tilrettelægges en procedure således, at der ikke tages skridt til at fuldbyrde en dom, som er søgt anket, uden at den domfældte vejledes om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.
(J. nr. 1991-1712-610) *92.130*

Tilbagebetaling af boligstøtte. Forholdet mellem notatpligt og bevisbyrde.

A modtog fra den 1. april 1987 individuel boligstøtte fra K Kommune. K fremsatte i 1989 og 1990 krav om delvis tilbagebetaling for støtteårene 1987 og 1988 under henvisning til, at A's indkomst havde været større end angivet af A i ansøgningsskemaet. – A gjorde gældende, at hun på et tidspunkt i 1987 telefonisk havde orienteret K om ændringen i indtægtsforholdene. K oplyste, at man ikke havde telefonnotater herom, men "såfremt A måtte have rettet henvendelse", kunne det tænkes, at hun havde fået det svar, at indtægtsændringen – under nærmere angivne forudsætninger – ikke ville få væsentlig betydning for beregningen af støtten.

Ombudsmanden udtalte, at K på grundlag af de fremførte bemærkninger i hvert fald ikke undtagelsesfrit kunne antages at iagttage notatpligten i offentlighedslovens § 6. På den baggrund måtte bevistvivlen komme K til skade. A's forklaring om, at hun havde opfyldt sin oplysningspligt, jf. boligstøttelovens § 38, stk. 3, måtte derfor lægges til grund. – Der var i øvrigt ikke grundlag for at antage, at A havde modtaget den for meget udbetalte støtte mod bedre vidende, jf. lovens § 41, stk. 3. Der lagdes herved navnlig vægt på, at støttemodtagernes mulighed for at konstatere fejl i udbetalingerne som følge af det teknisk prægede beregningsgrundlag, som loven anviser, må anses for meget begrænset. – Ombudsmanden henstillede til det sociale ankenævn, der havde stadfæstet K's afgørelser, at tage sagen op til fornyet vurdering.
(J. nr. 1991-1121-17) ..... *R 92*

Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter

forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.
(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

Told- og skattestyrelsens behandling af sag om inddrivelse af tysk skattekrav.
(J. nr. 1990-1508-220) *91.150*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Sagsbehandlingstid hos Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med kommunal inddrivelse af restskat.
(J. nr. 1990-1052-222) *90.187*

Forvaltningsmyndigheders vejledningspligt/pligt til at oversætte skrivelser til udlændinge.
(J. nr. 1990-630-031) *90.240*

Kontanthjælp med tilbagevirkende kraft ved vejledningsfejl.
(J. nr. 1989-1980-052) *90.270*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Begrænsning i borgers adgang til at rette henvendelse til kommune.
(J. nr. 1990-990-68) ..... *R 90*

Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.
(J. nr. 1989-703-041) *89.168*

Manglende vejledning om muligheden for erstatning efter erstatningsansvarsloven for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte.
(J. nr. 1989-1397-031) ..... *R 89*

115.2 Sagsbehandlingstid
Behandling af anmodning om aktindsigt i lægeerklæring i tjenestemandspensionssag mv. "Løbende" aktindsigt.

I forbindelse med Justitsministeriets (JMT's) behandling af A's afskedigelsessag havde A anmodet Finansministeriet (FM) om aktindsigt i den sag, hvori JMT efter tjenestemandslovens § 31, stk. 3, havde anmodet FM om en udtalelse om, hvorvidt A kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed.

Ombudsmanden udtalte, at FM's sag ikke kunne anses for en afgørelsessag, og at der derfor skulle tages stilling til A's aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven (og ikke forvaltningsloven). – Ombudsmanden kritiserede, at FM normalt indhentede den udstedende læges samtykke til at meddele aktindsigt i lægeerklæringer og fandt det heller ikke holdbart, hvis FM rutinemæssigt indhentede en (uforbindende) udtalelse fra lægen. Ombudsmanden redegjorde herved for den ganske snævre adgang til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage lægeerklæringer fra aktindsigt. Ombudsmanden kritiserede også, at FM's delvise afslag på aktindsigt ikke var begrundet. Han henstillede, at FM genoptog sagen og meddelte A en fyldestgørende begrundelse og i denne forbindelse overvejede bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 2, om "§ 6-notater", og § 11, stk. 1, om ekstrahering, samt spørgsmålet om, hvorvidt FM's lægekyndige konsulent kan anses for en del af FM. Ombudsmanden kritiserede videre, at FM ikke havde meddelt A "løbende aktindsigt" i dokumenter, modtaget af FM efter besvarelsen af A's aktindsigtsanmodning, og ikke havde meddelt A aktindsigt i "journaldokumenter", jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, samt havde tilsidesat 10-dagesfristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. – Endelig kritiserede ombudsmanden, at en medarbejder i FM havde fremsat, og JMT til A havde viderebragt en udtalelse om, at A's genansættelsessag risikerede at blive forsinket på grund af A's klage til ombudsmanden.
(J. nr. 1989-1715-20) *92.60*

Aktindsigt i dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen - sagsbehandlingstid m.m.

En journalist A anmodede Fiskeriministeriet (FM) om aktindsigt i bestemte dokumenter vedrørende Fiskerikontrollen (FK). Efter 2½ måned blev A's begæring delvist behandlet. – A klagede dels over den lange tid, der var medgået til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, dels over at FM havde udeladt passager i de udleverede dokumenter. – FM begrundede den lange sagsbehandlingstid med, at det havde været nødvendigt at konsultere Justitsministeriet (JMT)

samt med forskellige ressourcebetragtninger. De udeladte passager begrundede FM med kontrolhensyn.

Ombudsmanden redegjorde for de særlige hensyn, der kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en begæring om aktindsigt. Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at JMT blev konsulteret i sagen. FM kunne derimod ikke – under henvisning til dokumentmaterialets omfang, der var relativt beskedent – udsætte afgørelsen om aktindsigt. Heller ikke FM's henvisning til den almindelige prioritering af arbejdsopgaverne i ministeriet eller den presseomtale, og det heraf følgende behov for betjening af Folketinget, Fiskerikontrollen var genstand for, kunne begrunde sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden fandt det således meget beklageligt, at FM anvendte 2½ måned til behandlingen af aktindsigtsbegæringen, herunder specielt, at der gik over 1 måned, fra høringen af Justitsministeriet fandt sted, til aktindsigtsbegæringen blev (delvis) imødekommet. – Efter en gennemgang af de udleverede dokumenter udtalte ombudsmanden, at han fandt det tvivlsomt, om alle de udeladte oplysninger var af en sådan karakter, at det var nødvendigt at hemmeligholde dem af hensyn til gennemførelsen af offentlig kontrol. Ombudsmanden henstillede, at FM gennemgik dokumenterne endnu engang.

(J. nr. 1992-272-301) *92.72*

Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19. -Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have givet A underretning herom. – Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode. – Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, *at* TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, *at* TOS ikke straks besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt *at* rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks.

(J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222) *92.232*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Manglende begrundelse for afslag på ansøgning om medicintilskud.

A ansøgte gennem sin læge Sundhedsstyrelsen (SUS), Medicintilskudsnævnet (MTN), om tilskud til et lægemiddel. Efter indstilling fra MTN meddelte SUS afslag på ansøgningen ved at returnere ansøgningsskemaet til A's læge med kryds i rubrikken "Ansøgningen imødekommes ikke". A anmodede SUS om en skriftlig begrundelse, hvilket A modtog nogen tid senere. – Over for ombudsmanden oplyste SUS, at ressourceproblemer var årsagen til, at en del afslag ikke blev samtidigt begrundet.

Under henvisning til forvaltningslovens § 22 og § 24 fandt ombudsmanden det beklageligt, at afslaget på A's ansøgning ikke var begrundet, men fandt ikke grundlag for at foretage videre, idet SUS selv havde taget initiativ til at ændre praksis. – Ombudsmanden kritiserede endvidere den sene besvarelse af A's anmodning om en skriftlig begrundelse samt besvarelsens mangelfulde henvisning til de anvendte retsregler.

(J. nr. 1991-1929-43) ..... *R 92*

Indholdet af en embedslæges udtalelse. Partshøring. Vejledning om partsaktindsigt. Sagsbehandlingstid.

A klagede over Patientklagenævnets (PKN's) og Sundhedsstyrelsens (SUS's) sagsbehandling i forbindelse med en klage over en praktiserende læges behandling af A's hustru. PKN havde i anledning af en klage fra A anmodet SUS om at undersøge sagen nærmere, bl.a. ved høring af den lokale embedslæge (E). SUS udarbejdede på grundlag heraf et udkast til en udtalelse, som A fik sendt til partshøring. A blev først bekendt med E's redegørelse efter PKN's afgørelse i sagen. A klagede til ombudsmanden over, at E's udtalelse ikke var sendt til partshøring, samt indholdet af E's udtalelse og sagsbehandlingstiden i embedslægeinstitutionen.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke fandt grundlag for kritik af den manglende høring over E's udtalelse. Med hensyn til klagerens ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at PKN ved modtagelsen af en klage henleder klagers opmærksomhed på muligheden for at begære aktindsigt hos SUS, omend dette ofte vil være hensigtsmæssigt. Ombudsmanden fandt, at E's erklæring på flere punkter havde fået en uheldig udformning. Navnlig fandt ombudsmanden det beklageligt, at E havde afsluttet sin erklæring med at bemærke, at "læge (C) er kendt som en samvittighedsfuld og pligtopfyldende læge, der altid har sine ting i orden". E's personlige generelle indtryk af den indklagede læge var efter ombudsmandens opfattelse irrelevant og burde ikke komme til udtryk i en sådan erklæring. Ombudsmanden

fandt endvidere, at den tid, der gik, indtil E fremsendte sin erklæring (ca. 9 måneder), var uacceptabel lang.
(J. nr. 1991-1959-43) ..... *R 92*

Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning.
(J. nr. 1990-1719-16) *91.42; 92.481*

Told- og skattestyrelsens behandling af sag om inddrivelse af tysk skattekrav.
(J. nr. 1990-1508-220) *91.150*

Sagsbehandlingstid i Sundhedsstyrelsen. Patientklagenævnets pligt til at rykke Sundhedsstyrelsen.
(J. nr. 1991-373-43) ..... *R 91*

Uacceptabel sagsbehandlingstid i aktindsigtssag.
(J. nr. 1990-967-23) *90.50*

Udlevering af kopi af videooptagelse, der var undergivet aktindsigt.
(J. nr. 1989-1580-48) *90.71*

Ændret tidsmæssig prioritering ved registrering af "skuffeselskaber".
(J. nr. 1990-856-34) *90.80*

Sagsbehandlingstid i familiesammenføringssag.
(J. nr. 1990-975-613) *90.147; 91.297*

Samtidighed ved meddelelse af aktindsigt til pressen.
(J. nr. 1990-665-222) *90.181*

Sagsbehandlingstid hos Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med kommunal inddrivelse af restskat.
(J. nr. 1990-1052-222) *90.187*

Sagsbehandling vedrørende anmodning om aktindsigt.
(J. nr. 1990-1601-220) *90.194*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Berostillelse af klagesager under henvisning til retssag om samme spørgsmål.
(J. nr. 1990-1348-16) ..... *R 90*

Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid (2 1/4 år) i en klagesag.
(J. nr. 1989-1675-43) *89.192*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. *89.241*

Sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen, besvarelse af rykkere m.v.
(J. nr. 1989-734-11) ..... *R 89*

Landsskatterettens sagsbehandling.
(J. nr. 1989-958-223) ..... *R 89*

115.3 God forvaltningsskik
Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i ligningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål. – A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik. – B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen.
(J. nr. 1990-1112-220) *92.222*

Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidlertid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Om-

budsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget.
(J. nr. 1991-957-70) *92.312*

Begrænsning i borgers adgang til at rette henvendelse til kommune.
(J. nr. 1990-990-68) ..... *R 90*

Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.
(J. nr. 1989-1353-41) *89.58*

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
(J. nr. 1989-842-72) *89.100*

Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.
(J. nr. 1988-1315-030) *89.164*

Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.
(J. nr. 1989-151-47) ..... *R 89*

11.9 Andre sagsbehandlingsspørgsmål
Told- og skattestyrelsens behandling af sag om inddrivelse af tysk skattekrav.
(J. nr. 1990-1508-220) *91.150*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager.90.458

Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.
(J. nr. 1989-804-611) *89.88*

12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget
Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem.

Under besøg på et psykiatrisk hospital blev ombudsmanden opmærksom på, at handicappede pensionister, der er optaget på plejehjem, ikke er stillet lige med hensyn til lommepengebeløb. Forskellene beror på, om det drejer sig om fysisk eller psykisk handicappede pensionister.

Ombudsmanden fandt, at der i bistandslovens § 84, stk. 1, er den fornødne hjemmel til en vis forskelsbehandling af fysisk og psykisk handicappede pensionister på *primærkommunale* plejehjem, mens den praktiserede forskelsbehandling for så vidt angår fysisk og psykisk handicappede pensionister optaget på *amtskommunale* plejehjem (såkaldte "§ 112, stk. 1-plejehjem") alene støttes på forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. – Ombudsmanden fandt det utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke har et sikkert retligt grundlag og henstillede til Socialministeriet ved først givne lejlighed at tage skridt til en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.
(J. nr. 1991-1154-041) *92.272*

Delegation til andet ministerområde uden særlig hjemmel. Prøvelsesbegrænsning i rekursinstans.

A klagede over, at en afgørelse, truffet af Arbejdsskadestyrelsen (ASK) vedrørende erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som bloddonor, ikke kunne påklages i sin fulde udstrækning til Sundhedsministeriet (SUM) eller til Den Sociale Ankestyrelse (DSA). – Det retlige grundlag for afgørelser om erstatning for bloddonorskader var indeholdt i en tekstanmærkning til de årlige finanslove. Kompetencen var herved henlagt til SUM. SUM havde efter aftale med Socialministeriet (SM) delegeret kompetencen til ASK – der hørte under SM's departement – således at SUM skulle varetage overordnelsesbeføjelserne.

Ombudsmanden fandt delegationen lovlig, uanset at retsgrundlaget ikke indeholdt bestemmelser om delegationen, da ASK var i besiddelse af den ekspertise, som sager om bloddonorerstatninger forudsætter, og da ASK normalt står i underordnelsesforhold til et departement. – Ombudsmanden fandt det ej heller kritisabelt, at ASK's afgørelse ikke kunne påklages i fuldt omfang til en højere administrativ instans, idet SUM ikke var i besiddelse af den fornødne lægelig sagkundskab og derfor var afskåret fra at efterprøve ASK's lægelige vurdering, der lå til grund for fastlæggelsen af méngraden. – Ombudsmanden lagde herved vægt på, *at* adgangen til påklage ikke var reguleret i tekstanmærkningerne, *at* det var forudsat, at afgørelserne om erstatning til bloddonorer alene blev behandlet af én administrativ instans, og *at* ASK var i besiddelse af fornøden ekspertise til at træffe afgørelse om erstatning.
(J. nr. 1990-1627-09) *92.292*

Erhvervsankenævnets opkrævning af gebyr for behandling af aktindsigtsklage.

A klagede til ombudsmanden over, at Industriministeriets Erhvervsankenævn (EAN) havde afkrævet ham et gebyr i forbindelse med, at han indgav en klage over et afslag fra Finanstilsynet (FTS) på en anmodning om aktindsigt. – EAN havde anført, at det anså A's klage som værende en klage over afslag på aktindsigt med henvisning til § 240, stk. 4, i lov om forsikringsvirksomhed, hvorfor nævnet var forpligtet til at opkræve gebyr i henhold § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 204 af 29. marts 1988 og § 7 i lov om Erhvervsankenævnet.

Ombudsmanden udbad sig herefter fra EAN en begrundelse for, at EAN havde fundet, at aktindsigtsafgørelsen var blevet truffet i henhold til lov om forsikringsvirksomhed og ikke på grundlag af § 14 i offentlighedsloven, som FTS i afslagsskrivelsen havde

henvist til. Ombudsmanden påpegede i den forbindelse, at § 240 ikke regulerer borgernes adgang til at forlange dokumenter udleveret, og at bestemmelsen derfor kun indirekte i kraft af § 14 i offentlighedsloven har relevans for aktindsigtsspørgsmålet. – EAN meddelte efter en fornyet gennemgang af sagen, at klagen måtte forstås således, at A alene ønskede en stillingtagen til, om han som part i sagen havde krav på aktindsigt. Da dette måtte bero på forvaltningsloven og ikke på lov om forsikringsvirksomhed skulle der ikke have været afkrævet gebyr, hvorfor det betalte beløb ville blive tilbagebetalt.

