

# Folketingets Ombudsmands beretning

2007

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

Publikationen kan købes hos:

Danmark.dk's netboghandel  
[www.danmark.dk/netboghandel](http://www.danmark.dk/netboghandel)  
IT- & Telestyrelsen  
E-mail: [sp@itst.dk](mailto:sp@itst.dk)  
Telefon 1881

eller gennem Schultz Grafisk der har beretningen i kommission:

Schultz Information  
Herstedvang 12  
2620 Albertslund  
Tlf. 43 63 23 00  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)

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

Oplag: 3.000 eksemplarer  
Sat med Palatino  
Trykt hos Schultz Grafisk, København  
Printed in Denmark 2008

ISSN 0418-6486

# Indholdsfortegnelse

<b>I.</b>	<b>Embedets almindelige forhold</b> .....	9
	A. Personaleforhold .....	9
	B. Rejser, besøg og anden virksomhed .....	11
	C. Generelt om egen drift-sager, egen drift-projekter og inspektioner .....	13
	D. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2007 .....	14
	E. Tabeller og figurer .....	17
<b>II.</b>	<b>Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.</b> .....	45
<b>III.</b>	<b>Sager af almindelig interesse</b> .....	87
	1. <i>Beskæftigelsesministeriets sagsområde</i> .....	89
	1-1. Anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven .....	91
	1-2. Sygedagpenge. Begrundelse. Lægelige oplysninger .....	99
	2. <i>Finansministeriets sagsområde</i> .....	105
	3. <i>Forsvarsministeriets sagsområde</i> .....	107
	3-1. Ingen undersøgelse af sag om de danske styrker i Afghanistan. Ombudsmandens politiske neutralitet .....	109
	4. <i>Justitsministeriets sagsområde</i> .....	113
	4-1. Afslag på ansættelse af socialrådgiver som pædagogisk assistent. Retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede. Begrundelse .....	117
	4-2. Afslag på prøveløsladelse ikke forelagt domstolene "uden unødigt ophold" .....	125
	4-3. Vejledning om retten til at have en bisidder med ved en tjenstlig samtale .....	132
	4-4. Datatilsynets beslutning om ikke at indlede en generel tilsynssag .....	134
	4-5. Videregivelse af personoplysninger fra statsadvokat til politimester. Bedømmelsesgrundlag .....	154
	4-6. Bortfald af børnebidrag. Børnepension. Berettiget forventning. Modstridende vejledning. Tilbagekaldelse. Partstvist. Ændring med tilbagevirkende kraft .....	170
	5. <i>Kirkeministeriets sagsområde</i> .....	183
	5-1. Opsigelse af kirkeværge .....	185
	5-2. Høringspligten i tjenestemandenslovens § 31. Det retlige grundlag. Den udvidede partshøringspligt .....	191
	5-3. Afskedigelse af sognepræst .....	194

6. Klima- og Energiministeriets sagsområde .....	215
7. Kulturministeriets sagsområde .....	217
7-1. Afslag på aktindsigt i grundlaget for ansættelse af teaterdirektører .....	219
8. Miljøministeriets sagsområde .....	229
8-1. Naturklagenævnets sagsbehandlingstid i sager om indvinding af råstoffer .....	231
8-2. Afgørelse om byggeri truffet efter lokalplan og ikke efter landzoneregler .....	238
8-3. Gebyr ved anmodning om genoptagelse. Sen afvisning af klage. Partshøring og sagsoplysning .....	245
8-4. Gebyr ved anmodning om genoptagelse .....	267
9. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde .....	277
9-1. Udlændingeservices notatpligt i forbindelse med vejledning om den lovlige varighed af visumophold. God forvaltningsskik. Partshøring.....	279
9-2. Manglende offentliggørelse af praksisændring .....	289
9-3. Kritik af sagsbehandling og sagsbehandlingstid i Integrationsministeriet .....	294
9-4. Bortfald af opholdstilladelse ved længere tids ophold i Libanon .....	302
9-5. Læk af oplysninger til pressen .....	311
10. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde .....	313
10-1. Afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger der havde udskrevet meget penicillin .....	315
11. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses sagsområde .....	325
11-1. Oversendelse til rette myndighed. Forvaltningslovens § 7, stk. 2 .....	327
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde .....	331
12-1. Inhabil chef havde medvirket i afskedigelsessag mod en ansat .....	333
13. Skatteministeriets sagsområde .....	343
14. Statsministeriets sagsområde .....	345
14-1. Statsministerens afslag på at give interview til en journalist. Lighedsgrundsætning. Begrundelse .....	347
15. Transportministeriets sagsområde .....	361
15-1. Kommunes overtagelse af grundejerforpligtelser .....	363
16. Udenrigsministeriets sagsområde .....	373
16-1. Udenrigsministerens afslag på at give en journalist et interview. Afgørelsesbegrebet. Vægt på manglende tillid .....	375
17. Undervisningsministeriets sagsområde .....	393

18. Velfærdsministeriets sagsområde .....	395	
18-1. Klagefristberegning og dispensation. Datering og afsendelse af afgørelser. Postforsinkelser .....	399	
18-2. Afslag på indsiget i lægekonsulents navn i Arbejdsskadestyrelsen .....	420	
18-3. Kommunes salg af fast ejendom .....	424	
18-4. Klageberettigelse i byggesag. Partsbegrebet .....	437	
18-5. Besøgsforbud til gæst på plejecenter .....	445	
18-6. Anvendelse af lokaler i kælder til daginstitution. Myndighedsinhabilitet .....	459	
19. Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde .....	475	
19-1. Aktindsigt i korrespondance på e-mail-server .....	477	
20. Kommunale og regionale myndigheder .....	483	
20-1. Krav til undersøgelse af skimmelsvamp i daginstitution. Optagelse i bestemt daginstitution. Hensynet til borgeren selv .....	485	
20-2. Medarbejdere fik for sent besked om indstilling der kunne føre til opsigelse .....	501	
20-3. Lodtrækning ved tildeling af studepladser til salg af juletræer .....	506	
20-4. To af tre afskedigelser kendt uberettiget af et afskedigelsesnævn. Kommunens begrundelse i den tredje afskedigelses sag var ikke saglig	511	
<i>Supplerende oplysninger om sager omtalt i tidligere beretninger</i>		
Beretningen for året 2004		
13-2. Afslag på overgang fra deltidsflexjob til fuldtidsflexjob .....	519	
Beretningen for året 2005		
20-7. Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse .....	520	
Beretningen for året 2006		
12-1. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem .....	521	
17-2. Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet ...	522	
<b>IV. Egen drift-projekter og inspektioner .....</b>	<b>523</b>	
<i>Egen drift-projekter</i>		
Undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten .....	525	
<i>Inspektioner .....</i>		<i>723</i>
A. Inspektion af Statsfængslet på Kragshovede .....	730	
B. Inspektion af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital ...	769	
C. Inspektion af detentionen i Vordingborg .....	777	
D. Inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe .....	801	
E. Inspektion af Distriktskykiatrisk Team i Ribe .....	834	
F. Inspektion af Bostedet Røbo .....	842	
G. Inspektion af handicaptilgængeligheden til Odense Kommunes Fodboldstadion .....	868	

H. Inspektion af handicaptilgængeligheden til udvalgte dele af Københavns Kommune .....	879
<i>Redegørelse om handicaptilgængelighed .....</i>	895
<i>Supplerende oplysninger om tidligere inspektionssager</i>	
Beretningen for året 2004	
IV-H. Inspektion af rådhuset i Århus Kommune .....	905
Beretningen for året 2005	
IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling (Psykiatrisk Center Hvidovre) .....	911
Beretningen for året 2006	
IV-A. Inspektion af Statsfængslet i Ringe .....	914
IV-D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden (Psykiatrien Roskilde/Køge).....	917
IV-E. Inspektion af Københavns Rådhus .....	922
IV-F. Inspektion af Bornholms Regionskommune .....	928
IV-G. Inspektion af Udlændingestyrelsen (Udlændingesservice) .....	931
<b>V. Beretningens registre .....</b>	947
Hovedregisteroversigt .....	948
Hovedregister .....	949
Stikordsregister .....	968

# Til Folketinget

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

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 2007.

Beretningen er delt op i 4 afsnit og et register:

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

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

*Afsnit III* indeholder sager af almindelig interesse der er afsluttet senest med udgangen af december måned 2007. I sagerne er der typisk udtalt kritik eller afgivet en henstilling. Dette har imidlertid ikke i sig selv været afgørende for beslutningen om at omtale sagen i beretningen.

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

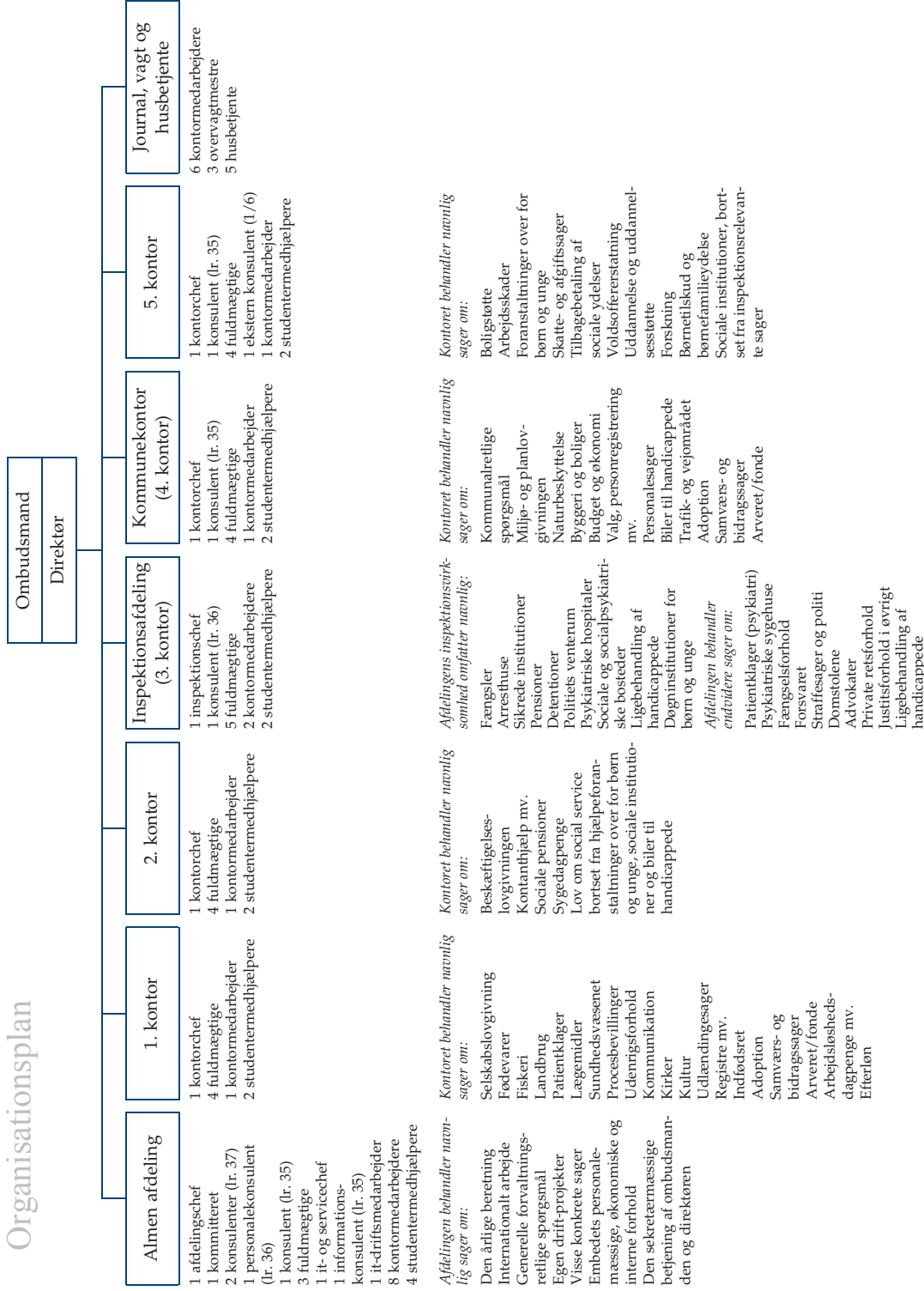
*Afsnit IV* indeholder redegørelser for embedets egen drift-projekter og inspektionsvirksomhed og supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

Beretningens registre er samlet i *afsnit V*.

København, september 2008

HANS GAMMELTOFT-HANSEN

# Organisationsplan





# Embedets almindelige forhold

## A. Personaleforhold

Embedet er organiseret på følgende måde:

Direktør Jens Møller varetager i nødvendigt omfang en vis andel af de opgaver som efter loven er henlagt til ombudsmanden. Direktøren kan inden for dette område efter delegation fra ombudsmanden varetage ombudsmandens funktioner, herunder afgive endelig udtalelse i en sag og foretage inspektioner. I ombudsmandens fravær overtager direktøren ombudsmandens opgaver når ombudsmanden træffer beslutning herom, jf. ombudsmandslovens § 27. Direktøren har endvidere det overordnede ansvar for ombudsmandsinstitutionens drift.

Den 1. maj 2008 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere (se også Folketingets Ombudsmands organisationsplan på modsatte side – hvor hver medarbejder tæller som én uanset arbejdstid):

### *Almen afdeling*

Afdelingschef Kaj Larsen  
 Kommitteret Jon Andersen  
 Konsulent Jens Olsen  
 Konsulent Lisbeth Adserballe  
 Konsulent Vibeke Riber von Stemann  
 Personalekonsulent Lisbeth Kongshaug  
 Fuldmægtig Asger Janfelt  
 Fuldmægtig Elizabeth Bøggild Nielsen  
 Referent Julie Gjerrild  
 Referent Karin Larsen  
 Kontorfuldmægtig Jeanette Schultz  
 Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen  
 Overassistent Jannie Svendsen  
 Overassistent Jeanette Hansen  
 Overassistent Tina Andersen  
 Stud.jur. Anne Jacobsen  
 Stud.jur. Martin Sønnersgaard  
 Stud.jur. Morten Duus  
 Informationskonsulent Karen Nedergaard  
 Overassistent Birgit Kehlet-Hansen

It- og servicechef Christian Ørslykke Møller

It-driftsmedarbejder Seyit Ahmet Özkan

Under afdelingen hører navnlig følgende arbejdsopgaver:

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

### *1. kontor*

Kontorchef Kirsten Talevski  
 Fuldmægtig Camilla Schroll  
 Fuldmægtig Janne Lundin Vadmand  
 Fuldmægtig Kirsten Brøndal  
 Fuldmægtig Lykke Leth Nielsen  
 Overassistent Dorte Buttenschøn  
 Stud.jur. Kenny Rasmussen  
 Stud.jur. Rasmus Krogh Pedersen

Kontoret behandler især sager om:

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

- samværs- og bidragssager
- arveret/fonde
- arbejdsløshedsdagpenge mv.
- efterløn

## 2. kontor

Kontorchef Bente Mundt  
 Fuldmægtig Kresten Gaub  
 Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen  
 Fuldmægtig Rikke Koefoed Nielsen  
 Fuldmægtig Stine Marum  
 Assistent Eva Jørgensen  
 Stud.jur. Anne Sofie Schummel Larsen  
 Stud.jur. Morten Hyldgaard Schulz

Kontoret behandler især sager om:

- beskæftigelseslovgivningen
- kontanthjælp mv.
- sociale pensioner
- sygedagpenge
- lov om social service bortset fra hjælpeforanstaltninger over for børn og unge, sociale institutioner og biler til handicappede

## 3. kontor (*inspektionsafdelingen*)

Inspektionschef Lennart Frandsen  
 Konsulent Pernille Helsted  
 Fuldmægtig Christoffer Bruus  
 Fuldmægtig Hanne Nørgård  
 Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen  
 Fuldmægtig Mai Vestergaard  
 Fuldmægtig Peter Kersting  
 Assistent Anne Moldt Jensen  
 Assistent Helga Refshauge Foged  
 Stud.jur. Camilla Søgaard Madsen  
 Stud.jur. Katrine Larsen

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

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

Afdelingen behandler især sager om:

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

## 4. kontor (*kommunekontoret*)

Kontorchef Morten Engberg  
 Konsulent Ulla Frederiksen  
 Fuldmægtig Dennis Sørensen  
 Fuldmægtig Jytte Kruuse-Jensen  
 Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen  
 Overassistent Lone Gundersen  
 Stud.jur. Iben Hjerrild Andersen  
 Stud.jur. Jannick Prehn Brøndum

Kontoret behandler især sager om:

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

## 5. kontor

Kontorchef Karsten Loiborg  
 Ekstern konsulent, professor, dr.jur.  
 Jan Pedersen  
 Konsulent Vibeke Lundmark  
 Fuldmægtig Christina Ladefoged  
 Fuldmægtig Ellen Elisabet Paulson  
 Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen  
 Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen  
 Assistent Eva Lykke Sveistrup  
 Stud.jur. Jesper Madsen  
 Stud.jur. Lene Thomsen Andrä

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- arbejdsskader
- foranstaltninger over for børn og unge
- skatte- og afgiftssager
- tilbagebetaling af sociale ydelser
- voldsoffererstatning
- uddannelse og uddannelsesstøtte
- forskning
- børnetilskud og børnefamilieydelse
- sociale institutioner, bortset fra inspektionsrelevante sager

#### Journal

Kontorleder Lisbet Pedersen  
Overassistent Anette Meulengracht-Jensen  
Overassistent Harriet Lindegaard Hansen  
Overassistent Merete Gerting Hansen  
Overassistent Sten Nygaard  
Assistent Anette Skaaning

#### Vagt

Overvagtimester Bjarne Lenander  
Overvagtimester Jørgen Erichsen  
Overvagtimester Ulrik Franke

#### Husbetjente

Annelise Larsen  
Annitta Lundahl  
Dorthe Sønderskov Rasmussen  
Emad Farman Mahdi  
Kirsten Morell

Adressen er:

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

E-mail: [post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Institutionens hjemmeside findes på adressen:

[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)

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

## B. Rejser, besøg og anden virksomhed

### Rejser og konferencer

Den 21. februar 2007 deltog kommitteret Jon Andersen i en konference på Christiansborg om børns retsstilling, arrangeret af Folketingets Retsudvalg og Socialudvalg.

Den 12.-13. april 2007 deltog konsulent Jens Olsen og kontorchef Morten Engberg i et Round Table-møde med den europæiske menneskerettighedskommissær og fejring af den græske ombudsmandsinstitutions 10-års-jubilæum i Athen, Grækenland.

Den 25.-28. april 2007 deltog konsulent Vibeke Lundmark i 10th Asia Ombudsman Association Conference i Hanoi, Vietnam.

Den 24.-25. maj 2007 var jeg vært ved et Vestnordisk Ombudsmandsmøde på Bornholm med deltagelse af ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Den 22. juni 2007 deltog konsulent Jens Olsen i en konference i forbindelse med fejringen af 25-året for den spanske ombudsmandsinstitutions oprettelse i Madrid, Spanien.

Den 12.-13. juli 2007 deltog kontorchef Morten Engberg i OSCE Supplementary Human Dimension Meeting i Wien, Østrig.

Den 17.-18. september 2007 deltog konsulent Vibeke Riber von Stemann i et seminar, "The Ombudsman's Intervention between the Principles of Legality and Good Governance", arrangeret af den bulgarske ombudsmand, i Sofia, Bulgarien.

Den 24. september 2007 deltog fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen i "International European Conference on Economic Migration" i Warszawa, Polen.

Den 15.-16. oktober 2007 deltog kommitteret Jon Andersen og jeg i "6th Seminar of the National Ombudsmen of the EU Member States" i Strasbourg, Frankrig.

Den 23. oktober 2007 deltog jeg med oplæg ved en paneldebat i forbindelse med De Samvirkende Invalideorganisationers konference om FN's Handicapkonvention i København.

Den 11.-12. december 2007 var jeg igen vært ved et Vestnordisk Ombudsmandsmøde i København med deltagelse af ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

### *Besøg fra udlandet*

I 2007 havde vi, som i de foregående år, besøg af udenlandske gæster, ofte med meget forskellig baggrund. Fælles for vores gæster er generelt ønsket om at vide mere om ombudsmandsinstitutionen og dens rolle i et moderne demokratisk samfund. Embedet tilbyder derfor altid en generel orientering om institutionen og dens historie med henblik på efterfølgende udveksling af erfaringer og overvejelser.

Nedenfor er nævnt nogle af de gæster vi modtog i løbet af 2007:

15. januar: Besøg af en gruppe inspektører fra Tyrkiet, formidlet af Institut for Menneskerettigheder.

25. januar: Besøg af en studiegruppe fra det franske justitsministerium, formidlet af den danske ambassade i Paris.

5. februar: Møde med medarbejdere fra den hollandske ombudsmands kontor i forbindelse med vores samarbejde.

28. februar: En delegation fra Tanzanias parlament i forbindelse med parlamentets samarbejdsaftale med Folketinget.

13. marts: Delegation af parlamentsmedlemmer fra Yemen.

15. marts: Delegation af parlamentsmedlemmer fra Bhutan.

21. marts: En gruppe politifolk fra Vietnam på kursus hos Institut for Menneskerettigheder.

16. april: Parlamentarisk venskabsdelegation fra Bulgarien, på anmodning fra Folketinget.

24. april: Delegation af parlamentsmedlemmer fra Irak.

25. april: Kursister på et korruptionsbekæmpelseskursus hos Institut for Menneskerettigheder.

25. april: Formanden for det albanske parlament, Mrs. Jozefina Coda Topalli med følge.

10. maj: Nepalesiske og kinesiske kursister fra Nordfyns Folkehøjskole.

10. maj: Khalifabobo Khomidov, menneskerettighedskommissær fra Tadjikistan.

31. maj: Besøg af højesteretsdommer James Ogoola fra Uganda.

26. juni: Delegation fra Ministry of Supervision, Kina.

11. juli: Delegation fra det kinesiske undervisningsministerium (foregik hos Universitets- og Byggestyrelsen på styrelsens anmodning).

14. august: Besøg af Deputy Secretary General Chi-hsiung Chen fra Taiwans Control Yuan.

17. august: Kursister fra Afrika og Asien i forbindelse med menneskerettighedskursus hos Institut for Menneskerettigheder.

30. august: Asiatiske, afrikanske, mellemøstlige og sydamerikanske kursister fra et konfliktstyringskursus hos MIRO/Danida.

25. september: Møde med ministerdelegation fra Tanzania.

27. september: Lokale Danida-ansatte ved de danske ambassader.

1. oktober: Delegation fra Kinas State Bureau for Letters and Calls.

4.-7. november: Juridiske sagsbehandlere fra Letlands ombudsmandskontor på studiebesøg.

20. november: Delegation fra statsanklagere-ns kontor i Haidian, Kina, på studiebesøg via Institut for Menneskerettigheder.

27. november: Besøg af ministerdelegation fra Tadjikistan.

5. december: Kursister fra menneskerettig-hedskursus hos Institut for Menneskerettig-heder.

14. december: Besøg af tre embedsmænd fra Koreas ombudsmandskontor.

18. december: Møde med Ombudsmanden for Slesvig-Holsten, Birgit Wille-Handels.

### *Inspektioner*

Der har i beretningsåret været gennemført 28 inspektioner.

I afsnit IV, s. 728, findes en liste over gen-nemførte og planlagte inspektioner.

### *Anden virksomhed*

I beretningsåret har flere af embedets med-arbejdere og jeg selv holdt en række foredrag – dels af alment oplysende karakter, dels af mere faglig art – om ombudsmandens virk-somhed. Endvidere har flere af embedets medarbejdere og jeg selv undervist på kurser om offentligtretlige emner. Om embedets undervisningsaktiviteter kan der i øvrigt læses mere i mine redegørelser til Folketinget – se hjemmesiden [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk).

Efter justitsministerens anmodning og med Folketingets Retsudvalgs samtykke har jeg påtaget mig hvervet som formand for regeringens offentlighedskommission. Kom-missionen skal beskrive gældende ret og overveje i hvilket omfang der måtte være behov for ændringer af loven om offentlighed i forvaltningen, og komme med forslag hertil. Kommissionens sekretariatsfunktioner vare-tages af Justitsministeriet i samarbejde med ombudsmandsinstitutionen og, på relevante områder, Finansministeriet.

Efter anmodning fra justitsministeren har direktør Jens Møller påtaget sig hvervet som formand for udvalget om udveksling af op-lysninger inden for den offentlige forvalt-

ning. Udvalget skal overveje og komme med forslag til en forenkling af reglerne herom i henholdsvis forvaltningsloven og personda-taloven samt overveje de særlige regler der gælder om ansøgningssager.

Direktør Jens Møller og kontorchef Bente Mundt var udpeget af Styrelsen for Social Service som medlemmer af en reference-gruppe til "Projekt god sagsbehandling på ældreområdet". Gruppen holdt sit sidste møde den 18. januar 2007.

Kommitteret Jon Andersen er medlem af Etisk Råd.

## **C. Generelt om egen drift-sager, egen drift-projekter og inspektioner**

### *Egen drift-sager*

Ombudsmanden har efter ombudsmandslo-vens § 17, stk. 1, mulighed for af egen drift at undersøge sager.

Nogle af de konkrete sager der er rejst af egen drift, har drejet sig om at jeg på bag-grund af bl.a. avisartikler eller artikler i fag-lige tidsskrifter har anmodet om at få oplys-ninger fra en myndighed om resultatet af en undersøgelse eller lignende som myndighe-den ifølge artiklen skulle have iværksat. Hvis det materiale jeg herefter har modtaget fra myndigheden, ikke har givet mig grund-lag for at foretage mig mere, er sagen blevet henlagt.

Nogle få sager har udelukkende bestået i undersøgelser af f.eks. lovgrundlaget for en myndigheds praksis, og i andre konkrete sa-ger har jeg – uden at fremsætte en endelig udtalelse – bedt myndighederne om at underrette mig om hvad der videre er sket i sa-gen.

I nogle konkrete egen drift-sager har jeg foretaget en egentlig ombudsmandsunder-søgelse og fremsat en udtalelse, herunder udtalt kritik og/eller afgivet henstilling.

Efter aftale med Direktoratet for Kriminal-forsorgen behandler ombudsmanden endvi-dere alle sager der er indberettet efter direk-toratets cirkulære om indberetning til Direk-

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

I 2007 blev der afsluttet 116 af den slags sager.

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

#### *Egen drift-projekter*

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

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

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

#### *Inspektioner*

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

I afsnit IV er der givet en nærmere redegørelse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 22. og 23. marts 2007 af Statsfængslet på Kragsskovhede, den 16. maj 2007 af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital (brev), den 6. februar 2007 af detentionen i Vordingborg, den 16. januar 2007 af Psykiatricenter Vest Ribe, den 17. januar 2007 af Distriktspsykiatrisk Team i Ribe, den 16. april 2007 af bostedet Røbo, den 21. august 2007 af Odense Kommunes fodboldstadium (handicaptilgængelighed) og den 14. november 2006 af handicaptilgængelighed i tre af Københavns Kommunes bygninger.

Til sidst i afsnit IV findes der supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

Alle inspektionsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)).

### **D. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2007**

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2007. For en mere detaljeret tal-mæssig gennemgang af de afsluttede sager henvises til afsnit I.E (s. 17) som indeholder tabeller og figurer for sager der blev afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2007.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2007 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

#### *1. Nye sager*

I kalenderåret 2007 var det samlede antal nye sager 3.976. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2006 var 4.110.

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

1998 .....	3.630
1999 .....	3.423
2000 .....	3.498
2001 .....	3.689
2002 .....	3.725
2003 .....	4.298
2004 .....	4.093
2005 .....	4.266
2006 .....	4.110
2007 .....	3.976

3.732 af de i alt 3.976 nye sager i 2007 blev oprettet på baggrund af klager.

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

23 af de i alt 3.976 nye sager var inspektions-sager.

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

Der blev dog også foretaget inspektion af andre forvaltningsenheder, eksempelvis Odense Isstadion og Odense Fodboldstadion – begge med henblik på handicaptilgængelighed.

20 af de i alt 3.976 nye sager indgår i det nedennævnte egen drift-projekt om sagsbehandlingstiden i to skatteankenævn.

### 1.1. Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2007 registreret 23.208 dokumenter (breve til og fra embedet) som havde tilknytning til konkrete sager – det vil sige klagesager, inspektionssager og konkrete sager rejst af egen drift. Dokumenterne vedrørte både sager som blev oprettet i 2007, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2006 var 20.318 dokumenter.

Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager og i embedets budget- og personalesager og andre sekretariatssager, blev der i 2007 oprettet i alt

25.144 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2006 var 22.294 dokumenter.

### 2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

Der blev iværksat ét egen drift-projekt i 2007. Projektet omfatter en undersøgelse af sagsbehandlingstiden for i alt 20 sager fra to skatteankenævn. Projektet er endnu ikke afsluttet.

Et tidligere iværksat egen drift-projekt vedrørende en undersøgelse af i alt 40 klagesager fra Landsskatteretten blev afsluttet i juni 2007. Et andet projekt iværksat ved udgangen af 2006 vedrørende en undersøgelse af i alt 60 sager fra tre kommuner om optagelse i dagtilbud til børn verserer fortsat pr. 1. juni 2008.

### 3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 4.188 sager i perioden 1. januar – 31. december 2007. 924 (22,1 %) af de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 279 (30,2 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 87 (31,2 %) af de sager som gav anledning til kritik, henstilling mv., var afgørelser. Sagsbehandlingstid var hovedemnet i yderligere 86 (30,8 %) af disse sager, mens de resterende sager hovedsagelig drejede sig om sagsbehandlingsspørgsmål mv. Figur 2 og 3 i afsnit I.E viser de realitetsbehandlede sagers fordeling med hensyn til hovedemner.

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

behandlede sager. I 2007 blev 317 (34,3 %) af de realitetsbehandlede sager afsluttet efter en afkortet behandling i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Det sker at en myndighed genoptager behandlingen af en sag som følge af at ombudsmanden har bedt om en udtalelse om sagen. Sagen behandles i disse tilfælde på ny hos myndigheden, og med henvisning til at sagen således ikke kan siges at være færdigbehandlet hos myndigheden, indstiller jeg som altovervejende hovedregel min behandling af sagen.

I 2007 blev i alt 69 sager afsluttet på dette grundlag. Som nævnt afsluttes sagerne uden at jeg foretager en endelig realitetsbehandling heraf, og sagerne indgår derfor i antallet af afviste sager, jf. nedenfor.

I alt blev 3.264 (77,9 %) af de afsluttede sager afvist uden at der blev foretaget en realitetsbehandling af sagen. I afsnit I.E (s. 17) er der i tabel 3 og figur 6 redegjort nærmere for hvor mange sager der blev afvist i 2007, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.561 (47,8 %) af de afviste sager blev afvist på grund af at borgeren fortsat havde mulighed for at klage over forholdet inden for det administrative klagesystem. Ombudsmanden kan ikke gå ind i en sag før borgeren har udnyttet alle administrative klagemuligheder (ombudsmandslovens § 14). Jeg måtte derfor i disse tilfælde henvise borgeren til at gøre brug af sine muligheder for at klage videre i det administrative system. Jeg gjorde dog samtidig borgeren opmærksom på muligheden for at klage til mig når de nævnte klagemuligheder var udnyttet, og der var truffet endelig afgørelse i sagen. For disse 1.561 afviste sagers vedkommende har borgeren altså som altovervejende hovedregel mulighed for på et senere tidspunkt at vende tilbage til ombudsmanden med en ny klage over forholdene i sagen.

I den forbindelse bemærkes at 1.209 (37,0 %) af de sager der blev afvist i 2007, blev oversendt til rette forvaltningsmyndighed i forbindelse med afslutningen af sagen.