Ombudsmanden meddelte herefter A, at han ikke fandt grundlag for at foretage videre i sagen.
(J. nr. 1992-149-315) ..... *R 92*

Utilstrækkelig hjemmel til etablering af en offentlig EDB-database (KEMI-INFO).
(J. nr. 1990-251-033) *91.32*

Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning.
(J. nr. 1990-1719-16) *91.42; 92.481*

Uhjemlet skønsmæssig fastsættelse af boligtillæg. Mangelfuld sagsoplysning. Manglende partshøring.
(J. nr. 1991-1636-052) *91.163*

Undtagelse af privatiseringssager fra aktindsigt.
(J. nr. 1990-1596-29) *90.54; 91.262*

Spørgsmål om tilsynsmyndigheders pligt til at behandle klager.
(J. nr. 1990-197-31) *90.83*

Konkurrenceankenævnets opkrævning af gebyr ved klage over afslag på aktindsigt.
(J. nr. 1990-1535-39) *90.86*

Politiets opkrævning af udgifter til Falcks Redningskorps' bortfjernelse af biler.
(J. nr. 1989-324-611) *90.126; 91.285*

Begrænsninger i tvangsfjernet barns adgang til fortrolige telefonsamtaler med moderen.
(J. nr. 1989-579-062) *90.227; 91.299*

Hjemmelsgrundlag for begrænsning af rekursinstansers prøvelse af sociale afgørelser.
(J. nr. 1990-1458-059) *90.236*

Ægtefællehæftelse for tilbagebetaling af hjælp til terminsudgifter.
(J. nr. 1990-40-051) *90.243*

Afslag på køretilladelse på grund af tidligere økonomiske vanskeligheder.
(J. nr. 1990-236-511 og j. nr. 1990-744-511) *90.291*

Tilskrivning af renters rente til statslån.
(J. nr. 1988-257-713) *90.306*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

Postvæsenets etablering af ny servicevirksomhed.
(J. nr. 1989-1780-512) ..... *R 90*

Begrænsning i borgers adgang til at rette henvendelse til kommune.
(J. nr. 1990-990-68) ..... *R 90*

Ændring af saneringsplan uden nabohøring.
(J. nr. 1989-382-16) *89.42*

Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.
(J. nr. 1988-364-11) *89.130*

Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.
(J. nr. 1989-1087-11) *89.141; 90.529*

Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.
(J. nr. 1986-832-611) ..... *R 89*

12.2 Fortolkning
Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning.

En erhvervsdrivende fond A klagede til ombudsmanden over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS) som fondsmyndighed havde pålagt A at stille en bankgaranti på 2,4 mio. kr. i anledning af et af A oparbejdet underskud.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS ikke havde besvaret en forespørgsel fra A om, med hvilken hjemmel ESS havde stillet krav om garantistillelse. I sit svar til ombudsmanden henviste ESS som hjemmel til Lov om erhvervsdrivende fonde § 42. Ombudsmanden fandt ikke, at denne bestemmelse gav sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tog sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da A selv hæftede for den stillede bankgaranti, måtte garantien antages alene at sikre A's kreditorer og ikke dens formue. Ombudsmanden fandt på det grundlag ikke, at den afleverede garanti kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål, hvorfor ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS havde pålagt A at

stille den omhandlede garanti. – Ombudsmanden kritiserede endvidere ESS for fejlagtigt at have meddelt A, at en klage til ombudsmanden i henhold til Lov om erhvervsdrivende fonde ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelsen om opsættende virkning beroede i det hele på ESS's eget skøn. Afslutningsvis bad Ombudsmanden ESS tage stilling til, hvorvidt der i den foreliggende sag var grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for A's tab i forbindelse med den afkrævede garantistillelse.
(J. nr. 1992-175-319) *92.104*

Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning. – Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. – Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid.
(J. nr. 1992-163-649) *92.152*

Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis. – Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette.
(J. nr. 1990-1656-031) *92.260*

Fortolkning af regel om kontanthjælp til dækning af boligudgift.

Den Sociale Ankestyrelse (DSA) havde på ombudsmandens foranledning optaget en sag om beregning af boligtillæg i henhold til bistandslovens § 37, stk. 3, til principiel behandling. Efter bestemmelsens 6. pkt. kan der "ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp". Ved afgørelsen fandt DSA, at bestemmelsen ud over forsætlige forhold også omfatter tilfælde, hvor ansøgeren burde kunne indse, at boligudgiften skal afholdes af kontanthjælp. – I en sag, som ombudsmanden tog op af egen drift, udtalte ombudsmanden, at han ikke kunne tilslutte sig DSA's retsopfattelse, hvorefter bestemmelsen ud over forsætlige forhold tillige omfatter visse former for uagtsomme forhold. Ombudsmanden henstillede til Socialministeriet (SM) at tage skridt til at søge lovbestemmelsen præciseret, såfremt SM ønskede at fastholde den af SM anførte retsopfattelse. – SM tilkendegav, at SM ikke fandt anledning til at søge formuleringen af bestemmelsen ændret.

Ombudsmanden fastholdt sin retsopfattelse og gjorde Folketingets Retsudvalg bekendt med sagen.
(J. nr. 1992-221-050) *92.282*

Patientklagenævnets kritik af sundhedspersoner efter udløb af strafferetlig forældelsesfrist.

A klagede over en udtalelse fremsat af Sundhedsministeriet vedrørende Sundhedsvæsenets Patientklagenævns (PKN's) adkomst til at udtale kritik af sundhedspersoner i sager, hvor den strafferetlige forældelsesfrist er indtrådt. – Ombudsmanden redegjorde for den 2-årige strafferetlige forældelsesfrist, som er gældende ved overtrædelse af lægeloven, når der ikke er hjemlet højere straf end 1 års fængsel eller bøde. Ombudsmanden redegjorde dernæst for PKN's beføjelser til at udtale kritik i henhold til centralsty-

relsesloven. – Ved sin behandling af sagen inddrog ombudsmanden bl.a. hensynet til borgernes retssikkerhed, til PKN's funktion som disciplinærmyndighed og til den sundhedsperson, der er rejst kritik af, samt den omstændighed, at klagefristen til PKN (2 år) først regnes fra det tidspunkt, hvor klageren får viden om det forhold, der klages over.

Ombudsmanden udtalte herefter, at det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, ikke i sig selv afskærer PKN's adgang til at behandle sagen og tilkendegive nævnets opfattelse, herunder eventuelt udtale kritik af den pågældendes adfærd. – Ombudsmanden foretog ikke videre i anledning af A's klage.

(J. nr. 1991-483-43) *92.288*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Arbejdsmarkedsnævns kompetence til at tage stilling til lønfastsættelse i forbindelse med arbejdstilbud.

A klagede over, at et arbejdsmarkedsnævn (AMN) havde afvist at behandle en klage over den aflønning, han modtog i et arbejdstilbud.

Ombudsmanden udtalte, at forholdet måtte vurderes på baggrund af, hvorvidt lønspørgsmål indgår som et element i vurderingen af, om et arbejdstilbud er rimeligt, idet nævnene har den endelige administrative afgørelse af dette spørgsmål. – Rimelighedsvurderingen skal foretages efter andre forhold end de almindelige markedsmæssige faktorer, som er afgørende for fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Dertil kommer, at AMN ikke har de nødvendige fagkundskaber til at afgøre lønspørgsmål, og at dette spørgsmål derfor mest hensigtsmæssigt løses ad fagretlig vej. – På baggrund af dette fandt ombudsmanden ikke at kunne kritisere, at AMN ikke anså sig for kompetent til at tage stilling til aflønningen af A.

(J. nr. 1990-918-021) ..... *R 92*

Fuldtidsarbejdstilbud til deltidsarbejdende fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse.

A, der var fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse, havde deltidsansættelse som hjælpepræst. Et arbejdstilbud, som A modtog fra arbejdsformidlingen (AF), og som A måtte påtage sig for at bevare dagpengeretten, var et fuldtidsarbejde, hvilket ville betyde, at A måtte opsige sin stilling som hjælpepræst. – Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) gav A afslag på en anmodning om dispensation fra de gældende regler, og Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede denne afgørelse. A henviste under sagen til tidligere praksis, hvor en deltidsansat havde fået et arbejdstilbud på deltid. Denne sag havde efter det oplyste fået Arbejdsministeriet til nøjere at overveje problemstillingen, hvorved resultatet blev en ændring af praksis.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af, at AMS ikke underkendte AF's arbejdstilbud til A om fuldtidsbeskæftigelse. Det forhold, at AM's retsopfattelse blev afklaret bl.a. i forbindelse med A's sag, og at AM i en tidligere konkret sag havde godkendt, at der blev givet arbejdstilbud på deltid, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat.

(J. nr. 1990-1181-022) ..... *R 92*

Begyndelsestid for arbejdsløshedspenge. Dokumentationskrav ved bortfald af arbejdsfunktion.

En landboforening klagede på vegne af A over en afgørelse fra Arbejdsmarkedets Ankenævn (AMA), hvorefter A ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Afgørelsen blev begrundet med, at A ikke havde dokumenteret, at hendes arbejdsfunktion i den med ægtefællen fælles drevne landbrugsvirksomhed var bortfaldet på et tidligere tidspunkt end det endelige salg af virksomheden, jf. § 4, nr. 2, i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens dagældende bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988.

Ombudsmanden udtalte, at ved anvendelsen af bekendtgørelsens § 4, nr. 2, vedrørende dokumentationskravet for ledighed måtte det tages i betragtning, at bestemmelsen indebar en lempelse af en tidligere ordning, hvorefter ægtefæller, der udtræder af en virksomhed, ikke havde ret til dagpenge, og at der som følge heraf måtte stilles krav om en sikker dokumentation for at anse ægtefællens beskæftigelse for ophørt. For en sådan restriktiv fortolkning af bestemmelsen talte desuden, at de øvrige i bestemmelsen opregnede dokumentationsformer netop havde en sådan bevismæssigt set sikker karakter. – Som sagen forelå oplyst, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at AMA ikke fandt det dokumenteret, at A's arbejdsfunktioner var ophørt før tidspunktet for det endelige salg af virksomheden.

(J. nr. 1991-995-022) ..... *R 92*

Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger fra statsløse palæstinensere fra Libanon.

(J. nr. 1991-788-613) *91.69*

Fortolkning af regel om befordringsgodtgørelse for gymnasieelever m.fl.

(J. nr. 1990-1240-710) *91.178; 92.482*

"Rimeligt" arbejdstilbud efter en konkret vurdering af modtagerens fysiske formåen.

(J. nr. 1990-1746-021) *90.40*

Hjemmel for påbud om opgravning af olietank.

(J. nr. 1990-626-11) *90.171*

Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne – konkurrerende årsager.

(J. nr. 1989-1608-031) *90.203; 92.475*

Kontanthjælp til udøvelse af samværsret med børn i udlandet.
(J. nr. 1989-699-052) *90.232*

Pensionsberegning ved afkald på retten til hensidden i uskiftet bo.
(J. nr. 1990-42-044) *90.256*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Udmåling af kontanthjælp på grundlag af fiktiv boligudgift.
(J. nr. 1990-130-052) ..... *R 90*

Dispensation fra registreringspligten.
(J. nr. 1988-1452-611) *89.68*

Fortolkning af dispensationsbeføjelse.
(J. nr. 1989-606-55) *89.109*

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

Bofællesskab ikke ægteskabslignende forhold i relation til børnetilskudsloven.
(J. nr. 1989-951-041) *89.165*

Bortfald af tilladelse til buskørsel.
(J. nr. 1989-202-511) *89.200*

Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.
(J. nr. 1988-1015-613) ..... *R 89*

12.3 Udfyldning
Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger fra statsløse palæstinensere fra Libanon.
(J. nr. 1991-788-613) *91.69*

Pålæg om speciallægeundersøgelse i forbindelse med arbejdsskadesag. Ikke begrundelsespligt.
(J. nr. 1989-1102-031) ..... *R 90*

Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.
(J. nr. 1989-632-63) *89.78*

12.4 Administrativ praksis
Fuldtidsarbejdstilbud til deltidsarbejdende fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse.

A, der var fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse, havde deltidsansættelse som hjælpepræst. Et arbejdstilbud, som A modtog fra arbejdsformidlingen (AF), og som A måtte påtage sig for at bevare dagpengeretten, var et fuldtidsarbejde, hvilket ville betyde, at A måtte opsige sin stilling som hjælpepræst. – Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) gav A afslag på en anmodning om dispensation fra de gældende regler, og Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede denne afgørelse. A henviste under sagen til tidligere praksis, hvor en deltidsansat havde fået et arbejdstilbud på deltid. Denne sag havde efter det oplyste fået Arbejdsministeriet til nøjere at overveje problemstillingen, hvorved resultatet blev en ændring af praksis.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af, at AMS ikke underkendte AF's arbejdstilbud til A om fuldtidsbeskæftigelse. Det forhold, at AM's retsopfattelse blev afklaret bl.a. i forbindelse med A's sag, og at AM i en tidligere konkret sag havde godkendt, at der blev givet arbejdstilbud på deltid, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat.
(J. nr. 1990-1181-022) ..... *R 92*

123.1 Inddragelse af kriterier
Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. – Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i ligningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrel-

se var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål. – A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik. – B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen.

(J. nr. 1990-1112-220) *92.222*

Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

A, der var visiteret til plejehjem i K kommune, fremsatte - to måneder efter at være blevet tilbudt og have afslået indflytning på plejehjem X – ønske om indflytning alligevel. K kommune afslog at imødekomme A's ønske, idet man fandt A's funktionsniveau for højt til at kunne berettige til en plejehjemsplads. Amtsankenævnet (AAN) afviste at behandle A's klage med henvisning til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse (DSA), som afviste at optage sagen til behandling som en principiel sag.

Ombudsmanden fandt, at K kommune i forhold til A traf en konkret afgørelse, hvori – blandt andre hensyn – hensynet til kommunens ressourcer indgik. Dette forhold fandtes ikke at kunne medføre, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau, og AAN's afvisning i henhold til bistandslovens § 15 fandtes uberettiget. – Ombudsmanden fandt, at DSA burde have optaget sagen til realitetsbehandling, idet bestemmelsen giver adgang til at behandle ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om amtsankenævnets kompetence. Ombudsmanden fandt, at den pågældende sag var egnet til at medvirke til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., og at den derfor var af principiel betydning.

(J. nr. 1990-1950-063) *92.264*

Arbejdsløshedsforsikrets ret til sygedagpenge i karantæneperiode. Oplysningsgrundlag.

A var på grund af samarbejdsvanskeligheder blevet opsagt fra et jobtilbud. A's arbejdsløshedskasse havde i den anledning ikendt A 5 ugers karantæne. A ville efter de foreliggende oplysninger miste sin ret til arbejdsløshedsdagpenge dagen efter, at karantænen ville ophøre. I uge før han skulle fratræde, udeblev A fra arbejdet og meddelte senere, at han var blevet syg. Amtsankenævnet stadfæstede et afslag fra K Kommune på udbetaling af sygedagpenge. – Nævnets afgørelse måtte forstås således, at nævnet anså A for afskåret fra sygedagpenge som følge af, at A ikke længere var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, samt under hensyn til, at A ikke havde godtgjort, at han ville have haft andre indtægter i perioden.

Ombudsmanden fandt ikke, at ankenævnet havde anlagt en sådan konkret vurdering, som efter arbejdsløshedsdagpengelovens § 1 på baggrund af lovens § 4 måtte kræves, men i stedet havde tillagt det udslaggivende betydning, at A var i karantæne samt ikke opfyldte betingelserne for at opnå arbejdsløshedsdagpenge. Set i sammenhæng med, at A opfyldte beskæftigelseskravet i § 4, måtte ombudsmanden konkludere, at amtsankenævnets afgørelse blev truffet på et for snævert oplysningsgrundlag. – Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at amtsankenævnet genoptog sagen og traf en ny afgørelse på grundlag af det anførte, hvilket nævnet tog til efterretning og hjemviste sagen til kommunen til fornyet behandling.

(J. nr. 1991-991-042) ..... *R 92*

Tv-spot i AIDS-kampagne i strid med tv-reklamereglernes sømmelighedskrav?

(J. nr. 1991-114-76) *91.120*

Kommunale tillidsrepræsentanters ytringsfrihed i forbindelse med privatiseringssag.

(J. nr. 1991-354-42) *91.189*

Uberettiget afskedigelse af kommunalansat langtidsledig. Manglende partshøring og misvisende begrundelse.

(J. nr. 1991-1733-42) *91.200*

Praksis vedrørende begyndelsestidspunktet for fastsættelse af børnebidrag.

(J. nr. 1991-891-62) ..... *R 91*

Afslag på 2.-instans bevilling i politisag. Begrundelse.

(J. nr. 1990-245-68) *90.119; 91.000*

Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"-køretøjer. Sagsoplysning.

(J. nr. 1989-989-21) *90.153; 92.471*

Manglende konkret afvejning ved dispensationsafgørelse, jf. ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 2.

(J. nr. 1990-602-222) *90.184*

Beregning af klagefrist samt efterbetaling af for meget bevilget friplads.

(J. nr. 1990-190-061) *90.212*

Afslag på køretilladelse på grund af tidligere økonomiske vanskeligheder.
(J. nr. 1990-236-511 og j. nr. 1990-744-511) *90.291*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Samværsrets betydning for inddragelse af eller afslag på opholdstilladelse.
(J. nr. 1988-1191-613) ..... *R 90*

Ny praksis om aftrapning af tidsubestemt underholdsbidrag.
(J. nr. 1990-491-62) ..... *R 90*

Afslag på kunstig insemination til lesbisk par.
(J. nr. 1990-663-43) ..... *R 90*

Fordeling af udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse af privat fællesvej.
(J. nr. 1990-984-510) ..... *R 90*

Dispensation fra registreringspligten.
(J. nr. 1988-1452-611) *89.68*

123.2 Skønsafvejningen

Alsidighedsforpligtelsen ved TV-udsendelse om EF-unionen.

A klagede over Danmarks Radios (DR's) programlægning frem til folkeafstemningen om EF-unionen d. 2. juni 1992. Baggrunden for klagen var, at langt den overvejende del af deltagerne i en række optaktsudsendelser, der indgik i den samlede programlægning, var kendt som tilhængere af EF-unionen, hvilket efter A's opfattelse indebar en tilsidesættelse af DR's alsidighedsforpligtelse. – Efter ombudsmandens opfattelse måtte den alsidighedsforpligtelse, der i medfør af radiolovens § 6, stk. 1, gælder for DR's programvirksomhed, indebære, at der tilstræbtes en nogenlunde ligevægt af synspunkter for og imod forslaget om tiltrædelse af EF-unionen – også i optaktsudsendelserne taget for sig. Der kunne efter ombudsmandens opfattelse rejses tvivl om, hvorvidt optaktsudsendelserne opfyldte alsidighedskravet. – DR fremhævede, at udsendelsernes sigte var oplysning om traktatens indhold og dermed det forslag, der var lagt ud til folkeafstemning. Det faglige journalistiske skøn, der lå til grund for DR's vurdering af, at den valgte form tilgodeså oplysningsformålet bedst muligt, havde ombudsmanden ingen forudsætninger for at kritisere.

Ombudsmanden fandt, at alsidighedshensynet i nogen måde var blevet underordnet oplysningsformålet. Hensynet til varetagelse af oplysningsformålet og hensynet til alsidighedsforpligtelsen måtte anses for at være generelt ligeværdige. I tilfælde af en konflikt mellem de to hensyn måtte der nødvendigvis ske en afvejning. En sådan afvejning tilkommer det normalt ikke ombudsmanden at kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Ombudsmanden fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere DR's programlægning.

(J. nr. 1992-808-522) *92.199*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.

(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidler-

tid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget.
(J. nr. 1991-957-70) *92.312*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.
(J. nr. 1988-1353-69) *89.75; 90.529*

Vurdering af, om påbegyndt tandbehandling er velbegrundet.
(J. nr. 1989-247-055) ..... *R 89*

123.3 Proportionalitetsprincippet
Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. – Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Kommunale tillidsrepræsentanters ytringsfrihed i forbindelse med privatiseringssag.
(J. nr. 1991-354-42) *91.189*

Uberettiget afskedigelse af kommunalansat langtidsledig. Manglende partshøring og misvisende begrundelse.
(J. nr. 1991-1733-42) *91.200*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

Bortfald af tilladelse til buskørsel.
(J. nr. 1989-202-511) *89.200*

123.4 Vilkår, procedurefordrejning m.v.
Bortfald af tilladelse til buskørsel.
(J. nr. 1989-202-511) *89.200*

13.1 Rekurs
Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. – Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning. – Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. – Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid.
(J. nr. 1992-163-649) *92.152*

Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

A, der var visiteret til plejehjem i K kommune, fremsatte - to måneder efter at være blevet tilbudt og have afslået indflytning på plejehjem X – ønske om indflytning alligevel. K kommune afslog at imødekomme A's ønske, idet man fandt A's funktionsniveau for højt til at kunne berettige til en plejehjemsplads. Amtsankenævnet (AAN) afviste at behandle A's klage med henvisning til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse (DSA), som afviste at optage sagen til behandling som en principiel sag.

Ombudsmanden fandt, at K kommune i forhold til A traf en konkret afgørelse, hvori – blandt andre hensyn – hensynet til kommunens ressourcer indgik. Dette forhold fandtes ikke at kunne medføre, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau, og AAN's afvisning i henhold til bistandslovens § 15 fandtes uberettiget. – Ombudsmanden fandt, at DSA burde have optaget sagen til realitetsbehandling, idet bestemmelsen giver adgang til at behandle ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om amtsankenævnets kompetence. Ombudsmanden fandt, at den pågældende sag var egnet til at medvirke til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., og at den derfor var af principiel betydning.
(J. nr. 1990-1950-063) *92.264*

Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Det Sociale Ankenævn (SAN) afviste under henvisning til overskridelse af klagefristen A's klage over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. – Den afgørelse om tilbagebetalingspligt, som K havde truffet, havde form af en ensidig erklæring fra A til K, hvorefter A var bekendt med tilbagebetalingspligten. Erklæringen var således alene underskrevet af A. Erklæringen indeholdt en henvisning til den nævnte bestemmelse i bistandsloven, men det fremgik ikke, hvilke omstændigheder K ved afgørelsen havde lagt vægt på. – I en udtalelse til ombudsmanden anførte SAN, at man ved afvisningen af klagen havde lagt til grund, at K mundtligt havde orienteret A om begrundelsen for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke efter forvaltningsrettens almindelige regler er krav om, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 meddeles skriftligt. Det må imidlertid anses for god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren. – K's afgørelse måtte i øvrigt anses for skriftlig. De indholdsmæssige krav til begrundelsen var ikke opfyldt, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det var uden betydning, at K mundtligt havde meddelt A en begrundelse for afgørelsen. – Som følge heraf henstillede ombudsmanden til SAN at overveje, om der var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen.
(J. nr. 1991-1126-051) *92.267*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bi-

standslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.
(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Delegation til andet ministerområde uden særlig hjemmel. Prøvelsesbegrænsning i rekursinstans.

A klagede over, at en afgørelse, truffet af Arbejdsskadestyrelsen (ASK) vedrørende erstatning for skade i forbindelse med afgivelse af blod som bloddonor, ikke kunne påklages i sin fulde udstrækning til Sundhedsministeriet (SUM) eller til Den Sociale Ankestyrelse (DSA). – Det retlige grundlag for afgørelser om erstatning for bloddonorskader var indeholdt i en tekstanmærkning til de årlige finanslove. Kompetencen var herved henlagt til SUM. SUM havde efter aftale med Socialministeriet (SM) delegeret kompetencen til ASK – der hørte under SM's departement – således at SUM skulle varetage overordnelsesbeføjelserne. Ombudsmanden fandt delegationen lovlig, uanset at retsgrundlaget ikke indeholdt bestemmelser om delegationen, da ASK var i besiddelse af den ekspertise, som sager om bloddonorerstatninger forudsætter, og da ASK normalt står i underordnelsesforhold til et departement. – Ombudsmanden fandt det ej heller kritisabelt, at ASK's afgørelse ikke kunne påklages i fuldt omfang til en højere administrativ instans, idet SUM ikke var i besiddelse af den fornødne lægelig sagkundskab og derfor var afskåret fra at efterprøve ASK's lægelige vurdering, der lå til grund for fastlæggelsen af méngraden. – Ombudsmanden lagde herved vægt på, *at* adgangen til påklage ikke var reguleret i tekstanmærkningerne, *at* det var forudsat, at afgørelserne om erstatning til bloddonorer alene blev behandlet af én administrativ instans, og *at* ASK var i besiddelse af fornøden ekspertise til at træffe afgørelse om erstatning.
(J. nr. 1990-1627-09) *92.292*

Børnebidrag ændret med tilbagevirkende kraft grundet åbenbart urigtig førsteinstansafgørelse.
(J. nr. 1990-875-62) *91.60*

Partsrepræsentation. Klagefristens begyndelsestidspunkt.
(J. nr. 1991-1603-049) *91.161*

Konkurrenceankenævnets opkrævning af gebyr ved klage over afslag på aktindsigt.
(J. nr. 1990-1535-39) *90.86*

Planstyrelsens behandling af retligt spørgsmål.
(J. nr. 1990-1617-142) *90.177; 91.298*

Beregning af klagefrist samt efterbetaling af for meget bevilget friplads.
(J. nr. 1990-190-061) *90.212*

Lovhjemmel for kommunernes klageadgang i sociale sager.
(J. nr. 1990-865-059) *90.222*

Hjemmelsgrundlag for begrænsning af rekursinstansers prøvelse af sociale afgørelser.
(J. nr. 1990-1458-059) *90.236*

Lån anset som indtægt ved beregning af daginstitutionsbetaling.
(J. nr. 1989-2020-061) *90.237; 92.476*

Klageveje i pensionssager.
(J. nr. 1989-545-43) *90.246; 92.477*

Ingen almindelig frist for udnyttelse af rekursmulighed.
(J. nr. 1990-230-053) *90.250*

Suspension af klagefrist ved anmodning om begrundelse af mundtlig afgørelse.
(J. nr. 1989-1347-050) *90.251; 92.479*

Praksisændring efter underkendelse af arbejdsgiveres klageret i arbejdsskadesager.
(J. nr. 1990-1227-031) *90.266*

Rekursadgang ved afslag på godkendelse som taksameterkontrollant.
(J. nr. 1990-361-519) *90.284*

Klagevejledning. Fortolkning af bekendtgørelse om begrænsning af klageadgang efter vejlovgivningen.
(J. nr. 1990-1028-510) ..... *R 90*

Efterfølgende udarbejdelse af socialrapport til brug for adoptionsformidling.
(J. nr. 1989-506-64) *89.72*

Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.
(J. nr. 1989-1087-11) *89.141; 90.529*

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejds-

skadestyrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.
(J. nr. 1989-230-030) *89.152*

Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.
(J. nr. 1988-1025-056) *89.159; 90.530*

Suspension af klagefrist.
(J. nr. 1989-368-051) *89.171*

Klageadgang vedrørende "retlige spørgsmål". Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.
(J. nr. 1989-1074-142) ..... *R 89*

Dispensation fra overskridelse af klagefrist på grund af manglende klagevejledning.
(J. nr. 1989-1410-050) ..... *R 89*

13.2 Specielt tilsyn; se også Forvaltningsret 3.5
Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

Berostillelse af klagesager under henvisning til retssag om samme spørgsmål.
(J. nr. 1990-1348-16) ..... *R 90*

Puljeordninger under bistandsloven. Forholdet til forvaltningsloven og offentlighedsloven.
(J. nr. 1990-1862-061) ..... *R 90*

Annullering af karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk.
(J. nr. 1989-997-710) *89.213*

13.3 Remonstration og tilbagekaldelse
Bindende forhåndsbesked i feriepengesag? Notatpligt. Utilstrækkelig begrundelse.

A anmodede efter ferieårets udløb om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling kontaktede A telefonisk Direktoratet for Arbejdstilsynet (AT). A mente, at AT under denne samtale meddelte hende en bindende afgørelse. Der blev ikke taget notat om samtalen i AT, der på den anden side heller ikke senere bestred, at der var givet en "positiv tilkendegivelse". A modtog senere skriftligt afslag, som Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede.

Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at direktoratet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold. Ombudsmanden kritiserede derfor, at AT ikke havde taget notat om samtalen, og at AM ikke påtalte fejlen. Ombudsmanden lagde A's version om hændelsesforløbet til grund, men mente alligevel ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at myndighederne ikke anså den omhandlede forhåndsbesked for bindende, og at der således ikke – som hævdet af A – var tale om tilbageholdelse af en begunstigende forvaltningsakt. – Ombudsmanden kritiserede, at AT og AM ikke havde meddelt A en fyldestgørende begrundelse.
(J. nr. 1990-1647-01) *92.40*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontanthjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255).

Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.
(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Tilbagebetaling af boligsikring. Ukendskab til reglerne om beregningsgrundlaget.
(J. nr. 1991-742-17) *91.166*

Praksisændring efter underkendelse af arbejdsgiveres klageret i arbejdsskadesager.
(J. nr. 1990-1227-031) *90.266*

Betydningen af retsforlig for afgørelse om slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig.
(J. nr. 1989-1592-024) *89.34*

Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion.
(J. nr. 1989-1042-57) *89.122*

Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.
(J. nr. 1988-364-11) *89.130*

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt ... *89.241*

1.4 Ombudsmandsprøvelse
Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning.

En erhvervsdrivende fond A klagede til ombudsmanden over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS) som fondsmyndighed havde pålagt A at stille en bankgaranti på 2,4 mio. kr. i anledning af et af A oparbejdet underskud.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS ikke havde besvaret en forespørgsel fra A om, med hvilken hjemmel ESS havde stillet krav om garantistillelse. I sit svar til ombudsmanden henviste ESS som hjemmel til Lov om erhvervsdrivende fonde § 42. Ombudsmanden fandt ikke, at denne bestemmelse gav sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tog sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da A selv hæftede for den stillede bankgaranti, måtte garantien antages alene at sikre A's kreditorer og ikke dens formue. Ombudsmanden fandt på det grundlag ikke, at den afleverede garanti kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål, hvorfor ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS havde pålagt A at stille den omhandlede garanti. – Ombudsmanden kritiserede endvidere ESS for fejlagtigt at have meddelt A, at en klage til ombudsmanden i henhold til Lov om erhvervsdrivende fonde ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelsen om opsættende virkning beroede i det hele på ESS's eget skøn. Afslutningsvis bad Ombudsmanden ESS tage stilling til, hvorvidt der i den foreliggende sag var grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for A's tab i forbindelse med den afkrævede garantistillelse.
(J. nr. 1992-175-319) *92.104*

Samværsret ændret kort før første samvær. Kort frist for partshøring.

A's tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet (CD) over, at S Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå i X-by (der er beliggende i den anden ende af landet), hvor B boede sammen med børnene. I anledning af klagen iværksatte CD 4 dage før samværet partshøring af A; svarfristen blev fastsat til dagen før samværet. Efter at A telefonisk havde meddelt CD, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, ophævede CD A's samværsret dagen før, samværet skulle have fundet sted. CD's skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til S, mens B's advokat modtog skrivelsen med telefax. Ved advokatens og S's foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften. – CD havde haft mulighed for at iværksætte partshøringen af A allerede 8 dage før sket.

Ombudsmanden anså det derfor for beklageligt, at partshøringsfristen var blevet fastsat til kun tre dage. Ombudsmanden anså det endvidere for meget beklageligt, at CD - som det efter de da foreliggende oplysninger måtte lægges til grund – ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen. – CD oplyste efterfølgende, at CD telefonisk havde orienteret A om afgørelsen samme dag, den blev truffet; oplysningen herom var ved en fejl ikke tilgået ombudsmanden tidligere. Den del af udtalelsen, der vedrørte afgørelsens meddelelse til A, var herefter bortfaldet. Ombudsmanden anså det imidlertid for særdeles uheldigt, at CD først efterfølgende havde meddelt ham de pågældende oplysninger.
(J. nr. 1992-1906-654) *92.187*

Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i lig-

ningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål. - A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik. – B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen.

(J. nr. 1990-1112-220) *92.222*

Kommunes krænkelse af partsrepræsentationsprincippet under sag om mulig tvangsfjernelse/politianmeldelse.

Socialforvaltningen i K kommune blev af en børnehave underrettet om, at der var mistanke om, at et 4-årigt barn B af ægteparret M og H blev misbrugt seksuelt. Underretningen blev givet gennem kommunens pædagogiske konsulent og en psykolog, ligeledes ansat i kommunen. Under en efterfølgende undersøgelse, der skulle afklare denne mistanke, udarbejdede børnehaven et materiale vedrørende mistanken, baseret på observationer af B og samtaler med B. Omkring 5 uger efter underretningen til kommunen havde dennes sagsbehandlere – to psykologer og en socialrådgiver – den første samtale med M og H, som først på mødet blev gjort bekendt med mistanken og undersøgelsen. I forbindelse med mødets afslutning, hvor M og H indvilligede i at medvirke ved yderligere 5 møder, fik de en skriftlig tilbagemelding, som bl.a. indeholdt en opfordring om "ikke at tale med andre, om det I har læst og talt om i dag". Opfordringen blev underskrevet af de to psykologer.

Ombudsmanden fandt, at forældrene under de givne omstændigheder med rette havde opfattet denne opfordring som et forbud mod at kontakte udenforstående. Samtidig fandt ombudsmanden, at M og H – set i lyset af, at mødet var indledningen til en videre undersøgelse af, om der var begået incest – kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre. På denne baggrund fandt ombudsmanden, at kommunens tilkendegivelse krænkede princippet i forvaltningslovens § 8, hvorefter en part har ret til på ethvert tidspunkt af en sag at lade sig bistå af andre. Under henvisning til at ombudsmandens undersøgelse havde vist, at der var begået fejl af større betydning, underrettede ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, socialministeren og den pågældende kommunalbestyrelse om sagen.

(J. nr. 1991-229-060) *92.347*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte.
(J. nr. 1990-1049-57) *90.164*

Professors inhabilitet som medlem af et bedømmelsesudvalg.
(J. nr. 1989-428-711) ..... *R 90*

Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring.
(J. nr. 1989-1291-54) *89.112*

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.
(J. nr. 1989-1589-022) ..... *R 89*

2. Enkelte forvaltningsområder

2.2 Personaleadministration; se også Ansættelses- og arbejdsret

Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at* afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom

der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.

(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidlertid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget.

(J. nr. 1991-957-70) *92.312*

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
(J. nr. 1989-842-72) *89.100*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).
(J. nr. 1989-204-70) *89.220*

Godtgørelse for merarbejde.
(J. nr. 1988-834-40) ..... *R 89*

Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.
(J. nr. 1989-295-42) ..... *R 89*

2.3 Undervisning og forskning (herunder skoler)

Manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling.

Århus Universitet nedsatte et bedømmelsesudvalg til vurdering af ansøgere til besættelse af docentstillinger, uden at der reelt blev givet ansøgerne mulighed for forinden at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning. Bedømmelsesudvalget afgav en indstilling til fakultetsrådet, uden at der forinden var blevet givet ansøgerne en frist til at fremsætte bemærkninger til indstillingen. Udvalget gjorde i indstillingen rede for, hvilke kriterier der var blevet tillagt vægt ved udvælgelsen af de indstillede ansøgere. Indstillingen indeholdt imidlertid ikke en særskilt bedømmelse af de enkelte ansøgere.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om der var givet ansøgerne en passende frist til at fremkomme med indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og udvalgets indstilling til docentstillingerne. Ombudsmanden udtalte endvidere, at indstillingen burde have indeholdt en nærmere begrundelse for, at andre ansøgere blev foretrukket frem for én ansøger (A), der i øvrigt var fundet kvalificeret. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at sagen om eventuel tildeling af docenttillæg til A blev genoptaget.

(J. nr. 1991-957-70) *92.312*

Censorbeskikkelse til skriftlig handelsskoleeksamen ikke sket efter gældende regler.

A klagede for 10 elever ved en handelsskole over, at Undervisningsministeriet ikke havde fundet grundlag for at bestemme, at der skulle foretages en omprøve eller omcensur af en skriftlig eksamen, der var afholdt på handelsskolen i juni måned 1991. Eksamensbesvarelserne var blevet bedømt af fagets lærer og en af Undervisningsministeriet beskikket censor i fællesskab, selv om det fremgik af den dagældende bekendtgørelse, at eksamensbesvarelserne skulle bedømmes af to eksterne censorer, beskikket af Undervisningsministeriet.

Ombudsmanden udtalte, at han fandt det meget beklageligt, at Undervisningsministeriet ved en fejl overså en ny bekendtgørelse og beskikkede censorer efter de hidtil gældende regler, d.v.s. én censor til den skriftlige eksamen. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at foranledige, at handelsskolen foretog en ny bedømmelse af A's og de øvrige klageres eksamensbesvarelser, hvor reglerne om to eksterne censorer blev iagttaget.

(J. nr. 1992-640-719) *92.325*

Ophør af godkendelse af læreruddannelse ved ændring af seminariestøttelov.

Et seminarium (A) klagede over, at Undervisningsministeriet (UVM) efter en forespørgsel fra A havde meddelt, at ophør af statsstøtte til A i forbindelse med

en lovændring herom medførte, at godkendelse af, at A's læreruddannelse umiddelbart gav adgang til at søge ansættelse i folkeskolen, ophørte samtidig med statsstøtten.