I andre sager valgte jeg ikke at oversende sagen, men gav i stedet klageren vejledning om hvorledes den pågældende kunne forholde sig. Jeg videresendte således ikke alle de foreløbigt afviste sager der er nævnt ovenfor.

I nogle tilfælde skete der i samme sag oversendelse flere gange. I alt blev der i 2007 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.222 tilfælde.

#### *4. Sager overdraget til sætteeombudsmanden. – Funktionen som sætteeombudsmand for Lagtingets Ombudsmand og Landstingets Ombudsmand*

Ingen af de klagesager der indkom i 2007, gav anledning til at jeg erklærede mig inhabil.

Jeg fik ikke overdraget sager som sætteeombudsmand for Lagtingets Ombudsmand eller Landstingets Ombudsmand i 2007.

#### *5. Ombudsmandens sagsrestance*

Pr. 1. juni 2008 var 233 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2008, ikke afsluttet. De to egen drift-projekter vedrørende 60 og 20 sager fra henholdsvis tre kommuner og to skatteankenævn var ligeledes verserende pr. 1. juni 2008.

146 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2007, og 87 var oprettet i tidligere år. Nogle af de uafsluttede enkeltsager afventede at vedkommende myndighed eller klager skulle fremkomme med en udtalelse inden sagen kunne afsluttes, eller afventede i øvrigt klageren eller en myndighed.

Uafsluttede sager .....	233
Sager der afventede myndigheder eller klagere .....	141
Sager der afventede ombudsmanden.....	92

15 af de 233 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager; heraf afventede 7 en udtalelse og 8 ombudsmandens afsluttende behandling.



## 6. Ombudsmandens sagsbehandlingstid

Normalt sendes der til klagerne – også i sager som senere afvises – et første svar fra ombudsmanden inden for 10 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen. 53,6 % af de afviste klagesager blev afsluttet inden der var gået 10 kalenderdage efter modtagelsen af klagen.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var i øvrigt 32,6 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var 6,0 måneder (182,3 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2007.

Pr. 1. juni 2007 var der som nævnt ovenfor 233 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter oprettelsen. Heraf afventede 92 ombudsmanden.

## E. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2007, fremgår af tabel 1-4 nedenfor. I afsnittet er endvidere medtaget 7 figurer som giver et overblik over bl.a. de afsluttede sagers fordeling med hensyn til hovedemne, forvaltningstype mv.

Der er i det følgende knyttet enkelte kommentarer til nedenstående tabeller og figurer.

### 1. Fordelingen af afsluttede sager (Tabel 1)

Tabel 1 viser den nærmere fordeling på myndigheder af de afsluttede sager og resultaterne af ombudsmandens behandling heraf.

I tilfælde hvor en sag berører mere end én myndighed, er sagen i tabel 1 opført under den myndighed den navnlig angår (hovedmyndigheden).

Hovedmyndigheden er altså i denne forbindelse ikke nødvendigvis den øverste administrative instans, selv om dette ofte vil være tilfældet.

Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2007 er foretaget i umiddelbar forlængelse af afslutningen af den enkelte sag. I tabel 1 figurerer de afsluttede sager derfor

under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet.

Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af år 2007, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang. Endvidere er sager vedrørende tidligere myndigheder, herunder myndigheder som blev nedlagt i 2007, som hovedregel søgt placeret under de myndigheder som ved årets udgang havde kompetencen i sagen. Det gælder bl.a. sager vedrørende departementerne i de ministerier som blev nedlagt i forbindelse med regeringsomdannelsen i november 2007. Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen, er dog fortsat placeret under disse myndigheder, jf. nedenfor.

### 2. Kommunale sager (Tabel 2)

Tabel 2 indeholder en oversigt over alle kommunale sager afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2007 fordelt på kommunetype, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen. Kategorien "kommuner" omfatter også de tidligere primærkommuner fra før gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. januar 2007. Ligeledes er sager vedrørende de tidligere amter fortsat placeret under disse.

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

Der er tale om en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Kommuner og regioner har en ret udstrakt frihed til selv at organisere deres forvaltning. Det afgørende for rubriceringen af en sag i min beretning har således ikke været hvilken forvaltning der er angivet på myndighedens brevpapir, men hvad sagens indhold har været.

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

### 3. Afviste sager (Tabel 3)

Tabel 3 indeholder oplysning om afviste sager i 2007. Af tabel 3 fremgår også fordelingen af kommunale sager (dvs. sager med en kommunal myndighed som hovedmyndighed) på de forskellige afvisningsgrunde.

### 4. Egen drift-sager (Tabel 4)

Tabel 4 indeholder en emnemæssig redegørelse for 224 afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Tabellen indeholder endvidere en redegørelse for resultatet af ombudsmandens behandling af sagerne.

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

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

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

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

De øvrige figurer vedrører sager som er afsluttet i 2007. Figur 2 giver en grafisk oversigt over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager, dvs. hvilke typer af spørgsmål ombudsmandens undersøgelse især har drejet sig om. Tilsvarende giver figur 3 et overblik over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager som har ført til kritik og henstilling mv. Figuren viser således hvad ombudsmandens reaktion i sagen især har været rettet imod. Figur 4 giver et overblik over hovedemnet i de afviste sager. Figuren viser blandt andet at hovedemnet i over halvdelen af de klager der blev afvist, var afgørelser.

Figur 5 viser fordelingen på forvaltningstype af de afsluttede sager; f.eks. viser figuren hvilken forholdsmæssig andel af sagerne der vedrørte eksempelvis social- og arbejdsmarkedsretlige spørgsmål eller spørgsmål vedrørende justitsforhold mv. (omfatter bl.a. fængselsforhold, straffesager og politi og procesbevillinger). Figur 6 viser fordelingen af sager afvist i 2007, fordelt på de enkelte afvisningsgrunde; denne figur svarer til oversigten i tabel 3. I figur 7 er samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype; denne figur svarer til tabel 2.D.

**Tabel 1** Alle sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2007, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>A. Statslige myndigheder</b>					
<b>1. Beskæftigelsesministeriet</b>					
Departementet	19	16	2	1	
Arbejdsdirektoratet	16	15	0	1	
Arbejdsmarkedets Ankenævn	26	12	14	0	
Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	2	2	0	0	
Arbejdsmarkedsstyrelsen	7	7	0	0	
Arbejdsskadestyrelsen	33	32	0	1	
Arbejdstilsynet	3	3	0	0	
Beskæftigelsesankenævn, i alt	77	31	38	8	
– Hovedstaden	28	15	10	3	
– Midtjylland	11	4	7	0	
– Nordjylland	3	0	3	0	
– Sjælland	20	8	10	2	
– Syddanmark	15	4	8	3	
Jobcentre <sup>1</sup>	4	3	0	1	
Lønmodtagernes Garantifond	1	1	0	0	
<i>I alt</i>	188	122	54	12	
<b>2. Finansministeriet</b>					
Personalestyrelsen	4	2	2	0	
<i>I alt</i>	4	2	2	0	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>3. Forsvarsministeriet</b>					
Departementet		8	6	2	0
Beredskabsstyrelsen		2	2	0	0
Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste		1	1	0	0
Forsvarets Efterretningstjeneste		1	1	0	0
Forsvarets Personeltjeneste		4	3	1	0
Hjemmeværnet		2	2	0	0
<i>I alt</i>		18	15	3	0
<b>4. Justitsministeriet</b>					
Departementet		65	45	15	5
Adoptionsnævnet		5	1	4	0
Civilstyrelsen		33	18	15	0
Datatilsynet		17	12	2	3
Det Grønlandske Kriminalforsorgsnævn		2	2	0	0
Direktoratet for Kriminalforsorgen		283	115	88	80
Arresthuse		53	17	32	4
Statsfængsler		101	79	17	5
Domstolsstyrelsen		1	1	0	0
Erstatningsnævnet		2	0	1	1
Familiestyrelsen		93	65	24	4
Politidirektører, i alt		144	119	10	15
– Fyn		9	9	0	0
– Grønlands Politi		12	7	1	4
– København		34	32	2	0
– Københavns Vestegn		7	5	0	2
– Midt- og Vestjylland		17	12	2	3
– Midt- og Vestsjælland		6	6	0	0
– Nordjylland		2	0	0	2

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.	Uden kritik, henstilling mv.			Med kritik, henstilling mv.	
– Nordsjælland	17	15	0	2	
– Syd- og Sønderjylland	5	5	0	0	
– Sydsjælland og Lolland-Falster	18	12	4	2	
– Sydøstjylland	3	3	0	0	
– Østjylland	8	7	1	0	
– Uspecificeret	6	6	0	0	
Pressenævnet	1	1	0	0	
Retslægerrådet	5	4	0	1	
Rigsadvokaten	35	18	14	3	
Rigspolitichefen	25	21	2	2	
Statsadvokater, i alt	73	48	24	1	
– Fyn-, Syd- og Sønderjylland	11	7	4	0	
– København og Bornholm	17	11	6	0	
– Midt-, Vest- og Sydøstjylland	4	3	1	0	
– Midt-, Vest- og Sydsjælland samt Lolland-Falster	17	12	5	0	
– Midt-, Vest- og Sydøstjylland	5	5	0	0	
– Nord- og Østjylland	8	4	4	0	
– Nordsjælland og Københavns Vestegn	11	6	4	1	
<i>I alt</i>	938	566	248	124	
<b>5. Kirkeministeriet</b>					
Departementet	12	6	1	5	
Biskopper	2	2	0	0	
Kirker	2	0	0	2	
Kordegnekontorer	4	4	0	0	
Menighedsråd	1	1	0	0	
Provstiudvalg	1	1	0	0	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Sognepræster		1	1	0	0
Stiftsøvrigheder		1	1	0	0
<i>I alt</i>		24	16	1	7
<b>6. Klima- og Energiministeriet</b>					
Danmarks Meteorologiske Institut		1	1	0	0
Energiklagenævnet		1	1	0	0
Energistyrelsen		1	1	0	0
Energitilsynet		2	2	0	0
<i>I alt</i>		5	5	0	0
<b>7. Kulturministeriet</b>					
Departementet		21	17	0	4
Biblioteksafgiftsnævnet		1	0	1	0
Biblioteksstyrelsen		1	1	0	0
Bladpuljens Fordelingsudvalg		1	0	1	0
Danmarks Radio		17	13	3	1
Det Danske Filminstitut		1	0	0	1
Kulturarvsstyrelsen		6	6	0	0
Kunstrådet		1	1	0	0
Radio- og TV-nævnet		6	5	1	0
<i>I alt</i>		55	43	6	6
<b>8. Miljøministeriet</b>					
Departementet		10	9	1	0
By- og Landskabsstyrelsen		1	1	0	0
Danmarks Miljøundersøgelser		1	1	0	0
Kort- og Matrikelstyrelsen		2	2	0	0
Landinspektørnævnet		1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.	Uden kritik, henstilling mv.			Med kritik, henstilling mv.	
Miljøcentre	1	1	0	0	
Miljøklagenævnet	4	2	2	0	
Miljøstyrelsen	14	12	2	0	
Naturklagenævnet	72	35	32	5	
Skov- og Naturstyrelsen	6	6	0	0	
Skovdistrikter	1	1	0	0	
<i>I alt</i>	113	71	37	5	
<b>9. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration</b>					
Departementet	155	86	59	10	
Flygtningenævnet	9	9	0	0	
Udlændingservice	39	36	2	1	
<i>I alt</i>	203	131	61	11	
<b>10. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri</b>					
Departementet	18	11	3	4	
Direktoratet for Fødevareerhverv	5	4	1	0	
Fiskeridirektoratet	1	1	0	0	
Fødevareregioner	4	4	0	0	
Fødevarestyrelsen	7	7	0	0	
Jordbrugskommissioner	2	2	0	0	
Plantedirektoratet	1	1	0	0	
<i>I alt</i>	38	30	4	4	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>11. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse</b>					
Departementet	18	15	1	2	
Den Centrale Videnskabsetiske Komité	1	1	0	0	
Embedslægeinstitutioner	4	3	0	1	
Lægemiddelskadeankenævnet	2	2	0	0	
Lægemiddelstyrelsen	4	4	0	0	
Patientskadeankenævnet	4	4	0	0	
Psykiatriske patientklagenævn, i alt	2	2	0	0	
– Statsforvaltningen Hovedstaden	1	1	0	0	
– Statsforvaltningen Nordjylland	1	1	0	0	
Sundhedsstyrelsen	7	6	0	1	
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	101	70	22	9	
<i>I alt</i>	143	107	23	13	
<b>12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling</b>					
Departementet	17	11	4	2	
Dansk Dekommissionering	1	0	0	1	
Forsknings- og Innovationsstyrelsen	2	2	0	0	
Højteknologifonden	1	1	0	0	
IT- og Telestyrelsen	3	3	0	0	
Teleklagenævnet	1	0	1	0	
Udvalg vedrørende videnskabelig uredelighed	2	2	0	0	
Universiteter og højere læreanstalter	21	20	0	1	
Universitets- og Bygningsstyrelsen	14	10	3	1	
<i>I alt</i>	62	49	8	5	



Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>13. Skatteministeriet</b>				
Departementet	31	28	1	2
Landsskatteretten	34	30	3	1
SKAT	121	118	2	1
– Hovedcentret	15	14	0	1
– Ankecentret	8	8	0	0
– Betalingscentret	1	1	0	0
– Inddrivelsescentret	17	16	1	0
– Øvrige skattecentre	80	79	1	0
Skatteankenævn	6	6	0	0
Vurderingsankenævn	11	11	0	0
<i>I alt</i>	203	193	6	4
<b>14. Statsministeriet</b>				
Departementet	15	10	2	3
Rigsombudsmanden i Grønland	1	1	0	0
<i>I alt</i>	16	11	2	3
<b>15. Transportministeriet</b>				
Departementet	18	17	1	0
Banedanmark	1	1	0	0
DSB	3	3	0	0
Færdselsstyrelsen	6	6	0	0
Infrastrukturkommissionen	2	2	0	0
Kystdirektoratet	3	2	1	0
Overtaksationskommissioner	1	1	0	0
Statens Luftfartsvæsen	5	5	0	0
Taksationskommissioner	2	2	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.	Uden kritik, henstilling mv.			Med kritik, henstilling mv.	
Trafikstyrelsen	1	1	0	0	
Vejdirektoratet	9	4	3	2	
<i>I alt</i>	51	44	5	2	
<b>16. Udenrigsministeriet</b>					
Departementet	21	14	4	3	
Danske repræsentationer i udlandet	2	2	0	0	
<i>I alt</i>	23	16	4	3	
<b>17. Undervisningsministeriet</b>					
Departementet	19	15	3	1	
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten	7	5	2	0	
CIRIUS	1	1	0	0	
Gymnasier	1	1	0	0	
Institutionsstyrelsen	1	1	0	0	
Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning	8	8	0	0	
Nævnet til Fremme af Debat og Oplysning om Europa	1	0	1	0	
Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolen	1	1	0	0	
Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte	7	6	1	0	
<i>I alt</i>	46	38	7	1	
<b>18. Velfærdsministeriet</b>					
Departementet	42	28	12	2	
Departementets tilsyn med kommuner, regioner og statsforvaltninger	3	2	1	0	
Ankestyrelsen	160	96	41	23	
Ankestyrelsen (Beskæftigelsesudvalget)	2	2	0	0	
Psykolognævnet	3	1	1	1	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.	Uden kritik, henstilling mv.			Med kritik, henstilling mv.	
Sikringsstyrelsen	16	16	0	0	
Sociale nævn, i alt	153	100	51	2	
– Hovedstaden	42	29	13	0	
– Midtjylland	32	17	14	1	
– Nordjylland	15	8	7	0	
– Sjælland	32	24	8	0	
– Syddanmark	32	22	9	1	
Statsforvaltninger, i alt	103	92	7	4	
– Hovedstaden	45	40	4	1	
– Midtjylland	10	7	1	2	
– Nordjylland	5	5	0	0	
– Sjælland	24	24	0	0	
– Syddanmark	17	14	2	1	
– Uspecificeret	2	2	0	0	
Statsforvaltningernes tilsyn med kommunerne og regionerne, i alt	22	13	7	2	
– Hovedstaden	6	2	3	1	
– Midtjylland	2	2	0	0	
– Nordjylland	2	1	1	0	
– Sjælland	6	5	1	0	
– Syddanmark	6	3	2	1	
<i>I alt</i>	504	350	120	34	
<b>19. Økonomi- og Erhvervsministeriet</b>					
Departementet	8	4	3	1	
Danmarks Nationalbank	2	2	0	0	
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	2	2	0	0	
Erhvervsankenævnet	1	1	0	0	
Finanstilsynet	5	5	0	0	
Forbrugerklagenævnet	4	4	0	0	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Forbrugerombudsmanden	1	1	0	0
Forbrugerstyrelsen	1	1	0	0
Konkurrencestyrelsen	2	2	0	0
Patent- og Varemærkestyrelsen	2	2	0	0
Sikkerhedsstyrelsen	1	1	0	0
Søfartsstyrelsen	1	1	0	0
<i>I alt</i>	30	26	3	1
<i>Statslige myndigheder i alt</i>	2.664	1.835	594	235

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>B. Kommunale og regionale myndigheder<sup>2</sup></b>					
Kommuner	942	863	38	41	
Regioner, i alt	71	62	6	3	
– Hovedstaden	26	23	1	2	
– Midtjylland	11	10	1	0	
– Nordjylland	15	13	2	0	
– Sjælland	8	8	0	0	
– Syddanmark	10	7	2	1	
– Uspecificeret	1	1	0	0	
Tidligere amter	27	24	3	0	
Kommunale fællesskaber	4	3	1	0	
Særlige kommunale enheder	12	9	3	0	
Fordelingsudvalg	2	2	0	0	
<i>Kommunale og regionale myndigheder i alt</i>	1.058	963	51	44	
<b>C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence</b>					
	0	0	0	0	
<b>D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence, i alt</b>					
Statslige myndigheder, i alt (A)	2.664	1.835	594	235	
Kommunale myndigheder, i alt (B)	1.058	963	51	44	
Andre myndigheder mv., i alt (C)	0	0	0	0	
<i>I alt</i>	3.722	2.798	645	279	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2007		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence</b>					
1. Domstole mv. <sup>3</sup>		82	82	0	0
2. Tvistnævn <sup>4</sup>		13	13	0	0
3. Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer uden for ombudsmandens kompetence		167	167	0	0
<i>I alt</i>		262	262	0	0
<b>F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.</b>					
		204	204	0	0
<i>Året i alt (A-F total)</i>		4.188	3.264	645	279

- 1) Sager vedrørende statens varetagelse af opgaver i de kommunalt oprettede jobcentre.
- 2) Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen, er placeret under disse myndigheder. Opgørelsen omfatter i øvrigt ikke kommunale tvistnævn omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3. Sager vedrørende sådanne kommunale tvistnævn er medtaget i tabel I.E.2.
- 3) Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om Domstolsstyrelsen, § 8.
- 4) Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

**Tabel 2** Alle kommunale og regionale sager<sup>5</sup> (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2007, fordelt på kommunetype, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2007 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>A. Kommunale sager</b>				
Jobcentre	62	60	2	0
Personaleforvaltning	36	26	1	9
Skole- og kulturforvaltning	72	63	5	4
Social- og sundhedsforvaltning	478	454	7	17
Teknik- og miljøforvaltning	217	192	20	5
Anden forvaltning	47	39	3	5
Uspecificeret	30	29	0	1
<i>I alt</i>	942	863	38	41
<b>B. Regionale sager</b>				
Personaleforvaltning	7	5	2	0
Social- og psykiatريفorvaltning	42	36	4	2
Social- og sundhedsforvaltning	1	1	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	21	20	0	1
<i>I alt</i>	71	62	6	3
<b>C. Sager fra de tidligere amter</b>				
Personaleforvaltning	1	0	1	0
Social- og psykiatريفorvaltning	5	4	1	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	10	10	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	11	10	1	0
<i>I alt</i>	27	24	3	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2007	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
<b>D. Sager fra særlige kommunale enheder<sup>6</sup></b>				
Social- og sundhedsforvaltning	3	3	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	2	1	1	0
Teknik- og miljøforvaltning	5	4	1	0
Anden forvaltning	1	0	1	0
Uspecificeret	1	1	0	0
<i>I alt</i>	12	9	3	0
<b>E. Sager fra kommunale fællesskaber</b>				
Personaleforvaltning	1	1	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	3	2	1	0
<i>I alt</i>	4	3	1	0
<b>F. Sager fra fordelingsudvalg</b>				
	2	2	0	0
<b>Tabel 2: Alle afsluttede sager 2007</b>				
	Afsluttede	Relativ fordeling i procent		
<b>E. Samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype</b>				
Jobcentre	62	5,9		
Personaleforvaltning	45	4,3		
Skole- og kulturforvaltning	72	6,8		
Social- og psykiatريفorvaltning	47	4,4		
Social- og sundhedsforvaltning	482	45,6		
Sygehus- og sundhedsforvaltning	33	3,1		
Teknik- og miljøforvaltning	236	22,3		
Anden forvaltning	50	4,7		
Uspecificeret	31	2,9		
<i>I alt</i>	1.058	100		

5) Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen, er fortsat placeret under disse myndigheder. Opgørelsen omfatter til forskel fra tidligere



års beretninger ikke kommunale tvistnævn omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3. Se note 2 ovenfor.

- 6) Som eksempler på særlige kommunale enheder der optræder i sager afsluttet i beretningsperioden, kan nævnes det nu nedlagte Hovedstadens Sygehusfællesskab og Storkøbenhavns Taxinævn.

**Tabel 3** Sager afvist i 2007

Tabel 3: Sager afvist i 2007	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
<b>1. Endelige afvisninger</b>		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens § 13, stk. 3)	115	20
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	118	6
3. Klagen angik forhold vedrørende Folketinget, herunder lovgivningsspørgsmål (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	34	1
4. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	186	3
5. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	35	21
6. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	137	34
7. Forespørgsler mv. uden egentlig klage	289	67
8. Anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2)	14	3
9. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens § 16, stk. 1)	639	169
10. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	69	4
11. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	67	16
<i>Endelige afvisninger i alt</i>	1.703	344

Tabel 3: Sager afvist i 2007 Afvisningsgrund	Sager i alt	Heraf kommunale sager
<b>2. Foreløbige afvisninger</b>		
De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.561	619
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.561	619
<i>Total (1+2)</i>	3.264	963

**Tabel 4** Ennemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar 2007 – 31. december 2007 (journalplanstatistik for egen drift-sager).

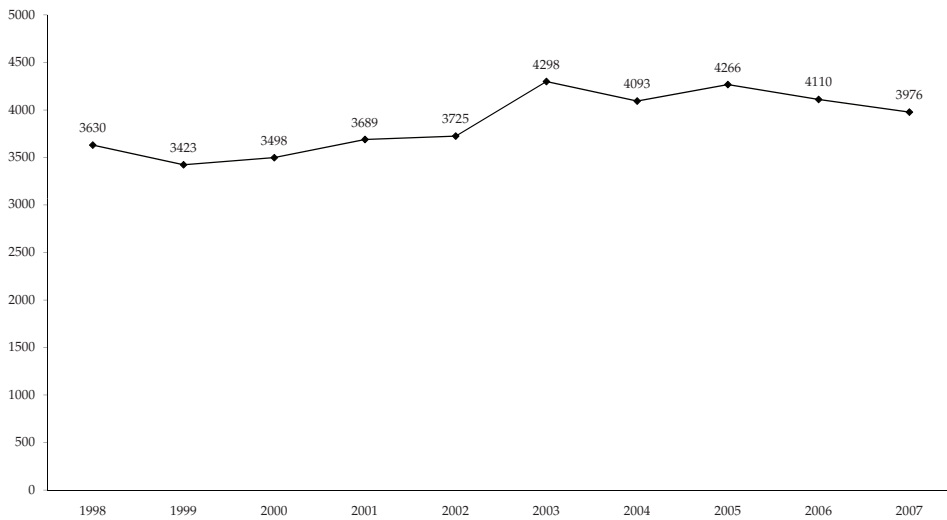
Tabel 4: Egen drift-sager 2007 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
000. Sagsbehandlingstid i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	4	3	1	1
001. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	1	0	1	1
002. Begrundelse i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	1	0	1	1
003. Tavshedspligt og behandling af persondata i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	2	0	2	1
009. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	4	0	4	3
010. Arbejdsformidling	1	1	0	0
023. Arbejdsskadeforsikring – anerkendelse (herunder forældelse)	1	0	1	1
029. Sikringsydelser mv.; andet	1	1	0	0
050. Social bistand – løbende pengeydelser (bortset fra revalidering)	1	1	0	0
059. Social bistand; andet	1	1	0	0
061. Døgninstitutioner for børn og unge	1	1	0	0
062. Institutioner for fysisk og psykisk handicappede voksne	2	2	0	0
063. Institutioner for ældre	1	1	0	0
079. Hjelpeforanstaltninger over for børn og unge; andet	1	0	1	1
099. Diverse: arbejdsmarkeds- og socialretlige sager; andet	1	1	0	0
160. Byggeselskaber	3	3	0	0
299. Diverse: skatter og afgifter, budget, økonomi; andet	1	0	1	1
304. Partshøring i sager om erhvervsregulering	1	0	1	1
311. Konkurrencelovgivning	1	1	0	0

Tabel 4: Egen drift-sager 2007 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
319. Selskabslovgivning, forbrugere mv.; andet	1	0	1	1
409. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om kommuner, regioner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	1	0	1	1
410. Kommunale og regionale styrelsesspørgsmål	1	1	0	0
419. Kommuner, regioner, Grønland og Færøerne; andet	1	1	0	0
423. Patientklager, psykiatriske	1	0	1	1
429. Sundhedsvæsen, herunder levnedsmidler; andet	4	4	0	0
450. Udenrigsforhold	2	1	1	0
600. Sagsbehandlingstid i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	5	2	3	2
601. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	1	1	0	0
603. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	2	0	2	1
609. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	9	6	3	2
611. Forhold vedrørende politiet i øvrigt (herunder lokalnævnsager)	2	2	0	0
614. Parkeringsafgift	1	1	0	0
617. Straffesager og politi mv. – venterum	5	0	5	2
618. Generelle forhold vedrørende detentioner	4	1	3	1
619. Straffesager og politi mv.; andet	2	2	0	0
626. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse – selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald <sup>7</sup>	116	1	115	21
628. Generelle forhold vedrørende statsfængsler, pensioner, arresthuse og varetægtssurrogater mv.	4	1	3	0
629. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse; andet	2	2	0	0

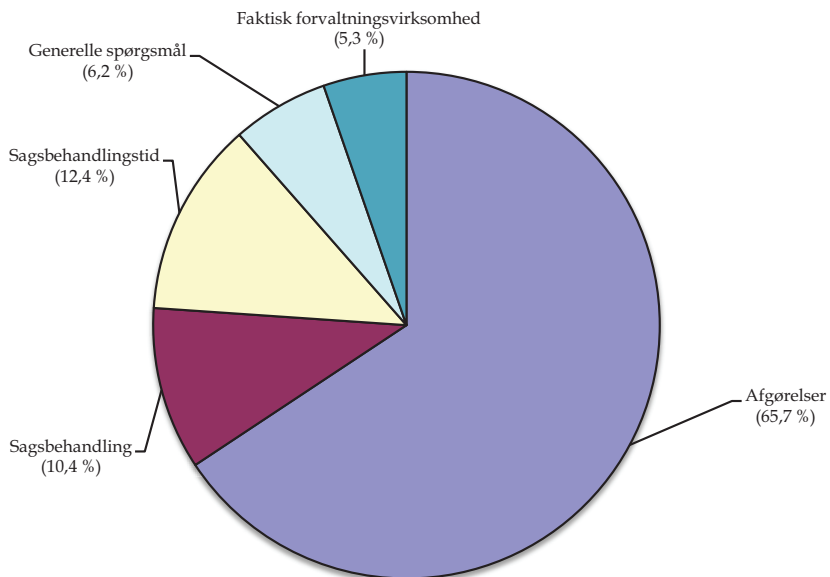
Tabel 4: Egen drift-sager 2007	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
Emne (arkivkode)		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
642. Humanitær opholdstilladelse	6	6	0	0
643. Opholds- og arbejdstilladelse i øvrigt	2	1	1	1
649. Udlændinge; andet	4	3	1	0
656. Adoption	1	0	1	0
702. Begrundelse i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	1	0	1	1
709. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	1	1	0	0
710. Folkeskolen	2	2	0	0
714. Folkeoplysning (voksen-, aften- og ungdomsskoler)	1	1	0	0
719. Uddannelse; andet	1	1	0	0
740. Kirker	1	1	0	0
801. Personalesager og diverse vedrørende konkrete sager – aktindsigt og indsigt efter persondataloven	1	1	0	0
803. Personalesager og diverse vedrørende konkrete sager – tavshedspligt og behandling af persondata	1	1	0	0
809. Personalesager og diverse vedrørende konkrete sager; andet	1	1	0	0
810. Ansættelse	1	1	0	0
813. Afskedigelse (bortset fra som disciplinær sanktion)	1	0	1	1
814. Personalesager – andre diskretionære foranstaltninger	1	1	0	0
815. Personalesager – ytringsfrihed	1	1	0	0
819. Personalesager; andet	4	3	1	1
<i>I alt</i>	224	67	157	47

- 7) Der er etableret en fast procedure som indebærer at ombudsmanden får meddelelse om dødsfald, selvmord eller selvmordsforsøg blandt personer der er tilbageholdt i institutioner mv. inden for justitsvæsenet. På baggrund af meddelelsen iværksætter ombudsmanden af egen drift en undersøgelse af hver enkelt hændelse. Den faste procedure er nærmere beskrevet i et selvstændigt afsnit på s. 13-14.