Ombudsmanden udtalte, at det var af afgørende betydning for vurderingen af spørgsmålet, at den støtteordning, der i sin tid blev indført, var et led i en ordning, hvorefter A blev inddraget i den samlede seminariekapacitet. – Formålet med den tidligere lov var dels at godkende læreruddannelsen ved A, dels at skabe hjemmel for statsstøtte. I ændringsloven blev alene de dele af den tidligere lov, der vedrørte A, ændret. Dette forhold, sammenholdt med bemærkningerne til lovændringen, talte efter ombudsmandens mening for, at ændringen ikke alene havde til formål at bringe statsstøtten til ophør, men samtidig at bringe retsgrundlaget for godkendelsen til A's læreruddannelse til ophør. – Ombudsmanden kunne på denne baggrund ikke kritisere UVM's opfattelse.
(J. nr. 1990-1316-710) ..... *R 92*

Permutation af vilkår for overdragelse af skole til kommune.
(J. nr. 1991-850-619) *91.98*

Fortolkning af regel om befordringsgodtgørelse for gymnasieelever m.fl.
(J. nr. 1990-1240-710) *91.178; 92.482*

Andet beregningsgrundlag end indkomstgrundlaget ved elevstøtte. Begrundelse og klagevejledning.
(J. nr. 1991-1074-713) ..... *R 91*

Professors inhabilitet som medlem af et bedømmelsesudvalg.
(J. nr. 1989-428-711) ..... *R 90*

Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.
(J. nr. 1989-808-717) *89.209; 90.531*

Annullering af karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk.
(J. nr. 1989-997-710) *89.213*

Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.
(J. nr. 1989-455-712) *89.216*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).
(J. nr. 1989-204-70) *89.220*

Sagsbehandling i forbindelse med besættelse af et professorat.
(J. nr. 1989-1225-70) ..... *R 89*

2.4 Sundhedsvæsen, læger og sygehuse

Patientklagenævnets kritik af sundhedspersoner efter udløb af strafferetlig forældelsesfrist.

A klagede over en udtalelse fremsat af Sundhedsministeriet vedrørende Sundhedsvæsenets Patientklagenævns (PKN's) adkomst til at udtale kritik af sundhedspersoner i sager, hvor den strafferetlige forældelsesfrist er indtrådt. – Ombudsmanden redegjorde for den 2-årige strafferetlige forældelsesfrist, som er gældende ved overtrædelse af lægeloven, når der ikke er hjemlet højere straf end 1 års fængsel eller bøde. Ombudsmanden redegjorde dernæst for PKN's beføjelser til at udtale kritik i henhold til centralstyrelsesloven. – Ved sin behandling af sagen inddrog ombudsmanden bl.a. hensynet til borgernes retssikkerhed, til PKN's funktion som disciplinærmyndighed og til den sundhedsperson, der er rejst kritik af, samt den omstændighed, at klagefristen til PKN (2 år) først regnes fra det tidspunkt, hvor klageren får viden om det forhold, der klages over.

Ombudsmanden udtalte herefter, at det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, ikke i sig selv afskærer PKN's adgang til at behandle sagen og tilkendegive nævnets opfattelse, herunder eventuelt udtale kritik af den pågældendes adfærd. - Ombudsmanden foretog ikke videre i anledning af A's klage.
(J. nr. 1991-483-43) *92.288*

Læges partsstilling i patientklagenævnssag. Sager om strafferetlig forfølgning.

A, der var læge, klagede over manglende underretning, partshøring og aktindsigt i forbindelse med en sag i Patientklagenævnet (PKN). – PKN havde på baggrund af en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen (SUS) anmodet politiet om at rejse tiltale mod A for overtrædelse af bestemmelser i lægeloven. PKN oplyste over for A, at sagen på det tidspunkt, hvor SUS indstillede til PKN, at der blev rejst tiltale, ansås for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, angående sager om strafferetlig forfølgning, hvorfor PKN nægtede A aktindsigt og undlod partshøring under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at PKN ikke havde underrettet A om sagens indbringelse for nævnet samt foretaget partshøring med hensyn til SUS's udtalelse, inden PKN traf beslutning. – Endvidere fremkom ombudsmanden med bemærkninger om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til PKN's beslutning om at anmode om tiltalerejsning.
(J. nr. 1992-920-420) *92.296*

Aktindsigt i embedslæges redegørelse vedrørende fødsel i arrest.

A anmodede om aktindsigt i en embedslæges redegørelse vedrørende en fødsel i et arresthus, men fik afslag fra embedslægen og Sundhedsministeriet (SUM) under henvisning til offentlighedslovens § 12,

stk. 1, nr.1, om enkeltpersoners private forhold. I en udtalelse til ombudsmanden henviste SUM endvidere til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, angående sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, eller denne bestemmelses analogi. – Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at SUM havde afslået at give aktindsigt i redegørelsens resume over sagens faktiske omstændigheder, idet oplysningerne om kvindens forhold fandtes omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at SUM kunne meddele afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3, i konklusionen med en kritisk bedømmelse af en vagtlæges og en jordemoders indsats, idet sundhedsvæsenets tilsynsmyndigheder ikke har adgang til at rejse sag om disciplinær forfølgning over for de omhandlede medicinalpersoner.

Ombudsmanden henstillede til SUM at meddele aktindsigt i redegørelsens konklusion. – SUM underrettede senere ombudsmanden om, at ministeriet havde meddelt A aktindsigt i redegørelsens konklusion.

(J. nr. 1992-664-401) *92.301*

Disciplinær påtale efter frifindende dom vedrørende overtrædelse af sygeplejerskeloven.

(J. nr. 1990-685-43) *90.279*

Besøg på Psykiatrisk Hospital i Risskov.

(J. nr. 1990-1124-618) *90.318*

Afslag på kunstig insemination til lesbisk par.

(J. nr. 1990-663-43) ..... *R 90*

Den 2-årige forældelsesfrist for indgivelse af klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

(J. nr. 1989-1048-43) *89.184*

Partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til brug for patientklagenævnet.

(J. nr. 1989-88-43) *89.188*

Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid (2 1/4 år) i en klagesag.

(J. nr. 1989-1675-43) *89.192*

Besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.

(J. nr. 1988-1729-618) *89.224*

Besøg på Sankt Hans Hospital.

(J. nr. 1989-1454-618) *89.234*

2511.1 Pengeydelser

Form- og begrundelseskrav ved afgørelser om tilbagebetaling af kontanthjælp.

Det Sociale Ankenævn (SAN) afviste under henvisning til overskridelse af klagefristen A's klage over, at K Kommune havde bestemt, at A's bistandshjælp var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. – Den afgørelse om tilbagebetalingspligt, som K havde truffet, havde form af en ensidig erklæring fra A til K, hvorefter A var bekendt med tilbagebetalingspligten. Erklæringen var således alene underskrevet af A. Erklæringen indeholdt en henvisning til den nævnte bestemmelse i bistandsloven, men det fremgik ikke, hvilke omstændigheder K ved afgørelsen havde lagt vægt på. – I en udtalelse til ombudsmanden anførte SAN, at man ved afvisningen af klagen havde lagt til grund, at K mundtligt havde orienteret A om begrundelsen for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke efter forvaltningsrettens almindelige regler er krav om, at afgørelser om tilbagebetalingspligt efter bistandslovens § 26 meddeles skriftligt. Det må imidlertid anses for god forvaltningsskik, at en sådan afgørelse meddeles i form af en skrivelse, der underskrives af myndigheden og stiles til støttemodtageren. – K's afgørelse måtte i øvrigt anses for skriftlig. De indholdsmæssige krav til begrundelsen var ikke opfyldt, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det var uden betydning, at K mundtligt havde meddelt A en begrundelse for afgørelsen. – Som følge heraf henstillede ombudsmanden til SAN at overveje, om der var grundlag for at bortse fra fristoverskridelsen.

(J. nr. 1991-1126-051) *92.267*

Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem.

Under besøg på et psykiatrisk hospital blev ombudsmanden opmærksom på, at handicappede pensionister, der er optaget på plejehjem, ikke er stillet lige med hensyn til lommepengebeløb. Forskellene beror på, om det drejer sig om fysisk eller psykisk handicappede pensionister.

Ombudsmanden fandt, at der i bistandslovens § 84, stk. 1, er den fornødne hjemmel til en vis forskelsbehandling af fysisk og psykisk handicappede pensionister på *primærkommunale* plejehjem, mens den praktiserede forskelsbehandling for så vidt angår fysisk og psykisk handicappede pensionister optaget på *amtskommunale* plejehjem (såkaldte "§ 112, stk. 1-plejehjem") alene støttes på forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. – Ombudsmanden fandt det utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke har et sikkert retligt grundlag og henstillede til Socialministeriet ved først givne lejlighed at tage skridt til en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

(J. nr. 1991-1154-041) *92.272*

Rekursmyndigheders prøvelse af afgørelser efter bistandslovens § 26. Form- og begrundelseskrav.

A's ægtefælle B fik udbetalt ca. 10.000 kr. fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). K Kommune, der siden 1986 med afbrydelser havde udbetalt kontant-

hjælp til A og B, meddelte, at beløbet måtte anses for indtægt, jf. bistandslovens § 38. Da A og B efter K's opfattelse havde anvendt det omhandlede beløb uforsvarligt, blev kontanthjælpen for den periode, hvor A og B ellers skulle have levet heraf, udbetalt med tilbagebetalingspligt, jf. bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. K's afgørelse blev alene meddelt mundtligt. A påklagede afgørelsen til det sociale ankenævn (SAN), der mente, at beløbet skulle anses for formue, jf. bistandslovens § 39. SAN stadfæstede i øvrigt K's afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at der ikke mellem K og SAN var enighed om, hvorvidt beløbet skulle henføres under bistandslovens §§ 38 eller 39, ikke i sig selv medførte, at SAN var uberettiget til at stadfæste K's afgørelse (jf. FOB 1981, s. 255). Der var ikke grundlag for at kritisere SAN's retsopfattelse, hvorefter beløbet skulle henføres under bistandslovens § 39. – SAN's begrundelse for, at der ikke i medfør af bistandslovens § 39, stk. 1, 2. pkt., kunne bortses fra en del af beløbet, der var anvendt til familiens flytning, var utilstrækkelig, jf. forvaltningslovens § 24. Det samme gjaldt SAN's begrundelse for, at familiens forbrug af beløbet skulle anses for uforsvarligt i relation til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 1. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at det fulgte af god forvaltningsskik, at K's afgørelse burde have været meddelt skriftligt. – Ombudsmanden fandt ikke, at SAN kunne afvise at genoptage sagen under henvisning til, at sagen oprindelig var afgjort af det nu nedlagte amtsankenævn.

(J. nr. 1991-1463-051) *92.276*

Fortolkning af regel om kontanthjælp til dækning af boligudgift.

Den Sociale Ankestyrelse (DSA) havde på ombudsmandens foranledning optaget en sag om beregning af boligtillæg i henhold til bistandslovens § 37, stk. 3, til principiel behandling. Efter bestemmelsens 6. pkt. kan der "ikke ydes hjælp til den del af boligudgiften, der er påtaget med henblik på at få den dækket af kontanthjælp". Ved afgørelsen fandt DSA, at bestemmelsen ud over forsætlige forhold også omfatter tilfælde, hvor ansøgeren burde kunne indse, at boligudgiften skal afholdes af kontanthjælp. – I en sag, som ombudsmanden tog op af egen drift, udtalte ombudsmanden, at han ikke kunne tilslutte sig DSA's retsopfattelse, hvorefter bestemmelsen ud over forsætlige forhold tillige omfatter visse former for uagtsomme forhold. Ombudsmanden henstillede til Socialministeriet (SM) at tage skridt til at søge lovbestemmelsen præciseret, såfremt SM ønskede at fastholde den af SM anførte retsopfattelse. – SM tilkendegav, at SM ikke fandt anledning til at søge formuleringen af bestemmelsen ændret.

Ombudsmanden fastholdt sin retsopfattelse og gjorde Folketingets Retsudvalg bekendt med sagen.

(J. nr. 1992-221-050) *92.282*

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Kontanthjælp til udøvelse af samværsret med børn i udlandet.

(J. nr. 1989-699-052) *90.232*

Kontanthjælp med tilbagevirkende kraft ved vejledningsfejl.

(J. nr. 1989-1980-052) *90.270*

Udmåling af kontanthjælp på grundlag af fiktiv boligudgift.

(J. nr. 1990-130-052) ..... *R 90*

Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.

(J. nr. 1988-1025-056) *89.159; 90.530*

Vurdering af, om påbegyndt tandbehandling er velbegrundet.

(J. nr. 1989-247-055) ..... *R 89*

2511.2 Hjælpemidler

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

2511.3 Tjenesteydelser

Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

2512.1 Visitation

Udtrykket "fastlæggelse af det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1.

A, der var visiteret til plejehjem i K kommune, fremsatte - to måneder efter at være blevet tilbudt og have afslået indflytning på plejehjem X – ønske om indflytning alligevel. K kommune afslog at imødekomme A's ønske, idet man fandt A's funktionsniveau for højt til at kunne berettige til en plejehjemsplads. Amtsankenævnet (AAN) afviste at behandle A's klage med henvisning til, at afgørelsen vedrørte kommunens generelle serviceniveau. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse (DSA), som afviste at optage sagen til behandling som en principiel sag.

Ombudsmanden fandt, at K kommune i forhold til A traf en konkret afgørelse, hvori – blandt andre hensyn – hensynet til kommunens ressourcer indgik. Dette forhold fandtes ikke at kunne medføre, at sagen som helhed drejede sig om det generelle serviceniveau, og AAN's afvisning i henhold til bistandslovens § 15 fandtes uberettiget. – Ombudsmanden fandt, at DSA burde have optaget sagen til realitetsbehandling, idet bestemmelsen giver adgang til at behandle ikke alene realitetsafgørelser, men også afgørelser om amtsankenævnets kompetence. Ombudsmanden fandt, at den pågældende sag var egnet til at

medvirke til en afgrænsning af udtrykket "det generelle serviceniveau" i bistandslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., og at den derfor var af principiel betydning.
(J. nr. 1990-1950-063) *92.264*

2512.9 Andre spørgsmål
Forskellige lommepengebeløb til fysisk og psykisk handicappede pensionister på plejehjem.

Under besøg på et psykiatrisk hospital blev ombudsmanden opmærksom på, at handicappede pensionister, der er optaget på plejehjem, ikke er stillet lige med hensyn til lommepengebeløb. Forskellene beror på, om det drejer sig om fysisk eller psykisk handicappede pensionister.

Ombudsmanden fandt, at der i bistandslovens § 84, stk. 1, er den fornødne hjemmel til en vis forskelsbehandling af fysisk og psykisk handicappede pensionister på *primærkommunale* plejehjem, mens den praktiserede forskelsbehandling for så vidt angår fysisk og psykisk handicappede pensionister optaget på *amtskommunale* plejehjem (såkaldte "§ 112, stk. 1-plejehjem") alene støttes på forarbejderne til den tidligere lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. – Ombudsmanden fandt det utilfredsstillende, at den praktiserede forskelsbehandling ikke har et sikkert retligt grundlag og henstillede til Socialministeriet ved først givne lejlighed at tage skridt til en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.
(J. nr. 1991-1154-041) *92.272*

Forældres betaling for barns ophold i fængslingssurrogat i social institution.
(J. nr. 1990-642-064) *91.159; 92.482*

Begrænsninger i tvangsfjernet barns adgang til fortrolige telefonsamtaler med moderen.
(J. nr. 1989-579-062) *90.227; 91.299*

Lån anset som indtægt ved beregning af daginstitutionsbetaling.
(J. nr. 1989-2020-061) *90.237; 92.476*

Puljeordninger under bistandsloven. Forholdet til forvaltningsloven og offentlighedsloven.
(J. nr. 1990-1862-061) ..... *R 90*

2513.1 Godkendelser
Moder part i sag om godkendelse af plejefamilie. Aktindsigt. Begrundelse.

I en konkret sag opstod der spørgsmål om, hvorvidt en mor A til et barn B, der gennem nogle år havde været anbragt uden for hjemmet, var part i K Kommunes sag vedrørende godkendelse af nye plejeforældre for B. K's sag var rejst med henblik på udstedelse af plejetilladelse til B's farmor C. – Plejetilladelser efter bistandslovens § 66 udstedes formelt ikke med henblik på anbringelse af et bestemt barn hos plejefamilien; de er af generel karakter og giver alene tilladelse til at modtage et bestemt antal børn eller unge i familiepleje. Ofte vil det derfor ikke være muligt at identificere personer (udover den, der søger plejetilladelsen), der kan have partsstatus i tilladelsessagen. - I den foreliggende sag måtte det imidlertid på forhånd anses for sandsynligt, at en udstedelse af plejetilladelse til C ville medføre, at B blev anbragt dér. Hertil kom, at A under hele sagen havde ydet en væsentlig og aktiv indsats for at supplere det faktiske grundlag, som K skulle træffe afgørelse på. Under disse omstændigheder – og da forældremyndighedens indehaver i almindelighed må siges at have en meget væsentlig interesse i, hos hvilken familie et barn opholder sig – antog ombudsmanden, at A burde have været anset for part i sagen. Også en mere formålsbestemt forståelse af forvaltningslovens partsbegreb talte for dette resultat. Det kunne i den forbindelse ikke tillægges afgørende betydning, at A's interesse i sagens udfald næppe kunne karakteriseres som retlig i streng forstand.

Ombudsmanden kritiserede K's begrundelse i forbindelse med aktindsigtsafgørelsen, og at K ikke havde vurderet A's anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.
(J. nr. 1992-1664-001) *92.352*

2513.3 Tvangsindgreb
Begrænsninger i tvangsfjernet barns adgang til fortrolige telefonsamtaler med moderen.
(J. nr. 1989-579-062) *90.227; 91.299*

Forældres retsstilling under barnets tvangsanbringelse.
(J. nr. 1989-1518-062) *90.253; 92.479*

Partshøring i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn.
(J. nr. 1990-1150-062) *90.260; 92.479*

2513.9 Andre spørgsmål
Frivillig døgninstitutionsanbringelse. Underretning af faderen. Partsstatus. Aktindsigt. Det sociale sektortilsyn.

A klagede over K Kommunes behandling af ham i forbindelse med, at kommunen ydede støtte til, at hans daværende hustru B tog ophold på døgninstitutionen D sammen med parrets yngste søn C.

Ombudsmanden fandt, at kommunen burde have underrettet A om beslutningen om at yde støtte til C's ophold uden for hjemmet, da forældrene havde fælles forældremyndighed over C. For så vidt angik kommunens beslutning om at yde støtte til C's ophold på institutionen, fandt ombudsmanden, at A måtte anses som part. En afgørelse om, hvorvidt der skulle gives A aktindsigt, burde derfor have været truffet på grundlag af forvaltningsloven. Det tiltrådtes dog, at oplysningerne vedrørende støtten til B måtte vurderes efter offentlighedsloven. Kommunen

havde i afslaget på aktindsigt henvist til den almindelige tavshedspligt i straffelovens § 152. Denne henvisning ansås for uberettiget, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at kommunen genoptog sagen til ny behandling. – Socialministeriet havde meddelt, at det overordnede ressorttilsyn ikke gav Socialstyrelsen kompetence til at gå ind i en konkret bedømmelse af sagsforløbet i en personsag. Ombudsmanden udtalte hertil, at det måtte antages, at ministeriet har en ganske vidtgående adgang til inden for sit ressortområde at afgive vejledende udtalelser om lovgivningens indhold og anvendelse. Udtalelserne kan gives med udgangspunkt i konkrete sager.
(J. nr. 1991-134-060) *92.250*

251.4 Opkrævning
Lån anset som indtægt ved beregning af daginstitutionsbetaling.
(J. nr. 1989-2020-061) *90.237; 92.476*

25.2 Social pension
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Fradrag i voldsoffererstatningsbeløb for førtidspension og bistands-eller plejetillæg.
(J. nr. 1988-1399-66) *90.110*

Klageveje i pensionssager.
(J. nr. 1989-545-43) *90.246; 92.477*

Pensionsberegning ved afkald på retten til hensidden i uskiftet bo.
(J. nr. 1990-42-044) *90.256*

Forenklet bevisbedømmelse i sag om social førtidspension.
(J. nr. 1990-39-043) ..... *R 90*

25.3 Syge- og barselsdagpenge
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Arbejdsløshedsforsikrets ret til sygedagpenge i karantæneperiode. Oplysningsgrundlag.

A var på grund af samarbejdsvanskeligheder blevet opsagt fra et jobtilbud. A's arbejdsløshedskasse havde i den anledning ikendt A 5 ugers karantæne. A ville efter de foreliggende oplysninger miste sin ret til arbejdsløshedsdagpenge dagen efter, at karantænen ville ophøre. I uge før han skulle fratræde, udeblev A fra arbejdet og meddelte senere, at han var blevet syg. Amtsankenævnet stadfæstede et afslag fra K Kommune på udbetaling af sygedagpenge. – Nævnets afgørelse måtte forstås således, at nævnet anså A for afskåret fra sygedagpenge som følge af, at A ikke længere var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, samt under hensyn til, at A ikke havde godtgjort, at han ville have haft andre indtægter i perioden.

Ombudsmanden fandt ikke, at ankenævnet havde anlagt en sådan konkret vurdering, som efter arbejdsløshedsdagpengelovens § 1 på baggrund af lovens § 4 måtte kræves, men i stedet havde tillagt det udslaggivende betydning, at A var i karantæne samt ikke opfyldte betingelserne for at opnå arbejdsløshedsdagpenge. Set i sammenhæng med, at A opfyldte beskæftigelseskravet i § 4, måtte ombudsmanden konkludere, at amtsankenævnets afgørelse blev truffet på et for snævert oplysningsgrundlag. – Ombudsmanden henstillede på denne baggrund, at amtsankenævnet genoptog sagen og traf en ny afgørelse på grundlag af det anførte, hvilket nævnet tog til efterretning og hjemviste sagen til kommunen til fornyet behandling.
(J. nr. 1991-991-042) ..... *R 92*

Partshøring undladt inden afslag på sygedagpenge. Oplysningsgrundlaget for afgørelsen utilstrækkeligt.
(J. nr. 1990-247-042) *90.206; 92.475*

Sagsoplysning forud for beslutning om dagpengeophør.
(J. nr. 1990-1039-042) ..... *R 90*

25.9 Andre spørgsmål
Lovhjemmel for kommunernes klageadgang i sociale sager.
(J. nr. 1990-865-059) *90.222*

Hjemmelsgrundlag for begrænsning af rekursinstansers prøvelse af sociale afgørelser.
(J. nr. 1990-1458-059) *90.236*

261.1 Arbejdsskadeforsikring; se også Erstatning udenfor kontraktforhold 32.3

Bevisbyrden ved afgørelsen af om en sygdom er erhvervssygdom. Begrundelse.

A klagede over afgørelser fra Arbejdsskadestyrelsen (ASK) og Den Sociale Ankestyrelse (DSA) om, at hans sygdom, der gav sig udslag i en middelsvær til svær intellektuel reduktion, ikke kunne anerkendes som en erhvervssygdom. – A havde bl.a. været udsat for opløsningsmidler i en periode under arbejde som laborant i virksomheden B. A gjorde gældende, at da der ikke længere fandtes materiale vedrørende virksomheden B til belysning af A's udsættelse for organiske opløsningsmidler, måtte det lægges til grund, at A's lidelse var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, medmindre B eller ASK kunne bevise, at A ikke havde været udsat for opløsningsmidler i tilstrækkelig grad.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afgørelserne og bemærkede, at arbejdsskadeforsikringslovens § 10 ikke var relevant i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt den sygdom, A havde på-

draget sig, skulle anses som en erhvervssygdom. Ombudsmanden fandt imidlertid, at DSA burde have taget udtrykkelig stilling til A's anbringende – fremsat i klageskrivelsen til DSA – om, at virksomheden B og ASK havde bevisbyrden for, at A's lidelse ikke var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, jf. begrundelseskravet i § 10, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse og forvaltningslovens §§ 22 og 24. Ombudsmanden fandt dog ikke at burde foretage videre i den anledning, da han ikke kunne tilslutte sig A's anbringende.
(J. nr. 1991-754-031) *92.256*

Nedsættelse af arbejdsskadeerstatning. Ikke konkret angivet konkurrerende skadesårsag. Omvendt bevisbyrde.

A klagede over Den Sociale Ankestyrelses (DSA's) afgørelse vedrørende hans berettigelse til ménerstatning og erstatning for tab af erhvervsevne som følge af udsættelse for organiske opløsningsmidler. Ankestyrelsen vurderede, at A var hjerneskadet svarende til en méngrad på 60%, og at A havde et erhvervsevnetab på 60%. Ankestyrelsen vurderede imidlertid, at halvdelen af méngraden og erhvervsevnetabet kunne henføres til en selvstændig hjernelidelse hos A, der var udløst af opløsningsmiddeludsættelsen, men som i øvrigt udviklede sig uafhængigt af opløsningsmiddeludsættelsen, hvorfor der ikke blev givet erstatning herfor.

Ombudsmanden udtalte, at efter almindelige erstatningsretlige regler kan en skadevolder almindeligvis også gøres ansvarlig for skader, som skyldes skadelidtes særlige sygdomsanlæg, der udløses ved det ansvarspådragende forhold. På baggrund af DSA's langvarige praksis og en ændring af arbejdsskadeforsikringsloven samt bemærkningerne hertil, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende DSA's praksis. – Ombudsmanden fandt imidlertid, at det lægelige grundlag for at foretage en reduktion i erstatningen måtte karakteriseres som spinkelt og derfor mindre foreneligt med den omvendte bevisbyrderegel i arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for kritik af afgørelsen, men meddelte, at han var indstillet på at henstille til Civilretsdirektoratet, at der blev givet A fri proces til sagsanlæg mod DSA, såfremt A ønskede dette.
(J. nr. 1990-1656-031) *92.260*

Begrundelseskrav ved konkurrerende lidelser i arbejdsskadesager.

En konkret klagesag vedrørende udmåling af arbejdsskadeerstatning i en sag, hvor den anmeldte lidelse ikke alene var forårsaget af erhvervsmæssige forhold, gav ombudsmanden anledning til nogle generelle bemærkninger om kravene til en begrundelses udformning ved Arbejdsskadestyrelsens og Den Sociale Ankestyrelses afgørelser i sådanne sager.

For det første skal det i begrundelsen anføres, om erstatningen er reduceret under hensyn til en forudbestående og/eller konkurrerende lidelse, og i givet fald med hvilken andel erstatningen er reduceret. – For det andet må det i begrundelsen som altovervejende hovedregel anføres, hvilke af flere foreliggende lidelser der kan henføres, henholdsvis ikke henføres, til arbejdsskaden, da en sådan fordeling sjældent vil fremgå med tilstrækkelig tydelighed af de lægelige akter. Hertil kommer, at indholdet af de lægelige akter ofte er vanskelige at forstå for personer uden en sundhedsfaglig baggrund.
(J. nr. 1991-468-031) ..... *R 92*

Anerkendelse som erhvervssygdom med forbehold for – ikke konkret angivne – konkurrerende årsager.
(J. nr. 1989-1608-031) *90.203; 92.475*

Årsagsforbindelse mellem en anerkendt erhvervsbetinget lidelse og skadelidtes død.
(J. nr. 1989-1544-031) *90.208; 92.476*

Erhvervsbetinget lidelse – skadelidte været lønmodtager og selvstændig. Aktindsigt i lægekonsulentudtalelser.
(J. nr. 1989-1579-031) *90.216*

Praksisændring efter underkendelse af arbejdsgiveres klageret i arbejdsskadesager.
(J. nr. 1990-1227-031) *90.266*

Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.
(J. nr. 1989-230-030) *89.152*

Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.
(J. nr. 1988-1315-030) *89.164*

Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.
(J. nr. 1989-755-031) ..... *R 89*

Den Sociale Ankestyrelses og Sikringsstyrelsens begrundelse for ikke at anerkende en lidelse som erhvervssygdom.
(J. nr. 1989-1365-031) ..... *R 89*

261.2 Børnetilskud og familieydelse
Egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse *92.363*

Bofællesskab ikke ægteskabslignende forhold i relation til børnetilskudsloven.
(J. nr. 1989-951-041) *89.165*

Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.
(J. nr. 1989-703-041) *89.168*

261.3 Uddannelsesstøtte
Tilskrivning af renters rente til statslån.
(J. nr. 1988-257-713) *90.306*

Tilbagebetaling af uberettiget tilskrevet rente på uddannelseslån.
(J. nr. 1989-1641-713) *90.312*

Egen drift-undersøgelse angående 105 erhvervssygdomssager. *90.458*

261.4 Individuel boligstøtte
Tilbagebetaling af boligstøtte. Forholdet mellem notatpligt og bevisbyrde.

A modtog fra den 1. april 1987 individuel boligstøtte fra K Kommune. K fremsatte i 1989 og 1990 krav om delvis tilbagebetaling for støtteårene 1987 og 1988 under henvisning til, at A's indkomst havde været større end angivet af A i ansøgningsskemaet. – A gjorde gældende, at hun på et tidspunkt i 1987 telefonisk havde orienteret K om ændringen i indtægtsforholdene. K oplyste, at man ikke havde telefonnotater herom, men "såfremt A måtte have rettet henvendelse", kunne det tænkes, at hun havde fået det svar, at indtægtsændringen – under nærmere angivne forudsætninger – ikke ville få væsentlig betydning for beregningen af støtten.

Ombudsmanden udtalte, at K på grundlag af de fremførte bemærkninger i hvert fald ikke undtagelsesfrit kunne antages at iagttage notatpligten i offentlighedslovens § 6. På den baggrund måtte bevistvivlen komme K til skade. A's forklaring om, at hun havde opfyldt sin oplysningspligt, jf. boligstøttelovens § 38, stk. 3, måtte derfor lægges til grund. – Der var i øvrigt ikke grundlag for at antage, at A havde modtaget den for meget udbetalte støtte mod bedre vidende, jf. lovens § 41, stk. 3. Der lagdes herved navnlig vægt på, at støttemodtagernes mulighed for at konstatere fejl i udbetalingerne som følge af det teknisk prægede beregningsgrundlag, som loven anviser, må anses for meget begrænset. – Ombudsmanden henstillede til det sociale ankenævn, der havde stadfæstet K's afgørelser, at tage sagen op til fornyet vurdering.
(J. nr. 1991-1121-17) ..... *R 92*

Tilbagebetaling af boligsikring. Ukendskab til reglerne om beregningsgrundlaget.
(J. nr. 1991-742-17) *91.166*

261.5 Arbejdsløshedsforsikring
Fuldtidsarbejdstilbud til deltidsarbejdende fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse.

A, der var fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse, havde deltidsansættelse som hjælpepræst. Et arbejdstilbud, som A modtog fra arbejdsformidlingen (AF), og som A måtte påtage sig for at bevare dagpengeretten, var et fuldtidsarbejde, hvilket ville betyde, at A måtte opsige sin stilling som hjælpepræst. – Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) gav A afslag på en anmodning om dispensation fra de gældende regler, og Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede denne afgørelse. A henviste under sagen til tidligere praksis, hvor en deltidsansat havde fået et arbejdstilbud på deltid. Denne sag havde efter det oplyste fået Arbejdsministeriet til nøjere at overveje problemstillingen, hvorved resultatet blev en ændring af praksis.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af, at AMS ikke underkendte AF's arbejdstilbud til A om fuldtidsbeskæftigelse. Det forhold, at AM's retsopfattelse blev afklaret bl.a. i forbindelse med A's sag, og at AM i en tidligere konkret sag havde godkendt, at der blev givet arbejdstilbud på deltid, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat.
(J. nr. 1990-1181-022) ..... *R 92*

Begyndelsestid for arbejdsløshedspenge. Dokumentationskrav ved bortfald af arbejdsfunktion.

En landboforening klagede på vegne af A over en afgørelse fra Arbejdsmarkedets Ankenævn (AMA), hvorefter A ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Afgørelsen blev begrundet med, at A ikke havde dokumenteret, at hendes arbejdsfunktion i den med ægtefællen fælles drevne landbrugsvirksomhed var bortfaldet på et tidligere tidspunkt end det endelige salg af virksomheden, jf. § 4, nr. 2, i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens dagældende bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988.

Ombudsmanden udtalte, at ved anvendelsen af bekendtgørelsens § 4, nr. 2, vedrørende dokumentationskravet for ledighed måtte det tages i betragtning, at bestemmelsen indebar en lempelse af en tidligere ordning, hvorefter ægtefæller, der udtræder af en virksomhed, ikke havde ret til dagpenge, og at der som følge heraf måtte stilles krav om en sikker dokumentation for at anse ægtefællens beskæftigelse for ophørt. For en sådan restriktiv fortolkning af bestemmelsen talte desuden, at de øvrige i bestemmelsen opregnede dokumentationsformer netop havde en sådan bevismæssigt set sikker karakter. – Som sagen forelå oplyst, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at AMA ikke fandt det dokumenteret, at A's arbejdsfunktioner var ophørt før tidspunktet for det endelige salg af virksomheden.
(J. nr. 1991-995-022) ..... *R 92*

Slettelse af arbejdsløshedskasse; dokumentation for afsendelse af rykkerskrivelse.
(J. nr. 1990-629-024) *90.45; 91.261*

Betydningen af retsforlig for afgørelse om slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig.
(J. nr. 1989-1592-024) *89.34*

Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.
(J. nr. 1989-1589-022) ..... *R 89*

29.1 Arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser; se også Forvaltningsret 261.5
Arbejdsmarkedsnævns kompetence til at tage stilling til lønfastsættelse i forbindelse med arbejdstilbud.

A klagede over, at et arbejdsmarkedsnævn (AMN) havde afvist at behandle en klage over den aflønning, han modtog i et arbejdstilbud.

Ombudsmanden udtalte, at forholdet måtte vurderes på baggrund af, hvorvidt lønspørgsmål indgår som et element i vurderingen af, om et arbejdstilbud er rimeligt, idet nævnene har den endelige administrative afgørelse af dette spørgsmål. - Rimelighedsvurderingen skal foretages efter andre forhold end de almindelige markedsmæssige faktorer, som er afgørende for fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Dertil kommer, at AMN ikke har de nødvendige fagkundskaber til at afgøre lønspørgsmål, og at dette spørgsmål derfor mest hensigtsmæssigt løses ad fagretlig vej. – På baggrund af dette fandt ombudsmanden ikke at kunne kritisere, at AMN ikke anså sig for kompetent til at tage stilling til aflønningen af A.
(J. nr. 1990-918-021) ..... *R 92*

Fuldtidsarbejdstilbud til deltidsarbejdende fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse.

A, der var fuldtidsforsikret medlem af en arbejdsløshedskasse, havde deltidsansættelse som hjælpepræst. Et arbejdstilbud, som A modtog fra arbejdsformidlingen (AF), og som A måtte påtage sig for at bevare dagpengeretten, var et fuldtidsarbejde, hvilket ville betyde, at A måtte opsige sin stilling som hjælpepræst. – Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) gav A afslag på en anmodning om dispensation fra de gældende regler, og Arbejdsministeriet (AM) stadfæstede denne afgørelse. A henviste under sagen til tidligere praksis, hvor en deltidsansat havde fået et arbejdstilbud på deltid. Denne sag havde efter det oplyste fået Arbejdsministeriet til nøjere at overveje problemstillingen, hvorved resultatet blev en ændring af praksis.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af, at AMS ikke underkendte AF's arbejdstilbud til A om fuldtidsbeskæftigelse. Det forhold, at AM's retsopfattelse blev afklaret bl.a. i forbindelse med A's sag, og at AM i en tidligere konkret sag havde godkendt, at der blev givet arbejdstilbud på deltid, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat.
(J. nr. 1990-1181-022) ..... *R 92*

"Rimeligt" arbejdstilbud efter en konkret vurdering af modtagerens fysiske formåen.
(J. nr. 1990-1746-021) *90.40*

292.2 Det militære forsvar
Uansøgt afsked af kaptajn i Flyvevåbnet. Partshøring og afgørelsens adressat.

En kaptajn (A) klagede over, at Forsvarsministeriet (FM) uden ansøgning havde afskediget ham fra sin stilling som tjenestemand. Afgørelsen var truffet af ministeriet men stilet til Forsvarskommandoen, som underrettede A. FM's afgørelse, som var underskrevet af FM's departementschef, var baseret på en helhedsvurdering, hvis væsentligste elementer var, at A pga. alkoholproblemer var frataget flyverstatus og ikke kunne anses for egnet til officersfunktioner uden for pilotfunktionsområdet. A klagede bl.a. over, *at* han var blevet hørt over den påtænkte afskedigelse, uden at have fået en redegørelse for grundlaget herfor, *at* der ikke var blevet afholdt tjenstligt forhør, *at* afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, og *at* den ikke som foreskrevet i tjenestemandslovens § 26, stk. 2, var foretaget af forsvarsministeren selv. – De fremsatte klager gav ikke ombudsmanden anledning til at kritisere FM's afgørelse og sagsbehandling. Det lagdes herved til grund, at der var tale om en diskretionær afskedigelse omfattet af tjenestemandslovens § 28, og at FM ikke havde truffet afgørelse i sagen, uden forinden at have givet A fornøden adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse. Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at afgørelsen efter almindelige regler om god forvaltningsskik burde have været meddelt A af FM, som havde truffet afgørelsen og ikke "ad tjenstlig vej". Herved kunne undgås misforståelser med hensyn til, hvilken myndighed afgørelsen hidrørte fra, ligesom der kunne opnås en hurtigere og mere smidig betjening af borgerne.