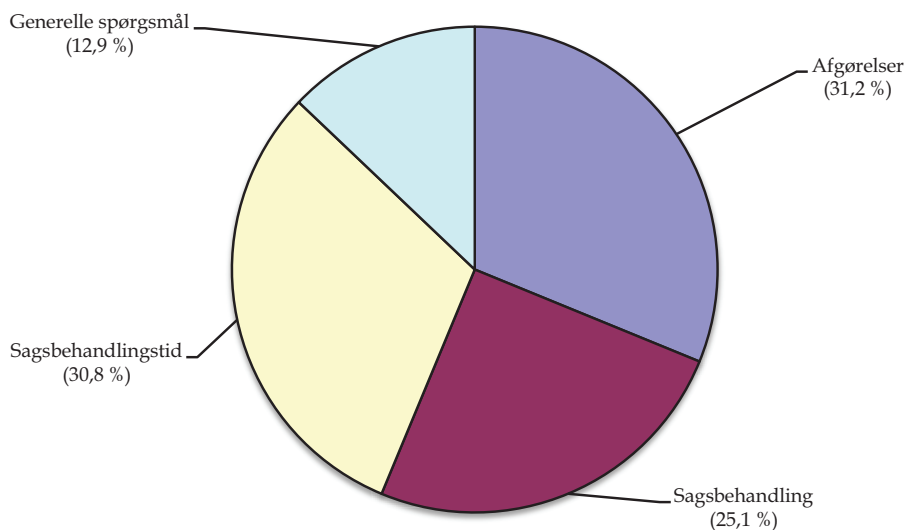
Figur 1  
Sagstal i de sidste 10 år



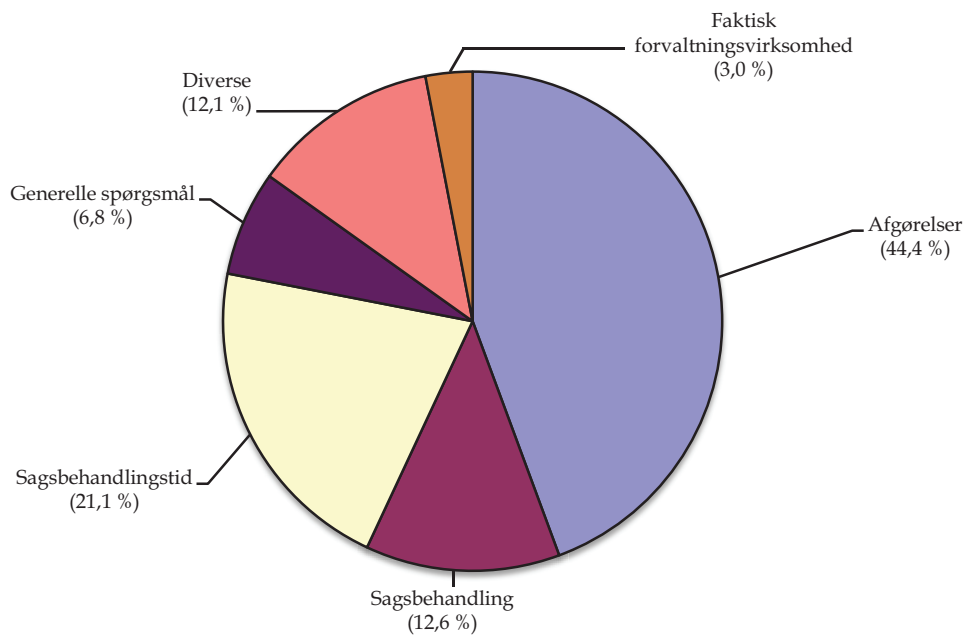
Figur 2  
Realitetsbehandlede sager i 2007 fordelt efter hovedemne  
(i alt 924 sager)



*Figur 3*  
**Sager i 2007 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne (i alt 279 sager)**



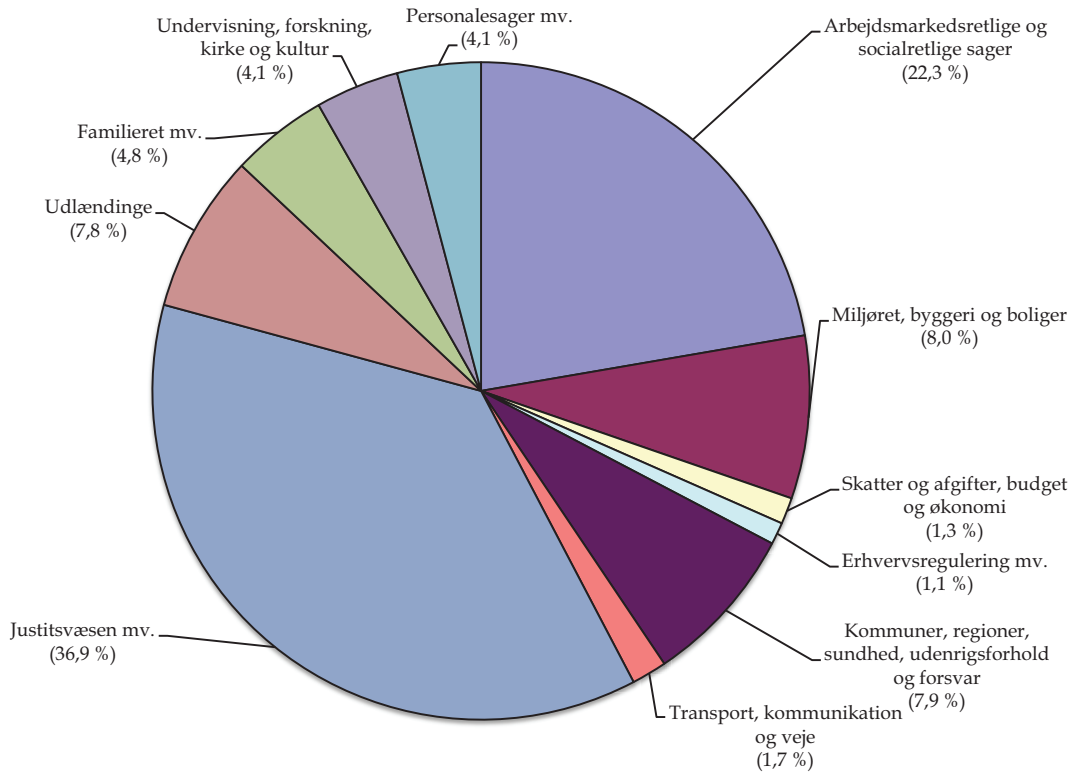
*Figur 4*  
**Afviste sager i 2007 fordelt efter hovedemne (i alt 3.264 sager)**



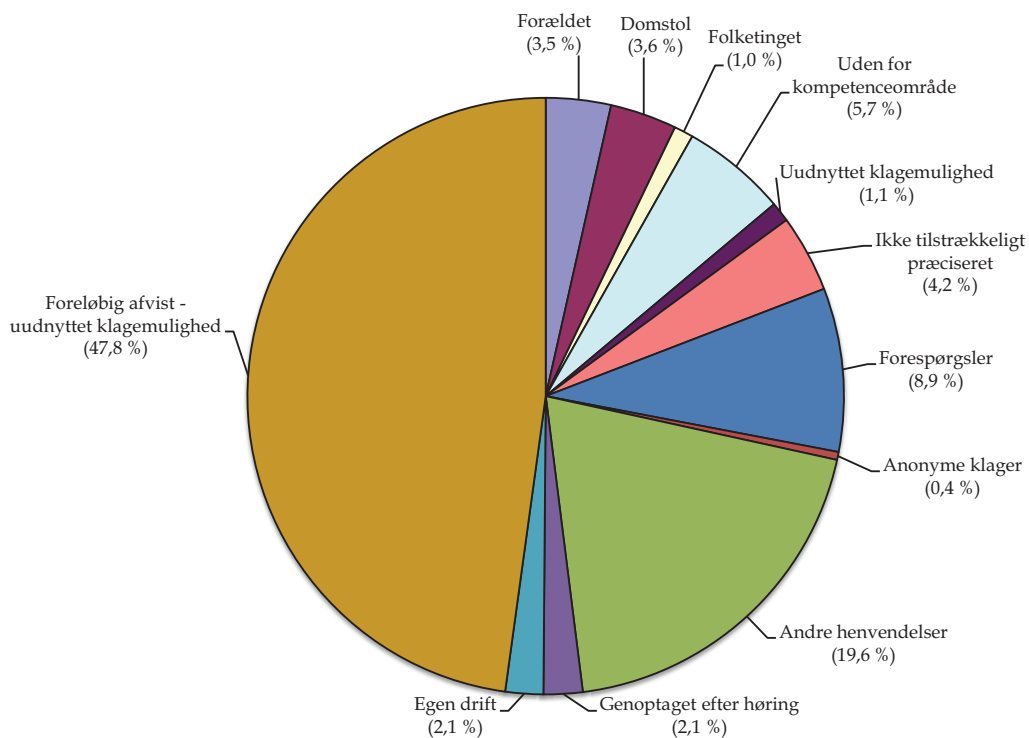


Figur 5

**Realitetsbehandlede sager i 2007 fordelt på forvaltningstype  
(i alt 924 sager)**

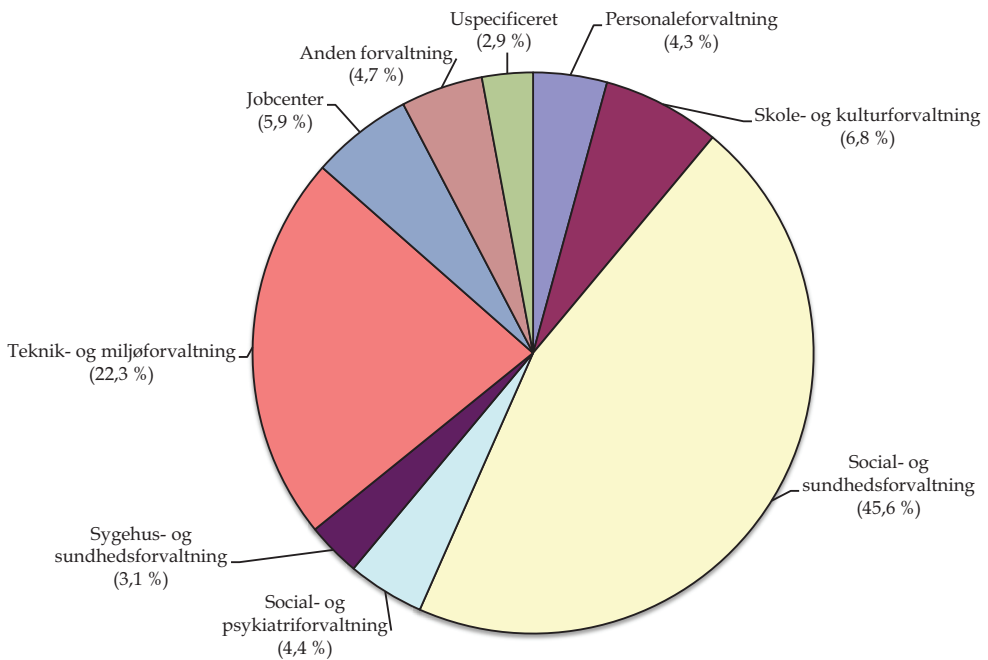


Figur 6  
Afviste sager i 2007 fordelt efter afvisningsgrund  
(i alt 3.264 sager)



Figur 7

**Samtlige kommunale sager afsluttet i 2007 fordelt på forvaltningstype (i alt 1.058 sager)**





## A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet .....	s. 46
2. Partsbegrebet .....	s. 47
3. Myndighedsbegrebet .....	s. 49
4. Kompetence .....	s. 49
5. Inhabilitet .....	s. 49
6. Vejledningspligt .....	s. 52
7. Partsrepræsentation .....	s. 55
8. Notatpligt .....	s. 56
9. Officialprincippet .....	s. 57
10. Partshøring .....	s. 58
11. Partsaktindsigt .....	s. 61
12. Aktindsigt efter offentlighedsloven .....	s. 62
13. Behandling af personoplysninger, tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv. ....	s. 64
14. Begrundelse .....	s. 66
15. Meddelelse af afgørelser, underretning til borgere, besvarelse af henvendelser mv. ....	s. 68

## B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål .....	s. 69
------------------------------	-------

## C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs .....	s. 77
2. Tilsyn .....	s. 80
3. Genoptagelse og tilbagekaldelse .....	s. 80
4. Ugyldighed .....	s. 82
5. Folketingets Ombudsmand .....	s. 83

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

## A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

### 1. Afgørelsesbegrebet

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

a) En journalist klagede i *sag 16-1* over at udenrigsministeren havde afslået at give ham et interview om Irak-krigen. Jeg udtalte at efter min mening talte mest for at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på at der er tale om en beslutning som ligger langt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse, og at den ikke i tid har vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Herefter kunne jeg ikke kritisere at ministeriet ikke havde givet journalisten en begrundelse for afslaget.

b) En kommune nedlagde i *sag 18-3* en af kommunens skoler. En nabo henvendte sig flere gange til kommunen og erklærede sig interesseret i at erhverve mellem 400 og 600

m<sup>2</sup> af en lund som havde fungeret som et friareal for skolen. Kommunen lovede at vende tilbage til naboen. Imidlertid solgte kommunen en del af det areal naboen havde ønsket at købe, til en anden nabo, og da den interesserede køber henvendte sig på ny, fik han at vide at sagen ikke længere var aktuel.

Naboen klagede til statsforvaltningen over at arealet var blevet solgt uden at han havde haft lejlighed til at udtale sig, at arealet ikke havde været i offentligt udbud, og over at prisen havde været for lav.

Efter at have indhentet en udtalelse fra kommunen meddelte statsforvaltningen den interesserede køber at kommunen ikke havde pligt til at udbyde arealet, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte hverken kommunens skøn vedrørende salgsprisen eller den kendsgerning at kommunen af hensyn til grundens beliggenhed havde anset det for mest hensigtsmæssigt at sælge til den anden nabo.

Jeg lagde til grund at statsforvaltningens svar til naboen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at han måtte anses for part i sagen. Statsforvaltningen burde derfor have partshørt ham inden afgørelsen.

c) I *sag 20-1* rejste en mor til et barn i en daginstitution en sag om at institutionen var angrebet af skimmelsvamp. Hendes henvendelser førte til at kommunen undersøgte spørgsmålet og endte med at foretage de udbedringer som en teknisk rapport anbefalede. Undervejs opstod der betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem moren på den ene side og personalet og forældrebestyrelsen på den anden. Da moren søgte om at få endnu et barn optaget i institutionen, skrev kommunen til hende at det på baggrund af det problematiske samarbejde ville være uhensigtsmæssigt for institutionen og bedst for moren hvis barnet blev optaget i en anden institution. Kommunen bad derfor moren om at oplyse hvilke andre institutioner hun kunne tænke sig at få barnet optaget i.

Efter min opfattelse var der tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand som både krævede at moren blev partshørt inden afgørelsen, og at der blev givet en begrundelse.

d) I *sag 20-3* havde en kommune fastsat retningslinjer for tildeling af stadepladser til salg af juletræer på et skovareal som kommunen ejede. I retningslinjerne var det bestemt at hvis kommunen modtog mere end én ansøgning om givet areal, ville der blive trukket lod. En advokat klagede til mig over denne ordning på vegne af en klient som ved lodtrækningen var blevet nr. 7 og derfor ikke havde fået tildelt en stadeplads. I stedet for lodtrækning – gjorde advokaten gældende – burde der have været taget hensyn til at hans klient i tidligere år havde fået en fast kundekreds og en dokumenterbar faglig kunnen inden for salg af juletræer.

Jeg udtalte at det som udgangspunkt kræver særlig lovhjæmmel hvis en forvaltningsafgørelse skal træffes ved en lodtrækning/tilfældighed. Det forholder sig formentlig anderledes når en myndighed træffer en beslutning som ikke har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I den konkrete sag havde kommunen ikke truffet afgørelse på grundlag af en lovbestemmelse, men havde handlet som ejer af det pågældende areal. Der var således ikke tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

De fastsatte retningslinjer gjaldt imidlertid også for tildeling af stadepladser efter vejlovens § 102 på offentlig vejareal, og da sådanne tildelinger må anses for afgørelser, kunne der ikke i denne forbindelse lovligt bruges lodtrækning. Dertil kommer at der er fastsat regler om fortrinsret for handicappede ved tildeling af offentlige stadepladser. Disse regler gælder uanset om der er tale om afgørelser eller tildeling af pladser på grundlag af ejerbeføjelser. Kommunens retningslinjer kunne derfor ikke anvendes uden væsentlige modifikationer.

## 2. Partsbegrebet

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

a) Baggrunden for *sag 15-1* var en beslutning vedtaget af et byråd om at kommunen overtog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene i midtbyen mod betaling fra grundejerne af et beløb pr. løbende facademeter. I konsekvens af denne beslutning meddelte kommunen en ejerforening at kommunen fremover ville overtage forpligtelserne til at holde fortovet, og at der ville blive opkrævet betaling for dette arbejde.

Foreningen protesterede og henviste til at dens ejendom ikke lå i det område der var omfattet af byrådets beslutning. Kommunen fastholdt at foreningen var omfattet, og Vejdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Jeg udtalte at foreningen burde have været partshørt inden byrådet traf afgørelsen om at overtage grundejerforpligtelserne, og at det ikke var tilstrækkeligt i denne henseende at kommunen havde opnået tilslutning fra handelsstandsforeningen.

b) En kommune nedlagde i *sag 18-3* en af kommunens skoler. En nabo henvendte sig flere gange til kommunen og erklærede sig interesseret i at erhverve mellem 400 og 600 m<sup>2</sup> af en lund som havde fungeret som et friareal for skolen. Kommunen lovede at vende tilbage til naboen. Imidlertid solgte kommunen en del af det areal naboen havde ønsket at købe, til en anden nabo, og da den interesserede køber henvendte sig på ny, fik han at vide at sagen ikke længere var aktuel.

Naboen klagede til statsforvaltningen over at arealet var blevet solgt uden at han havde haft lejlighed til at udtale sig, at arealet ikke havde været i offentligt udbud, og over at prisen havde været for lav.

Efter at have indhentet en udtalelse fra kommunen meddelte statsforvaltningen den interesserede køber at kommunen ikke havde pligt til at udbyde arealet, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte hverken kommunens skøn vedrørende salgsprisen eller den kendsgerning at kommunen af hensyn til grundens beliggenhed havde anset det for mest hensigtsmæssigt at sælge til den anden nabo.

Jeg lagde til grund at statsforvaltningens svar til naboen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at han måtte anses for part i sagen. Statsforvaltningen burde derfor have parthørt ham inden afgørelsen.

c) En kommune gav et selskab tilladelse til at opføre 60 hotellejligheder og en centerbygning (*sag 18-4*). Bygningerne kom til at ligge over for bl.a. en feriebolig som var ejet af et ægtepar. Det nye byggeri ville tage ægteparrets havudsigt og skabe skygge og indbliksgener for deres bolig. Ægteparret klagede til statsamtet (nu statsforvaltningen) som antog at de hverken var parter eller klageberettigede, og derfor afviste klagen.

Jeg mente i modsætning til statsamtet at ægteparret både var parter og klageberettigede i forhold til sagen om byggetilladelse til selskabet. Jeg mente ikke det var berettiget at statsamtet havde lagt vægt på at parrets bolig var en feriebolig og derfor ikke blev brugt hele tiden. Det afgørende måtte være at ægteparret havde ret til at benytte den hele året enten selv eller i form af udlejning.

Statsamtet havde hæftet sig ved at bygge-loven ikke beskytter interessen i at bevare en udsigt. Jeg var enig med statsamtet i at det ved afgrænsningen af hvem der er part eller klageberettiget, er relevant at se på hvilke hensyn den pågældende lov varetager. Jeg mente imidlertid at de hensyn der skal varetages efter bygge-loven, ligger så tæt op ad hensynet til at bevare en udsigt at det ikke er udelukket at dette hensyn kan indgå i en

samlet vurdering af om den pågældende kan anses for part. De indbliksgener parret havde påpeget, var endelig efter min mening så betragtelige at deres interesse allerede af den grund havde en sådan intensitet og styrke at parret skulle have været betragtet som part i sagen og berettiget til at klage over afgørelsen.

d) I *sag 18-6* gav en kommune dispensation efter bygge-lovens § 22 til at der blev etableret en børnehave i nogle kælderlokaler. Da gulvet i de pågældende lokaler lå ca. 1,5 m lavere end terræn, indebar kommunens afgørelse at bygningsreglementets bestemmelse om at gulvet i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terrænet udenfor, blev fra-vejet. Afgørelsen blev stadfæstet af statsamtet (nu statsforvaltningen).

Inden kommunen traf sin afgørelse, indhentede den en udtalelse fra den faglige forening hvor de ansatte i institutionen var organiseret. I min udtalelse skrev jeg at jeg lagde til grund at foreningen var part i sagen, og pegede på at der på visse punkter ikke var blevet parthørt korrekt.

Jeg mente endvidere det var tvivlsomt om kommunen lovligt havde kunnet træffe afgørelse uden at tage hensyn til om der var tilstrækkeligt dagslys, og til om børnene kunne se ud på det omkringliggende terræn. Jeg henstillede derfor til statsforvaltningen – der havde afløst statsamtet som klageinstans – at forvaltningen genoptog sagen.

Statsforvaltningen genoptog sagen og annullerede kommunens afgørelse som ugyldig fordi ikke alle pligtmæssige kriterier havde været inddraget i skønsafvejningen. I forbindelse med den nye behandling af sagen udtalte statsforvaltningen at fagforeningen efter dens opfattelse var klageberettiget, men ikke part i kommunens byggesag og derfor ikke havde krav på parthøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Jeg meddelte statsforvaltningen at jeg her-efter ikke foretog mig mere i sagen.



### 3. Myndighedsbegrebet

a) I *sag 7-1* søgte en journalist om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af fire teaterchefer på fire forskellige teatre under Københavns Teater. Københavns Teater afslog ansøgningen under henvisning til at sager om ansættelse i det offentlige ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. § 2, stk. 2, 1. pkt.

Kulturministeriet tog som sektormyndighed stilling til en klage fra journalisten og tilsluttede sig afslaget. I anledning af journalistens klage til mig ændrede Kulturministeriet sin vurdering af sagen idet ministeriet nu mente at de enkelte teatre – i modsætning til Københavns Teater – ikke kunne anses for at udgøre en del af den offentlige forvaltning.

Herefter var der ikke tale om sager om ansættelse i den offentlige forvaltning, og § 2, stk. 2, 1. pkt., i offentlighedsloven kunne ikke anvendes. I stedet mente ministeriet at ansøgningen om aktindsigt kunne afslås i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om begrænsning af retten til aktindsigt i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Jeg mente ikke jeg havde tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af at de enkelte teatre der modtager støtte, falder uden for den offentlige forvaltning. Myndighederne burde derfor ikke i det første afslag have henvist til § 2, stk. 2, 1. pkt., i offentlighedsloven.

### 4. Kompetence

De offentlige opgaver er fordelt på et stort antal forskellige offentlige forvaltningsmyndigheder og stillinger. Fordelingen sker som oftest efter saglige kriterier, efter stedlige kriterier eller efter en kombination af saglige og stedlige kriterier. Fordelingen sker i almindelighed ved lov eller bekendtgørelse. I en vis udstrækning kan en myndighed overdrage kompetencen til en anden myndighed eller til en privat. En sådan delegation er i

visse situationer tilstrækkeligt hjemlet i en almindelig ulovbestemt grundsætning, mens der i andre tilfælde kræves hjemmel i lov hertil.

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

a) En borger søgte i *sag 8-2* kommunen om tilladelse til at opføre et nyt stuehus. Kommunen gav landzonetilladelse og gav samtidig dispensation fra flere bestemmelser i lokalplanen. Borgeren fik dog afslag på udbygninger på facaden som kommunen anså for at være i strid med lokalplanens bestemmelser om at ny bebyggelse skulle have "længehuspræg". Kommunen vejledte om at afgørelsen kunne påklages til Naturklagenævnet efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, for så vidt angik retlige spørgsmål.

Borgeren klagede til nævnet som stadfæstede kommunens afgørelse om at give ham landzonetilladelse på vilkår om bygningens udformning. Det fremgik at nævnet havde opfattet situationen sådan at borgeren havde klaget over afgørelsen om landzonetilladelse efter § 58, stk. 1, nr. 1, som giver klageren ret til at klage over både retlige og skønsmæssige spørgsmål.

I et brev til Naturklagenævnet gjorde jeg opmærksom på at kommunen syntes at have opfattet sagen sådan at der var givet et afslag på dispensation fra lokalplanen, og at nævnet i en sådan sag havde en mere begrænset kompetence end hvis sagen angik et vilkår for landzonetilladelse.

Nævnet svarede at det var enig i min opfattelse, og at nævnet derfor havde besluttet at genoptage sagen. Nævnet kom derefter frem til at kommunens afslag savnede hjemmel, da den lokalplanbestemmelse kommunen havde henvist til, var for upræcis til at kunne håndhæves over for borgeren.

### 5. Inhabilitet

Forvaltningsloven indeholder i kapitel 2 bestemmelser om i hvilke tilfælde personer i

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

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

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

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebarn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller  
...
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

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

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

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

Uden for forvaltningslovens anvendelsesområde gælder almindelige grundsætninger om inhabilitet. Blandt disse er grundsætningen om at myndigheder som sådan kan være inhabile efter retningslinjer som er beslægtede med reglerne i forvaltningsloven.

a) *Sag 5-3* drejede sig om en afskedigelse af en sognepræst på grund af samarbejdsvanskeligheder. Der havde i årevis været uoverensstemmelser mellem præsten og menighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger, provsten og biskoppen. Biskoppen indkaldte på anmodning fra menighedsrådet til et møde den 8. maj 2006 til drøftelse af samarbejdet med præsten. Den 29. juni 2006 holdt menighedsrådet, biskoppen og provsten et møde med embedsmænd fra Kirkeministeriet, den 13. juli 2006 bad menighedsrådets formand Kirkeministeriet om hjælp til at bringe situationen til ophør, den 25. juli 2006 sendte biskoppen et brev til Kirkeministeriet om at normalisere forholdene, i en indstilling af 1. september 2006 indstillede biskoppen at præsten blev afskediget, den 3. januar 2007 partshørte ministeriet præsten, den 31. januar 2007 afgav en advokat på præstens vegne en udtalelse samtidig med at han stillede en række spørgsmål om sagens hidtidige behandling, og i et brev af 21. februar 2007 fremsatte advokaten yderligere kommentarer og spørgsmål. Præsten blev afskediget på

grund af samarbejdsvanskeligheder og ueg-nethed ved brev af 28. februar 2007 i henhold til § 28 i tjenestemandsløven.

På mødet den 29. juni 2006 havde ministeriet redegjort for hvordan klagevejen var hvis et menighedsråd havde indsigelser imod præsten, for principperne om skriftlighed, for indsendelse af klage via tjenestevejen, for biskoppens tilsyn med præster og for ministeriets kompetence som ansættelsesmyndighed. Advokaten gjorde i klagen til mig gældende at de embedsmænd der deltog i dette møde, ikke burde have deltaget i den efterfølgende behandling af sagen.

Der var efter min opfattelse ikke grundlag for at anse de pågældende embedsmænd for inhabile.

b) *Sag 12-1* foregik på et universitet. En forsker som var tilknyttet et projekt, kom ifølge projektets leder på et internt møde med deltagelse af 50 personer med hentydninger til at lederen havde haft en alvorlig kræftsygdom, og at dette havde påvirket lederens evner til at prioritere. To sekretærer klagede senere til lederen over forskerens opførsel i det daglige. Lederen indkaldte forskeren til en tjenstlig samtale hvor han fik en påtale for sin opførsel på mødet og en tilrettevisning om at opføre sig loyalt og konstruktivt. Desuden fik forskeren pålæg om at arbejdet på projektet skulle have hans fulde prioritering.

Forskeren anlagde injuriersøgsmål mod lederen for at have betegnet hans opførsel som "intimidating and disrespectful". Han op-søgte de to sekretærer og beklagede at de havde opfattet ham på den nævnte måde, og han forklarede at hans opførsel skyldtes den dårlige behandling han selv fik på universitetet.

Kort efter fik forskeren en advarsel af universitetets personaleafdeling for ikke at have afleveret en arbejdsplan til lederen og for at have beskyldt lederen for at have startet en bagvaskelsesproces mod ham. Forskeren skulle inden 30 dage aflevere en plan og sige undskyld til lederen.

Da forskeren derefter meddelte lederen at han ikke ville medtage ham på en medforfatterliste til forskerens arbejder med mindre lederen kunne bevise at han havde deltaget i arbejdet, og derpå fjernede lederens navn fra en allerede udfærdiget forfatterliste, blev forskeren fritaget for tjeneste. Efter yderligere en måned blev han afskediget for ikke at have efterkommet pålægget om en arbejdsplan.

Forskeren klagede til Universitets- og Bygningsstyrelsen som ikke mente at universitetet havde overtrådt gældende regler. I anledning af at forskeren klagede til mig, bad jeg myndighederne udtale sig om hvorvidt lederen havde været inhabil ved behandlingen af sagen. Styrelsen svarede at lederens deltagelse i sagens behandling ikke kunne påvirke gyldigheden af afgørelsen, idet der ikke forelå et sådant modsætningsforhold mellem de to involverede at der forelå inhabilitet. Desuden havde lederen ikke truffet den endelige afgørelse i sagen, og afgørelserne var truffet på et klart og sagligt grundlag.

Efter min opfattelse burde universitetet have anset lederen for inhabil. Jeg henviste til at forskerens bemærkninger på mødet i almindelighed måtte anses for krænkende, og at de desuden rent faktisk havde krænkede lederen, at forskeren fremsatte direkte beskyldninger mod lederen for injurier, at fjernelsen af lederen fra forfatterlisten var den direkte anledning til at forskeren blev fritaget for tjeneste, og til at modsætningsforholdet mellem de to havde ført til at forskeren havde anlagt injuriersag mod lederen. Universitetet burde efter min mening have anset lederen for at være inhabil og have behandlet oplysninger og vurderinger fra ham som indlæg fra en person med partslignende interesser. Disse oplysninger burde derfor have været undergivet en selvstændig prøvelse/vurdering, eventuelt ved at der blev indhentet oplysninger fra andre medarbejdere og fagkyndige. Der forelå således efter min opfattelse inhabilitet og dermed en ge-

nerelt set væsentlig mangel ved afgørelserne. Om inhabiliteten også var konkret væsentlig, mente jeg at myndighederne nu havde pligt til at tage stilling til.

c) I *sag 18-6* gav en kommune dispensation efter byggelovens § 22 til at der blev etableret en børnehave i nogle kælderlokaler. Da gulvet i de pågældende lokaler lå ca. 1,5 m lavere end terræn, indebar kommunens afgørelse at bygningsreglementets bestemmelse om at gulvet i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terrænet udenfor, blev fravejet. Afgørelsen blev stadfæstet af statsamtet (nu statsforvaltningen).

Kommunen anførte at der ikke var sundhedsmæssige risici ved at tillade at lokalerne blev brugt til daginstitution. Statsamtet anså dette hensyn for lovligt og stadfæstede derfor afgørelsen. Således som bestemmelsen i bygningsreglementet var formuleret, og set i sammenhæng med andre bestemmelser i reglementet, var der efter min opfattelse en vis usikkerhed om hvorvidt hensynet til dagslys og til at børnene kunne se ud på omgivelserne, var pligtmæssige kriterier som kommunen også burde have inddraget i skønsafvejningen.

Navnlig fordi kommunen som bygningsmyndighed måtte anses for myndighedsinhabil i sagen, burde kommunen efter min opfattelse have indhentet en udtalelse om spørgsmålet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. Jeg henstillede derfor at statsforvaltningen genoptog sagen.

Statsforvaltningen genoptog sagen og indhentede en vejledende udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen, hvoraf fremgik at de to nævnte hensyn til dagslys og udsyn skulle inddrages i afgørelsen. Herefter ophævede statsforvaltningen kommunens afgørelse om dispensation og hjemviste sagen til fornyet behandling.

## 6. Vejledningspligt

Efter forvaltningslovens § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde

vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. God forvaltningsskik tilsiger at myndighederne giver vejledning i visse yderligere tilfælde. Vejledningspligten skal udføres loyalt.

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

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

En række specialbestemmelser udvider herudover myndighedernes vejledningspligt på specielle områder.

Myndighedernes informationer til borgerne skal desuden være rigtige og fyldestgørende.

a) Kriminalforsorgen opslug i *sag 4-1* tre stillinger som pædagogisk assistent ved en pension. I stillingsopslaget stod at man ønskede en person med uddannelse som ”socialrådgiver eller tilsvarende kvalifikationer”. Opslaget blev efter ønske fra Kriminalforsorgsforeningen ændret til ”socialpædagog eller tilsvarende uddannelse” og til at ansøgere med kvalifikationer som ”socialrådgiver eller tilsvarende ville eventuelt komme i betragtning”. En socialrådgiver blev af forstanderen vurderet som den bedst kvalificerede til stillingerne og blev indstillet til ansættelse, men fik afslag af Direktoratet for Kriminalforsorgen. I stedet blev der ansat en fængselsfunktionær.

I et brev til socialrådgiveren skrev direktoratet at man havde foretaget en konkret samlet vurdering og herefter udpeget den ansøger som direktoratet skønnede bedst egnet. Stillingen var opslået som en pædagogisk assistent-stilling og skulle derfor besættes med en sådan og ikke en socialrådgiver.