Ombudsmanden henstillede til FM at ændre sin hidtidige praksis, hvorefter den indstillende myndighed tilskrives om ministeriets afgørelse med anmodning om underretning af den pågældende medarbejder.
(J. nr. 1991-1967-40) *92.85*

Godtgørelse for merarbejde.
(J. nr. 1988-834-40) ..... *R 89*

292.3 Civilforsvaret og det civile beredskab
Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige.
(J. nr. 1989-704-45) *89.54*

29.5 Politi
Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød

samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. - Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

Forholdene i grønlandske detentioner.
(J. nr. 1989-1160-61) *90.90; 91.262*

Inspektionsbesøg i arresthuset og detentionen i Silkeborg.
(J. nr. 1990-1518-615) *90.114; 91.284*

Overfald på medindsat og overvågningsproblemer i detentionen på Københavns Hovedbanegård.
(J. nr. 1990-1141-611) *90.122*

Politiets opkrævning af udgifter til Falcks Redningskorps' bortfjernelse af biler.
(J. nr. 1989-324-611) *90.126; 91.285*

Erstatningskrav i anledning af beskadigelse af motorcykel under politiaktion.
(J. nr. 1989-273-611) ..... *R 90*

Lokalnævnsmedlemmers adgang til at indhente oplysninger hos politiet.
(J. nr. 1990-656-611) ..... *R 90*

Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.
(J. nr. 1989-804-611) *89.88*

Lokalnævns kompetenceområde.
(J. nr. 1988-1578-611) *89.95*

Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.
(J. nr. 1986-832-611) ..... *R 89*

Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.
(J. nr. 1989-151-47) ..... *R 89*

Politiets sagsbehandling.
(J. nr. 1989-654-611) ..... *R 89*

296.1 Opholds- og arbejdstilladelse
Udsendelse af asylsøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse.

Som advokat for en gruppe statsløse palæstinensere fra Libanon klagede A til ombudsmanden over, at Justitsministeriet (JMT) havde givet udtryk for, at hverken Direktoratet for Udlændinge (DfU) eller JMT (som klageinstans) skulle træffe afgørelse om udsendelse af asylsøgere, der havde fået endeligt afslag på asyl, og som påberåbte sig, at udsendelsen var i strid med udlændingelovens § 31.

Ombudsmanden konkluderede på grundlag af udlændingelovens ordlyd og forarbejder, at hvis en asylsøger påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, skal DfU træffe en særskilt afgørelse om udsendelse. Afgørelsen kan påklages til JMT, der således har det endelige retlige ansvar; klagen har opsættende virkning. – Ombudsmanden fandt det beklageligt, at JMT i et notat om spørgsmålet dels havde anvendt uklare citeringsmåder, dels havde undladt at inddrage de i høj grad relevante forarbejder til udlændingelovens § 31. – Ombudsmanden henstillede til JMT at træffe afgørelse i overensstemmelse med de gældende regler i udlændingeloven og forvaltningsloven, men foretog sig i øvrigt ikke videre i sagen, da spørgsmålet om ændring af bl.a. udlændingelovens § 31 efter det oplyste kunne forventes forelagt Folketinget i løbet af kortere tid.
(J. nr. 1992-163-649) *92.152*

Opholdstilladelse for herboende tysk statsborgers adoptivbarn.
(J. nr. 1991-276-613) *91.65*

Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger fra statsløse palæstinensere fra Libanon.
(J. nr. 1991-788-613) *91.69*

Mangelfuldt begrundet afslag på genoptagelse af asylsag.
J. nr. 1991-1448-613 ..... *R 91*

Sagsbehandlingstid i familiesammenføringssag.
(J. nr. 1990-975-613) *90.147; 91.297*

Samværsrets betydning for inddragelse af eller afslag på opholdstilladelse.
(J. nr. 1988-1191-613) ..... *R 90*

Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.
(J. nr. 1988-1015-613) ..... *R 89*

296.2 Udlevering og udvisning
Udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af prostitution. Begrundelse.
(J. nr. 1991-1602-613) *91.102; 92.482*

29.7 Kirken og kirkelige forhold
Varsel for opsigelse af kirketjenervikar ved flere efterfølgende tidsbegrænsede ansættelser.
(J. nr. 1990-1970-70) ..... *R 91*

Indhentelse af udtalelse fra indklagede som led i sagens oplysning.
(J.nr. 1990-1165-72) R 90

Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.
(J. nr. 1989-842-72) 89.100

3. Kommunale forhold

3.1 Valg til kommunale organer
Ændring i valgperioden af kommunal styrelsesvedtægts bestemmelse om økonomiudvalgets medlemstal.
(J. nr. 1990-1274-42) ..... *R 91*

Kommunalt ansat viceborgmesters almindelige habilitet.
(J. nr. 1990-803-42) ..... *R 90*

3.2 Beslutningsproceduren i kommunale organer
Ændring i valgperioden af kommunal styrelsesvedtægts bestemmelse om økonomiudvalgets medlemstal.
(J. nr. 1990-1274-42) ..... *R 91*

Virkningen af procedurefejl i forbindelse med frikommunes vedtagelse af vandløbsregulativ.
(J. nr. 1990-1894-11) ..... *R 90*

3.5 Det kommunale tilsyn
Fortolkning af regel om befordringsgodtgørelse for gymnasieelever m.fl.
(J. nr. 1990-1240-710) *91.178; 92.482*

Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.
(J. nr. 1989-295-42) ..... *R 89*

Tilsynsråds beslutning om ikke at anvende sanktioner over for kommunal beslutning om kloakbidrag.
(J. nr. 1989-1766-42) ..... *R 89*

Færdselsret

1. Færdselslovens område

Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.
(J. nr. 1986-832-611) ..... *R 89*

2. Registrering af køretøjer

Dispensation fra registreringspligten.
(J. nr. 1988-1452-611) *89.68*

Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.
(J. nr. 1986-832-611) ..... *R 89*

3. Strafansvar

31.2 Andre straffesager

Politiets sagsbehandling.
(J. nr. 1989-654-611) ..... *R 89*

Færøerne og Grønland

2. Grønland

Forholdene i grønlandske detentioner.
(J. nr. 1989-1160-61) *90.90; 91.262*

International ret

1. EF-ret; se også de enkelte retsforhold

11.4 Domstolen
EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

1.9 Andre spørgsmål
Opholdstilladelse for herboende tysk statsborgers adoptivbarn.
(J. nr. 1991-276-613) *91.65*

Aktindsigt i direktivudkast fra EF-Kommissionen.
(J. nr. 1990-201-29) *90.58*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte.
(J. nr. 1990-1049-57) *90.164*

Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.
(J. nr. 1988-1015-613) ..... *R 89*

Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.

(J. nr. 1989-1589-022) ..... *R 89*

Landbrug m.v.

(Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret)

1. Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet

Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring.
(J. nr. 1989-1291-54) *89.112*

2. Offentlig støtte til landbrug

Tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte.
(J. nr. 1990-1049-57) *90.164*

Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion.
(J. nr. 1989-1042-57) *89.122*

4. Skove. Skovbrug

Skovlov fra 1866 ikke anset som bortfaldet ved desvetudo.
(J. nr. 1991-646-143) *91.127*

5. Søer og vandløb; se også Veje og Vand 2

Virkningen af procedurefejl i forbindelse med frikommunes vedtagelse af vandløbsregulativ.
(J. nr. 1990-1894-11) ..... *R 90*

6. Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvæsen

Redaktørs anmodning om aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold.
(J. nr. 1989-265-56) *89.119*

8. Landbrugsvarer

Fortolkning af dispensationsbeføjelse.
(J. nr. 1989-606-55) *89.109*

Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre

2. Leje og lån i øvrigt

Udlevering til indsatte af beskadigede effekter, som indsatte har erstattet.
(J. nr. 1990-1042-615) ..... *R 90*

Markedsret

(Se også Erhvervsret)

3. Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering

Spørgsmål om tilsynsmyndigheders pligt til at behandle klager.
(J. nr. 1990-197-31) *90.83*

Miljøret

(Se også Landbrug, Veje og Vand)

1. Miljøbeskyttelse

1.1 Planlovgivning
Planstyrelsens behandling af retligt spørgsmål.
(J. nr. 1990-1617-142) *90.177; 91.298*

Klageadgang vedrørende "retlige spørgsmål". Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.
(J. nr. 1989-1074-142) ..... *R 89*

1.3 Forurening
Manglende forhåndsvarsling af dødsbo om påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 52.
(J. nr. 1990-1295-11) ..... *R 91*

Hjemmel for påbud om opgravning af olietank.
(J. nr. 1990-626-11) *90.171*

Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.
(J. nr. 1988-364-11) *89.130*

Kravene til offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.
(J. nr. 1988-720-11) *89.134*

Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.
(J. nr. 1989-1087-11) *89.141; 90.529*

Tilsynsråds beslutning om ikke at anvende sanktioner over for kommunal beslutning om kloakbidrag.
(J. nr. 1989-1766-42) ..... *R 89*

1.9 Andre spørgsmål
Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.
(J. nr. 1988-1148-11) *89.138*

Afslag på aktindsigt i "Brundtlandudvalget"s og dets underudvalgs dokumenter.
(J. nr. 1988-1779-49) *89.175*

2. Byggeret

2.2 Byfornyelse, sanering; se Boligret 5

Ændring af administrativ praksis vedrørende supplerende saneringstabserstatning.
(J. nr. 1990-1719-16) *91.42; 92.481*

Pengevæsen m.v.

2. Banker og sparekasser

Uholdbar tilbageførsel fra skatteyderens konto af fejlagtigt udbetalt overskydende skat.
(J. nr. 1989-1402-224) *91.132*

3. Realkreditinstitutter

Fortolkning af tavshedspligtsbestemmelsen i realkreditlovens § 98 sammenholdt med offentlighedslovens § 14.
(J. nr. 1990-1496-99) ..... *R 90*

5. Gæld

5.4 Modregning; se også Konkurs m.v. 2.5
Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

5.5 Tilbagesøgning af ydet betaling
Uholdbar tilbageførsel fra skatteyderens konto af fejlagtigt udbetalt overskydende skat.
(J. nr. 1989-1402-224) *91.132*

Tilbagebetaling af boligsikring. Ukendskab til reglerne om beregningsgrundlaget.
(J. nr. 1991-742-17) *91.166*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte.
(J. nr. 1990-1049-57) *90.164*

Beregning af klagefrist samt efterbetaling af for meget bevilget friplads.
(J. nr. 1990-190-061) *90.212*

Ægtefællehæftelse for tilbagebetaling af hjælp til terminsudgifter.
(J. nr. 1990-40-051) *90.243*

Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion.
(J. nr. 1989-1042-57) *89.122*

Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).
(J. nr. 1989-204-70) *89.220*

5.6 Krav om efterbetaling
Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.
(J. nr. 1988-1025-056) *89.159; 90.530*

5.7 Renter; se også Køb 2.2

Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) *91.143*

Tilskrivning af renters rente til statslån.
(J. nr. 1988-257-713) *90.306*

Tilbagebetaling af uberettiget tilskrevet rente på uddannelseslån.
(J. nr. 1989-1641-713) *90.312*

58.1 1908-loven
Tilbagebetaling af uberettiget tilskrevet rente på uddannelseslån.
(J. nr. 1989-1641-713) *90.312*

Den 2-årige forældelsesfrist for indgivelse af klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.
(J. nr. 1989-1048-43) *89.184*

Personspørgsmål

1. Registrering

Utilstrækkelig hjemmel til etablering af en offentlig EDB-database (KEMI-INFO).
(J. nr. 1990-251-033) *91.32*

2. Navn

Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.
(J. nr. 1988-1353-69) *89.75; 90.529*

Presse og radio

(Se også Immaterialret 1: Ophavsret)

1. Pressen

Politiets udelukkelse af en journalist fra at modtage informationer.

Et dagblad A klagede over Justitsministeriets (JMT's) afgørelse, hvori JMT tiltrådte en afgørelse truffet af politimesteren (P) i X-by, hvorved P afbrød samarbejdet med A, når dette var repræsenteret ved journalist B. Afgørelsen var en reaktion på en i pressen verserende kritik af politiet i X-by.

Ombudsmanden udtalte, at P burde have meddelt afgørelsen om udelukkelse af B fra at modtage informationer skriftligt. Ombudsmanden udtalte endvidere, at politiet burde have anset B som part i sagen, idet afgørelsen havde direkte betydning for B's videre arbejde som journalist. Ombudsmanden kritiserede, at afgørelsen ikke indeholdt nogen tidsbegrænsning. Endvidere pegede ombudsmanden på, at artikler forfattet af andre journalister ikke kunne tillægges betydning ved beslutningen om udelukkelse af B. - Ombudsmanden kritiserede JMT for ikke over for P at

have påtalt de ovenfor angivne forhold. – Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed er berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kan derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende.
(J. nr. 1991-1577-619) *92.141*

2. Radio og fjernsyn

Alsidighedsforpligtelsen ved TV-udsendelse om EF-unionen.

A klagede over Danmarks Radios (DR's) programlægning frem til folkeafstemningen om EF-unionen d. 2. juni 1992. Baggrunden for klagen var, at langt den overvejende del af deltagerne i en række optaktsudsendelser, der indgik i den samlede programlægning, var kendt som tilhængere af EF-unionen, hvilket efter A's opfattelse indebar en tilsidesættelse af DR's alsidighedsforpligtelse. – Efter ombudsmandens opfattelse måtte den alsidighedsforpligtelse, der i medfør af radiolovens § 6, stk. 1, gælder for DR's programvirksomhed, indebære, at der tilstræbtes en nogenlunde ligevægt af synspunkter for og imod forslaget om tiltrædelse af EF-unionen – også i optaktsudsendelserne taget for sig. Der kunne efter ombudsmandens opfattelse rejses tvivl om, hvorvidt optaktsudsendelserne opfyldte alsidighedskravet. – DR fremhævede, at udsendelsernes sigte var oplysning om traktatens indhold og dermed det forslag, der var lagt ud til folkeafstemning. Det faglige journalistiske skøn, der lå til grund for DR's vurdering af, at den valgte form tilgodeså oplysningsformålet bedst muligt, havde ombudsmanden ingen forudsætninger for at kritisere.

Ombudsmanden fandt, at alsidighedshensynet i nogen måde var blevet underordnet oplysningsformålet. Hensynet til varetagelse af oplysningsformålet og hensynet til alsidighedsforpligtelsen måtte anses for at være generelt ligeværdige. I tilfælde af en konflikt mellem de to hensyn måtte der nødvendigvis ske en afvejning. En sådan afvejning tilkommer det normalt ikke ombudsmanden at kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Ombudsmanden fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere DR's programlægning.
(J. nr. 1992-808-522) *92.199*

Berigtigelse af indslag i TV-Avisen. Radionævnets partshørings- og begrundelsespligt.
(J. nr. 1990-881-76) *91.111*

Tv-spot i AIDS-kampagne i strid med tv-reklamereglernes sømmelighedskrav?
(J. nr. 1991-114-76) *91.120*

TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.
(J. nr. 1988-1679-76) *89.104*

Retspleje

1. Generelle emner

1.4 Bevis
Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked *90.339*

2. Retspleje i borgerlige sager

22.4 Fri proces
Myndighedsinhabilitet hos statsamt i fri proces-sager mod det sociale ankenævn.

Civilretsdirektoratet (CD) stadfæstede i en konkret sag et statsamts (S's) afslag på ansøgning om fri proces til sagsanlæg mod et socialt ankenævn. Da statsamtmanden samtidig er formand for det sociale ankenævn (amtsankenævnet), henledte ombudsmanden CD's og S's opmærksomhed på det særlige spørgsmål om myndighedsinhabilitet, som sagen rejste. – S og CD oplyste i anledning heraf, at man efterfølgende var blevet opmærksom på spørgsmålet og var enige i, at der forelå inhabilitet. CD ville orientere om det generelle problem på et kommende møde med statsamterne.