Jeg gav udtryk for at retsgrundsætningen om at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede, ikke kan tilsidesættes ved overenskomst med en faglig organisation. Jeg forstod på direktoratets udtalelser under

sagen at man havde foretaget en konkret vurdering af de ansøgere der faldt inden for stillingsopslaget målgruppe, således at ansøgeren som socialrådgiver faldt udenfor. Jeg måtte derfor lægge til grund at direktoratet ikke havde foretaget en vurdering af om ansøgeren var den bedst kvalificerede. Jeg mente det var nærliggende at antage at det afhang af at udgiften ved besættelse af stillingerne ville blive for høj hvis der blev ansat en socialrådgiver som skulle aflønnes efter socialrådgiveraftalen. Herved afskar direktoratet den afvejning som retsgrund-sætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede forudsætter, et forhold jeg mente var beklageligt.

Jeg mente desuden det var misvisende at der stod i stillingsopslaget at socialrådgivere kunne ansættes, når det kun var "overtallige" socialrådgivere der kunne komme i betragtning.

b) En fængselsfunktionær som var tjenestemandsansat på prøve, blev af afdelingslederen telefonisk indkaldt til et møde til drøftelse af den såkaldte 2½ års-bedømmelse (sag 4-3). Mødet skulle afholdes samme dag, og funktionæren fik ikke oplysning om at hun kunne tage en bisidder med. Under mødet fik funktionæren udleveret bedømmelsen og fik oplysning om at fængslet ville indstille hende til afsked på grund af manglende egnethed. Hun fik også at vide at hun var fritaget for tjeneste umiddelbart efter mødet. Derpå blev der iværksat en høringsprocedure, og funktionæren blev afskediget i overensstemmelse med indstillingen.

Jeg gjorde i min udtalelse opmærksom på at det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at den der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Princippet er for så vidt angår afgørelsessager, lovfæstet i § 8 i forvaltningsloven, men herudover gælder princippet også i videre omfang, f.eks. ved tjenstlige samta-

ler. Jeg har forstået at både fængslet og Direktoratet for Kriminalforsorgen var enige i at funktionæren kunne have taget sin egen bisidder med til mødet.

Jeg lagde til grund at situationen ikke var omfattet direkte af forvaltningslovens § 7 da der ikke var tale om en afgørelse. § 7 har imidlertid ikke gjort udtømmende op med vejledningspligten, ligesom den særlige vejledningsregel i tjenstemandslovens § 21, stk. 1, heller ikke har gjort udtømmende op med vejledningspligten for tjenstemænd. Efter min mening burde fængslet som følge af god forvaltningsskik have vejledt funktionæren om at hun var berettiget til at give møde sammen med en bisidder. Jeg lagde herved vægt på mødets karakter og udfald.

c) Sag 8-1 vedrørte to sager om råstofindvinding som en advokat havde indbragt for Naturklagenævnet. Begge sager blev først afgjort efter lidt over to års forløb. Jeg kritiserede at nævnet ikke på eget initiativ havde underrettet advokaten om at de oplysninger han havde fået om den forventede behandlingstid, ikke holdt stik, og at behandlingen af sagerne var blevet forsinket.

Naturklagenævnet oplyste at det ikke havde praksis for en orientering af klagere hvis der i en given periode ikke var foretaget ekspeditioner i sagen – et forhold nævnet forklarede med at nævnet havde "åbne telefoner", og at klagere i vidt omfang spurgte telefonisk om sagsbehandlingstider. Denne praksis mente jeg var i modstrid med retningslinjerne i afsnittet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven om orientering af borgerne når sager trækker ud, og med ministeriets cirkulærskrivelse fra 1997 om mål for hurtig sagsbehandling. Jeg henstillede at nævnet ændrede sin praksis således at der bliver givet underretning af egen drift når sagen ikke er afsluttet inden for en måned, og derudover når behandlingen på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

d) En kvinde søgte i *sag 9-1* om visum for ophold i 90 dage men fik afslag fordi hun under et tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode. Det tidligere visum var blevet meddelt for perioden 12. december 2004 til 30. marts 2005 og gav tilladelse til ophold i 90 dage i løbet af perioden. Kvinden indrejste den 12. december 2004 og udrejste den 30. marts 2005. Hun opholdt sig dermed i Danmark i 109 dage og overskred således gyldighedsperioden.

Kvinden forklarede at hun, hendes herboende ægtefælle og dennes stedsøn den 2. marts 2005 havde henvendt sig personligt i Udlændingestyrelsens ekspedition og fået oplyst at visummet var gyldigt frem til den 30. marts 2005. Under min behandling af sagen oplyste udlændingemyndighederne at der ved bedømmelsen af den nye ansøgning ville være blevet lagt betydelig vægt på at der i den tidligere sag var givet fejlagtig oplysning om visumperioden. Styrelsen havde ikke taget notat om kvindens fremmøde den 2. marts 2005, men fandt det bestemt sandsynligt at hun havde henvendt sig. Styrelsen mente dog at kunne afvise at hun havde modtaget urigtig vejledning, da der var tale om en vejledningsopgave som alle relevante medarbejdere var i stand til at varetage sikkert og præcist.

Jeg mente det var beklageligt at der ikke var taget notat om samtalen, og lagde på denne baggrund kvindens oplysninger om at hun var mødt personligt, til grund. Jeg overvejede om det forhold at der ikke var taget notat, måtte føre til at hendes opfattelse af vejledningens indhold måtte lægges til grund, men mente ikke der var tilstrækkeligt grundlag herfor. Herefter kunne jeg ikke kritisere at myndighederne ved deres bedømmelse af kvindens nye ansøgning havde lagt til grund at hun under det tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode.

e) Baggrunden for *sag 9-2* var at Udlændingesservice efter henvendelse fra EU-Kommis-

sionen om to domme fra EF-Domstolen havde ændret praksis således at ikke kun erhvervsaktive, men også pensionister der havde opholdt sig i et andet EU-land, kunne opnå ægtefællesammenføring.

Efter min mening havde det været bedst stemmende med god forvaltningsskik at den nye praksis blev lagt på udlændingemyndighedernes fælles internetportal allerede den 5. oktober 2005 da praksis blev ændret, og ikke som sket først den 21. november 2005. Jeg noterede mig at alle sager efter det oplyste var blevet behandlet efter den nye praksis, også i tilfælde hvor den nye praksis ikke var blevet påberåbt af ansøgeren.

f) *Sag 9-3* angik familiesammenføring mellem en herboende mand, som havde flygtningestatus, og som under sagen fik dansk statsborgerskab, og en kvinde, som var udlænding og bosat i Sudan. Udlændingestyrelsen afslog den 30. april 2004 at give kvinden opholdstilladelse, og denne afgørelse blev påklaget den 26. maj 2004 til Integrationsministeriet af en advokat. Den 6. juni 2006 ændrede ministeriet afslaget og gav kvinden opholdstilladelse.

Jeg udtalte at ministeriets samlede behandlingstid på mere end 24 måneder havde været alt for lang. Jeg kritiserede endvidere at ministeriet i forbindelse med rykkere fra advokaten gav forskellige forklaringer på hvorfor sagen trak ud, selv om realiteten var at der ikke blev foretaget egentlige sagsbehandlingsskridt. Jeg mente ligeledes at det var kritisabelt at ministeriet i et brev af 23. december 2005 havde lovet at sagen forventedes afgjort i slutningen af januar 2006, men undlod at oplyse advokaten om at dette løfte ikke kunne holdes, og at ministeriet ikke havde besvaret en rykker af 20. marts 2006 fra advokaten.

g) I en konkret sag skrev Sundhedsvæsenets Patientklagenævn til en klager at nævnet ikke havde kompetence til at behandle klager over privatpraktiserende tandlæger for

så vidt disse har overenskomst med sygesikringen, da der i denne relation findes en anden klagemulighed. Nævnet skrev videre at klageren kunne henvende sig til Region Hovedstaden der ville forelægge klagen for rette klageinstans (*sag 11-1*).

I en udtalelse til mig forklarede nævnet at dets praksis var ikke at videresende klager til rette myndighed medmindre klager udtrykkeligt bad om det; en praksis som beroede på at en klage til nævnet som udgangspunkt altid indeholder meget følsomme oplysninger, og at en videresendelse ikke nødvendigvis vil være i klagers interesse. I stedet vejledte nævnet om rette klageinstans.

Jeg udtalte at denne praksis ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 2. Jeg var opmærksom på at en videresendelse af meget følsomme oplysninger ikke nødvendigvis vil være i klagers interesse. Pligten til at videresende kan dog ikke fraviges som udgangspunkt, men kun efter en konkret vurdering af de modstående hensyn i hvert enkelt tilfælde. Jeg tilføjede at en videresendelse til en anden myndighed, selv om klagen indeholder rent private oplysninger, er hjemlet i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Hvis nævnet er i tvivl om borgeren ønsker at klagen sendes videre, kan nævnet spørge borgeren. Jeg henstillede derfor at nævnet ændrede praksis.

h) En kommune nedlagde i *sag 18-3* en af kommunens skoler. En nabo henvendte sig flere gange til kommunen og erklærede sig interesseret i at erhverve mellem 400 og 600 m<sup>2</sup> af en lund som havde fungeret som et friareal for skolen. Kommunen lovede at vende tilbage til naboen. Imidlertid solgte kommunen en del af det areal naboen havde ønsket at købe, til en anden nabo, og da den interesserede køber henvendte sig på ny, fik han at vide at sagen ikke længere var aktuel.

Som begrundelse for ikke at sælge til naboen henviste kommunen til at den efter praksis kun solgte mindre jordlodder til sammenlægning med eksisterende haver

hvis arealerne lå i direkte tilknytning til hinanden. Først 3 måneder efter salget til den anden nabo oplyste kommunen den interesserede køber om denne praksis. Jeg anså det for særdeles beklageligt at kommunen ikke på et tidligt tidspunkt havde oplyst ham om at han efter kommunens faste praksis om jordsalg ikke havde mulighed for at købe det omhandlede jordstykke.

### 7. Partsrepræsentation

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

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

a) En fængselsfunktionær som var tjenestemandsansat på prøve, blev af afdelingslederen telefonisk indkaldt til et møde til drøftelse af den såkaldte 2½ års-bedømmelse (*sag 4-3*). Mødet skulle afholdes samme dag, og funktionæren fik ikke oplysning om at hun kunne tage en bisidder med. Under mødet fik funktionæren udleveret bedømmelsen og fik oplysning om at fængslet ville indstille hende til afsked på grund af manglende egnethed. Hun fik også at vide at hun var fritaget for tjeneste umiddelbart efter mødet. Derpå blev der iværksat en høringsprocedure, og funktionæren blev afskediget i overensstemmelse med indstillingen.

Jeg gjorde i min udtalelse opmærksom på at det er et grundlæggende princip i dansk

forvaltningsret at den der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Princippet er for så vidt angår afgørelsessager, lovfæstet i § 8 i forvaltningsloven, men herudover gælder princippet også i videre omfang, f.eks. ved tjenstlige samtaler. Jeg har forstået at både fængslet og Direktoratet for Kriminalforsorgen var enige i at funktionæren kunne have taget sin egen bisidder med til mødet.

Jeg lagde til grund at situationen ikke var omfattet direkte af forvaltningslovens § 7 da der ikke var tale om en afgørelse. § 7 har imidlertid ikke gjort udtømmende op med vejledningspligten, ligesom den særlige vejledningsregel i tjenstemandslovens § 21, stk. 1, heller ikke har gjort udtømmende op med vejledningspligten for tjenstemænd. Efter min mening burde fængslet som følge af god forvaltningsskik have vejledt funktionæren om at hun var berettiget til at give møde sammen med en bisidder. Jeg lagde herved vægt på mødets karakter og udfald.

b) Baggrunden for *sag 15-1* var en beslutning vedtaget af et byråd om at kommunen overtog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene i midtbyen mod betaling fra grundejerne af et beløb pr. løbende facademeter. I konsekvens af denne beslutning meddelte kommunen en ejerforening at kommunen fremover ville overtage forpligtelserne til at holde fortovet, og at der ville blive opkrævet betaling for dette arbejde.

Foreningen protesterede og henviste til at dens ejendom ikke lå i det område der var omfattet af byrådets beslutning. Kommunen fastholdt at foreningen var omfattet, og Vejdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Jeg udtalte at foreningen burde have været partshørt inden byrådet traf afgørelsen om at overtage grundejerforpligtelserne, og at det ikke var tilstrækkeligt i denne henseende at kommunen havde opnået tilslutning fra handelsstandsforeningen.

## 8. Notatpligt

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

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

a) *Sag 5-3* drejede sig om en afskedigelse af en sognepræst på grund af samarbejdsvanskeligheder. Der havde i årevis været uoverensstemmelser mellem præsten og menighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger, provsten og biskoppen. Biskoppen indkaldte på anmodning fra menighedsrådet til et møde den 8. maj 2006 til drøftelse af samarbejdet med præsten. Den 29. juni 2006 holdt menighedsrådet, biskoppen og provsten et møde med embedsmænd fra Kirkeministeriet, den 13. juli 2006 bad menighedsrådets formand Kirkeministeriet om hjælp til at bringe situationen til ophør, den 25. juli 2006 sendte biskoppen et brev til Kirkeministeriet om at normalisere forholdene, i en indstilling af 1. september 2006 indstillede biskoppen at præsten blev afskediget, den 3. januar 2007 partshørte ministeriet præsten, den 31. januar 2007 afgav en advokat på præstens vegne en udtalelse samtidig med at han stillede en række spørgsmål om sagens hidtidige behandling, og i et brev af 21. februar 2007 fremsatte advokaten yderligere kommentarer og spørgsmål. Præsten blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnet ved brev af 28. februar 2007 i henhold til § 28 i tjenstemandsloven.

På mødet den 29. juni 2006 havde ministeriet redegjort for hvordan klagevejen var hvis et menighedsråd havde indsigelser imod præsten, for principperne om skriftlighed, for indsendelse af klage via tjenestevejen, for biskoppens tilsyn med præster og for



ministeriets kompetence som ansættelsesmyndighed.

Efter min mening kunne Kirkeministeriet ikke på mødet 29. juni 2006 forudse om der ville opstå en sag om afskedigelse af præsten, men efter at ministeriet havde modtaget menighedsrådets brev af 13. juli 2006, måtte det have stået klart at mødet indgik i en sag hvor der sandsynligvis skulle træffes afgørelse om præstens ansættelsesforhold. Derfor burde ministeriet på dette tidspunkt have sørget for at der blev skrevet notat om mødet den 29. juni 2006.

b) En kvinde søgte i *sag 9-1* om visum for ophold i 90 dage men fik afslag fordi hun under et tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode. Det tidligere visum var blevet meddelt for perioden 12. december 2004 til 30. marts 2005 og gav tilfaldelse til ophold i 90 dage i løbet af perioden. Kvinden indrejste den 12. december 2004 og udrejste den 30. marts 2005. Hun opholdt sig dermed i Danmark i 109 dage og overskred således gyldighedsperioden.

Kvinden forklarede at hun, hendes herboende ægtefælle og dennes stedsøn den 2. marts 2005 havde henvendt sig personligt i Udlændingestyrelsens ekspedition og fået oplyst at visummet var gyldigt frem til den 30. marts 2005. Under min behandling af sagen oplyste udlændingemyndighederne at der ved bedømmelsen af den nye ansøgning ville være blevet lagt betydelig vægt på at der i den tidligere sag var givet fejlagtig oplysning om visumperioden. Styrelsen havde ikke taget notat om kvindens fremmøde den 2. marts 2005, men fandt det bestemt sandsynligt at hun havde henvendt sig. Styrelsen mente dog at kunne afvise at hun havde modtaget urigtig vejledning, da der var tale om en vejledningsopgave som alle relevante medarbejdere var i stand til at varetage sikkert og præcist.

Jeg mente det var beklageligt at der ikke var taget notat om samtalen, og lagde på denne baggrund kvindens oplysninger om

at hun var mødt personligt, til grund. Jeg overvejede om det forhold at der ikke var taget notat, måtte føre til at hendes opfattelse af vejledningens indhold måtte lægges til grund, men mente ikke der var tilstrækkeligt grundlag herfor. Herefter kunne jeg ikke kritisere at myndighederne ved deres bedømmelse af kvindens nye ansøgning havde lagt til grund at hun under det tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode.

### 9. Officialprincippet

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

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

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

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

a) En mor rejste som medlem af forældrebestyrelsen i en kommunal daginstitution sag om at institutionen var angrebet af skimmelsvamp (*sag 20-1*). Morens henvendelser til kommunen førte til at sagen blev undersøgt. Der blev fundet skimmelsvamp i institutionen, og kommunen foretog udbedringer i overensstemmelse med anbefalinger i en teknisk rapport.

Moren klagede til mig over at kommunen ikke havde gjort nok på eget initiativ for at undersøge forholdene, men kun havde fore-

taget det fornødne fordi hun havde presset på.

Jeg udtalte at jeg ved min gennemgang af sagen kunne komme i tvivl om afklaringen af om der var skimmelangreb, og i givet fald omfanget af et sådant svampeangreb, ville være blevet iværksat i tilstrækkelig grad hvis moren ikke havde været så insisterende i forhold til kommunen. Jeg kunne også få det indtryk at det i vidt omfang skyldtes morens initiativer og henvendelser at der blev taget prøver af nogle madrasser, at kommunens bygningstjeneste blev tilkaldt, og at alle anbefalingerne i rapporten i sidste ende blev fulgt. Uanset min tvivl havde jeg dog ikke grundlag for at antage at kommunen ikke havde reageret korrekt og tilstrækkeligt på morens henvendelser. Dette skyldtes blandt andet at der var bevismæssig usikkerhed om hvad der rent faktisk skete i dagene efter at moren havde rejst sagen. Samtidig tog jeg hensyn til at jeg som ombudsmand skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og kun i begrænset omfang kan tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden.

### 10. Partshøring

Kan en part ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at komme 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 afgørelsen af sagen. Partshøringspligten begrænses desuden ved en række undtagelser i § 19, stk. 2.

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

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

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

a) *Sag 5-2* angik en kordegn som blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder. Inden afskedigelsen sendte Kirkeministeriet en høringsskrivelse hvor ministeriet gengav begrundelsen i menighedsrådets indstilling om at afskedige kordegnen. Det fremgik heraf at der i indstillingen både blev lagt vægt på at han var vanskelig at samarbejde med, og på at hans regnskabsførelse var mangelfuld. Jeg udtalte at det burde have fremgået af høringen at ministeriet mente at samarbejdsvanskelighederne i sig selv var tilstrækkelige til at resultere i en afskedigelse.

b) Også *sag 5-3* drejede sig om en afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder; i denne sag blev en sognepræst efter 19 års virke i sognet afskediget af Kirkeministeriet ved brev af 28. februar 2007.

Der havde i årevis været uoverensstemmelser mellem præsten og menighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger, provsten og biskoppen. Biskoppen indkaldte på anmodning fra menighedsrådet til et møde den 8. maj 2006 til drøftelse af samarbejdet med præsten. Den 29. juni 2006 holdt menighedsrådet, biskoppen og provsten et møde med embedsmænd fra Kirkeministeriet, den 13. juli 2006 bad menighedsrådets formand Kirkeministeriet om hjælp til at bringe situationen til ophør, den 25. juli 2006 sendte biskoppen Kirkeministeriet et brev om at normalisere forholdene, i en indstilling af 1. september 2006 indstillede biskoppen at præsten

blev afskediget, den 3. januar 2007 partshørte ministeriet præsten, den 31. januar 2007 afgav en advokat på præstens vegne en udtalelse samtidig med at han stillede en række spørgsmål om sagens hidtidige behandling, og i et brev af 21. februar 2007 fremsatte advokaten yderligere kommentarer og spørgsmål. Præsten blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnet ved brev af 28. februar 2007 i henhold til § 28 i tjenestemandsløven.

Jeg mente ikke at advokaten havde ret i en påstand om at præsten ikke var blevet partshørt korrekt. Jeg gav i den forbindelse udtryk for at der ikke er krav om at ministeriet eller andre myndigheder skulle orientere præsten om den forudgående sagsbehandling, herunder de afholdte møder, og om brevene fra menighedsrådet og biskoppen. Jeg overvejede dog om jeg burde undersøge om reglerne om oplysningspligt i persondatalovens kapitel 8 var blevet overholdt, men jeg mente at jeg var afskåret herfra da præsten ikke havde rejst dette spørgsmål over for Datatilsynet.

Jeg var heller ikke enig med advokaten i at biskoppen burde have partshørt præsten inden han afgav indstillingen af 1. september 2006 til ministeriet, eller i det mindste have orienteret præsten herom. Jeg henviste til at de relevante oplysninger fra indstillingen fremgik af ministeriets høring af 3. januar 2007.

Advokaten klagede over at ministeriet trods gentagne anmodninger herom afviste at mødes med præsten og dennes faglige organisationer. Jeg udtalte at forvaltningslovens § 21 gav parten ret til at afgive en skriftlig eller en mundtlig udtalelse efter partens eget valg, men at den ikke gav ret for parten til begge dele. Jeg ville dog have anset det for rigtigst at ministeriet havde meddelt præsten at hun kunne få lejlighed til, som en videregående beføjelse end den forvaltningsloven lægger op til, at fremkomme med både en mundtlig og en skriftlig udtalelse eller, hvis dette ikke var muligt, efter eget valg

kunne fremkomme med enten en mundtlig eller en skriftlig udtalelse.

c) En borger bad i *sag 8-3* kommunen om tilfaldelse til at bo hele året på en sommerhusejendom og fik afslag i et brev af 19. november 2002. Borgeren klagede i et dateret brev over afgørelsen til Naturklagenævnet. Brevet blev stemplet modtaget i nævnet den 19. december 2002. I et brev af 6. januar 2003 skrev nævnet til borgeren at nævnet havde bedt kommunen om oplysninger. Kommunens svar ville blive sendt til ham, og eventuelle bemærkninger fra ham skulle indsendes inden 4 uger. I et brev af samme dag bad nævnet kommunen om sagens akter og om kommunens bemærkninger til klagen. Kommunen svarede den 9. januar 2003, og borgeren kom med bemærkninger til svaret i breve af 14. og 22. januar 2003. I december 2003 brevvekslede nævnet og kommunen yderligere om sagen, ligesom nævnet på ny partshørte borgeren i et brev af 3. december 2003.

Den 22. januar 2004 meddelte nævnet i et brev til borgeren at nævnet afviste at behandle hans klage af december 2002, idet den måtte anses for indgivet en dag efter udløbet af klagefristen på 4 uger. Borgeren kom med indvendinger mod denne afgørelse i et brev af 12. februar 2004, og nævnet fastholdt afvisningen af klagen i et brev af 6. april 2004. Borgeren skrev igen den 16. april 2004, og nævnet fastholdt afvisningen i et brev af 14. maj 2004. Borgeren skrev endnu en gang et brev af 16. maj 2004, og nævnet fastholdt afgørelsen i brev af 10. juni 2004.

Jeg udtalte at nævnet inden afgørelsen af 22. januar 2004 burde have partshørt borgeren uanset at der ikke var fremkommet nye oplysninger som han ikke var bekendt med. Jeg lagde vægt på at nævnet havde indledt en realitetsbehandling af sagen, og på at der var gået 13 måneder fra modtagelsen af klagen, og til nævnet afviste den. Sagen havde taget en drejning som gjorde at oplysningerne om hvornår kommunens afgørelse var kommet frem til borgeren, og hvornår kla-

gen var kommet frem til nævnet, fik væsentlig betydning til ugunst for ham; oplysninger som ikke tidligere var tillagt betydning for sagen. Nævnet måtte kunne indse at det ikke kunne udelukkes at borgeren dels havde oplysninger der kunne supplere eller imødegå oplysningerne om fremkomsttidspunkterne, dels havde argumenter til støtte for at der blev set bort fra fristoverskridelsen.

Efter henstilling fra mig genoptog Naturklagenævnet sagen.

d) En kvinde søgte i *sag 9-1* om visum for ophold i 90 dage, men fik afslag fordi hun under et tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode. Det tidligere visum var blevet meddelt for perioden 12. december 2004 til 30. marts 2005 og gav tilladelse til ophold i 90 dage i løbet af perioden. Kvinden indrejste den 12. december 2004 og udrejste den 30. marts 2005. Hun opholdt sig dermed i Danmark i 109 dage og overskred således gyldighedsperioden.

Kvinden forklarede at hun, hendes herboende ægtefælle og dennes stedsøn den 2. marts 2005 havde henvendt sig personligt i Udlændingestyrelsens ekspedition og fået oplyst at visummet var gyldigt frem til 30. marts 2005. Hun indbragte Udlændingesservices afslag for Integrationsministeriet som indhentede en udtalelse fra styrelsen hvori det blev oplyst at der ikke var taget notat om samtalen den 2. marts 2005. Det blev ligeledes oplyst hvordan der blev vejledt i tilfælde som det foreliggende. Herefter stadfæstede ministeriet afslaget.

Jeg kritiserede at kvinden ikke fik lejlighed til at udtale sig om styrelsens udtalelse inden ministeriet traf afgørelse i sagen.

e) Baggrunden for *sag 15-1* var en beslutning vedtaget af et byråd om at kommunen overtog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene i midtbyen mod betaling fra grundejerne af et beløb pr. løbende facademeter. I konsekvens af

denne beslutning meddelte kommunen en ejerforening at kommunen fremover ville overtage forpligtelserne til at holde fortovet, og at der ville blive opkrævet betaling for dette arbejde.

Foreningen protesterede og henviste til at dens ejendom ikke lå i det område der var omfattet af byrådets beslutning. Kommunen fastholdt at foreningen var omfattet, og Vejdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Jeg udtalte at jeg var enig med Vejdirektoratet i at foreningen burde have været partsført inden byrådet traf afgørelsen om at overtage grundejerforpligtelserne, og at det ikke var tilstrækkeligt at kommunen havde opnået tilslutning fra handelsstandsforeningen.

Jeg mente ikke at det kunne anses for godt gjort at byrådet ved beslutningen havde bestemt at der skulle forhandles med den enkelte berørte grundejer inden der blev truffet konkret afgørelse om overtagelse af grundejerforpligtelserne, og derfor havde jeg heller ikke grundlag for kritik af at en sådan forhandling ikke var gennemført i forhold til foreningen.

f) En kommune gav et selskab tilladelse til at opføre 60 hotellejligheder og en centerbygning (*sag 18-4*). Bygningerne kom til at ligge over for bl.a. en feriebolig som var ejet af et ægtepar. Det nye byggeri ville tage ægteparrets havudsigt og skabe skygge og indbliksgener for deres bolig. Ægteparret klagede til statsamtet (nu statsforvaltningen) som antog at de hverken var parter eller klageberettigede, og derfor afviste klagen.

Jeg mente i modsætning til statsamtet at ægteparret både var parter og klageberettigede i forhold til sagen om byggetilladelse til selskabet. Jeg mente ikke det var berettiget at statsamtet havde lagt vægt på at parrets bolig var en feriebolig og derfor ikke blev brugt hele tiden. Det afgørende måtte være at ægteparret havde ret til at benytte den hele året enten selv eller i form af udlejning.

Statsamtet havde hæftet sig ved at bygge-  
loven ikke beskytter interessen i at bevare en  
udsigt. Jeg var enig med statsamtet i at det  
ved afgrænsningen af hvem der er part eller  
klageberettiget, er relevant at se på hvilke  
hensyn den pågældende lov varetager. Jeg  
mente imidlertid at de hensyn der skal vare-  
tages efter bygge-loven, ligger så tæt op ad  
hensynet til at bevare en udsigt at det ikke er  
udelukket at dette hensyn kan indgå i en  
samlet vurdering af om den pågældende kan  
anses for part. De indbliksgener parret hav-  
de påpeget, var endelig efter min mening så  
betragtelige at deres interesse allerede af den  
grund havde en sådan intensitet og styrke at  
parret skulle have været betragtet som part i  
sagen og berettiget til at klage over afgørel-  
sen.

Kommunen havde modsat statsamtet be-  
traget ægteparret som parter, men havde  
undladt at partshøre med henvisning til for-  
valtningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, fordi kom-  
munen ikke mente det var betænkeligt at  
træffe afgørelse på det foreliggende grund-  
lag, da kommunen var i besiddelse af alle de  
nødvendige oplysninger. Jeg bemærkede at  
de oplysninger kommunen havde modtaget  
fra selskabet, ikke havde det nødvendige  
autentiske præg som kræves for at § 19, stk.  
2, nr. 1, kan anvendes. Jeg mente det var be-  
klageligt at ægteparret ikke var blevet partshørt,  
og at deres klage var blevet afvist af  
statsamtet. Navnlig fordi byggeriet var ble-  
vet opført, besluttede jeg ikke at henstille at  
sagen blev genoptaget i statsforvaltningen.

g) I *sag 20-1* rejste en mor til et barn i en dag-  
institution en sag om at institutionen var an-  
grebet af skimmelsvamp. Hendes henvende-  
lser førte til at kommunen undersøgte  
spørgsmålet og endte med at foretage de ud-  
bedringer som en teknisk rapport anbefale-  
de. Undervejs opstod der betydelige samar-  
bejdsvanskeligheder mellem moren på den  
ene side og personalet og forældrebestyrel-  
sen på den anden. Da moren søgte om at få  
endnu et barn optaget i institutionen, skrev

kommunen til hende at det på baggrund af  
det problematiske samarbejde ville være  
uhensigtsmæssigt for institutionen og bedst  
for moren hvis barnet blev optaget i en an-  
den institution. Kommunen bad derfor mo-  
ren om at oplyse hvilke andre institutioner  
hun kunne tænke sig at få barnet optaget i.

Efter min opfattelse var der tale om en af-  
gørelse i forvaltningslovens forstand som  
både krævede at moren blev partshørt inden  
afgørelsen, og at der blev givet en begrundelse.

### 11. Partsaktindsigt

Den der er part i en sag hvori der er eller vil  
blive truffet afgørelse af en forvaltnings-  
myndighed, kan forlange at blive gjort be-  
kendt med sagens dokumenter, jf. forvalt-  
ningslovens § 9, stk. 1. Retten til partsaktind-  
sigt er begrænset ved §§ 11-15 i loven.

a) I *sag 18-2* bad en kvinde om aktindsigt i  
lægekonsulentens udtalelse i forbindelse  
med Arbejdsskadestyrelsens behandling af  
hendes arbejdsskadesag. Kvinden fik udta-  
lelsen udleveret, men uden at konsulentens  
navn fremgik. Hun bad derpå om aktindsigt  
i lægekonsulentens navn og fik afslag under  
henvisning til at konsulentudtalelsen var et  
internt arbejdsdokument, og at dokumentet  
derfor var blevet udleveret som udtryk for  
meroffentlighed. Dette afslag stadfæstede  
Ankestyrelsen med en bemærkning om at  
det var op til Arbejdsskadestyrelsen at fast-  
lægge niveauet for meroffentlighed i interne  
arbejdsdokumenter.

I anledning af kvindens klage til mig bad  
jeg myndighederne redegøre for hvordan af-  
gørelserne var forenelige med princippet i  
offentlighedslovens § 2, stk. 3, om aktindsigt  
i oplysninger om navn, stilling, uddannelse  
og arbejdsopgaver for ansatte i det offentlige.  
Jeg bad dem også redegøre for hvordan  
borgernes muligheder for at komme med  
indsigelse om inhabilitet mod lægekonsu-  
lenter som havde medvirket i deres sag, kan

blive varetaget hvis de ikke kan få oplyst navnet på den pågældende.

Både Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen svarede at de burde have udleveret navnet, og Arbejdsskadestyrelsen oplyste at den havde ændret praksis. Jeg erklærede mig enig i at kvinden havde ret til aktindsigt, og udtalte at afgørelserne om afslag var kritisable. Jeg bemærkede at jeg gik ud fra at begge myndigheder var opmærksomme på at oplysninger i f.eks. lægekonsulentudtalelser om sagens faktiske omstændigheder skal ekstraheres efter forvaltningslovens § 12, stk. 2.

## 12. Aktindsigt efter offentlighedsloven

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

a) I *sag 7-1* søgte en journalist om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af fire teaterchefer på fire forskellige teatre under Københavns Teater. Københavns Teater afslog ansøgningen under henvisning til at sager om ansættelse i det offentlige ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. § 2, stk. 2, 1. pkt.

Kulturministeriet tog som sektormyndighed stilling til en klage fra journalisten og tilsluttede sig afslaget. I anledning af journalistens klage til mig ændrede Kulturministeriet sin vurdering af sagen idet ministeriet nu mente at de enkelte teatre – i modsætning til Københavns Teater – ikke kunne anses for at udgøre en del af den offentlige forvaltning.

Herefter var der ikke tale om sager om ansættelse i den offentlige forvaltning, og § 2, stk. 2, 1. pkt., i offentlighedsloven kunne ikke anvendes. I stedet mente ministeriet at ansøgningen om aktindsigt kunne afslås i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om begrænsning af retten til aktindsigt

i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Jeg mente ikke at jeg havde tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af at de enkelte teatre der modtager støtte, falder uden for den offentlige forvaltning. Myndighederne burde derfor ikke i det første afslag have henvist til § 2, stk. 2, 1. pkt., i offentlighedsloven.

Efter Kulturministeriets opfattelse burde de hensyn der ligger bag offentlighedslovens § 2, have en afsmittende virkning på § 13, stk. 1, nr. 6, således at hensynet til at sikre at kvalificerede ansøgere ikke afholder sig fra at søge stillinger i det offentlige, tillægges samme vægt når det gælder ansættelse i selvejende institutioner når den formelle ansættelsesproces varetages af den offentlige forvaltning, i dette tilfælde Københavns Teater. Jeg mente ikke der var grundlag for at anfægte ministeriets anvendelse af § 13 eller ministeriets opfattelse af at de anførte hensyn også kunne begrunde at der blev givet afslag på meranktindsigt. Jeg henviste desuden til at Justitsministeriet har lagt til grund at en myndighed ikke kan give aktindsigt i videre omfang i oplysninger om hvem der har søgt en stilling i det offentlige, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil, idet en sådan oplysning må anses for fortrolig.

b) Fødevarestyrelsen indbød i *sag 10-1* de 18 dyrlæger som udskrev mest antibiotika til svin, til en samtale i styrelsen. I indbydelsen blev det understreget at der ikke var tale om et tiltag der skulle munde ud i straf eller politianmeldelser mod den enkelte dyrlæge, men at hensigten var at opnå en dialog om reduktion af antibiotikaforbruget i svinesektoren.

En journalist bad om aktindsigt i blandt andet navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger. Styrelsen afslog efter at have hørt de 18 dyrlæger at udlevere navne mv. og henviste som begrundelse til offentligheds-

lovens § 12, stk. 1, nr. 2. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om "tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller foreringsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes...". Styrelsen forklarede at svarene fra dyrlægerne viste at en offentliggørelse af de ønskede oplysninger ville kunne få det til at fremstå som om deres ordination af antibiotika var ulovlig og/eller uforholdsmæssig stor, hvilket kunne bevirke at kunderne fravalgte dem som faste dyrlæger. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender stadfæstede afslaget og begrundelsen herfor.

Jeg var ikke enig med myndighederne i at der kunne gives afslag på aktindsigt som sket, og jeg anførte at risikoen for at ansøgere eller andre misbruger eller misforstår oplysninger som der opnås aktindsigt i, i almindelighed ikke tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må ses i lyset af at loven tillægger "enhver" adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om at ansøgninger skal begrundes. Kun i sjældne tilfælde hvor der er velunderbyggede og tungtvejende grunde som i høj grad sandsynliggør risiko for væsentlige skadevirkninger, kan dette udgangspunkt fraviges. I den konkrete sag mente jeg ikke at denne risiko var underbygget eller sandsynliggjort på en sådan måde at det kunne berettige til et afslag efter § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg henviste navnlig til at grundlaget for risikovurderingen var af generel karakter og ikke underbygget af konkrete erfaringer med skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager.

c) En journalist klagede i *sag 16-1* over at Udenrigsministeren havde afslået at give ham et interview om Irak-krigen. Jeg udtalte at efter min mening talte mest for at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview ikke kan anses for en af-

gørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på at der er tale om en beslutning som ligger langt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse, og at den ikke i tid har vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Herefter kunne jeg ikke kritisere at ministeriet ikke havde givet journalisten en begrundelse for afslaget.

Ved behandlingen af sagen lagde jeg til grund at offentlighedsloven ikke indeholder regler om interview, og at der heller ikke i øvrigt er lovgivning der pålægger myndighederne at deltage i interview om forskellige emner; der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering i denne forbindelse. Skønnet er dog undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, ligesom der skal tages hensyn til ytringsfriheden.

d) En forening søgte i *sag 19-1* aktindsigt i beslutningsgrundlaget for en aftale om reform af det maritime uddannelsessystem, herunder lukningen af et uddannelsescenter. Foreningen fik en række dokumenter og bad derpå specifikt om aktindsigt i den elektroniske korrespondance i 2003 og 2004 mellem tre navngivne personer som skulle handle om lukningen af uddannelsescenteret og søfartspolitisk vækststrategi. Søfartsstyrelsen svarede at den ikke kunne finde materiale som svarede til foreningens seneste anmodning, og derfor ikke var i stand til at give aktindsigt.

Foreningen klagede til Økonomi- og Erhvervsministeriet og skrev at korrespondancen måtte kunne findes på styrelsens e-mailserver. Ministeriet svarede at retten til aktindsigt udelukkende omfatter allerede eksisterende materiale, og at en myndighed ikke har pligt til at udarbejde nyt materiale.

Foreningen gjorde i en klage til mig gældende at Søfartsstyrelsen havde pligt til at lede efter korrespondancen på styrelsens mailservers, hvilket jeg forstod på den måde at styrelsen skulle have pligt til at gennemgå

sin sikkerhedskopi for at lede efter det ønskede materiale.

Jeg udtalte at de oplysninger som ligger på styrelsens backupbånd, efter min opfattelse ikke er indgået til eller oprettet af styrelsen som et led i administrativ sagsbehandling og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4. Jeg tilføjede at en myndighed kan være forpligtet til at forsøge at rekonstruere et forsvundet dokument, og en sådan rekonstruktion kunne ske ved hjælp af et backupbånd. Da det over for mig var oplyst at der ikke var nogen formodning for at myndighederne på noget tidspunkt havde været i besiddelse af korrespondance som den forening ønskede aktindsigt i, havde jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende en sådan eventuel pligt til at rekonstruere korrespondancen, og jeg havde ikke grundlag for at kritisere at foreningen fik afslag på aktindsigt.

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

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

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

a) I *sag 4-4* havde en borger klaget til Datatilsynet over at den selvangivelse og årsopgørelse han modtog i 2004, på bagsiden havde oplysninger om en ham ukendt person. Bor-

geren frygtede at oplysninger om hans bankkonto og personnummer var faldet i hænderne på uvedkommende, og han havde derfor set sig nødsaget til at spærre sine bankkonti og betalingskort.

Datatilsynet indhentede en udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen som allerede havde indledt en undersøgelse af forholdet og fundet frem til at der var begået en fejl, og at fejlen kunne henføres til udskrivningsprocessen hos en edb-leverandør. Told- og Skattestyrelsen havde straks bedt leverandøren stoppe al videre produktion indtil fejlen var rettet, og havde bedt Post Danmark om at tilbageholde eventuel post i det berørte postcenter. Samme dag blev der endvidere udsendt en pressemeddelelse om hændelsen. Det skønnes at fejlen berørte ca. 1.000 personer, og de fik inden for et par dage udsendt nye selvangivelser og en beskrivelse af forløbet. Told og Skat beklagede forløbet og oplyste at der var strammet op på kontrolprocedurerne.

Datatilsynet meddelte i et brev til borgeren at Told og Skat havde overtrådt persondatalovens § 41, stk. 3, og at tilsynet anså dette forhold for beklageligt. Datatilsynet betragtede fejlen som enkeltstående og mente på den baggrund ikke der var grundlag for at foretage sig mere.

Borgeren gjorde i en klage til mig gældende at sagen ikke var tilstrækkeligt belyst ved Told- og Skattestyrelsens udtalelse, og at Datatilsynet derfor burde have foretaget en dyberegående undersøgelse af behandlingssikkerheden hos Told og Skat. Denne kritik gav jeg ham ikke medhold i.

b) En politiassistent blev i *sag 4-5* mistænkt for at have videregivet fortrolige oplysninger til personer med tilknytning til et kriminelt miljø. Sagen blev efterforsket af statsadvokaten som besluttede at indstille efterforskningen fordi der ikke var rimelig formodning for at et strafbart forhold var begået. Under efterforskningen var der dog fremkommet oplysninger om politiassistentens



forhold til navngivne kvinder med tilknytning til det kriminelle miljø og om hans private virksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer. Disse forhold orienterede statsadvokaten politimesteren om i et særskilt brev.

Politiasistenten klagede til statsadvokaten over denne underretning af hans arbejdsgiver, og statsadvokaten svarede at underretningen var sket af hensyn til politimesterens udøvelse af disciplinærmyndighed. Rigsadvokaten, som politiassistenten dernæst klagede til, mente det var berettiget at statsadvokaten underrettede politimesteren, og henviste til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

I en foreløbig redegørelse om sagen gav jeg udtryk for at jeg ikke havde grundlag for kritik af statsadvokatens videregivelse af oplysninger. Jeg pegede samtidig på at statsadvokatens videregivelse af oplysninger skulle bedømmes på grundlag af persondatalovens § 8, hvis oplysningerne kunne anses for behandlet ved hjælp af edb, og på at begrænsningerne for videregivelse er mere beskedne efter persondatalovens § 8 end efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Efter min opfattelse hjemlede persondataloven videregivelse af denne type oplysninger i samme omfang som efter § 28, stk. 3, i forvaltningsloven (om fortrolige, men ikke personfølsomme oplysninger). Jeg mente det var mest nærliggende at anse forholdet for omfattet af persondataloven, og da jeg således havde bedømt sagen på et andet retsgrundlag end statsadvokaten og Rigsadvokaten, mente jeg det var mest korrekt at afgive udtalelsen som foreløbig med henblik på at ikke alene myndighederne, men også Datatilsynet kunne få lejlighed til at kommentere den.

Datatilsynet udtalte at som sagen var oplyst, kunne tilsynet ikke fastslå om videregivelsen var omfattet af persondataloven, men tilføjede at et dokument som er udarbejdet i et tekstbehandlingsprogram og efterfølgende printet ud og sendt med almindelig post, ikke er omfattet af persondataloven. Datatilsynet

erklærede sig enig i at persondataloven giver en videre adgang til at videregive følsomme personoplysninger end forvaltningslovens § 28, stk. 2, men at adgangen til videregivelse af disse oplysninger dog er snævrere end efter forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Statsadvokaten oplyste at den konkrete videregivelse fandt sted med almindelig post, men at det omhandlede brev også fandtes i et elektronisk dokumenthåndterings- og journaliseringssystem.

På baggrund af disse oplysninger lagde jeg til grund at det ville have været Datatilsynets opfattelse at videregivelsen var sket manuelt og derfor faldt uden for persondataloven, og at spørgsmålet derfor skulle bedømmes efter forvaltningsloven. Efter min opfattelse talte mest for at fortolke persondatalovens § 1, stk. 1, hvorefter loven gælder for behandling af personoplysninger "som helt eller delvis behandles ved hjælp af elektronisk databehandling...", således at den omfatter en situation som den foreliggende hvor et brev er skrevet på edb og printet ud med henblik på manuel videregivelse. Jeg mente dog at spørgsmålet var tvivlsomt.

c) Baggrunden for *sag 9-5* var at Udlændingesservice uberettiget havde videregivet oplysninger fra en sag om opholdstilladelse og adoption til en journalist. I anledning af at sagen blev omtalt i et dagblad, bad jeg Integrationsministeriet om en orientering om sagen. Efter at have undersøgt sagen bekræftede ministeriet over for mig at der var sket en uberettiget udlevering af oplysninger. Ministeriet oplyste at sagen havde givet anledning til at indskærpe over for medarbejdere der beskæftigede sig med pressehåndtering, at forvaltningsloven skulle overholdes. Ministeren beklagede endvidere i besvarelsen af et spørgsmål i Folketinget at der var lækket personfølsomme oplysninger fra en konkret sag.

Jeg foretog mig herefter ikke mere vedrørende spørgsmålet om udlevering af oplys-

ninger, men jeg noterede mig at hverken Ud-lændingsservice eller ministeriet havde redegjort for eller beklaget forløbet over for de to personer der var blevet udleveret oplysninger om. Jeg gav udtryk for at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis dette var sket.

#### 14. Begrundelse

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

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

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

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

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

a) *Sag 1-2* drejede sig om en afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge til en lærer som led af en ryglidelse og en hjertelidelse. Kommunen stoppede dagpengene efter et 1 år fordi den vurderede at de særlige grunde for at forlænge dagpengeperioden ikke var opfyldt. Det sociale nævn stadfæste-

de afgørelsens resultat, men ændrede begrundelsen, idet nævnet mente at læreren ikke var fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom. I afgørelsen skrev nævnet at på baggrund af oplysningerne om lærerens helbredsmaessige forhold "... skulle disse ikke være til hinder for at De genoptager Deres undervisningsarbejde eventuelt med hensyntagen til Deres kroniske ryglidelse ... Der ses således ikke at være grundlag for at iværksætte foranstaltninger til nærmere klarlæggelse af Deres arbejdsevne". Det forhold at læreren var henvist til yderligere undersøgelser, gav ifølge nævnet "ikke i sig selv grundlag for fortsat udbetaling af dagpenge".

Jeg udtalte at det af nævnets afgørelse kun kunne ses at nævnet havde anlagt en anden vurdering end kommunen, men ikke hvad denne vurdering bestod i eller byggede på. Det var derfor umuligt for læreren på en meningsfuld måde at argumentere mod nævnets afgørelse således som den var begrundet. Først da læreren efterfølgende fik aktindsigt i en udtalelse fra nævnets lægekonsulent, fik han en forklaring på hvad vurderingen byggede på. Efter min opfattelse burde nævnets afgørelse have indeholdt en redegørelse for hvad den ændrede lægelige vurdering bestod i, og hvad den byggede på. Det kunne eventuelt have været sket i form af en gengivelse af lægekonsulentens udtalelse.

b) Kriminalforsorgen opslug i *sag 4-1* tre stillinger som pædagogisk assistent ved en pension. I stillingsopslaget stod at man ønskede en person med uddannelse som "socialrådgiver eller tilsvarende kvalifikationer". Opslaget blev efter ønske fra Kriminalforsorgsforeningen ændret til "socialpædagog eller tilsvarende uddannelse" og til at ansøgere med kvalifikationer som "socialrådgiver eller tilsvarende eventuelt ville komme i betragtning". En socialrådgiver blev af forstanderen vurderet som den bedst kvalificerede til stillingerne og blev indstillet til ansættel-

se, men fik afslag af Direktoratet for Kriminalforsorgen. I stedet blev der ansat en fængselsfunktionær.

I et brev til socialrådgiveren skrev direktoratet at man havde foretaget en konkret samlet vurdering og herefter udpeget den ansøger som direktoratet skønnede bedst egnet. Stillingen var opslået som en pædagogisk assistent-stilling og skulle derfor besættes med en sådan og ikke en socialrådgiver.

Jeg gav udtryk for at retsgrundsætningen om at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede, ikke kan tilsidesættes ved overenskomst med en faglig organisation. Jeg forstod på direktoratets udtalelser under sagen at man havde foretaget en konkret vurdering af de ansøgere der faldt inden for stillingsopslaget målgruppe, således at ansøgeren som socialrådgiver faldt udenfor. Jeg måtte derfor lægge til grund at direktoratet ikke havde foretaget en vurdering af om ansøgeren var den bedst kvalificerede. Jeg mente det var nærliggende at antage at det afhang af at udgiften ved besættelse af stillingerne ville blive for høj hvis der blev ansat en socialrådgiver som skulle aflønnes efter socialrådgiveraftalen. Herved afskar direktoratet den afvejning som retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede forudsætter, et forhold jeg mente var beklageligt.

Jeg mente endvidere at den begrundelse direktoratet havde givet ansøgeren, var mangelfuld, både fordi det ikke i brevet blev anført at en socialrådgiver var for dyr, og fordi det ikke blev oplyst at direktoratet ikke ville ansætte en socialrådgiver i en stilling som pædagogisk assistent.

Endelig mente jeg det var misvisende at der stod i stillingsopslaget at socialrådgivere kunne ansættes, når det kun var "overtallige" socialrådgivere der kunne komme i betragtning.

c) *Sag 5-3* drejede sig om en afskedigelse af en sognepræst. Der havde i årevis været uoverensstemmelser mellem præsten og me-

nighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger, provsten og biskoppen. Præsten blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnet ved brev af 28. februar 2007 i henhold til § 28 i tjenestemandsløven.

Efter min mening burde Kirkeministeriet i sin begrundelse have forholdt sig til indsigelser som præsten fremsatte i et brev af 28. januar 2007 om forløbet af gudstjenester på et plejecenter, idet oplysningerne herom indgik i afskedigelsesgrundlaget. Det burde have fremgået at oplysningerne om denne episode var omstridte, og i givet fald hvilke oplysninger ministeriet bevismæssigt havde lagt til grund.

Ministeriet burde endvidere efter min mening udtrykkeligt have redegjort for om samtlige betingelser som skal være opfyldt for at afskedige en ansat på grund af samarbejdsvanskeligheder, var opfyldt.

d) En borger søgte i *sag 8-2* kommunen om tilladelse til at opføre et nyt stuehus. Kommunen gav landzonetilladelse og gav samtidig dispensation fra flere bestemmelser i lokalplanen. Borgeren fik dog afslag på udbygninger på facaden som kommunen anså for at være i strid med lokalplanens bestemmelser om at ny bebyggelse skulle have "længehuspræg". Kommunen vejledte om at afgørelsen kunne påklages til Naturklagenævnet efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, for så vidt angik retlige spørgsmål.

Borgeren klagede til nævnet. I klagen, som blev indgivet af en advokat på borgerens vegne, påberåbtes det at kommunens afslag var udtryk for forskelsbehandling idet der var andre huse i lokalplanområdet med tilsvarende udbygninger, og at kommunen havde givet borgeren en berettiget forventning om at han ville få tilladelse.

Nævnet stadfæstede kommunens afgørelse med henvisning til at der ikke sås at være tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering.

I et brev til nævnet bemærkede jeg at nævnets formulering måtte forstås således at et

eller flere forhold kunne tale for at kommunens afgørelse blev tilsidesat, men at det ikke fremgik hvilke forhold der var tale om, herunder om der var tale om et eller flere af advokatens synspunkter. Det fremgik heller ikke hvilke andre forhold der vejede tungere, og som førte til at kommunens afgørelse ikke blev tilsidesat.

Nævnet genoptog senere sagen og ophævede kommunens afslag som ulovhjemlet.

e) En journalist klagede i *sag 16-1* over at Udenrigsministeren havde afslået at give ham et interview om Irak-krigen. Jeg udtalte at efter min mening talte mest for at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på at der er tale om en beslutning som ligger langt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse, og at den ikke i tid har vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Herefter kunne jeg ikke kritisere at ministeriet ikke havde givet journalisten en begrundelse for afslaget.

Efter min mening følger det imidlertid af almindelige principper for lovmæssig og saglig forvaltning at der i realiteten altid foreligger en intern begrundelse for beslutninger. Heraf følger at en minister altid skal være i stand til over for ombudsmanden at redegøre for de forhold der er lagt vægt på i forbindelse med en beslutning, og dermed at ministeren skal kunne begrunde sin beslutning på anmodning fra ombudsmanden.

f) I *sag 20-1* rejste en mor til et barn i en daginstitution en sag om at institutionen var angrebet af skimmelsvamp. Hendes henvendelser førte til at kommunen undersøgte spørgsmålet og endte med at foretage de udbedringer som en teknisk rapport anbefalede. Undervejs opstod der betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem moren på den ene side og personalet og forældrebestyrelsen på den anden. Da moren søgte om at få endnu et barn optaget i institutionen, skrev

kommunen til hende at det på baggrund af det problematiske samarbejde ville være uhensigtsmæssigt for institutionen og bedst for moren hvis barnet blev optaget i en anden institution. Kommunen bad derfor moren om at oplyse hvilke andre institutioner hun kunne tænke sig at få barnet optaget i.

Efter min opfattelse var der tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand som både krævede at moren blev partshørt inden afgørelsen, og at der blev givet en begrundelse.

Kommunen burde i brevet have redegjort nærmere for det problematiske samarbejde og hvorfor det medførte at barnet ikke kunne optages i daginstitutionen.

#### *15. Meddelelse af afgørelser, underretning til borgere, besvarelse af henvendelser mv.*

a) *Sag 18-5* drejede sig om en kvinde som af kommunen fik at vide at hendes tilstedeværelse på et plejecenter var uønsket. Kvindens mor havde i lidt over to år været beboer på plejecenteret, og i denne periode besøgte kvinden ofte sin mor. Der opstod under besøgene konflikter mellem kvinden og personalet vedrørende pasningen af hendes mor. Efter morens død fortsatte kvinden med at komme på plejecenteret i forbindelse med rydning af morens bolig og senere som besøgsven til en anden beboer, og under disse besøg fortsatte konflikterne mellem hende og personalet. Efter indstilling fra hjemmets forstander sendte borgmesteren et brev til kvinden om at hun var uønsket på plejecenteret. Han henviste til straffelovens § 264 om husfredskrænkelser og oplyste at personalet var instrueret om straks at tilkalde politiet hvis hun ikke respekterede beslutningen. Da kvinden senere mødte op på centeret for at besøge en beboer, blev politiet tilkaldt, og kvinden blev bortvist af politiet.

Jeg udtalte at således som kommunen havde formuleret brevet til kvinden, var det uklart hvilket hjemmelsgrundlag kommunen havde truffet afgørelsen på. Kommunen kunne have oplyst kvinden om at hun var

uønsket, og at man ville tilkalde politiet hvis hun fortsatte sine besøg, kommunen kunne have bedt politiet om at udstede tilhold efter § 265 i straffeloven, eller kommunen kunne selv med hjemmel i anstaltsbetragtninger have forbudt kvinden at komme på centeret. Jeg mente det var kritisabelt at det ikke klart fremgik af brevet til kvinden hvad der var det retlige grundlag for afgørelsen. Det burde endvidere have fremgået at kommunen ikke ønskede at forhindre kvinden i at besøge beboerne i centeret i disses private lejligheder hvis det skete efter invitation fra beboerne.

b) En kommunes børne- og fritidsudvalg besluttede på et møde den 6. juni 2007 ikke at imødekomme en anmodning om at fortsætte en ordning med kontaktpersoner som virkede som gadeplansmedarbejdere (*sag 20-2*). Samme dag blev udvalgets formand citeret i et tv-indslag for at sige at kommunen nu havde besluttet at opsiges kommunens to gadeplansmedarbejdere. De to berørte medarbejdere blev imidlertid først kontaktet den 11. juni og blev opsagt i breve af 22. juni 2007. Ordningen stoppede den 3. juli 2007.

Jeg mente det var kritisabelt at kommunen ikke informerede de to medarbejdere om udvalgets indstilling og konsekvenserne af indstillingen hurtigst muligt efter at beslutningen var truffet og blevet offentligt kendt.

## B. Hjemmelsspørgsmål

### 1. Generelle spørgsmål

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Særlig væsentligt er legalitetsprincippet som kort går ud på at afgørelser der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel, typisk i lov eller bekendtgørelse. Afgørelsen må endvidere ikke stride mod regler fastsat ved lov. I den udstrækning afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelsgrundlaget, er det overladt til forvaltningen selv at fastlægge de re-

levante kriterier og foretage afvejningen og udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

a) Kriminalforsorgen opslug i *sag 4-1* tre stillinger som pædagogisk assistent ved en pension. I stillingsopslaget stod at man ønskede en person med uddannelse som "socialrådgiver eller tilsvarende kvalifikationer". Opslaget blev efter ønske fra Kriminalforsorgsforeningen ændret til "socialpædagog eller tilsvarende uddannelse" og til at ansøgere med kvalifikationer som "socialrådgiver eller tilsvarende ville eventuelt komme i betragtning". En socialrådgiver blev af forstanderen vurderet som den bedst kvalificerede til stillingerne og blev indstillet til ansættelse, men fik afslag af Direktoratet for Kriminalforsorgen. I stedet blev der ansat en fængselsfunktionær. I et brev til ansøgeren skrev direktoratet at man havde foretaget en konkret samlet vurdering og herefter udpeget den ansøger som direktoratet skønnede bedst egnet. Stillingen var opslået som en pædagogisk assistent-stilling og skulle derfor besættes med en sådan og ikke en socialrådgiver.

Jeg gav udtryk for at retsgrundsætningen om at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede, ikke kan tilsidesættes ved overenskomst med en faglig organisation. Jeg forstod på direktoratets udtalelser under sagen at man havde foretaget en konkret vurdering af de ansøgere der faldt inden for stillingsopslagets målgruppe, således at ansøgeren som socialrådgiver faldt udenfor. Jeg måtte derfor lægge til grund at direktoratet ikke havde foretaget en vurdering af om ansøgeren var den bedst kvalificerede. Jeg mente det var nærliggende at antage at det skyldtes at udgiften ved besættelse af stillingerne ville blive for høj hvis der blev ansat en socialrådgiver som skulle aflønnes efter socialrådgiveraftalen. Herved afskar

direktoratet den afvejning som retsgrund-sætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede forudsætter, et forhold jeg anså for beklageligt.

Jeg mente endvidere at den begrundelse direktoratet havde givet ansøgeren, var mangelfuld, både fordi det ikke i brevet blev anført at en socialrådgiver var for dyr, og fordi det ikke blev oplyst at direktoratet ikke ville ansætte en socialrådgiver i en stilling som pædagogisk assistent.

Endelig mente jeg det var misvisende at der i stillingsopslaget stod at socialrådgivere kunne ansættes, når det kun var "overtallige" socialrådgivere der kunne komme i betragtning.

b) *Sag 4-6* drejede sig nogle afgørelser om børnebidrag som en mand efter en skilsmisse i maj 2000 var blevet pålagt at betale til parrets tre børn. Den 1. juli 2000 blev manden pensioneret, og der var knyttet en børnepensionsordning til pensionen. Efter praksis betragtes børnepensioner som en ydelse fra den bidragspligtige til børnene, og derfor får pensionsudbetalingen den virkning at bidrag bortfalder hvis pensionen er højere end bidraget. I denne sag oversteg pensionsbeløbene børnebidragene.

I 2001 søgte manden om bortfald af bidragene, men fik afslag da Københavns Overpræsidium ikke anså det for dokumenteret at børnepensionerne blev stillet til rådighed for børnene. Manden klagede ikke over denne afgørelse.

16. april 2002 skrev moren til overpræsidi- et og spurgte om hun var berettiget til børnebidrag når hun samtidig modtog børnepension. Den 24. april 2002 ringede hun om samme spørgsmål og fik i den anledning oplysning om at hun ikke var berettiget til bidrag.

I breve af 3. og 13. maj 2004 søgte manden igen om bortfald af bidragene og om at bortfaldet skete med tilbagevirkende kraft. Statsamtet traf den 8. september 2004 afgørelse om at lade bidragene bortfalde, men med

virkning for fremtiden. Familiestyrelsen stadfæstede den 28. juli 2006 denne afgørelse. Ved afgørelsen om ikke at ændre bidraget med tilbagevirkende kraft lagde begge myndighederne afgørende vægt på at manden havde udvist passivitet, og på at moren havde indrettet sig på at kunne beholde bidragene.

Manden klagede til mig, og efter at jeg havde bedt statsamtet og styrelsen om at besvare en række spørgsmål, traf Familiestyrelsen den 4. juli 2007 afgørelse om at ændre afgørelsen af 28. juli 2006 sådan at bidragene bortfald med virkning fra første forfaldsdag efter at kvinden var blevet vejledt om at hun ikke var berettiget til at modtage bidrag samtidig med pension.

Herefter klagede kvinden til mig over den nye afgørelse. Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere at bidragene var blevet op- hævet med tilbagevirkende kraft. Jeg lagde vægt på at afgørelsen af 28. juli 2006 måtte anses for retligt mangelfuld idet Familiestyrelsen uberettiget havde lagt til grund at kvinden havde haft en berettiget forventning om at modtage bidrag, uanset at hun havde været i ond tro. Da der var tale om en partsvist, kunne der ikke lægges afgørende vægt på at ændringen var til ugunst for en parterne; dette forhold, sammenholdt med karakteren af den mangel der forelå, bevirkede at jeg ikke kunne kritisere at styrelsen tilbagekaldte afgørelsen. Endelig mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere den afvejning der lå til grund for styrelsens afgørelse om at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft.

c) *Sag 5-1* drejede sig om fortolkningen af § 10 i lov om menighedsråd. Efter denne bestemmelse vælger menighedsrådet efter valget en kirkeværge af eller uden for sin midte. Valget har virkning for rådets funktionsperiode. I den konkrete sag var en kirkegænger, som ikke var medlem af menighedsrådet, blevet valgt som kirkeværge, men var efter tre års forløb, og dermed inden valgperio-

dens udløb, blevet opsagt på grund af samarbejdsvanskeligheder med menighedsrådet.

Under sagen blev det oplyst at Kirkeministeriet følger den praksis at en kirkeværgesom er valgt blandt rådets medlemmer, ikke kan opsiges i valgperioden. Grunden til denne praksis er at valget anses for at være en del af rådets konstituering efter valget. Kirkeværgeder som i dette tilfælde vælges uden for rådets midte, kan derimod opsiges efter almindelige ansættelsesretlige principper.

Denne praksis mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere. Jeg henstillede imidlertid til ministeriet at det ved førstkommande lejlighed præciserede menighedsrådsloven sådan at det fremgår hvilke regler der gælder for afskedigelser af kirkeværgeder der ikke er medlemmer af rådet.

d) *Sag 5-3* drejede sig om en afskedigelse af en sognepræst. Der havde i årevis været uoverensstemmelser mellem præsten og menighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger, provsten og biskoppen. Præsten blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnhed ved brev af 28. februar 2007 i henhold til § 28 i tjenestemandsløven.

Efter min gennemgang af sagens akter måtte jeg lægge til grund at der i præstens embedsperiode opstod sager hvor der var uoverensstemmelser mellem hende og andre med tilknytning til kirken. De enkelte hændelser var ikke af alvorlig karakter, men samlet var der tale om et betydeligt antal sager. Min gennemgang gav mig ikke anledning til at anfægte ministeriets opfattelse af at sagerne havde en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af arbejdet i kirken, og at hovedskylden for at problemerne opstod, lå hos præsten. Det måtte også lægges til grund at der blev udfoldet bestræbelser på at løse problemerne med mindre vidtgående skridt end afskedigelse, bl.a. ved pålæg fra biskoppen. Herefter havde jeg ikke grundlag for kritik af ministeriets afgørelse.

Præstens advokat gjorde gældende at ministeriet burde have bestræbt sig på at gennemføre afskedigelsen efter § 43 i tjenestemandsløven, hvorefter en præst kan meddeles afsked "såfremt der mellem præsten og menigheden gennem en årrække har bestået dybtgående uoverensstemmelser, som betyder en væsentlig hindring for det kirkelige livs trivsel på det pågældende sted". Afskedigelse efter § 43 sker med rådighedsløn i tre år og ikke blot med egenpension som efter § 28.