Ombudsmanden tog CD's oplysninger til efterretning, idet han anså det for kritisabelt, at myndighederne først efterfølgende var blevet opmærksomme på inhabilitetsproblemet.
(J. nr. 1992-1882-630) *92.151*

Afslag på realitetsbehandling af fri proces-ansøgning efter afslag på oprejsningsbevilling.
(J. nr. 1990-1182-68) *90.144*

Begrænsning i borgers adgang til at rette henvendelse til kommune.
(J. nr. 1990-990-68) ..... *R 90*

26.4 Oprejsningsbevilling
Afslag på realitetsbehandling af fri proces-ansøgning efter afslag på oprejsningsbevilling.
(J. nr. 1990-1182-68) *90.144*

26.6 Retskraft
Disciplinær påtale efter frifindende dom vedrørende overtrædelse af sygeplejerskeloven.
(J. nr. 1990-685-43) *90.279*

3. Strafferetspleje

322.1 Påtaleopgivelse
Sagsbehandling ved meddelelse af påtaleopgivelse.
(J. nr. 1989-1152-610) ..... *R 91*

33.1 Sigtede
Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P& T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

35.3 Varetægtsfængsling
Forældres betaling for barns ophold i fængslingssurrogat i social institution.
(J. nr. 1990-642-064) *91.159; 92.482*

35.7 Indgreb i meddelelsehemmeligheden
Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.
(J. nr. 1989-381-615) *89.83*

36.2 Sagsomkostninger
Forældres betaling for barns ophold i fængslingssurrogat i social institution.
(J. nr. 1990-642-064) *91.159; 92.482*

38.6 Andre straffeprocessuelle bevillinger
Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

A, der i underretten var idømt 4 dagbøder á 150 kr., klagede bl.a. over, at han efter at have søgt om tilladelse til at anke underrettens dom til landsretten i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 3, var blevet indkaldt til afsoning af bødeforvandlingsstraffen, førend Justitsministeriet havde truffet afgørelse i anledning af ansøgningen om anketilladelse.

Ombudsmanden udtalte, at politimesteren, såfremt han iværksætter fuldbyrdelsen, uanset at den domfældte har ansøgt om anketilladelse, skal sørge for, at den domfældte vejledes om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident om udsættelse eller standsning af straffuldbyrdelsen. Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at sørge for, at der tilrettelægges en procedure således, at der ikke tages skridt til at fuldbyrde en dom, som er søgt anket, uden at den domfældte vejledes om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.
(J. nr. 1991-1712-610) *92.130*

Afslag på 2.-instans bevilling i politisag. Begrundelse.
(J. nr. 1990-245-68) *90.119; 91.284*

Selskabsret

1. Aktieselskaber og anpartsselskaber

1.1 Stiftelse
Ændret tidsmæssig prioritering ved registrering af "skuffeselskaber".
(J. nr. 1990-856-34) *90.80*

8. Fonde

Fondsmyndigheds uberettigede krav om garantistillelse. Begrundelse. Opsættende virkning.

En erhvervsdrivende fond A klagede til ombudsmanden over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS) som fondsmyndighed havde pålagt A at stille en bankgaranti på 2,4 mio. kr. i anledning af et af A oparbejdet underskud.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS ikke havde besvaret en forespørgsel fra A om, med hvilken hjemmel ESS havde stillet krav om garantistillelse. I sit svar til ombudsmanden henviste ESS som hjemmel til Lov om erhvervsdrivende fonde § 42. Ombudsmanden fandt ikke, at denne bestemmelse gav sikker hjemmel for at påbyde en fondsbestyrelse at foretage dispositioner, som ikke tog sigte på en regulering af fondens uddeling eller overskudsdisponering. Da A selv hæftede for den stillede bankgaranti, måtte garantien antages alene at sikre A's kreditorer og ikke dens formue. Ombudsmanden fandt på det grundlag ikke, at den afleverede garanti kunne sidestilles med et krav om øget konsolidering eller lignende til sikring af fondens formål, hvorfor ombudsmanden fandt det kritisabelt, at ESS havde pålagt A at stille den omhandlede garanti. – Ombudsmanden kritiserede endvidere ESS for fejlagtigt at have meddelt A, at en klage til ombudsmanden i henhold til Lov om erhvervsdrivende fonde ikke kunne tillægges opsættende virkning. Afgørelsen om opsættende virkning beroede i det hele på ESS's eget skøn. Afslutningsvis bad Ombudsmanden ESS tage stilling til, hvorvidt der i den foreliggende sag var grundlag for at statuere erstatningsansvar for det offentlige for A's tab i forbindelse med den afkrævede garantistillelse.
(J. nr. 1992-175-319) 92.104

Skatter

(Se også Afgifter)

1. Beskatning af fysiske personer

1.1 Subjektiv skattepligt; se også International ret 6

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) *89.148*

1.3 Almindelig og særlig indkomst

Begrundelse for skønsmæssig indkomstansættelse (forhøjelse af privatforbrug).
(J. nr. 1990-317-223) *90.197; 91.299*

1312.1 Fast ejendom
Manglende konkret afvejning ved dispensationsafgørelse, jf. ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 2.
(J. nr. 1990-602-222) *90.184*

132.9 Andre fradrag
Godkendelse af forening i henhold til ligningslovens § 8 A.

A klagede over, at Skatteministeriet (SKM) afslog at godkende en forening B i henhold til § 8 A i ligningsloven. SKM henviste i sit afslag til, at B's styrelse var selvsupplerende, hvilket efter praksis udelukkede den omhandlede godkendelse. Kravet var opstillet med henblik på at skabe en vis garanti for, at foreningens eller institutionens midler forvaltes i overensstemmelse med almenvelgørende eller almennyttige formål. - A gjorde over for ombudsmanden gældende, at afslaget var udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet andre foreninger med selvsupplerende styrelser var blevet godkendt i henhold til § 8 A.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at SKM – uden at have undersøgt spørgsmålet nærmere – ukorrekt tilkendegav, at der kun i et fåtal af tilfældene var forekommet fravigelser fra det faste krav om, at bestyrelserne ikke er selvsupplerende. Ombudsmanden fandt endvidere, at SKM ved den træghed, hvormed ministeriet erkendte fravigelser, ikke levede op til kravene om god forvaltningsskik. – B gjorde gældende, at ombudsmanden var inhabil, men ombudsmanden fandt ikke grundlag for at erklære sig inhabil i sagen.
(J. nr. 1990-1112-220) 92.222

1.9 Andre skatter
Vurdering som landbrugsejendom. Manglende redegørelse for principielle overvejelser i begrundelsen.
(J. nr. 1990-575-223) 91.137

EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.
(J. nr. 1989-621-223) 89.148

6. Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål

Egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt. . 89.241

9. Skatteopkrævning

9.1 Kildeskat
A-skatteindeholdelse, hvor skatteyderen ikke har afleveret skattekort til arbejdsgiveren.
(J. nr. 1990-1239-220) *90.190; 91.298*

9.2 Inddrivelse
Manglende partshøring, underretning om lønindeholdelse, besvarelse af rykkerskrivelser m.v.

A klagede over Told- og Skattestyrelsens (TOS) afgørelse, hvorved TOS ikke fandt anledning til at kritisere en lønindeholdelse foretaget for K Kommune for A's skatterestance, idet A bl.a. bestred skatteopgørelsernes rigtighed og gjorde gældende, at der burde være sket partshøring af ham, inden TOS traf afgørelse. A klagede endvidere over, at lønindeholdelsen var iværksat uden samtidig underretning af A, ligesom A klagede over TOS's sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte, at TOS burde have forelagt A nogle skatteopgørelser, som ikke kunne antages at være A bekendt, forinden TOS traf afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19. - Endvidere udtalte ombudsmanden, at det fulgte af almindelige regler om god forvaltningsskik, at den skattemyndighed, der havde foranlediget lønindeholdelse, samtidig burde have givet A underretning herom. – Ombudsmanden henstillede desuden, at A fra K Kommune fik tilsendt en sammenhængende og udførlig redegørelse for A's samlede mellemværende med skattemyndighederne for en bestemt periode. – Endelig fandt ombudsmanden det særdeles kritisabelt, *at* TOS undlod at underrette A om, hvorpå sagen beroede, *at* TOS ikke straks besvarede nogle rykkerskrivelser fra A, samt *at* rykkerskrivelser fra ombudsmanden heller ikke blev besvaret straks.
(J. nr. 1990-987-222 og 1990-1412-222) 92.232

Uholdbar tilbageførsel fra skatteyderens konto af fejlagtigt udbetalt overskydende skat.
(J. nr. 1989-1402-224) 91.132

Kommunes sagsbehandling i skatteinddrivelsessag.
(J. nr. 1991-663-222) 91.143

Sagsbehandlingstid hos Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med kommunal inddrivelse af restskat.
(J. nr. 1990-1052-222) 90.187

Statsforfatningsret

1. Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret; se også Færøerne og Grønland

Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.
(J. nr. 1989-1353-41) *89.58*

2. Statsorganerne

21.1 Valg, valgret og valgbarhed
Partsbegrebet. Manglende partshøring i forbindelse med godkendelse af partinavn.

Indenrigsministeriet havde godkendt et partinavn for B ("Miljøbevægelsen De friske Grønne"), som efter partiet A's opfattelse kunne give anledning til forveksling med A ("De Grønne").

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik af afgørelsen om godkendelse af B's navn. – Ombudsmanden udtalte imidlertid, at A måtte anses for part i sagen, idet der var grund til at overveje forvekslingsrisiko. A burde derfor have været underrettet om, at B havde indgivet ansøgning om godkendelse af partinavnet og haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der blev truffet afgørelse.
(J. nr. 1991-1918-49) *92.92*

3. Frihedsrettigheder

3.2 De øvrige frihedsrettigheder; se også Personspørgsmål
Ytringsfrihed for institutionsleder.

A, der var chefiæge på et lokalt sygehus, udtalte sig på et politisk møde om overflytningen af en afdeling til et andet sygehus. Dagen efter blev det foreholdt A på et møde med amtskommunens ledelse, at han havde handlet illoyalt ved at udtale sig om sagen på mødet dagen før.

Ombudsmanden fandt, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner – som f.eks. hospitaler – har en i det væsentlige fri adgang til over for offentligheden at fremlægge synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne. -Ombudsmanden bemærkede, at chefiægen som andre offentligt ansatte var undergivet en overordnet myndigheds bestemmelse om, hvorvidt han må udtale sig på institutionens vegne, og om hvad han i givet fald må sige. Denne instruktionsadgang har kun betydning, såfremt den faktisk er udnyttet i form af udtrykkelige meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne. – Ombudsmanden fandt ikke, at der på forhånd var meddelt sygehusledelsen nogle begrænsninger med hensyn til adgangen til at udtale sig offentligt om sammenlægningssagen. A havde således været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen, og amtskommunens ledelse havde ikke haft grundlag for at rette bebrejdelser mod ham i den anledning.
(J. nr. 1991-2283-42) *92.330*

Kommunale tillidsrepræsentanters ytringsfrihed i forbindelse med privatiseringssag.
(J. nr. 1991-354-42) *91.189*

Begrænsninger i tvangsfjernet barns adgang til fortrolige telefonsamtaler med moderen.
(J. nr. 1989-579-062) *90.227; 91.299*

4. Bevillingsret; se også Forvaltningsret 3.4

Aktindsigt i dobbeltbeskatningssag. Forhandlingssag en afgørelsessag? Sagsafgrænsning. Skatteyders partsstatus.

Statsskattedirektoratet (SSD) og de tyske skattemyndigheder (TS) havde efter den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst indledt forhandlinger for at undgå en dobbeltbeskatning af A. A klagede over SSD's afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem SSD og de tyske skattemyndigheder. – SSD fandt ikke, at A kunne anses som part i forhandlingssagen og afviste begæringen med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at A måtte anses som part i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ske lempelse af dobbeltbeskatningen og til spørgsmålet om, på hvilken måde lempelsen kunne ske. Ombudsmanden fandt, at resultatet af forhandlingen mellem SSD og TS måtte anses som en afgørelse i forhold til parten. Ombudsmanden udtalte herefter, at A's anmodning om aktindsigt burde have være behandlet efter bestemmelserne i forvaltningsloven. Ombudsmanden fandt, at såfremt der skulle tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, alene med henvisning til risikoen for, at den medkontraherende stats skattemyndigheder ville reagere negativt i anledning af, at der i overensstemmelse med de nationale regler meddeltes aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 2, ikke kunne finde anvendelse i en dobbeltbeskatningssag, medens bestemmelsens nr. 4 kun i et ganske begrænset omfang ville kunne finde anvendelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om betydningen af, at skatteyderen antager partsstatus i relation til forvaltningslovens § 19 og § 21. Ombudsmanden henstillede til Told- og Skattestyrelsen, der havde overtaget SSD's beføjelser, at tage aktindsigtsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.
(J. nr. 1989-1881-220) *92.238*

Politiets opkrævning af udgifter til Falcks Redningskorps' bortfjernelse af biler.
(J. nr. 1989-324-611) *90.126; 91.285*

Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.
(J. nr. 1989-416-23) *89.47*

Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.
(J. nr. 1989-808-717) *89.209; 90.531*

Strafferet

1. Almindelige strafbetingelser

1.8 Forældelse
Patientklagenævnets kritik af sundhedspersoner efter udløb af strafferetlig forældelsesfrist.

A klagede over en udtalelse fremsat af Sundhedsministeriet vedrørende Sundhedsvæsenets Patientklagenævns (PKN's) adkomst til at udtale kritik af sundhedspersoner i sager, hvor den strafferetlige forældelsesfrist er indtrådt. – Ombudsmanden redegjorde for den 2-årige strafferetlige forældelsesfrist, som er gældende ved overtrædelse af lægeloven, når der ikke er hjemlet højere straf end 1 års fængsel eller bøde. Ombudsmanden redegjorde dernæst for PKN's beføjelser til at udtale kritik i henhold til centralstyrelsesloven. – Ved sin behandling af sagen inddrog ombudsmanden bl.a. hensynet til borgernes retssikkerhed, til PKN's funktion som disciplinærmyndighed og til den sundhedsperson, der er rejst kritik af, samt den omstændighed, at klagefristen til PKN (2 år) først regnes fra det tidspunkt, hvor klageren får viden om det forhold, der klages over.

Ombudsmanden udtalte herefter, at det forhold, at en straffesag mod en sundhedsperson må opgives på grund af strafferetlig forældelse, ikke i sig selv afskærer PKN's adgang til at behandle sagen og tilkendegive nævnets opfattelse, herunder eventuelt udtale kritik af den pågældendes adfærd. - Ombudsmanden foretog ikke videre i anledning af A's klage.
(J. nr. 1991-483-43) *92.288*

3. Sanktioner

3.7 Straffuldbyrdelse
Inspektion af Statsfængslet i Vridsløselille.

I december måned 1991 aflagde ombudsmanden inspektionsbesøg på Statsfængslet i Vridsløselille. Ombudsmanden kritiserede på en række punkter de bygningsmæssige forhold i statsfængslet, herunder gymnastiksalen, som han betegnede som ganske utidssvarende, og isolationsafdelingens gårdtursareal. – På foranledning af de indsattes talsmænd kommenterede ombudsmanden nogle besparelser inden for skole- og fritidsområdet. – I forbindelse med inspektionen modtog ombudsmanden fra statsfængslet rapportmateriale for repræsentative perioder vedrørende disciplinærsager, anvendelse af håndjern, enrumsanbringelse, sikringscelleanbringelse, magtanvendelse, videregående visitation af besøgende og brevveksling og besøg. Gennemgangen gav anledning til såvel henstillinger som kritik. Ombudsmanden konstaterede på baggrund af gennemgangen, at der eksisterede en forskel mellem praksis i Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Horsens med hensyn til anvendelse af nogle af de omtalte tvangsmidler. (For så vidt angår praksis i Statsfængslet i Horsens henvises til FOB 1990.129-144 og nedenfor pkt. 15 b), c), d) og e)).

Ombudsmanden bad oplyst, om denne forskel gav direktoratet anledning til at foretage noget med henblik på at sikre, at der følges en mere ensartet praksis i statsfængslerne.
(J. nr. 1991-2038-615) *92.112*

Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.

A, der i underretten var idømt 4 dagbøder á 150 kr., klagede bl.a. over, at han efter at have søgt om tilladelse til at anke underrettens dom til landsretten i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 3, var blevet indkaldt til afsoning af bødeforvandlingsstraffen, førend Justitsministeriet havde truffet afgørelse i anledning af ansøgningen om anketilladelse.

Ombudsmanden udtalte, at politimesteren, såfremt han iværksætter fuldbyrdelsen, uanset at den domfældte har ansøgt om anketilladelse, skal sørge for, at den domfældte vejledes om muligheden for at indgive ansøgning til landsrettens præsident om udsættelse eller standsning af straffuldbyrdelsen. Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at sørge for, at der tilrettelægges en procedure således, at der ikke tages skridt til at fuldbyrde en dom, som er søgt anket, uden at den domfældte vejledes om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4.
(J. nr. 1991-1712-610) *92.130*

Tilkaldelse af læge ved sikringscelleanbringelse i Statsfængslet i Horsens.
(J. nr. 1990-1091-615) *90.101; 91.282*

Inspektionsbesøg i arresthuset og detentionen i Silkeborg.
(J. nr. 1990-1518-615) *90.114; 91.284*

Inspektion af Statsfængslet i Horsens.
(J. nr. 1990-1505-615) *90.129; 91.286; 92.463*

Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.
(J. nr. 1989-381-615) *89.83*

Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.
(J. nr. 1989-804-611) *89.88*

Tilbageholdelse af brev fra indsat.
(J. nr. 1989-1038-615) ..... *R 89*

Søfart

(se også Transport og Kommunikation)

1. Personerne (herunder strafansvar); se også Ansættelses- og Arbejdsret

Partshøring i forbindelse med Besætningsnævnets afgørelser.
(J. nr. 1989-1817-31) ..... *R 90*

7. Skibes sikkerhed m.v.

Partshøring i forbindelse med Besætningsnævnets afgørelser.
(J. nr. 1989-1817-31) ..... *R 90*

Transport og kommunikation

(Se også Søfart)

1. Jernbaner

Egen drift-undersøgelse angående 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde. *91.207*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

2. Post, telegraf og telefon

Betaling af registreringsafgift for P&T's "Jetpost"-køretøjer. Sagsoplysning.
(J. nr. 1989-989-21) *90.153; 92.471*

Egen drift-undersøgelse angående 130 sager fra DSB og P&T vedrørende uansøgt afsked. *90.339*

Postvæsenets etablering af ny servicevirksomhed.
(J. nr. 1989-1780-512) ..... *R 90*

4. Godstransport med motorkøretøjer

Afslag på køretilladelse på grund af tidligere økonomiske vanskeligheder.
(J. nr. 1990-236-511 og j. nr. 1990-744-511) .. *90.291*

6. Kollektiv persontransport

Pligt til partshøring over høringssvar fra 1. instansen i klagesag.
(J. nr. 1991-189-519) *91.173*

Rekursadgang ved afslag på godkendelse som taksameterkontrollant.
(J. nr. 1990-361-519) *90.284*

Afslag på køretilladelse på grund af tidligere økonomiske vanskeligheder.
(J. nr. 1990-236-511 og j. nr. 1990-744-511) .. *90.291*

Bortfald af tilladelse til buskørsel.
(J. nr. 1989-202-511) *89.200*

Veje og vand

1. Veje

1.2 Private veje
Fordeling af udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse af privat fællesvej.
(J. nr. 1990-984-510) ..... *R 90*

1.3 Stier
Klagevejledning. Fortolkning af bekendtgørelse om begrænsning af klageadgang efter vejlovgivningen.
(J. nr. 1990-1028-510)R 90

2. Vand

2.1 Naturlige vandløb og søer
Virkningen af procedurefejl i forbindelse med frikommunes vedtagelse af vandløbsregulativ.
(J. nr. 1990-1894-11) ..... *R 90*

VIII. SUMMARY OF ANNUAL REPORT 1992

by **Hans Gammeltoft-Hansen**, Danish Ombudsman

Staff and office

Besides his duties as Deputy Ombudsman, Mr. **Jens Møller**, Head of Department, is in charge of general matters taken up for investigation on my own initiative as well as investigations of special complaint cases.