Efter min mening var ministeriet ikke forpligtet til at forholde sig til om § 43 burde anvendes. Jeg lagde herved vægt på at det af forarbejderne til § 43 fremgik at dens anvendelsesområde er tilfælde hvor den dybtgående uoverensstemmelse er forvoldt af menigheden selv – nærmest forsætligt – og på at præsten ikke havde ansøgt om afsked efter § 43.

e) En borger søgte i *sag 8-2* kommunen om tilladelse til at opføre et nyt stuehus. Kommunen gav landzonetilladelse og gav samtidig dispensation fra flere bestemmelser i lokalplanen. Borgeren fik dog afslag på udbygninger på facaden som kommunen anså for at være i strid med lokalplanens bestemmelser om at ny bebyggelse skulle have "længehuspræg". Kommunen vejledte om at afgørelsen kunne påklages til Naturklagenævnet efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, for så vidt angik retlige spørgsmål.

Borgeren klagede til nævnet som stadfæstede kommunens afgørelse om at give ham landzonetilladelse på vilkår om bygningens udformning. Det fremgik at nævnet havde opfattet situationen sådan at borgeren havde klaget over afgørelsen om landzonetilladelse efter § 58, stk. 1, nr. 1, som giver klageren ret til at klage over både retlige og skønsmæssige spørgsmål.

I et brev til Naturklagenævnet gjorde jeg opmærksom på at kommunen syntes at have opfattet sagen sådan at der var givet et afslag på dispensation fra lokalplanen, og at næv-

net i en sådan sag havde en mere begrænset kompetence end hvis sagen angik et vilkår for landzonetilladelse.

Nævnet svarede at det var enig i min opfattelse, og at nævnet derfor havde besluttet at genoptage sagen. Nævnet kom derefter frem til at kommunens afslag savnede hjemmel da de lokalplanbestemmelser kommunen havde henvist til, var for upræcise til at kunne håndhæves over for borgeren.

f) En borger bad i *sag 8-3* kommunen om tilladelse til at bo hele året på en sommerhusejendom og fik afslag i et brev af 19. november 2002. Borgeren klagede over afgørelsen i et udateret brev til Naturklagenævnet. Den 22. januar 2004 meddelte nævnet i et brev til borgeren at nævnet afviste at behandle hans klage af december 2002, idet den måtte anses for indgivet en dag efter udløbet af klagefristen på 4 uger. Borgeren kom med indvendinger mod denne afgørelse i et brev af 12. februar 2004, og nævnet fastholdt afvisningen af klagen i et brev af 6. april 2004. Borgeren skrev igen den 16. april 2004, og nævnet fastholdt afvisningen i et brev af 14. maj 2004. Borgeren skrev endnu en gang et brev af 16. maj 2004, og nævnet fastholdt afgørelsen i brev af 10. juni 2004.

Naturklagenævnet opkrævede 500 kr. i gebyr i forbindelse med behandlingen af borgerens breve af 12. februar, 16. april og 16. maj 2004. Opkrævningen skete i medfør af en bekendtgørelse som giver nævnet ret til at kræve gebyr for at behandle klagesager. Efter min opfattelse var der ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage at bekendtgørelsen gav nævnet hjemmel for at sidestille anmodninger om genoptagelse med klager over afgørelser truffet af andre myndigheder end nævnet selv.

I de pågældende breve gjorde borgeren synspunkter gældende vedrørende beregning af klagefristen og muligheden for at dispensere fra en fristoverskridelse som han burde have haft lejlighed til at fremføre i forbindelse med en partshøring. Jeg mente ikke

at nævnet havde hjemmel til at kræve at borgeren betalte gebyrerne inden nævnet tog stilling til hans bemærkninger.

Efter henstilling fra mig genoptog Naturklagenævnet sagen, og i et brev til borgeren meddelte nævnet at det ville betale gebyrerne tilbage.

g) Også *sag 8-4* drejede sig om Naturklagenævnets opkrævning af gebyr – i denne sag i anledning af en anmodning fra en advokat om at nævnet genoptog behandlingen af en sag fordi nævnet efter advokatens opfattelse havde begået fejl i forbindelse med sagens behandling.

På daværende tidspunkt indeholdt gebyrbekendtgørelsen klar hjemmel til at nævnet kunne kræve 500 kr. for behandling af "klager, herunder anmodninger om genoptagelse ...". Advokaten påberåbte sig imidlertid at der ikke var hjemmel i bemyndigelsesloven til at fastsætte gebyr for "fejladministration af lovgivningen", og mente af denne grund at gebyret var ulovhjemlet.

Jeg udtalte at der ikke var holdepunkter i loven for at nævnet i sin gebyrpraksis burde sondre mellem om anmodningen om genoptagelse var begrundet i at nævnet havde begået fejl, eller i at der var fremkommet nye oplysninger. Da bekendtgørelsen i øvrigt klart indeholdt hjemmel for gebyret, kunne jeg ikke kritisere at nævnet havde opkrævet gebyr.

h) En kvinde søgte i *sag 9-1* om visum for ophold i 90 dage, men fik afslag fordi hun under et tidligere ophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode. Det tidligere visum var blevet meddelt for perioden 12. december 2004 til 30. marts 2005 og gav tilladelse til ophold i 90 dage i løbet af perioden. Kvinden indrejste den 12. december 2004 og udrejste den 30. marts 2005. Hun opholdt sig dermed i Danmark i 109 dage og overskred således gyldighedsperioden.

I forbindelse med min behandling af sagen oplyste Integrationsministeriet at det



ved stadfæstelsen af afslaget også havde lagt vægt på at kvinden var uden beskæftigelse i sit hjemland. Ministeriet beklagede at have lagt vægt på dette forhold da jeg spurgte om ikke denne oplysning også havde foreligget da kvinden fik det tidlige visum, idet oplysningen ikke var ny.

i) En statsløs palæstinenser fik i 1998 tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark (*sag 9-4*). En opholdstilladelse bortfalder hvis indehaveren opholder sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder. Efter udlændingelovens § 17, stk. 2, kan det efter ansøgning bestemmes at en opholdstilladelse alligevel ikke skal anses for bortfaldet.

Manden rejste i februar 2001 til Libanon for at besøge sin ægtefælle og sine børn. I juni 2001 opdagede han at han havde mistet sit opholdskort og pas. Manden henvendte sig i august 2003 til den danske ambassade i Damaskus som på hans vegne bad Udlændingesservice om tilbagerejsetilladelse. Udlændingesservice afslog da manden havde opholdt sig uden for landet i mere end 2 år. Det forhold at han havde mistet sit opholdskort i 2001, kunne ikke føre til en ændret vurdering. Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen.

En advokat klagede til mig over afgørelsen, og jeg bad myndighederne om nærmere oplysninger om en henvendelse fra manden i november og december 2001 til den danske ambassade i Beirut vedrørende det forhold at han havde været indlagt to gange til behandling for depression, og om Udlændingesservices undladelse af at udlevere akter fra ambassaden i Beirut til advokaten efter at han havde søgt aktindsigt.

Integrationsministeriet skrev derpå til mig at ministeriet ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder, herunder nye oplysninger fra ambassaden i Beirut om mandens henvendelser i 2001 og hans helbredsforhold i 2001 til 2003, havde ændret afgørel-

sen sådan at opholdstilladelsen ikke ansås for bortfaldet.

Herefter meddelte advokaten mig at baggrunden for klagen ikke længere var til stede, og jeg foretog mig ikke mere i sagen.

j) En journalist bad igennem længere tid statsministeren om et interview om Irak-krigen og fik afslag. Journalisten klagede til mig, og jeg afsluttede i første omgang sagen uden kritik, idet jeg lagde vægt på oplysninger fra Statsministeriet om at statsministeren igennem længere tid slet ikke havde deltaget i interviews om krigen (*sag 14-1*).

Senere gjorde journalisten mig opmærksom på at statsministeren havde givet interview om krigen til et andet medie, og jeg genoptog derpå sagen. Efter en ny undersøgelse udtalte jeg at jeg ikke havde grundlag for at kritisere at statsministeren afviste at deltage i et interview med journalisten i den periode han generelt havde afstået fra at give interview. Jeg lagde til grund at undladelsen af at give interview om Irak-krigen i realiteten var udtryk for en praksis. Jeg udtalte at Statsministeriet ved den forholdsvis frie vurdering der er overladt til myndighederne ved beslutningen om at deltage i et konkret interview, er undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed. Disse krav indebærer bl.a. at vedkommende myndighed efter omstændighederne er forpligtet til konkret at redegøre for de grunde som den måtte have til at sammenlignelige sager har fået et forskelligt udfald. Efter at statsministeren på ny var begyndt at lade sig interviewe om krigen, mente jeg ikke at han havde dokumenteret nogen konkret grund – endsige saglig grund – til at den pågældende journalist ikke kunne få et interview.

Jeg bad ministeriet om at genoptage sagen eller give en konkret begrundelse for afslaget. Dagen efter afslog statsministeren på ny at give journalisten et interview uden at give en konkret begrundelse for afslaget. Journalisten klagede derpå igen til mig, men da

statsministeren kort efter gav ham et interview, foretog jeg mig ikke mere i sagen.

k) Den samme journalist som i sag 14-1 klagede i *sag 16-1* over at udenrigsministeren havde afslået at give ham et interview om Irak-krigen. Jeg udtalte at efter min mening talte mest for at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på at der er tale om en beslutning som ligger langt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse, og at den ikke i tid har vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Herefter kunne jeg ikke kritisere at ministeriet ikke havde givet journalisten en begrundelse for afslaget.

Jeg lagde i øvrigt ved behandlingen af sagen til grund at offentlighedsloven ikke indeholder regler om interview, og at der heller ikke i øvrigt er lovgivning der pålægger myndighederne at deltage i interview om forskellige emner. Der er således overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering i denne forbindelse. Skønnet er dog undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, ligesom der skal tages hensyn til ytringsfriheden.

Da Udenrigsministeriet som begrundelse for at afslå et interview havde henvist til en formodning om at journalisten ikke ville gengive ministeren loyalt, og til at et interview ville blive brugt til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen, gav jeg i en foreløbig redegørelse for sagen udtryk for at ministeriet ikke kunne lægge vægt på disse kriterier.

I en ny udtalelse afviste ministeriet at afslaget var begrundet i disse to hensyn. Jeg formodede at ministeriets beslutning var truffet ud fra generelle faktorer som ministeriet tidligere havde omtalt som beslutningsgrundlaget, dvs. om budskabet i historien vurderedes at blive formidlet effektivt, om forespørgselen var aktuel og havde ministe-

rens interesse, og om ministerens kalender tillod gennemførelse af det pågældende interview.

Selv om ministeren efter min opfattelse ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang havde forklaret hvordan tillidshensyn konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningen, mente jeg ikke at jeg havde fornødent grundlag for at foretage mig mere i sagen. Jeg henviste til at jeg nu måtte lægge til grund at afslaget ikke var begrundet i usaglige hensyn, sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn faldt uden for en ombudsmands vurdering.

l) En kommune nedlagde i *sag 18-3* en af kommunens skoler. En nabo henvendte sig flere gange til kommunen og erklærede sig interesseret i at erhverve mellem 400 og 600 m<sup>2</sup> af en lund som havde fungeret som et friareal for skolen. Kommunen lovede at vende tilbage til naboen. Imidlertid solgte kommunen en del af det areal naboen havde ønsket at købe, til en anden nabo, og da den interesserede køber henvendte sig på ny, fik han at vide at sagen ikke længere var aktuel.

Naboen klagede til statsforvaltningen over at arealet var blevet solgt uden at han havde haft lejlighed til at udtale sig, at arealet ikke havde været i offentligt udbud, og over at prisen havde været for lav.

Efter at have indhentet en udtalelse fra kommunen meddelte statsforvaltningen den interesserede køber at kommunen ikke havde pligt til at udbyde arealet, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte hverken kommunens skøn vedrørende salgsprisen eller den kendsgerning at kommunen af hensyn til grundens beliggenhed havde anset det for mest hensigtsmæssigt at sælge til den anden nabo.

Jeg udtalte at en kommune kun kan lægge vægt på hensynet til at opnå en passende arrondering i de tilfælde hvor det efter en konkret vurdering kan lægges til grund at kommunen derved varetager byplanmæssige

hensyn, herunder miljøhensyn og æstetisk-kulturelle hensyn. I denne sag var der ikke oplysninger der viste at der blev varetaget sådanne byplanmæssige interesser da kommunen besluttede ikke at indhente et købstilbud fra naboen, og jeg mente derfor ikke at kommunen burde have truffet beslutning om at sælge til den anden nabo udelukkende på baggrund af den generelle praksis vedrørende arrondering af fast ejendom.

Kommunen havde solgt arealet til den anden nabo til samme pris pr. m<sup>2</sup> som kommunen havde solgt en anden del af den nedlagte skole for til en tredje nabo. Efter min opfattelse var der ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå om arealet var blevet solgt til markedsprisen. Det kunne imidlertid ikke udelukkes at prisen ville have vist sig at være højere hvis kommunen havde opfordret den interesserede køber til at fremsætte købstilbud. Jeg mente derfor det var kritisabelt at kommunen ikke opfordrede ham til at komme med et købstilbud inden arealet blev solgt.

m) *Sag 18-5* drejede sig om en kvinde som af kommunen fik at vide at hendes tilstedeværelse på et plejecenter var uønsket. Kvindens mor havde i lidt over to år været beboer på plejecenteret, og i denne periode besøgte kvinden ofte sin mor. Der opstod under besøgene konflikter mellem kvinden og personalet vedrørende pasningen af hendes mor. Efter morens død fortsatte kvinden med at komme på plejecenteret i forbindelse med rydning af morens bolig og senere som besøgsven til en anden beboer, og under disse besøg fortsatte konflikterne mellem hende og personalet. Efter indstilling fra hjemmets forstander sendte borgmesteren et brev til kvinden om at hun var uønsket på plejecenteret. Han henviste til straffelovens § 264 om husfredskrænkelse og oplyste at personalet var instrueret om straks at tilkalde politiet hvis hun ikke respekterede beslutningen. Da kvinden senere mødte op på centeret for at

besøge en beboer, blev politiet tilkaldt, og kvinden blev bortvist af politiet.

Jeg udtalte at således som kommunen havde formuleret brevet til kvinden, var det uklart hvilket hjemmelgrundlag kommunen havde truffet afgørelsen på. Kommunen kunne have oplyst kvinden om at hun var uønsket, og at man ville tilkalde politiet hvis hun fortsatte sine besøg, kommunen kunne have bedt politiet om at udstede tilhold efter § 265 i straffeloven, eller kommunen kunne selv med hjemmel i anstaltsbetragtninger have forbudt kvinden at komme på centeret. Jeg mente det var kritisabelt at det ikke klart fremgik af brevet til kvinden hvad der var det retlige grundlag for afgørelsen. Det burde endvidere have fremgået at kommunen ikke ønskede at forhindre kvinden i at besøge beboerne i centeret i disses private lejligheder hvis det skete efter invitation fra beboerne.

n) I *sag 18-6* gav en kommune dispensation efter byggelovens § 22 til at der blev etableret en børnehave i nogle kælderlokaler. Da gulvet i de pågældende lokaler lå ca. 1,5 m lavere end terræn, indebar kommunens afgørelse at bygningsreglementets bestemmelse om at gulvet i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terrænet udenfor, blev fravejet. Afgørelsen blev stadfæstet af statsamtet (nu statsforvaltningen).

Kommunen anførte at der ikke var sundhedsmæssige risici ved at tillade at lokalerne blev brugt til daginstitution. Statsamtet anså dette hensyn for lovligt og stadfæstede derfor afgørelsen. Således som bestemmelsen i bygningsreglementet var formuleret, og set i sammenhæng med andre bestemmelser i reglementet, var der efter min opfattelse en vis usikkerhed om hvorvidt hensynet til dagslys og til at børnene kunne se ud på omgivelserne, var pligtmæssige kriterier som kommunen også burde have inddraget i skønsafvejningen.

Navnlig fordi kommunen som bygningsmyndighed måtte anses for myndighedsin-

habil i sagen, burde kommunen efter min opfattelse have indhentet en udtalelse om spørgsmålet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. Jeg henstillede derfor at statsforvaltningen genoptog sagen.

Statsforvaltningen genoptog sagen og indhentede en vejledende udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen, hvoraf fremgik at de to nævnte hensyn til dagslys og udsyn skulle inddrages i afgørelsen. Herefter ophævede statsforvaltningen kommunens afgørelse om dispensation og hjemviste sagen til fornyet behandling.

o) I *sag 20-1* rejste en mor til et barn i en daginstitution en sag om at institutionen var angrebet af skimmelsvamp. Hendes henvendelser førte til at kommunen undersøgte spørgsmålet og endte med at foretage de udbedringer som en teknisk rapport anbefalede. Undervejs opstod der betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem moren på den ene side og personalet og forældrebestyrelsen på den anden. Da moren søgte om at få endnu et barn optaget i institutionen, afslog kommunen under henvisning til det problematiske samarbejde og til at det ville være bedst for moren hvis barnet blev optaget i en anden institution.

I min udtalelse bemærkede jeg at der i dansk ret gælder en grundsætning om at parten/borgeren er den nærmeste til at vurdere hvad der er bedst for ham eller hende. Som udgangspunkt må myndighederne lægge dette til grund for vurderingen af en sag som angår borgeren, uden at dette fører til at borgeren nødvendigvis skal have medhold. Men afgørelsen skal begrundes i andre forhold hvis borgeren ikke får medhold. Kun i særlige tilfælde bør myndighederne tilside-sætte borgerens egen vurdering af hvad der er bedst for ham eller hende. I den konkrete sag måtte moren være nærmest til at bedømme hvilken institution der ville være bedst for hende at barnet blev optaget i. Kommunen havde derfor ikke lov til at inddrage dette hensyn i afgørelsen.

Derimod mente jeg at det var lovligt at kommunen havde inddraget hensynet til om samarbejdsproblemerne mellem moren og personalet og forældrebestyrelsen var til hinder for at arbejdet i institutionen blev udført på en passende og hensigtsmæssig måde. På baggrund af de foreliggende oplysninger måtte jeg lægge til grund at der rent faktisk forelå meget betydelige samarbejdsproblemer, og at disse indvirkede negativt på daginstitutionens mulighed for at udføre sine opgaver både i forhold til moren og til de øvrige forældre. Herefter havde jeg ikke grundlag for kritik af kommunens afgørelse.

p) I *sag 20-3* havde en kommune fastsat retningslinjer for tildeling af stadepladser til salg af juletræer på et skovareal som kommunen ejede. I retningslinjerne var det bestemt at hvis kommunen modtog mere end én ansøgning om et givet areal, ville der blive trukket lod. En advokat klagede til mig over denne ordning på vegne af en klient som ved lodtrækningen var blevet nr. 7 og derfor ikke havde fået tildelt en stadeplads. I stedet for lodtrækning – gjorde advokaten gældende – burde der have været taget hensyn til at hans klient i tidligere år havde fået en fast kundekreds og en dokumenterbar faglig kunnen inden for salg af juletræer.

Jeg udtalte at det som udgangspunkt kræver særlig lovhjælp hvis en forvaltningsafgørelse skal træffes ved en lodtrækning/tilfældighed. Det forholder sig formentlig anderledes når en myndighed træffer en beslutning som ikke har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I den konkrete sag havde kommunen ikke truffet afgørelse på grundlag af en lovbestemmelse, men havde handlet som ejer af det pågældende areal. Der var således ikke tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

De fastsatte retningslinjer gjaldt imidlertid også for tildeling af stadepladser efter vejlovens § 102 på offentlig vejareal, og da sådanne tildelinger må anses for afgørelser,

kunne der ikke i denne forbindelse lovligt bruges lodtrækning. Dertil kommer at der er fastsat regler om fortrinsret for handicappede ved tildeling af offentlige stadepladser. Disse regler gælder uanset om der er tale om afgørelser eller tildeling af pladser på grundlag af ejerbeføjelser.

Da kommunens retningslinjer således ikke kunne anvendes uden væsentlige modifikationer, henstillede jeg at kommunen reviderede reglerne så de også kunne danne grundlag for kommunens administration i sager om stadepladser på offentligt vejareal og i sager om ansøgninger fra handicappede.

q) I *sag 20-4* blev tre familierådgivere i en kommune afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder med lederen af den institution de arbejdede på. I afskedigelsesbrevene skrev kommunen at samarbejdsproblemerne i det væsentligste kunne tilskrives medarbejderne.

To af sagerne blev indbragt for et afskedigelsesnævn, mens den tredje ikke kunne indbringes for nævnet da den pågældende rådgiver endnu ikke havde været ansat i 8 måneder. Opmanden udtalte i de to sager at der havde været alvorlige samarbejdsproblemer, men at disse i væsentlig grad måtte tilskrives "at [lederen] udøvede sin faglige ledelse ... på en måde der med føje var helt uacceptabel for langt den overvejende del af de pædagogiske faglige medarbejdere ...". Han bemærkede dog at "at familierådgiverne ikke kan frakendes et vist medansvar ...".

Herefter traf kommunen afgørelse i forhold til den tredje rådgiver om at fastholde afskedigelsen, men med en præcisering om at den skyldtes "samarbejdsvanskeligheder, hvori du ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsvanskeligheder".

Jeg udtalte at efter det var blevet fastslået og erkendt af kommunen at problemerne ikke i det væsentligste kunne tilskrives familierådgiveren, kunne en af de betingelser

som efter praksis er en forudsætning for at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelsesbeslutning, ikke anses for opfyldt.

Jeg henstillede at kommunen genoptog sagen. Kommunen meddelte mig senere at kommunen og rådgiverens fagforening havde indgået en aftale i sagen.

## C. Kontrol med forvaltningen

### 1. Administrativ rekurs

a) En borger søgte i *sag 8-2* kommunen om tilladelse til at opføre et nyt stuehus. Kommunen gav landzonetilladelse og gav samtidig dispensation fra flere bestemmelser i lokalplanen. Borgeren fik dog afslag på udbygninger på facaden som kommunen anså for at være i strid med lokalplanens bestemmelser om at ny bebyggelse skulle have "længehuspræg". Kommunen vejledte om at afgørelsen kunne påklages til Naturklagenævnet efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, for så vidt angik retlige spørgsmål.

Borgeren klagede til nævnet som stadfæstede kommunens afgørelse om at give ham landzonetilladelse på vilkår om bygningens udformning. Det fremgik at nævnet havde opfattet situationen sådan at borgeren havde klaget over afgørelsen om landzonetilladelse efter § 58, stk. 1, nr. 1, som giver klageren ret til at klage over både retlige og skønsmæssige spørgsmål.

I et brev til Naturklagenævnet gjorde jeg opmærksom på at kommunen syntes at have opfattet sagen sådan at der var givet et afslag på dispensation fra lokalplanen, og at nævnet i en sådan sag havde en mere begrænset kompetence end hvis sagen angik et vilkår for landzonetilladelse.

Nævnet svarede at det var enig i min opfattelse, og at nævnet derfor havde besluttet at genoptage sagen. Nævnet kom derefter frem til at kommunens afslag savnede hjemmel da de lokalplanbestemmelser kommunen havde henvist til, var for upræcise til at kunne håndhæves over for borgeren.

b) En borger bad i *sag 8-3* kommunen om til-ladelse til at bo hele året på en sommerhus- ejendom og fik afslag i et brev af 19. novem- ber 2002. Borgeren klagede over afgørelsen i et udateret brev til Naturklagenævnet. Bre- vet blev stemplet modtaget i nævnet den 19. december 2002. I et brev af 6. januar 2003 skrev nævnet til borgeren at nævnet havde bedt kommunen om oplysninger. Kommu- nens svar ville blive sendt til borgeren, og eventuelle bemærkninger fra ham skulle indsendes inden 4 uger. I et brev samme dag bad nævnet kommunen om sagens akter og om kommunens bemærkninger til klagen. Kommunen svarede den 9. januar 2003, og borgeren kom med bemærkninger til svaret i breve af 14. og 22. januar 2003. I december 2003 brevvekslede nævnet og kommunen yderligere om sagen, ligesom nævnet igen parthørte borgeren i et brev af 3. december.

Den 22. januar 2004 meddelte nævnet i et brev til borgeren at nævnet afviste at be- handle hans klage af december 2002, idet den måtte anses for indgivet en dag efter ud- løbet af klagefristen på 4 uger. Borgeren kom med indvendinger mod denne afgørelse i et brev af 12. februar 2004, og nævnet fastholdt afvisningen af klagen i et brev af 6. april 2004. Borgeren skrev igen den 16. april 2004, og nævnet fastholdt afgørelsen i et brev af 14. maj 2004. Han skrev endnu en gang et brev af 16. maj 2004, og nævnet fastholdt af- gårelsen i brev af 10. juni 2004.

Jeg udtalte at Naturklagenævnet i brevene af 6. januar 2003 og 3. december 2003 klart havde givet udtryk for at nævnet havde ind- ledt en realitetsbehandling af sagen, og at brevene var egnede til at give borgeren en berettiget forventning om at nævnet ville tage stilling til hans klage. Selv om der ikke var tale om en forvaltningsafgørelse, mente jeg at de momenter der gør sig gældende ved vurderingen af om en afgørelse lovligt kan tilbagekaldes, burde have været inddraget ved beslutningen om at afvise hans klage.

Naturklagenævnet opkrævede 500 kr. i gebyr i forbindelse med behandlingen af

borgerens breve af 12. februar, 16. april og 16. maj 2004. Opkrævningen skete i medfør af en bekendtgørelse som giver nævnet ret til at kræve gebyr for at behandle klagesager. Efter min opfattelse var der ikke tilstrække- lige holdepunkter for at antage at bekendt- gårelsen gav nævnet hjemmel for at sidestil- le anmodninger om genoptagelse med kla- ger over afgørelser truffet af andre myndig- heder end nævnet selv.

I de pågældende breve gjorde borgeren synspunkter gældende vedrørende bereg- ning af klagefristen og muligheden for at dispensere fra en fristoverskridelse som han burde have haft lejlighed til at fremføre i for- bindelse med en parthøring. Jeg mente ikke at nævnet havde hjemmel til at kræve at bor- geren betalte gebyrerne inden nævnet tog stilling til hans bemærkninger.

Efter henstilling fra mig genoptog Natur- klagenævnet sagen, og i et brev til borgeren meddelte nævnet at det ville betale gebyrer- ne tilbage.

c) Baggrunden for *sag 15-1* var en beslutning vedtaget af et byråd om at kommunen over- tog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene i midt- byen mod betaling fra grundejerne af et be- løb pr. løbende facademeter. I konsekvens af denne beslutning meddelte kommunen en ejerforening at kommunen fremover ville overtage forpligtelserne til at holde fortovet, og at der ville blive opkrævet betaling for dette arbejde.

Foreningen protesterede og henviste til at dens ejendom ikke lå i det område der var omfattet af byrådets beslutning. Kommunen fastholdt at foreningen var omfattet, og Vej- direktoratet stadfæstede denne afgørelse.

Jeg udtalte at jeg var enig med Vejdirekto- ratet i at foreningen burde have været parts- hørt inden byrådet traf afgørelsen om at overtage grundejerforpligtelserne, og at det ikke var tilstrækkeligt at kommunen havde opnået tilslutning fra handelsstandsforenin- gen.

Direktoratet havde ikke ved sin bedømmelse af sagen forholdt sig til byrådets beslutning, men kun til afgørelsen om at overtage foreningens forpligtelser. Direktoratet henviste til at det som klageinstans skulle behandle klager over kommunens forvaltningsretlige afgørelser.

Jeg udtalte at direktoratet burde have taget udtrykkelig stilling til foreningens påstand om at kommunens afgørelse lå uden for rammerne af byrådets beslutning.

Direktoratet mente endvidere ikke at den manglende partshøring medførte at afgørelsen var ugyldig, da fejlen var blevet rettet i forbindelse med Vejdirektoratets behandling af sagen. Jeg var ikke enig i at fejlen var blevet repareret, og lagde herved vægt på at foreningens indsigelser om at det ikke havde været nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inddrage dens ejendom under ordningen, ikke kunne prøves af direktoratet da direktoratet som klageinstans alene kunne tage stilling til retlige spørgsmål.

Jeg mente dog ikke at jeg burde henstille at sagen blev genoptaget af byrådet, da jeg var enig med direktoratet i at byrådet havde varetaget almene offentligretlige hensyn først og fremmest til den almindelige færdsel i byen. Derfor, og fordi der var tale om en afgørelse som på en ensartet måde berørte et stort antal borgere, var det ikke sandsynligt at de synspunkter som foreningen kunne have fremført under en partshøring, kunne have ført til en afgørelse der afveg fra kommunens tekniske udvalgs indstilling til byrådet.

d) *Sag 18-1* handlede bl.a. om tre arbejdsskadesager som var blevet afvist af Ankestyrelsen fordi klagefristen var overskredet. Det er i arbejdsskadesikringsloven fastsat at Arbejdsskadestyrelsens afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen inden 4 uger efter at klageren har modtaget afgørelsen. Sagerne gav mig anledning til at bemærke at fristen begynder at løbe på det tidspunkt da afgørelsen må anses for at være kommet frem til

klager, og at myndigheden har bevisbyrden herfor. Hvis klagen sendes som A-post, gælder der stadig en formodning for at klagen er kommet frem hverdagen efter. Hvis klager påstår at have modtaget klagen på et senere tidspunkt, kan myndigheden normalt løfte bevisbyrden ved detaljeret at redegøre for proceduren på det pågældende tidspunkt for afsendelse af post. Brevet må herefter anses for at kommet frem dagen efter afsendelsen, medmindre der foreligger oplysninger der kan sandsynliggøre et andet forløb.

Fristen anses for afbrudt når klagen er kommet frem til myndigheden eller til en myndighed som efter forvaltningslovens § 7 har pligt til at sende klagen videre til rette myndighed. Klageren bærer risikoen for at klagen bliver forsinket i posten, men Ankestyrelsen følger imidlertid en praksis om at udgangspunktet bliver fraveget hvis klageren kan sandsynliggøre at klagen blev afsendt så tidligt at den burde være kommet frem rettidigt. Jeg udtalte i en af sagerne at Ankestyrelsen burde have undersøgt postbesørgelsen på klagefristen for at vurdere om der var grundlag for dispensation fra overskridelsen.

På baggrund af Post Danmark A/S' oplysninger om postbesørgelsen i ugen op til jul lægger Ankestyrelsen nu generelt 1 hverdag til klagefristens længde når der er tale om afgørelser og klager der afsendes i ugen op til jul.

e) En kommune gav et selskab tilladelse til at opføre 60 hotellejligheder og en centerbygning (*sag 18-4*). Bygningerne kom til at ligge over for bl.a. en feriebolig som var ejet af et ægtepar. Det nye byggeri ville tage ægteparrets havudsigt og skabe skygge og indbliksgener for deres bolig. Ægteparret klagede til statsamtet (nu statsforvaltningen) som antog at de hverken var parter eller klageberettigede, og derfor afviste klagen.

Jeg mente i modsætning til statsamtet at ægteparret både var parter og klageberettigede i forhold til sagen om byggetilladelse til

selskabet. Jeg mente ikke det var berettiget at statsamtet havde lagt vægt på at parrets bolig var en feriebolig og derfor ikke blev brugt hele tiden. Det afgørende måtte være at ægteparret havde ret til at benytte den hele året enten selv eller i form af udlejning.

Statsamtet havde hæftet sig ved at bygge-loven ikke beskytter interessen i at bevare en udsigt. Jeg var enig med statsamtet i at det ved afgrænsningen af hvem der er part eller klageberettiget, er relevant at se på hvilke hensyn den pågældende lov varetager. Jeg mente imidlertid at de hensyn der skal varetages efter bygge-loven, ligger så tæt op ad hensynet til at bevare en udsigt at det ikke er udelukket at dette hensyn kan indgå i en samlet vurdering af om den pågældende kan anses for part. De indbliksgener parret havde påpeget, var endelig efter min mening så betragtelige at deres interesse allerede af den grund havde en sådan intensitet og styrke at parret skulle have været betragtet som part i sagen og berettiget til at klage over afgørelsen.

## *2. Tilsyn*

a) I *sag 4-4* havde en borger klaget til Datatilsynet over at den selvangivelse og årsopgørelse han modtog i 2004, på bagsiden havde oplysninger om en ham ukendt person. Borgeren frygtede at oplysninger om hans bankkonto og personnummer var faldet i hænderne på uvedkommende, og han havde derfor set sig nødsaget til at spærre sine bankonti og betalingskort. Datatilsynet indhentede en udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen som allerede havde indledt en undersøgelse af forholdet og havde fundet frem til at der var begået en fejl, og at fejlen kunne henføres til udskrivningsprocessen hos en edb-leverandør. Told- og Skattestyrelsen havde straks bedt leverandøren stoppe al videre produktion indtil fejlen var rettet, og havde bedt Post Danmark tilbageholde eventuel post i det berørte postcenter. Samme dag blev der endvidere udsendt en pressemeddelelse om hændelsen. Det skøn-

nedes at fejlen berørte ca. 1.000 personer, og de fik inden for et par dage udsendt nye selvangivelser og en beskrivelse af forløbet. Told og Skat beklagede forløbet og oplyste at der var strammet op på kontrolprocedurerne.

Datatilsynet meddelte i et brev borgeren at Told og Skat havde overtrådt persondata-lovens § 41, stk. 3, og at tilsynet anså dette forhold for beklageligt. Datatilsynet betragtede fejlen som enkeltstående og mente på den baggrund ikke at der var grundlag for at foretage sig mere.

Borgeren gjorde i en klage til mig gældende at sagen ikke var tilstrækkeligt belyst ved Told- og Skattestyrelsens udtalelse, og at Datatilsynet derfor burde have foretaget en dyberegående undersøgelse af behandlingssikkerheden hos Told og Skat.

Denne kritik gav jeg ikke borgeren medhold i. Jeg præciserede at Datatilsynet i denne relation optrådte som tilsynsmyndighed og ikke som klageinstans, at tilsynet var et legalitetstilsyn, og at borgeren ikke kunne anses for part i forhold til om Datatilsynet skulle tage spørgsmålet Told- og Skattestyrelsens behandlingssikkerhed op af egen drift. Om der skulle indledes en undersøgelse, afhang i vid udstrækning af en fagkyndig vurdering som dog i det mindste indebar at tilsynet på baggrund af de foreliggende oplysninger tog stilling til om der var en begrundet mistanke om en lovovertrædelse af en vis betydning. Datatilsynet ville på denne baggrund ikke altid kunne træffe beslutning om at indlede en generel tilsynssag udelukkende på baggrund af oplysningerne i en konkret tilsynssag, men i nogle tilfælde være nødt til at indhente yderligere oplysninger fra den dataansvarlige.

## *3. Genoptagelse og tilbagekaldelse*

a) *Sag 1-1* rejste jeg af egen drift på baggrund af en konkret arbejdsskadesag der var blevet nægtet genoptaget af arbejdsskademyndighederne. Ifølge den dagældende arbejdsskadesikringslov § 24 (§ 41 i den nugældende



lov) kan en sag genoptages inden 5 år fra den skadelidte eller de efterladte har fået meddelelse om at skadetilfældet eller dødsfaldet ikke er omfattet af loven. Den konkrete sag var blevet afvist som en arbejdsskade fordi den var blevet anmeldt for sent, og Arbejds-skadestyrelsen og Ankestyrelsen havde afslået at genoptage sagen bl.a. med henvisning til § 24. Jeg gav i en foreløbig udtalelse udtryk for at § 24 ikke kan anses at omfatte tilfælde hvor en anmeldelse er blevet afvist af formelle grunde såsom for sen anmeldelse, men udtrykket "omfattet af loven" må fortolkes sådan at det forudsættes at der er foretaget en vurdering af selve anerkendelsesspørgsmålet. I stedet burde genoptagelsesspørgsmålet afgøres efter den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning om genoptagelse.

Denne opfattelse fastholdt jeg efter at have modtaget udtalelser fra de to styrelser hvori de argumenterede for et bredere anvendelsesområde for § 24. Myndighederne gjorde opmærksom på at efter deres opfattelse er kravene for genoptagelse efter § 24 inden for 5-års-fristen mildere end betingelserne for genoptagelse efter den ulovbestemte grundsætning om genoptagelse. Jeg noterede mig dette synspunkt. Hvis de mildere betingelser for genoptagelse også skulle gælde i tilfælde hvor der sker afvisning af formelle grunde, må bestemmelserne præciseres sådan at det udtrykkeligt fremgår af ordlyden.

Myndighederne svarede at de ville ændre praksis i overensstemmelse med min tilkendegivelse og overveje om der var behov for at præcisere loven.

b) *Sag 4-6* drejede sig nogle afgørelser om børnebidrag som en mand efter en skilsmisse i maj 2000 var blevet pålagt at betale til parrets tre børn. Den 1. juli 2000 blev manden pensioneret, og der var knyttet en børnepensionsordning til pensionen. Efter praksis betragtes børnepensioner som en ydelse fra den bidragspligtige til børnene, og derfor får pensionsudbetalingen den virkning at bi-

drag bortfalder hvis pensionen er højere end bidraget. I denne sag oversteg pensionsbeløbene børnebidragene.

I 2001 søgte manden om bortfald af bidragene, men fik afslag da Københavns Overpræsidium ikke anså det for dokumenteret at børnepensionerne blev stillet til rådighed for børnene. Manden klagede ikke over denne afgørelse.

16. april 2002 skrev moren til overpræsidi- et og spurgte om hun var berettiget til børnebidrag når hun samtidig modtog børnepension. Den 24. april 2002 ringede hun om samme spørgsmål og fik i den anledning oplysning om at hun ikke var berettiget til bidrag.

I breve af 3. og 13. maj 2004 søgte manden igen om bortfald af bidragene og om at bortfaldet skete med tilbagevirkende kraft. Statsamtet traf den 8. september 2004 afgørelse om at lade bidragene bortfalde, men med virkning for fremtiden. Familiestyrelsen stadfæstede den 28. juli 2006 denne afgørelse. Ved afgørelsen om ikke at ændre bidraget med tilbagevirkende kraft lagde begge myndighederne afgørende vægt på at manden havde udvist passivitet, og på at moren havde indrettet sig på at kunne beholde bidragene.

Manden klagede til mig, og efter at jeg havde bedt statsamtet og styrelsen om at besvare en række spørgsmål, traf Familiestyrelsen den 4. juli 2007 afgørelse om at ændre afgørelsen af 28. juli 2006 sådan at bidragene bortfaldt med virkning fra første forfaldsdag efter at kvinden var blevet vejledt om at hun ikke var berettiget til at modtage bidrag samtidig med pension.

Herefter klagede kvinden til mig over den nye afgørelse. Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere at bidragene var blevet op- hævet med tilbagevirkende kraft. Jeg lagde vægt på at afgørelsen af 28. juli 2006 måtte anses for retligt mangelfuld idet Familiestyrelsen uberettiget havde lagt til grund at kvinden havde haft en berettiget forventning om at modtage bidrag, uanset at hun

havde været i ond tro. Da der var tale om en partsvist, kunne der ikke lægges afgørende vægt på at ændringen var til ugunst for en af parterne; dette forhold, sammenholdt med karakteren af den mangel der forelå, bevirkede at jeg ikke kunne kritisere at styrelsen tilbagekaldte afgørelsen. Endelig mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere den afvejning der lå til grund for styrelsens afgørelse om at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft.

c) *Sag 8-4* drejede sig om Naturklagenævnets opkrævning af gebyr i anledning af en anmodning fra en advokat om at nævnet genoptog behandlingen af en sag fordi nævnet efter advokatens opfattelse havde begået fejl i forbindelse med behandlingen af sagen.

På daværende tidspunkt indeholdt gebyrbekendtgørelsen klar hjemmel til at nævnet kunne kræve 500 kr. for behandling af "klager, herunder anmodninger om genoptagelse ...". Advokaten påberåbte sig imidlertid at der ikke var hjemmel i bemyndigelsesloven til at fastsætte gebyr for "fejladministration af lovgivningen", og mente af denne grund at gebyret var ulovhjemlet.

Jeg udtalte at der ikke var holdepunkter i loven for at nævnet i sin gebyrpraksis burde sondre mellem om anmodningen om genoptagelse var begrundet i at nævnet havde begået fejl, eller i at der var fremkommet nye oplysninger. Da bekendtgørelsen i øvrigt klart indeholdt hjemmel for gebyret, kunne jeg ikke kritisere at nævnet havde opkrævet gebyr.

Jeg tilføjede at der ikke var grundlag for at antage at indførelsen af gebyr for behandling af anmodninger fra borgere om genoptagelse af en sag påvirkede nævnets ulovbestemte pligt til på eget initiativ at genoptage en sag hvis nævnet selv bliver opmærksom på en fejl.

#### 4. Ugylldighed

a) *Sag 12-1* foregik på et universitet. En forsker der var tilknyttet et projekt, kom ifølge

projektets leder på et internt møde med deltagelse af 50 personer med hentydninger til at lederen havde haft en alvorlig kræftsygdom, og at dette havde påvirket lederens evner til at prioritere. To sekretærer klagede senere til lederen over forskerens opførsel i det daglige. Lederen indkaldte forskeren til en tjenstlig samtale hvor han fik en påtale for sin opførsel på mødet og en tilrettevisning om at opføre sig loyalt og konstruktivt. Desuden fik han pålæg om at arbejdet på projektet skulle have hans fulde prioritering.

Forskeren anlagde injuriersøgsmål mod lederen for at have betegnet hans opførsel som "intimidating and disrespectful". Han op søgte de to sekretærer og beklagede at de havde opfattet ham på den nævnte måde. Forskeren forklarede at hans opførsel skyldtes den dårlige behandling han selv fik på universitetet.

Der opstod dernæst uenighed mellem forskeren og lederen om den arbejdsplan forskeren skulle udarbejde, og da forskeren fjernede lederens navn fra en forfatterliste, blev han af lederen fritaget for tjeneste og senere efter indstilling fra lederen afskediget af universitetets personaleafdeling.

Forskeren klagede til Universitets- og Bygningsstyrelsen over at lederen var inhabil ved behandlingen af sagen. Styrelsen fandt ikke at lederens deltagelse i sagens behandling kunne påvirke afgørelsens gyldighed, idet der ikke forelå et sådant modsætningsforhold mellem de to involverede at der forelå inhabilitet. Desuden havde lederen ikke truffet den endelige afgørelse i sagen, og afgørelserne var truffet på et klart og sagligt grundlag.

Efter min opfattelse burde universitetet have anset lederen for inhabil. Jeg henviste til at forskerens bemærkninger på mødet i almindelighed måtte anses for krænkende, og at de desuden rent faktisk havde krænket lederen, at forskeren fremsatte direkte beskyldninger mod lederen for injurier, at fjernelsen af lederen fra forfatterlisten var den direkte anledning til at forskeren blev fritat-

get for tjeneste, og til at modsætningsforholdet mellem de to havde ført til at forskeren havde anlagt injurieresag mod lederen.

Universitetet burde efter min mening have anset lederen for at være inhabil og behandlet oplysninger og vurderinger fra ham som indlæg fra en person med partslignende interesser. Disse oplysninger burde derfor være undergivet en selvstændig prøvelse/vurdering, eventuelt ved at der blev indhentet oplysninger fra andre medarbejdere og fagkyndige.

Der forelå således efter min opfattelse inhabilitet og dermed en generelt set væsentlig mangel ved afgørelserne. Om inhabiliteten også var konkret væsentlig, mente jeg at myndighederne nu havde pligt til at tage stilling til.

b) Baggrunden for *sag 15-1* var en beslutning vedtaget af et byråd om at kommunen overtog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene i midt-byen mod betaling fra grundejerne af et beløb pr. løbende facademeter. I konsekvens af denne beslutning meddelte kommunen en ejerforening at kommunen fremover ville overtage forpligtelserne til at holde fortovet, og at der ville blive opkrævet betaling for dette arbejde.

Foreningen protesterede og henviste til at dens ejendom ikke lå i det område der var omfattet af byrådets beslutning. Kommunen fastholdt at foreningen var omfattet, og Vejdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Jeg udtalte at jeg var enig med Vejdirektoratet i at foreningen burde have været partsført inden byrådet traf afgørelsen om at overtage grundejerforpligtelserne, og at det ikke var tilstrækkeligt at kommunen havde opnået tilslutning fra handelsstandsforeningen.

Direktoratet havde ikke ved sin bedømmelse af sagen forholdt sig til byrådets beslutning, men kun til afgørelsen om at overtage foreningens forpligtelser. Direktoratet henviste til at det som klageinstans skulle

behandle klager over kommunens forvaltningsretlige afgørelser.

Jeg udtalte at direktoratet burde have taget udtrykkelig stilling til foreningens påstand om at kommunens afgørelse lå uden for rammerne af byrådets beslutning.

Direktoratet mente endvidere ikke at den manglende partshøring medførte at afgørelsen var ugyldig, da fejlen var blevet rettet i forbindelse med Vejdirektoratets behandling af sagen. Jeg var ikke enig i at fejlen var blevet repareret, og lagde herved vægt på at foreningens indsigelser om at det ikke havde været nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inddrage dens ejendom under ordningen, ikke kunne prøves af direktoratet da direktoratet som klageinstans alene kunne tage stilling til retlige spørgsmål.

Jeg mente dog ikke at jeg burde henstille at sagen blev genoptaget af byrådet, da jeg var enig med direktoratet i at byrådet havde varetaget almene offentligtretlige hensyn først og fremmest til den almindelige færdsel i byen. Derfor, og fordi der var tale om en afgørelse som på en ensartet måde berørte et stort antal borgere, var det ikke sandsynligt at de synspunkter som foreningen kunne have fremført under en partshøring, kunne have ført til en afgørelse der afveg fra kommunens tekniske udvalgs indstilling til byrådet.

### 5. Folketingets Ombudsmand

a) I *sag 3-1* klagede to journalister over delvise afslag på aktindsigt fra flere ministerier i dokumenter der kunne belyse om danske specialstyrker i Afghanistan havde været involveret i brud på Genèvekonventionen. Dokumenterne skulle indgå i en dokumentarfilm på DR.

Jeg indledte i den anledning en undersøgelse af sagen ved på sædvanlig vis at høre de indklagede myndigheder. Inden jeg havde modtaget de sidste udtalelser, blev journalisternes film offentliggjort, og filmen afstedkom en betydelig aktivitet hos et stort antal medlemmer af Folketinget.

Jeg meddelte derpå klagerne at jeg havde besluttet at jeg ikke ville foretage mig mere i sagen. Jeg bemærkede at de spørgsmål klagerne ønskede at få besvaret ved aktindsigt, i vidt omfang blev søgt belyst af et stort antal medlemmer af Folketinget gennem spørgsmål til ministre og gennem medlemmernes deltagelse i Folketingets Forsvarsudvalg, i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn og i Folketingets Præsidium. Derudover henviste jeg til at Folketinget havde mulighed for at beslutte at der skulle gennemføres en nærmere undersøgelse i form af en undersøgelseskommission som på grundlag af vidneforklaringer ville kunne belyse sagen bedre end ombudsmanden. Det samme ville være tilfældet hvis klagerne udnyttede muligheden for at indbringe sagen for de almindelige domstole.

I ganske særlige tilfælde kan hensynet til den almindelige tillid til ombudsmandens politiske neutralitet føre til at ombudsmanden undlader at undersøge en sag. I en afvejning af blandt andet sagens karakter og andre muligheder for i givet fald at få sagen undersøgt og oplyst vil ombudsmanden efter omstændighederne kunne inddrage hensynet til at embedet ikke placeres som led i en aktuel politisk konflikt. I den foreliggende sag var det min opfattelse at Folketingets behandling af sagen havde antaget en så omfattende og særlig karakter at hensynene til ombudsmandens politiske neutralitet forelå med en sådan styrke at jeg burde undlade at foretage mig mere i sagen.

b) *Sag 5-1* drejede sig om fortolkningen af § 10 i lov om menighedsråd. Efter denne bestemmelse vælger menighedsrådet efter valget en kirkeværge af eller uden for sin midte. Valget har virkning for rådets funktionsperiode. I den konkrete sag var en kirkegænger, som ikke var medlem af menighedsrådet, blevet valgt som kirkeværge, men var efter tre års forløb, og dermed inden valgperiodens udløb, blevet opsagt på grund af sam-

arbejdsvanskeligheder med menighedsrådet.

Under sagen blev det oplyst at Kirkeministeriet følger den praksis at en kirkeværge som er valgt blandt rådets medlemmer, ikke kan opsiges i valgperioden. Grunden til denne praksis er at valget anses for at være en del af rådets konstituering efter valget. Kirkeværger der som i dette tilfælde vælges uden for rådets midte, kan derimod opsiges efter almindelige ansættelsesretlige principper.

Denne praksis mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere. Jeg henstillede imidlertid til ministeriet at det ved førstkomende lejlighed præciserede menighedsrådsloven sådan at det fremgår hvilke regler der gælder for afskedigelser af kirkeværger der ikke er medlemmer af rådet.

c) En statsløs palæstinenser fik i 1998 tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark (*sag 9-4*). En opholdstilladelse bortfalder hvis indehaveren opholder sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder. Efter udlændingelovens § 17, stk. 2, kan det efter ansøgning bestemmes at en opholdstilladelse alligevel ikke skal anses for bortfaldet.

Manden rejste i februar 2001 til Libanon for at besøge sin ægtefælle og sine børn. I juni 2001 opdagede han at han havde mistet sit opholdskort og pas. Manden henvendte sig i august 2003 til den danske ambassade i Damaskus som på hans vegne bad Udlændingesservice om tilbagerejsetilladelse. Udlændingesservice afslog da manden havde opholdt sig uden for landet i mere end 2 år. Det forhold at han havde mistet sit opholdskort i 2001, kunne ikke føre til en ændret vurdering. Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen.

En advokat klagede til mig over afgørelsen, og jeg bad myndighederne om nærmere oplysninger om en henvendelse fra manden i november og december 2001 til den danske ambassade i Beirut vedrørende det forhold

at han havde været indlagt to gange til behandling for depression, og om Udlændingesservices undladelse af at udlevere akter fra ambassaden i Beirut til advokaten efter at han havde søgt aktindsigt.

Integrationsministeriet skrev derpå til mig at ministeriet ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder, herunder nye oplysninger fra ambassaden i Beirut om mandens henvendelser i 2001 og hans helbredsforhold i 2001 til 2003, havde ændret afgørelsen sådan at opholdstilladelsen ikke ansås for bortfaldet.

Herefter meddelte advokaten mig at baggrunden for klagen ikke længere var til stede, og jeg foretog mig ikke mere i sagen.

d) Baggrunden for *sag 9-5* var at Udlændingesservice uberettiget havde videregivet oplysninger fra en sag om opholdstilladelse og adoption til en journalist. I anledning af at sagen blev omtalt i et dagblad, bad jeg Integrationsministeriet om en orientering om sagen. Efter at have undersøgt sagen bekræftede ministeriet over for mig at der var sket en uberettiget udlevering af oplysninger. Ministeriet oplyste at sagen havde givet anledning til at indskærpe over for medarbejdere der beskæftigede sig med pressehåndtering, at forvaltningsloven skulle overholdes. Ministeren beklagede endvidere i besvarelsen af et spørgsmål i Folketinget at der var lækket personfølsomme oplysninger fra en konkret sag.

Jeg foretog mig herefter ikke mere vedrørende spørgsmålet om udlevering af oplysninger, men jeg noterede mig at hverken Udlændingesservice eller ministeriet havde redegjort for eller beklaget forløbet over for de to personer der var blevet udleveret oplysninger om. Jeg gav udtryk for at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis dette var sket.

e) En journalist bad igennem længere tid statsministeren om et interview om Irak-krigen og fik afslag. Journalisten klagede til

mig, og jeg afsluttede i første omgang sagen uden kritik, idet jeg lagde vægt på oplysninger fra Statsministeriet om at statsministeren igennem længere tid slet ikke havde deltaget i interviews om krigen (*sag 14-1*).

Senere gjorde journalisten mig opmærksom på at statsministeren havde givet interview om krigen til et andet medie, og jeg genoptog derpå sagen.

Efter en ny undersøgelse udtalte jeg at jeg ikke havde grundlag for at kritisere at statsministeren afviste at deltage i et interview med journalisten i den periode han generelt havde afstået fra at give interview. Efter at han igen var begyndt at lade sig interviewe om krigen, mente jeg ikke at statsministeren havde dokumenteret nogen konkret grund – endsige saglig grund – til at den pågældende journalist ikke kunne få et interview. Jeg bad ministeriet om at genoptage sagen eller give en konkret begrundelse for afslaget. Dagen efter afslog statsministeren på ny at give journalisten et interview uden at give en konkret begrundelse for afslaget. Journalisten klagede derpå igen til mig, men da statsministeren kort efter gav ham et interview, foretog jeg mig ikke mere i sagen.

f) Den samme journalist som i *sag 14-1* klagede i *sag 16-1* over at udenrigsministeren havde afslået at give ham et interview om Irak-krigen. Jeg udtalte at efter min mening talte mest for at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde herved vægt på at der er tale om en beslutning som ligger langt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse, og at den ikke i tid har vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Herefter kunne jeg ikke kritisere at ministeriet ikke havde givet journalisten en begrundelse for afslaget.

Efter min mening følger det imidlertid af almindelige principper om lovmæssig og saglig forvaltning at der i realiteten altid foreligger en intern begrundelse for beslut-

ninger. Heraf følger at en minister altid skal være i stand til over for ombudsmanden at redegøre for de forhold der er lagt vægt på i forbindelse med en beslutning, og dermed at ministeren skal kunne begrunde sin beslutning på anmodning fra ombudsmanden.

Da Udenrigsministeriet som begrundelse for at afslå et interview havde henvist til en formodning om at journalisten ikke ville gengive ministeren loyalt, og til at et interview ville blive brugt til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen, gav jeg i en foreløbig redegørelse for sagen udtryk for at ministeriet ikke kunne lægge vægt på disse kriterier. I en ny udtalelse afviste ministeriet at afslaget var begrundet i disse to hensyn. Jeg formodede at ministeriets beslutning var truffet ud fra generelle faktorer som ministeriet tidligere havde omtalt som beslutningsgrundlaget, dvs. om budskabet i historien vurderedes at blive formidlet effektivt, om forespørgselen var aktuel og havde ministerens interesse, og om ministerens kalender tillod gennemførelse af det pågældende interview.

Selv om ministeren efter min opfattelse ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang havde forklaret hvordan tillidshensyn konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningen, mente jeg ikke at jeg havde fornødent grundlag for at foretage mig mere i sagen. Jeg henviste til at jeg nu måtte lægge til grund at afslaget ikke var begrundet i usaglige hensyn, sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn faldt uden for en ombudsmands vurdering.

g) En mor rejste som medlem af forældrebestyrelsen i en kommunal daginstitution sag om at institutionen var angrebet af skimmelsvamp (sag 20-1). Morens henvendelser til kommunen førte til at sagen blev undersøgt. Der blev fundet skimmelsvamp i institutionen, og kommunen foretog udbedringer i overensstemmelse med anbefalinger i en teknisk rapport.

Moren klagede til mig over at kommunen ikke havde gjort nok på eget initiativ for at undersøge forholdene, men kun havde foretaget det fornødne fordi hun havde presset på.

Jeg udtalte at jeg ved min gennemgang af sagen kunne komme i tvivl om afklaringen af om der var skimmelangreb, og i givet fald omfanget af et sådant svampeangreb, ville være blevet iværksat i tilstrækkelig grad hvis moren ikke havde været så insisterende i forhold til kommunen. Jeg kunne også få det indtryk at det i vidt omfang skyldtes morens initiativer og henvendelser at der blev taget prøver af nogle madrasser, at kommunens bygningstjeneste blev tilkaldt, og at alle anbefalingerne i rapporten i sidste ende blev fulgt. Uanset min tvivl havde jeg dog ikke grundlag for at antage at kommunen ikke havde reageret korrekt og tilstrækkeligt på morens henvendelser. Dette skyldtes blandt andet at der var bevismæssig usikkerhed om hvad der rent faktisk skete i dagene efter at moren havde rejst sagen. Samtidig tog jeg hensyn til at jeg som ombudsmand skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og kun i begrænset omfang kan tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden.

## Sager af almindelig interesse

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

### *Sagernes opdeling*

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

### *Sagernes opbygning*

Hver sag er tildelt et løbenummer, en overskrift og eventuelt et antal underoverskrifter der angiver sagens temaer. Herefter følger en eller flere henvisninger til de emner i hovedregistret, s. 949, som er sagens grundlæggende juridiske problemstillinger. Endvidere er der for hver sag indledningsvis optrykt et resume (i kursiv).

Selve sagen består af en sagsfremstilling og ombudsmandens udtalelse. Sidstnævnte er markeret med en grå streg i venstre side.

Sagsfremstillingen er som regel en gennemgang af sagens faktiske oplysninger og korrespondancen i sagen. Sagsfremstillingen udvælges af et ofte omfattende materiale med henblik på at finde en balance mellem en fuldt dækkende fremstilling og en fyldestgørende præsentation af det relevante grundlag for ombudsmandsudtalelsen.

Ombudsmandens udtalelse er et uændret citat af den udtalelse som er sendt til klageren, og derfor er udtalelsen omkranset af citationstegn.

Både sagsfremstillingen og ombudsmandsudtalelsen er anonymiseret ud fra det bærende princip at ingen – ud over de implicerede selv – skal kunne identificere de optrædende personer, firmaer, foreninger mv.

### *Opfølgning på tidligere sager*

I både sager hvor ombudsmanden har udtalt kritik eller er kommet med en henstilling, og sager hvor der ikke har været kritik, kan der efterfølgende ske en udvikling i sagen som er vigtig at omtale. Der kan f.eks. være tale om en ny afgørelse, en fastholdelse af den tidligere afgørelse eller om en lovændring på baggrund af ombudsmandssagen. Opfølgningssagerne har løbenummer og overskrift fælles med den oprindelige sag, og de inddeles efter det år hvor sagen blev optrykt i beretningen.





# Beskæftigelsesministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 188 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 122 af disse sager blev afvist.

De resterende 66 sager blev realitetsbehandlet. 56 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, 6 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 12 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 19, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 1-1: Anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven*

## Arbejdsdirektoratet

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

## Arbejdsmarkedets Ankenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	13	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>14</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

*Arbejdsskade-  
styrelsen*

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

*Beskæftigelses-  
ankenævn*

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	41	1	0	2
Sagsbehandling	5	4	0	1
<i>I alt</i>	<i>46</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

1 sag fra Beskæftigelsesankenævnets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 1-2: Sygedagpenge. Begrundelse. Lægelige oplysninger*

*Jobcentre*

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

## 1-1. Anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven

Forvaltningsret 12.2 – 12.4 – 13.3 – 261.1.

*En anmodning om erstatning efter arbejdsskadesikringsloven kan afvises hvis skaden er anmeldt for sent (formel afvisning), eller hvis skaden ikke er omfattet af loven fordi den ikke skyldes arbejdet eller de forhold det er foregået under (indholdsmæssig afvisning).*

*Efter lovens § 24, stk. 1 (den nuværende § 41, stk. 1), kan en afvist sag genoptages inden for fem år hvor skadelidte eller efterladte har fået meddelelse om at skaden "ikke er omfattet af loven".*

*Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen havde i en konkret sag afvist en anmodning fordi den var indgivet for sent. Senere havde myndighederne afvist at genoptage sagen bl.a. med henvisning til § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1).*

*På den baggrund rejste ombudsmanden en generel sag af egen drift.*

*Myndighederne var af den opfattelse at reglen i § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1), omfatter alle afviste sager, dvs. såvel formelle som indholdsmæssige afvisninger.*

*Ombudsmanden var ikke enig i denne fortolkning af § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1). Han mente at udtrykket "ikke er omfattet af loven" alene sigter til afvisning med den begrundelse at der ikke foreligger en arbejdsskade i lovens forstand. Bestemmelsen omfatter efter ombudsmandens opfattelse ikke formelle afvisninger. En genoptagelsesansøgning skal derfor i disse tilfælde ikke bedømmes efter § 24, men efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om genoptagelse. Dette har bl.a. den betydning at femårsreglen i § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1), ikke finder anvendelse.*

*Myndighederne oplyste at man i øvrigt anser betingelserne for genoptagelse efter § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1), for lempeligere end kravene til forvaltningsretlig genoptagelse. Denne oplysning noterede ombudsmanden sig.*

*Myndighederne tog ombudsmandens retsopfattelse til efterretning og tilkendegav at de ville indrette sagsbehandlingen i overensstemmelse hermed. Man ville endvidere overveje behovet for lovændringer. Ombudsmanden bad om at blive underrettet om resultatet af disse overvejelser.*

*Beskæftigelsesministeriet oplyste i brev af 10. marts 2008 at Arbejdsskadestyrelsen fortsat overvejer behovet for en lovændring.*

*(J.nr. 2005-1902-023).*

Den 31. maj 2005 skrev jeg på baggrund af min behandling af en konkret klagesag bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

“§ 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven (lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000) har følgende ordlyd:

‘§ 24. Har skadelidte eller de efterladte fået meddelelse om, at skadetilfældet eller dødsfaldet ikke er omfattet af loven, kan sagen genoptages inden 5 år fra meddelelsens dato.’

I bemærkningerne til bestemmelsen står følgende (Folketingstidende 1991-92, Tillæg A, sp. 3760):

‘Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen knytter sig til forslaget § 23 og regulerer adgangen til at genoptage skadetilfælde, der tidligere er afvist. Der foreslås indført en 5 års frist for genoptagelse.’

Bemærkningerne henviser som det fremgår, til arbejdsskadesikringslovens § 23 som har følgende ordlyd:

*'Kapitel 4*

*Arbejdsskadens anerkendelse*

§ 23. Arbejdsskadestyrelsen skal senest 3 måneder efter at have modtaget anmeldelse om ulykkestilfælde eller kortvarige skadelige påvirkninger, jf. § 9, nr. 1 og 2, meddele skadelidte eller dennes efterladte, om tilfældet er omfattet af loven. For erhvervssygdomme, der er omfattet af § 10, stk. 1, nr. 1, er fristen 9 måneder. For sygdomme omfattet af § 10, stk. 1, nr. 2, og § 10, stk. 2, samt pludselige løfteskader, jf. § 9 a gælder alene den i § 31, stk. 1, angivne frist.

Stk. 2. Afgår skadelidte ved døden efter skadens anmeldelse, finder fristerne i stk. 1 tilsvarende anvendelse for meddelelse til de efterladte om, hvorvidt dødsfaldet er omfattet af loven. Fristerne regnes her fra underretningen om dødsfaldet til Arbejdsskadestyrelsen.

Stk. 3. Skønner Arbejdsskadestyrelsen, at stillingtagen til anerkendelsesspørgsmålet ikke er mulig inden for de frister, der er nævnt i stk. 1 og 2, skal skadelidte eller de efterladte underrettes herom.'

Lovens kapitel 4 omfatter §§ 23 og 24.

Bemærkningerne til § 23 har bl.a. følgende ordlyd (Folketingstidende 1991-92, Tillæg A, sp. 3760):

'Med bestemmelsen, der er ny, indføres frister for Arbejdsskadestyrelsens stillingtagen til, om et anmeldt skadetilfælde er omfattet af loven (anerkendelsesspørgsmålet).'

I den gældende lov om arbejdsskadesikring, lov nr. 422 af 10. juni 2003, findes i § 41, stk. 1, en bestemmelse der svarer til § 24, stk. 1. § 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

§ 41. Efter anmodning fra tilskadekomne eller de efterladte eller på Arbejdsskadestyrelsens foranledning kan afgørelser efter § 39 om, at en skade ikke er omfattet af loven, genoptages inden for en frist på 5 år fra afgørelsen.'