Mr. **Lennart Frandsen**, Head of Secretariat, is in charge of budget matters, staffing and recruitment as well as other administrative matters of the Office.

Mr. **Jon Andersen**, Chief Legal Consultant, and Mr. **Karsten Loiborg**, Chief Legal Consultant, both deal with general questions of public administrative legislation as well as investigations implemented on my own initiative. They also participate in the processing of individual complaint cases received.

The Office has three divisions, the first one presided by Mr. **Lars Busck**, Head of Division, the second by Mr. **Kaj Larsen**, Head of Divison. Head of Secretariat Lennart Frandsen is in charge of the third division.

Of the total of 45 employees of my Office six are senior administrators, 16 are investigation officers, 15 are administrative staff members and nine are law students. Three investigation officers, all the students and some of the staff members are engaged part-time.

My Office address is:
Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
DK-1457 Copenhagen K.
Tel: +45 33 13 25 12
Fax: +45 33 13 07 17

Inspections

On 11 August 1992 I inspected Psychiatric Ward O of the Danish National Hospital. The inspection was carried out pursuant to my inspection on 14 December 1987 and my subsequent report submitted to the Folketing (published in my 1988 Annual Report). A report of my observations during the inspection on 11 August 1992 is published in this Annual Report.

On 1 and 2 December 1992 I inspected the state prison in Nyborg. A report of my observations has been filed with the relevant Danish authorities and will be published in my 1993 Annual Report.

On 15 December 1992 I inspected the detention department of the state prison in Nyborg.

On 19 May 1992 I had a meeting with the Social Appeals Board concerning questions of general interest within the field of social appeals. On 23 November 1992 I had a meeting with the Department of Prisons and Probation concerning questions of general interest within the fields of prison service and prison life.

Travels and conferences attended

On 29 January 1992, by invitation received from the Dutch Ombudsman, I participated in a symposium in The Hague on the occasion of the 10th Anniversary of the Dutch Ombudsman Institution. The subject of the symposium was "Effects of the Work of the Ombudsman", and I had been asked to present a speech about "Political Consequences of Investigations conducted by the Ombudsman". On 13-14 March 1992 I attended a meeting with the Norwegian and the Icelandic ombudsmen, held in Reykjavik, Iceland.

On 27 May 1992 Head of Department Jens Møller participated in the Ombudsman Conference concerning human rights in the CSCE countries, held in Madrid.

By invitation from the European Parliament I participated in a public hearing about the European Ombudsman Institution, arranged by the Committee on Institutional Affairs, on 8-9 July 1992 in Strasbourg. Since then I have been participating in the preparatory work for the establishment of a European Ombudsman institution.

On 22-23 September 1992, by invitation from the International Bar Association, I attended the IBA 24th Biennial Conference "Europe

1993 and beyond", in Cannes. I delivered a paper entitled "Asylum seekers, refugees and the Danish Ombudsman".

On 11-16 October 1992 I was a delegate at the Fifth International Ombudsman Conference concerning "Ombudsman – idea and reality", in Vienna. I also participated in the committee work concerning a revision of the Statutes of the International Ombudsman Institute. Head of Department Jens Møller attended the International Ombudsman Institute seminar concerning "Ombudsman and the protection of Human Rights", held subsequently in Salzburg on 18-20 October 1992. Jens Møller presented a paper about the protection of human rights in the Scandinavian countries.

Visitors from abroad

On 23-24 March 1992 the Office was visited by a delegation of three Russian parliamentary representatives (lawyers) who received information about the structure of Danish public administration as well as the background and aim of the Ombudsman institution. The visit had been arranged by the Ministry of Foreign Affairs and financed by the Danish Democracy Fund.

On 30 March 1992 17 Albanians visited the Office. The visit had been financed by the Danish Democracy Fund.

From 28 April to 1 May 1992 the Court of Justice of the European Community visited various Danish government institutions. I participated on 29 April 1992 in the part of the visit which concerned the Folketing by presenting a speech about the Danish Ombudsman institution.

On 3 June 1992 I was visited by Dr. Peter Schoenemann, Ministerial Consultant to the Minister for Internal Affairs in the German Federal State of Nordrhein-Westfalen. I advised Dr. Schoenemann about the work of the Office, particularly as regards the processing of asylum complaint cases.

On 9 June 1992 the Office was visited by Justice Halidou Quédraogo, Burkina Faso (President of the Administrative Chamber of the Supreme Court and President of the Human Rights Movement in Burkina Faso) who received general information about aim and work of the institution. The visit had been arranged by the Ministry of Foreign Affairs.

On 29 June 1992 the Office received a visit by a delegation from Ministry of Supervision, People's Republic of China. The delegation was in Denmark to study how state control of public administrative offices is carried out in Denmark, as compared with progressing endeavours to carry out reforms within public administration in China. The visit had been arranged by the Embassy of the People's Republic of China and the Ministry of Foreign Affairs.

On 20 July 1992 I received Professor Atsushi Sato from Japan whom I informed about the history and work of the Danish Ombudsman institution. The visit had been arranged by the Embassy of Japan.

On 10 August 1992 29 Albanian architects and engineers on a democracy study tour in Denmark visited the Office to obtain general information about the Ombudsman institution and work. The visit had been financed by the Danish Democracy Fund.

On 26 August 1992 the Office was visited by the Norwegian Ombudsman and a number of his employees in order to exchange data processing experience.

On 15 September 1992 the Office received a visit by nine representatives of the Parliament of The Democratic People's Republic of Korea, presided by Mr. Li Mong Ho, Secretary General. The delegation received general information about the Ombudsman institution and work. The visit had been arranged by the Folketing.

On 24-25 September 1992 I hosted an Ombudsman meeting in which the Norwegian and the Icelandic ombudsmen as well as the British Parlimentary Commissioner for Administration took part.

On 30 October 1992 I was visited by a delegation from Nepal who received general information about the history and work of the institution. The visit has been arranged by the Folketing.

On 16 November 1992 the Office was visited by two officials (lawyers) from the Ministry of Justice of Rwanda who received general information about the institution's history, structure and function.

On 17 November 1992 five members of the Social Appeals Board of Greenland visited the Office in order to receive information about the work of the Ombudsman.

On 4 December 1992 a democracy study group of 40 Albanian engineers, economists, doctors and students visited the Office to receive general information about the institution and its work. On 16 December 1992 a study group of 42 Albanian engineers, economists, lawyers, doctors and students visited the Office with the same purpose. The visits had been financed by the Danish Democracy Fund.

Other activities

In the course of the year I held a number of lectures on general and more specific subjects related to my activities as Danish Ombudsman; and together with some members of my staff I also lectured at various courses in public administrative law.

Together with Chief Legal Consultant Jon Andersen I participated in several committee meetings concerning evaluation of The Danish Center of Human Rights. The final report by the evaluation committee was submitted to the Danish Folketing on 23 October 1992.

In spring 1992 The Danish Lawyers and Economists Association established a working group concerning ethical rules for lawyers and economists employed as civil servants. Head of Division Lars Busck and Head of Division Kaj Larsen currently participated in the meetings of the working group, and the working group plan to publish their report in autumn 1993.

In October 1991 the Folketing established a Parliamentary Committee to carry out a revision of the Ombudsman Act. Members of the Committee are university professors of law, representatives of the National Association of Danish Judges, the Ministry of the Interior, the Prime Minister's Office, the National Association of Local Authorities in Denmark, the Association of County Councils in Denmark, and the City Authorities of Copenhagen. – The Ombudsman Office is represented in the Committee by Head of Department Jens Møller and Chief Legal Consultant Jon Andersen. The Committee is expected to submit its report at the end of 1993 or early 1994.

Number of complaint cases received and investigated

In 1992 2,926 new cases were registered. 150 cases were part of a general investigation on my own initiative and 2,776 cases were individual cases. I received 2,745 complaints; 31 individual cases were taken up on my own initiative (without having received any previous complaint in the case).

In comparison, the total number of new cases registered in the past ten years is stated below:

1983	1,320
1984	1,476
1985	1,465
1986	1,651
1987	1,784
1988	1,875
1989	2,093
1990	2,233
1991	2,566
1992	2,926

In the following statistics the cases have been divided into two main groups: (1) Cases dismissed after a summary investigation and (2) cases fully investigated.

In the statistics a case is considered fully investigated when either the handling of the case or the administrative decision as such has been examined; cases taken up on my own initiative are also regarded as fully investigated in the statistics.

In some cases informal discussions with the authority concerned led to reconsideration of the matter entailing a result favourable to the complainant. Such cases are registered as withdrawn complaints (below under item f).

Some of the individual cases taken up on my own initiative were not submitted to a full investigation by my Office. On the basis of articles in the press etc. I asked the authorities in question to advise me of their results of investigations which according to the articles either had been or presumably would be initiated by them. After receiving such information I decided whether or not an Ombudsman investigation should be implemented. A few cases concerned merely an internal investigation of e.g. the legal basis for the administrative policy of an authority.

1) Cases dismissed after a summary investigation

Out of 2,776 individual cases registered in 1992 I did not investigate 1,451 cases for the reasons mentioned below under items a)-h). 249

of these cases were referred to the appropriate superior administrative authority, and 242 cases dealt with local government administration; in the summary below the number of the latter cases is indicated in brackets as well as mentioned under item c).

The 1,451 non-investigated cases were dismissed for the following reasons:

a) Complaint lodged too late (10) ...	70
b) Complaint concerned judgments or discharge of judges" official duties	88
c) Complaint concerned local government matters outside my jurisdiction	129
d) Complaint concerned other matters outside my jurisdiction including questions of legislation and matters of private law	109
e) Complaint not lodged with a superior administrative authority (83) .	690
f) Complaint withdrawn (6).....	98
g) Inquiries etc. not concerning complaints (5).....	210
h) Other inquiries, including anonymous and manifestly ill-founded complaints (9)	57
	1,451

The 129 cases mentioned under item c) are classified as follows:

Complaint concerned activities of local government councils acting as a body:

6 cases.

Complaint concerned matters in which recourse to a central government authority is not provided for:

123 cases.

2) Cases investigated

1,324 individual cases processed as well as 134 cases being part of two general investigations are included in the following statistics which comprise cases completed in the period 1 June 1992-31 May 1993 and received during 1992 or previously.

One case in which I had disqualified myself was investigated by an Ombudsman *ad hoc* appointed by the Legal Committee of the Danish Parliament.

As of 1 June 1993, 176 individual cases received in 1992 and 23 individual cases received previously were still pending. One project implemented on my own inititative comprising totally 150 cases also pended.

In 58 of the cases which had caused criticism I also gave recommendations etc. so that the total number of recommendations amounts to 66.

	Cases in Total	Criticism and recommendation etc if any	Recommendation alone	No criticism or recommendation etc
A. State Authorities				
1. Ministry of Labour				
Department of Labour	10	4	0	6
The National Labour Market Authority	2	0	0	2
Labour Market Boards	4	1	0	3
The Labour Market Holiday Fund	1	1	0	0
The Danish Employees' Guarantee Fund	1	0	0	1
The Labour Market Appeal Board	25	3	1	21
The Directorate of the Unemployment Insurance System	1	0	0	1
	44	9	1	34
2. Ministry of Housing and Building				
Department of Housing and Building	4	0	0	4
National Housing and Building Agency	9	2	0	7
National Survey and Cadastre	1	0	0	1
	14	2	0	12
3. Ministry of Energy				
Department of Energy	3	2	0	1
Danish Energy Agency	1	0	0	1
	4	2	0	2
4. Ministry of Finance				
Department of the Budget	1	0	0	1
Department of Management and Personnel	8	1	0	7
The Board for Judgment of Health in Matters about Civil Servants (Helbredsnævnet)	1	1	0	0
	10	2	0	8
5. Ministry of Fisheries				
Department of Fisheries	6	2	0	4
	6	2	0	4
6. Ministry of Defence				
Department of Defence	5	1	0	4
	5	1	0	4
7. Ministry of the Interior				
Department of the Interior	17	0	0	17
Regional State Authorities (statsamter)	4	2	0	2
(Regional) Supervisory Boards	5	0	0	5
	26	2	0	24

	Cases in Total	Criticism and recommendation etc if any	Recommendation alone	No criticism or recommendation etc
8. *Ministry of Industry*				
Department of Industry	1	1	0	0
Export Credit Council	1	0	0	1
Danish Commerce and Companies Appeals Board	1	0	0	1
Danish Commerce and Companies Agency	2	1	0	1
The National Consumer Agency of Denmark	1	1	0	0
	6	3	0	3
9. *Ministry of Justice*				
Department of Justice	345	22	1	322
Department of Private Law	100	8	0	92
Board of Adoption	1	0	0	1
The Directorate of Immigration	32	4	0	28
The Refugee Board	185	0	0	185
Department of Prisons and Probation	42	3	0	39
Data Protection Board	3	0	0	3
Board of Damages to Victims of Crime	1	0	0	1
Local Boards (for Police Complaints)	1	0	0	1
Prisons	1	0	0	1
Chief Constables	2	2	0	0
The Central Register of Motor Vehicles	1	0	0	1
	714	39	1	674
10. *Ministry of Ecclesiastical Affairs and the Minister for Communications*				
Department of Ecclesiastical Affairs	6	1	0	5
General Directorate of Posts and Telegraphs	5	2	0	3
Press Council	1	0	0	1
Broadcasting Complaints Commission	1	0	0	1
Radio Denmark	5	0	0	5
Local Broadcasting and Television Committee (Udvalget vedrørende lokalradioer og TV)	3	0	0	3
	21	3	0	18
11. *Ministry of Culture*				
Department of Culture	3	1	0	2
	3	1	0	2
12. *Ministry of Agriculture*				
Department of Agriculture	4	1	0	3
The Directorate for Agricultural Development	2	0	1	1
	6	1	1	4

	Cases in Total	Criticism and recommendation etc if any	Recommendation alone	No criticism or recommendation etc
13. Ministry of the Environment				
Department of the Environment	3	1	0	2
The Nature Protection Board of Appeal (Overfredningsnævnet)	2	0	0	2
Danish Environmental Protection Agency	5	1	0	4
The Environmental Appeal Board (Miljøankenævnet)	2	0	0	2
National Agency for Physical Planning	6	0	0	6
The Nature Protection Board of Appeal (Naturklagenævnet)	2	0	1	1
The Environmental Appeal Board (Miljøklagenævnet)	3	0	0	3
	23	2	1	20
14. Ministry of Taxation				
Department of Taxation	3	0	0	3
Central Customs and Tax Administration	39	11	1	27
National Tax Tribunal	16	2	0	14
National Assessment Council	1	0	0	1
Regional Customs and Tax Administration	2	0	0	2
	61	13	1	47
15. Ministry of Social Affairs				
Department of Social Affairs	5	4	0	1
The National Board of Industrial Injuries	4	2	0	2
The Social Appeals Board	185	26	0	159
(Regional) Social Boards of Appeal	55	10	0	45
Daily Cash Benefit Committee	13	2	0	11
(Regional) Rehabilitation and Pension Boards	3	0	0	3
The Compensation Board (Compensation to World War II Victims) (Erstatningsrådet)	1	0	0	1
	266	44	0	222
17. Ministry of Health				
Department of Health	11	2	0	9
The Central Scientific Ethics Committee (Den Centrale Videnskabsetiske Komité)	1	0	0	1
National Board of Health	2	2	0	0
The Patients' Complaints Board	7	3	0	4
National Food Agency	1	0	0	1
	22	7	0	15
18. Ministry of Transport				
Department of Transport	21	6	0	15
Danish State Railways	7	3	0	4
	28	9	0	19

	Cases in Total	Criticism and recommendation etc if any	Recommendation alone	No criticism or recommendation etc
19. Ministry of Foreign Affairs				
Department of Foreign Affairs	5	1	0	4
	5	1	0	4
20. Ministry of Education and Research				
Department of Education and Research ..	33	12	2	19
Board of Appeal for State Student Grant (Ankenævnet for Uddannelsesstøtte)	7	0	0	7
The Board of Appeal for Subsidies to Education Loans Guaranteed by the State .	1	0	0	1
Danish State Education Grant and Loan ..	1	1	0	0
Board of Appeal for Vocational Experience (Ankenævnet vedrørende praktikvirksomheder).....	1	1	0	0
	43	14	2	27
State Authorities, Total.....	1,307	157	7	1,143
B. Own-Initiative Projects				
Social Appeals Board	100	54	0	46
General Directorate of the Danish State Railways	34	34	0	0
Own-Initiative Projects, Total	134	88	0	46
C. Local Government Authorities				
School Administration Authorities	1	0	1	0
Local Tax Administration Authorities	5	5	0	0
Social and Health Authorities	10	6	0	4
Counties	1	1	0	0
Local Government Authorities, Total.....	17	12	1	4
D. State Authorities, Own-Initiative Projects and Local Government Authorities, Total ..	1,458	257	8	1,193