I bemærkningerne til bestemmelsen står bl.a. følgende (Folketingstidende 2002-03, 1. samling, Tillæg A, s. 6576):

'Bestemmelsen afløser gældende lovs § 24.

Bestemmelsen bevarer de hidtidige muligheder for genoptagelse af afviste sager.'

Efter min umiddelbare forståelse af § 24, stk. 1, jf. § 23, forudsætter anvendelse af § 24, stk. 1 (og den nu gældende § 41, stk. 1), at der er foretaget en vurdering af selve anerkendelsesspørgsmålet. Er sagen afvist af formelle grunde – som f.eks. i (...)’s sag hvor sagen blev afvist på grund af for sen anmeldelse – finder § 24, stk. 1, efter min umiddelbare opfattelse ikke anvendelse. I sådanne tilfælde gælder der en ulovbestemt adgang til genoptagelse af sager (...).

Jeg beder om at Ankestyrelsen i en udtalelse til mig forholder sig til det rejste spørgsmål, herunder til min foreløbige retsopfattelse, og i forbindelse hermed så vidt muligt gør rede for myndighedernes praksis vedrørende § 24, stk. 1’s anvendelsesområde. Jeg beder om at Ankestyrelsen forinden indhenter en udtalelse fra Arbejdsskadestyrelsen.

Myndighedernes udtalelser bedes sendt gennem Beskæftigelsesministeriet der som ressortministerium på området ligeledes bedes udtale sig om § 24, stk. 1’s (og den nu gældende § 41, stk. 1’s) anvendelsesområde."

Arbejdsskadestyrelsen udtalte bl.a. følgende den 6. oktober 2005:

"Det er Arbejdsskadestyrelsens praksis, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, har et bredt anvendelsesområde, og ikke alene finder anvendelse i de situationer, hvor der er truffet en materiel afgørelse om selve anerkendelsesspørgsmålet. Det betyder, at det er Arbejdsskadestyrelsens praksis, også at anvende § 24, stk. 1, når en arbejdsskadesag er afvist af formelle grunde.

Som det er fremhævet i brev af 30. maj 2005 fra Ombudsmanden, så fremgår det af bemærkningerne til § 23 (Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, sp. 3760): 'Med bestemmelsen, der er ny, indføres frister for Arbejdsskadestyrelsens stillingtagen til, om et anmeldt skadetilfælde er omfattet af loven (anerkendelsesspørgsmålet).'

Når Arbejdsskadestyrelsen træffer afgørelser i arbejdsskadesager indgår formelle forhold i vurderingen og der skal tages stilling til, om det anmeldte ulykkestilfælde eller den anmeldte erhvervssygdom opfylder de materielle betingelser for anerkendelse.

Da både de formelle forhold og selve vurderingen af anerkendelseskriterierne har afgørende betydning for sagens udfald vedrørende anerkendelsesspørgsmålet, finder Arbejdsskadestyrelsen, at § 24, stk. 1, skal have et bredt anvendelsesområde.”

Ankestyrelsen udtalte bl.a. følgende den 8. december 2005:

”Hovedområdet for § 24, stk. 1’s anvendelse er genoptagelse af afviste ulykker og erhvervssygdomme. Ankestyrelsen har i SM U-14-01 udtalt, at lovreglens 1. stk. er en fristregel, der giver ret til fornyet vurdering af skadestilfælde, såfremt anmodningen om genoptagelse er modtaget inden 5 år efter Arbejdsskadestyrelsens meddelelse om, at skadestilfældet ikke var omfattet af loven. Fristreglen anses for absolut, og der er derfor ikke mulighed for at forlænge eller se bort fra fristen efter denne bestemmelse.

Det har været Ankestyrelsens forståelse, at bestemmelsen er åbent formuleret, og at der ikke skal mange nye oplysninger til, for at en sag kan genoptages indenfor 5 års fristen.

Ankestyrelsen har på nuværende tidspunkt ikke skriftlig praksis, der præcist forholder sig til spørgsmålet om anvendelse af § 24, stk. 1, i den situation, hvor sagen er afvist af formelle grunde.

Vi har hidtil fortolket § 24, stk. 1, således, at fristreglen omfatter en sag, som vedrører spørgsmålet om en skade er omfattet af loven eller ej. Der kan henvises til Friis & Behn: Arbejdsskadesikringsloven; 4. kommenterede udgave ved Mikael Kielberg s. 616.

Det kan ligeledes bemærkes, at Arbejdsskadestyrelsen skriver i vejledning om genvurdering, genoptagelse og forældelse af arbejdsskadesager af 3. november 2003, s. 18, at afslag på dispensation fra en for sen an-

meldelse vil være omfattet af § 24, stk. 1, da det er meddelt, at skadestilfældet ikke er omfattet af loven, og sagen kan derfor ikke genoptages, hvis anmodningen om genoptagelse først modtages efter 5 år. Ankestyrelsens praksis svarer her til.

Vi har ikke hidtil fundet holdepunkter for, at tilskadekomne bør stilles anderledes med hensyn til genoptagelsesmuligheder i den situation, hvor sagen afvises af formelle grunde.”

Beskæftigelsesministeriet bad herefter Arbejdsskadestyrelsen udarbejde et uddybende notat om problemstillingen og en mere grundig redegørelse for praksis på området.

Arbejdsskadestyrelsen skrev herefter bl.a. følgende i notat af 5. maj 2006:

”2. Afvisning af formelle eller materielle grunde

Det synes afgørende, at de berørte myndigheder har samme forståelse af begrebet ’formelle’ grunde i forhold til § 24, stk. 1.

Efter Arbejdsskadestyrelsens opfattelse er der ved afvisning af dispensation fra overskridelsen af 1-årsfristen ikke tale om afvisning af rent formelle grunde.

På den ene side drejer det sig om overskridelse af en frist, hvilket taler for, at der er tale om en vurdering af formelle forhold, men på den anden side, er der efter mangeårig praksis tale om en meget grundig og i vidt omfang materiel vurdering af en række forhold, der kan tale for at se bort fra fristen.

Der henvises til Ankestyrelsens SM U-24-01, hvor praksis for vurdering af for sent anmeldte arbejdsskader er beskrevet. Praksis er desuden beskrevet på side 584 ff [her må menes side 592 ff; min bemærkning] i Arbejdsskadesikringsloven med Kommentarer, 4. udgave, ved Mikael Kielberg, 2004.

Efter lovens § 20, sidste punktum (nugældende § 36, stk. 1, sidste punktum) kræves en særlig grund til at se bort fra fristen for anmeldelse på 1 år. Denne vurdering afhænger efter praksis af 4 forhold, der alle skal være opfyldt:

1. det er dokumenteret, at der er sket en ulykke

2. der er rimelig grund til, at sagen er for sent anmeldt
3. der er sammenhæng mellem de nuværende symptomer og arbejdsskaden
4. der er udsigt til, at arbejdsskaden vil give ret til erstatning, eller ret til dækning af udgifter til behandling eller hjælpemidler.

Når 1-årsfristen er overskredet foregår der herefter en grundig vurdering af, om de 4 nævnte forhold er opfyldt, herunder om der er dokumenteret en arbejdsskade, om der er erstatningsberettigende følger, og om der er en rimelig begrundelse for overskridelsen m.v.

Denne vurdering kan føre til, at det må undersøges nærmere, om der er grund til at anerkende en hændelse som en ulykke, eller indhentelse af en speciallægeerklæring for at vurdere om der er grundlag for godtgørelse for varigt mén m.v.

Afhængig af den konkrete sag, kan det være, at et eller flere af disse punkter ikke er opfyldt, hvilket vil medføre afvisning, da der ikke er grundlag for at dispensere fra overskridelsen af anmeldelsesfristen. Hvis ét eller flere af forholdene ikke er opfyldt, vil sagen blive afvist uden at de øvrige forhold nødvendigvis vil blive vurderet nærmere. Dette sker af hensyn til, at der kan træffes en hurtig afgørelse.

Hvis Ankestyrelsen ved en klagesag er uenig i Arbejdsskadestyrelsens vurdering af, om en eller flere af forholdene er opfyldt, kan Ankestyrelsen eksempelvis hjemvise sagen med henblik på, at de øvrige forhold undersøges mere grundigt.

Denne grundige og i vidt omfang materielle vurdering, vil Arbejdsskadestyrelsen således ikke anse for at være en ren 'formel' vurdering, der udelukker anvendelse af § 24, stk. 1.

Tværtimod indeholder denne vurdering i visse tilfælde en lige så grundig og materiel, indholdsmæssig vurdering af sagen som sager, der er rettidigt anmeldt.

Det skal bemærkes, at når det er klart, at mindst ét af disse forhold ikke er opfyldt, så

vil styrelsen træffe en afgørelse om afvisning. Når der ikke er grundlag for at se bort fra fristen, vil der dog ofte være mere end ét forhold, der ikke er opfyldt.

Hvis eksempelvis sagen er tilstrækkeligt oplyst til at vurdere, at der ikke er dokumenteret en ulykke og at der ikke er en 'rimelig grund', så vil vi give afslag på dispensation fra fristens overskridelse, og henvise til, at disse to forhold ikke er opfyldt. Hvis vi på dette tidspunkt ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt til at vurdere årsagssammenhæng og eventuelle erstatningsberettigende følger, vil vi lade disse spørgsmål stå åbne hen, og træffe en 'allerede-fordi-afgørelse' som beskrevet ovenfor.

Det sker dog at vi – som i den foreliggende konkrete sag – afviser alene fordi der ikke foreligger en 'rimelig grund', men hvor de andre tre forhold er opfyldt.

### 3. Betingelse om 'rimelig grund'

Som følge af Ankestyrelsens præcisering af praksis på området har Arbejdsskadestyrelsen tilpasset praksis i overensstemmelse hermed. Af nugældende praksis kan udledes, at følgende forhold taler for, at der er en 'rimelig grund':

- Tilskadekomnes manglende kendskab til årsagsforbindelsen mellem arbejdsskaden og generne

- Arbejdsskadens følger forekom umiddelbart uvæsentlige, men er nu forværrede

- Tilskadekomne har gennemgået et behandlingsforløb, hvor lægen har givet tilskadekomne en berettiget forventning om, at tilskadekomne ville blive rask efter behandling, men dette viser sig ikke at være tilfældet

- Tilskadekomne har helbredsmæssige forhold, der gør det svært at forstå eller huske (eksempelvis en betydelig opløsningsmiddelforgiftning eller et alvorligt hovedtraume)

- Tilskadekomne har betydelige sprogvanskeligheder

- Uklare forsikringsforhold kan konkret anses for at være rimelig begrundelse for en

for sen anmeldelse (eksempelvis i visse situationer, hvor en forening agerer som arbejdsgiver i forhold til et medlem)

– Arbejdsgiver har ikke overholdt sin anmeldelsespligt og tilskadekomne har aktivt henvendt sig til arbejdsgiveren inden for 1-års fristen og fået at vide, at anmeldelsen var sendt til Arbejdsskadestyrelsen eller forsikringsselskabet

Følgende taler *ikke* for, at der er en 'rimelig grund':

– Ukendskab til lovens 1-års frist eller andre retlige forhold

– En kort overskridelse af fristen

– Arbejdsgiver har ikke overholdt sin anmeldelsespligt

Selvom betingelsen om 'rimelig grund' kan siges at være den mest formelle af de 4 forhold, må også dette forhold efter Arbejdsskadestyrelsens vurdering, anses for at være tilstrækkeligt materielt i sin vurdering, til at § 24, stk. 1, kan finde anvendelse i forhold til krav til genoptagelse. De forhold, der kan tale for der foreligger en 'rimelig grund' indeholder således en række muligheder for at dispensere, der går ud over, hvad der normalt taler for at se bort fra en klagefrist.

Hvis der i stedet for § 24, stk. 1, gjaldt en ulovbestemt mulighed for at få genoptaget sagen i tilfælde, hvor eksempelvis sagen kun var blevet afvist med hensyn til manglende 'rimelig grund', ville det betyde 1) at det ville blive sværere at få genoptaget sin sag i disse situationer, og 2) at man ikke var bundet af den absolutte 5-årsfrist som andre, der har fået en vurdering af anerkendelsesspørgsmålet.

Det ville også betyde, at der ville blive forskel på reglerne for genoptagelse i forhold til en sag, hvor der kun blev afvist efter 'rimelig grund', og en sag, hvor der både blev afvist på manglende 'rimelig grund', og fordi der ikke var dokumenteret et ulykkestilfælde.

### 3.1. Arbejdsskadeudvalget 2005

Spørgsmålet om regler for dispensation fra anmeldelsesfristen drøftes i det siddende arbejdsskadeudvalg.

Følgende fremgår således af *kommissoriet*:

'Udvalget skal videre overveje om reglerne om anmeldelse af arbejdsskader, herunder reglerne om dispensation fra anmeldelsesfristen bør justeres eller præciseres.'

#### 4. Anerkendelsesspørgsmålet

Det er også væsentligt at fastslå, hvorledes 'anerkendelsesspørgsmålet' skal forstås, for at kunne afgrænse anvendelsen af § 24, stk. 1.

Arbejdsskadestyrelsen er således enig med Ombudsmanden i, at § 24, stk. 1, kun finder anvendelse i forhold til sager, der er afvist, idet der 1) materielt er taget stilling til 'anerkendelsesspørgsmålet' og 2) at anerkendelsesspørgsmålet er afvist med en afgørelse.

I § 24, stk. 1, lægger ordlyden op til, at der er taget stilling til, at tilskadekomne 'ikke er omfattet af loven'. I § 41 henvises der til § 39, og at sagen ikke kan anses for 'omfattet af loven'.

§ 39 står i lovens kapitel kaldet 'Anmeldelse og sagsbehandling'.

På den baggrund er det Arbejdsskadestyrelsens fortolkning, at § 24, stk. 1 (nuværende § 41, stk. 1) finder anvendelse i forhold til de forskellige forhold, der måtte forhindre anerkendelse og at tilskadekomne derved er omfattet af loven, herunder blandt andet afslag som følge af at:

– tilskadekomne ikke er omfattet af lovens personkreds (lovens § 2 m.fl.)

– skaden ikke er en følge af arbejdet, eller de forhold, det er foregået under (lovens § 5)

– sagen er for sent anmeldt, og at der ikke er grundlag for at dispensere fra fristens overskridelse, herunder at der afvises, for der mangler en 'rimelig grund'

§ 24, stk. 1, får i den forbindelse betydning for, at der 1) gælder meget lempelige krav til genoptagelsen, men 2) en ufravigelig 5-årsfrist, der kun kan ses bort fra, når der var tale om en sygdom, der senere optages på fortegnelsen over erhvervssygdomme, jf. lovens § 24, stk. 2 (nugældende § 41, stk. 2).

5. *Andet grundlag for at genoptage ved siden af § 24, stk. 1*

Det er Arbejdsskadestyrelsens opfattelse, at der ved siden af 24, stk. 1, gælder de almindelige forvaltningsretlige principper for genoptagelse ved retlige og faktuelle mangler ved styrelsens afgørelser. Dette kan særligt få betydning ud over den absolutte 5-årsfrist i § 24, stk. 1.

Da kravene for genoptagelse er meget milde efter § 24, stk. 1, vil det ofte ikke være nødvendigt at bringe de forvaltningsretlige principper for genoptagelse ved mangler i brug, så længe anmodningen kommer inden for 5-årsfristen, idet kravene til genoptagelse efter § 24, stk. 1, antages at være mildere end kravene til genoptagelse efter de almindelige forvaltningsretlige principper om genoptagelse ved nye faktiske oplysninger. Der henvises til vejledning om genvurdering, genoptagelse og forældelse kapitel 4.

6. *Arbejdsskadestyrelsens vejledning på området*

Af Arbejdsskadestyrelsens vejledning om genvurdering, genoptagelse og forældelse, der senest er revideret 4. november 2003, fremgår det af kapitel 4 under titlen 'Afvist som arbejdsskade – § 24':

'Hvis Arbejdsskadestyrelsen har afvist at anerkende en anmeldt skade som en arbejdsskade, kan sagen genoptages inden 5 år fra afgørelsens dato. (Lovens § 24, stk. 1).

Da loven ikke stiller betingelser om væsentlighed eller om, at en ny afgørelse skal ende med en anerkendelse, antages det, at der gælder meget milde krav for at genoptage spørgsmålet om anerkendelse. Det betyder, at lovens betingelser er mildere end de almindelige forvaltningsretlige principper for genoptagelse, der ville gælde, hvis bestemmelsen ikke stod i loven.

Sagen skal genoptages, hvis der i anmodningen er lagt op til, at der eventuelt foreligger oplysninger, der kan uddybe spørgsmålet om anerkendelse. Her træder styrelsens forpligtelse til at oplyse sagen ind (officialmaksimen).'

Som eksempler på forhold, der vil føre til afslag, nævnes bl.a. hvis anmodningen er 'baseret på argumenter, der ikke er relevante for spørgsmålet om anerkendelse – eksempelvis: 'Jeg har fået det værre siden afgørelsen.''

Styrelsen er blevet opmærksom på, at dette afsnit bør præciseres. Oplysninger om, at tilskadekomne har fået det værre kan således være relevante ved vurderingen af, om der er grundlag for at se bort fra overskridelsen af 1-årsfristen for anmeldelse, hvorfor det også kan give grundlag for at genoptage en konkret sag.

7. *Gennemgang af standardtekster*

Arbejdsskadestyrelsen kan bemærke, at styrelsen er blevet opmærksom på, at der mangler mere præcise interne tekster til anvendelse i afgørelser om afslag på genoptagelse, for at undgå henvisning til forkert lovgrundlag. Derfor er styrelsen for øjeblikket i gang med at revidere disse tekster."

Ankestyrelsen havde telefonisk meddelt Beskæftigelsesministeriet at Arbejdsskadestyrelsens notat af 5. maj 2006 ikke gav Ankestyrelsen anledning til yderligere bemærkninger.

Beskæftigelsesministeriet tilsluttede sig i brev af 11. maj 2006 til mig indholdet af Arbejdsskadestyrelsens notat af 5. maj 2006 og tilføjede følgende: "Det bemærkes endvidere, at Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at det vil blive overvejet, om der er behov for at præcisere bestemmelsen om genoptagelse (nugældende § 41, stk. 1, i lov om arbejdsskadesikring)."

Den 1. marts 2007 udtalte jeg følgende i en redegørelse:

### Ombudsmandens udtalelse

"Jeg må forstå det sådan at Ankestyrelsen og Beskæftigelsesministeriet har tilsluttet sig Arbejdsskadestyrelsens notat af 5. maj 2006 i dets helhed.

Arbejdsskadestyrelsen anfører bl.a. i notatet at der ved afvisning af dispensation fra overskridelse af 1-årsfristen i § 20



(nu lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006 § 36) ikke er tale om afvisning af rent formelle grunde idet der er mangeårige praksis for i vidt omfang at foretage en materiel vurdering af sagen når der skal tages stilling til om der kan ses bort fra overskridelse af 1-års-fristen. Der er således efter praksis 4 forhold der alle skal være opfyldt for at der kan ses bort fra fristoverskridelsen, nemlig 1) det er dokumenteret at der er sket en ulykke, 2) der er rimelig grund til at sagen er anmeldt for sent, 3) der er sammenhæng mellem symptomerne og arbejdsskaden og 4) der er udsigt til at arbejdsskaden vil give ret til erstatning eller dækning af udgifter til behandling eller hjælpemidler. Denne praksis kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger at arbejdsskademyndighederne efter omstændighederne træffer en 'allerede-fordi-afgørelse' hvis det er klart at én af de fire betingelser ikke er opfyldt, f.eks. – som det var tilfældet i den konkrete klagesag der dannede baggrund for min egen drift-undersøgelse – fordi der ikke foreligger en rimelig grund til at skaden er for sent anmeldt.

Jeg har endvidere noteret mig at Arbejdsskadestyrelsen er enig med mig i at § 24, stk. 1, kun finder anvendelse i forhold til sager hvor der er taget stilling til anerkendelsesspørgsmålet, og hvor anerkendelse af arbejdsskaden er afvist.

Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig Arbejdsskadestyrelsens forståelse af afgrænsningen mellem henholdsvis begrebet anerkendelse og formalitet som den kommer til udtryk i notatet af 5. maj 2006. Jeg kan endvidere ikke godtage Arbejdsskadestyrelsens argumentation om at betingelsen om at der skal være rimelig grund til at sagen er anmeldt for sent, anses for at være tilstrækkeligt materiel i sin vurdering til at § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1), kan finde anvendelse. En sådan antagelse

er efter min opfattelse for vidtgående og har ingen støtte i hverken den tidligere eller den gældende arbejdsskadesikringslov.

Jeg må endvidere forstå Arbejdsskadestyrelsen sådan at den fortolker ordlyden af § 24, stk. 1, hvorefter skaden '*ikke er omfattet af loven*' og den tilsvarende formulering i den gældende lovs § 39 (som § 41, stk. 1, henviser til) sådan at denne også dækker rent formelle afvisninger. Jeg er ikke enig i denne fortolkning og henviser herved til det jeg har anført i brevet af 31. maj 2005 til Ankestyrelsen. Supplerende kan jeg henvise til forarbejderne til den gældende lovs § 39 (Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, s. 6624 f):

'Bestemmelsen afløser gældende lovs § 23, der indeholder en regel om, at Arbejdsskadestyrelsen inden for visse frister skal træffe selvstændig afgørelse om anerkendelsesspørgsmålet i konkrete skadesager.

Det foreslås som led i regeringens arbejdsskadereform, at den selvstændige afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden bortfalder, således at der fremover træffes samlet afgørelse om anerkendelse, godtgørelse for varigt mén, erstatning for tab af erhvervsevne og erstatning for fremtidige behandlingsudgifter m.v. Formålet med forslaget er at nedbringe den samlede sagsbehandlingstid vedrørende skader, der er omfattet af loven. Den samlede afgørelse om erstatning m.v. vil samtidig indeholde en delafgørelse om, at skaden er omfattet af loven (anerkendt).

...'

Det forhold at § 39 (og § 41) som fremhævet af Arbejdsskadestyrelsen står i lovens kapitel under titlen 'Anmeldelse og sagsbehandling' – og altså ikke som §§ 23 og 24 i den tidligere lov under titlen 'Arbejdsskadens anerkendelse' – kan efter min opfattelse ikke føre til en ændret fortolkning.

Jeg fastholder på denne baggrund den foreløbige retsopfattelse jeg gav udtryk for i brevet af 31. maj 2005 til Ankestyrelsen, hvorefter anvendelse af § 24, stk. 1, jf. § 23 i den dagældende arbejdsskadesikringslov (og nu § 41, stk. 1, jf. § 39 i den gældende arbejdsskadesikringslov), forudsætter at der er foretaget en vurdering af selve anerkendelsesspørgsmålet. Er der sket afvisning af formelle grunde – f.eks. på grund af for sen anmeldelse – finder § 24, stk. 1 (henholdsvis § 41, stk. 1), ikke anvendelse. Her gælder der en ulovbestemt adgang til genoptagelse af sager.

Jeg har i den forbindelse noteret mig Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens oplysning om at kravene for genoptagelse efter § 24, stk. 1, antages at være mildere end de krav der stilles for at genoptage en sag på ulovbestemt grundlag.

Hvis myndighederne er af den opfattelse at de milde krav i § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1), for genoptagelse også skal gælde i tilfælde hvor der er sket afvisning af formelle grunde, må bestemmelserne efter min opfattelse præciseres således at dette udtrykkeligt fremgår af bestemmelsernes ordlyd.

Beskæftigelsesministeriet har som nævnt oplyst at Arbejdsskadestyrelsen vil overveje om der er behov for at præcisere bestemmelsen i den gældende § 41, stk. 1, om genoptagelse. Jeg har bedt Beskæftigelsesministeriet om at underrette mig om resultatet af disse overvejelser – som jeg går ud fra ministeriet bliver inddraget i.”

Den 30. april 2007 skrev Beskæftigelsesministeriet bl.a. følgende til mig:

”...

Arbejdsskadestyrelsen har den 27. marts 2007 tilkendegivet overfor Beskæftigelsesministeriet, at styrelsen tager Ombudsmandens retsopfattelse til efterretning. Beskæftigelsesministeriet kan tilslutte sig denne efterretning.

Arbejdsskadestyrelsen har desuden tilkendegivet, at man herefter vil indrette sin sagsbehandling i overensstemmelse med ombudsmandens fortolkning af reglerne. Styrelsen vil således ikke længere anvende § 24, stk. 1 (nu § 41, stk. 1) i arbejdsskadesikringsloven ved spørgsmålet om genoptagelse af afvisninger på baggrund af formelle spørgsmål, herunder særligt spørgsmålet om dispensation fra for sen anmeldelse.

I den anledning vil Arbejdsskadestyrelsen udsende en Arbejdsskadestyrelsens Praksis, hvor dette offentliggøres.

Samtidig vil styrelsen ved lejlighed udsende en revideret udgave af sin vejledning om genvurdering, genoptagelse og forældelse, hvor ombudsmandens retsopfattelse vil blive beskrevet, og den eksisterende tekst revideret, så den er i overensstemmelse hermed.

Endelig vil Arbejdsskadestyrelsen overveje, om der er behov for en lovændring. Beskæftigelsesministeriet kan tilslutte sig disse initiativer og ministeriet vil orientere ombudsmanden, når Arbejdsskadestyrelsen har informeret ministeriet om resultatet af disse overvejelser.

...”

I brev af 14. maj 2007 kvitterede jeg for Beskæftigelsesministeriets brev af 30. april 2007 og bad om fortsat underretning i sagen.

Beskæftigelsesministeriet oplyste i brev af 10. marts 2008 at Arbejdsskadestyrelsen fortsat overvejer behovet for en lovændring.

## 1-2. Sygedagpenge Begrundelse. Lægelige oplysninger

Forvaltningsret 114.3 – 25.3.

*En mand var sygemeldt og modtog sygedagpenge. Efter 1 år vurderede kommunen at ingen af de særlige grunde for at forlænge sygedagpengene ud over 1 år var opfyldt.*

*Manden klagede over afgørelsen. Det sociale nævn fastholdt afgørelsen, men ændrede begrundelsen. Det sociale nævn havde et andet skøn over følgerne af mandens helbredsmaessige forhold. Det fremgik ikke af afgørelsen hvori den ændrede vurdering bestod.*

*Ombudsmanden udtalte at det sociale nævns afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet.*

*Det var ombudsmandens opfattelse at begrundelsen ikke fremstod som en forklaring på hvorfor manden efter det sociale nævns opfattelse ikke opfyldte betingelsen for at modtage sygedagpenge. Det sociale nævns afgørelse burde have indeholdt en redegørelse for hvad den ændrede vurdering af de lægelige forhold bestod i, og hvad vurderingen byggede på. Dette kunne være sket ved en gengivelse af indholdet af den lægekonsulentudtalelse der lå i sagen.*

*Manden havde efter ombudsmandens opfattelse ikke mulighed for på en meningsfyldt måde at argumentere mod det sociale nævns afgørelse således som den var begrundet.*

*(J.nr. 2007-1514-002).*

Baggrunden for at jeg har rejst denne sag, er en konkret sag med Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts j.nr. (...) som har været påklaget til mig. I den konkrete sag mente jeg ikke at der var anledning til at jeg indledte en egentlig undersøgelse (mit j.nr. (...)).

Sagen gav mig imidlertid anledning til af egen drift at indlede denne undersøgelse vedrørende det sociale nævns begrundelser.

I den konkrete sag var borgeren (A) blevet sygemeldt den 2. april 2004. Han fik herefter udbetalt sygedagpenge fra kommunen, der således vurderede at han var fuldt uarbejdsdygtig, jf. også kommunens klientjournal vedrørende den 3. december 2004.

Kommunen traf afgørelse om stop for udbetaling af sygedagpenge den 26. maj 2005. Begrundelsen for afgørelsen var at der ikke var grundlag for at forlænge sygedagpengeudbetalingen ud over varighedsbegrænsningen i den dagældende dagpengelovs § 22, stk. 1. Af begrundelsen for afgørelsen fremgår blandt andet:

”Begrundelsen for vurderingen er, at der ikke efter en lægelig vurdering er en sikker forventning om, at du er arbejdsdygtig og vil kunne genoptage normal erhvervsmaessig beskæftigelse inden for 26 uger i henhold til Dagpengelovens § 22.

Det er samtidig ikke muligt, at foretage en konkret vurdering af din arbejdsevne i forhold til at afdække, om det anses for overvejende sandsynligt, at revalidering vil blive iværksat, eller om det anses for nødvendigt at gennemføre arbejdsprøvning eller andre afklarende foranstaltninger med henblik på at klarlægge den sikredes arbejdsevne i henhold til Dagpengelovens § 22.”

A klagede over kommunens afgørelse.

Under det sociale nævns behandling af sagen blev sagen forelagt for det sociale nævns lægekonsulent, der den 29. oktober 2005 udtalte følgende:

”Pt. har 2 lidelser (jvf. statusattest fra egen læge af 18/8-04):

1. *mangeårig ryglidelse* med lændesmerter, periodevis med udstråling til hø. ben. Røntgen af ryggen 7/6-04 viser en ungdomskrumryg (Mb. Scheuermann) og lettere discusdegeneration med begyndende slidgigt svarende til 5. lændehvirvel.

2. Familiært betinget *hjerotelidelse* med anfald af brystsmarter. Indlagt på sygehuset i Holbæk 8/6-04, hvor man afkræfter evt. blodprop i hjertet. Desuden haft tilfælde af *besvimelsesanfald*. Undersøgt af neurolog (...), der i u dateret erklæring anfører, at der er fuldstændige normale neurologiske undersøgelser, ligesom epilepsi udelukkes.

Besvimelsesanfaldene må så benævnes vasovagale anfald – en vanlig benævnelse for besvimelsesanfald når andre årsager er udelukket (f.eks. epilepsi, hjerteranfald) (...)’s erklæring. Alt i alt god overensstemmelse med det vedlagte materiale om det autonome nervesystem – incl. kardiolog (...)’s erklæring.

*Konklusion: Intet til hinder for at genoptage arbejdet f.eks. vanligt undervisningsarbejde, evt. under hensyntagen til hans kroniske ryglidelse.*

Udtalelsen blev ikke sendt til A.

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt tiltrådte herefter kommunens afgørelse den 21. december 2005, men det sociale nævn ændrede begrundelsen for afgørelsen. Af det sociale nævns begrundelse fremgår blandt andet:

”Der er ved afgørelsen lagt vægt på, at det følger af bestemmelsen i dagpengelovens § 5, stk. 1, at udbetaling af dagpenge forudsætter, at den pågældende er fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom. Udbetalingen ophører den dag, den pågældende er uarbejdsdygtig uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om Deres helbredsmæssige forhold, skulle disse ikke være til hinder for, at De genoptager Deres undervisningsarbejde eventuel med hensyntagen til Deres kroniske ryglidelse. Der ses således ikke at være

grundlag for at iværksætte foranstaltninger til en nærmere klarlægning af Deres arbejdsevne.

Det forhold, at De er henvist til yderligere undersøgelser, giver ikke i sig selv grundlag for fortsat udbetaling af dagpenge.”

Ankestyrelsen afviste den 23. januar 2006 at behandle sagen, og A klagede til mig.

Den 7. september 2006 sendte jeg A’s klage til Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt blandt andet for at det sociale nævn kunne uddybe begrundelsen for afgørelsen. I oversendelsen skrev jeg blandt andet:

”Nykøbing Rørvig Kommune traf afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge ikke kunne forlænges ud over varighedsbegrænsningen (sygedagpengelovens § 22, stk. 1). Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt fandt derimod at De var arbejdsdygtig, hvorfor nævnet traf afgørelse om at udbetalingen af dagpenge ophørte i medfør af sygedagpengelovens § 5. De er i brevet af 15. maj 2006 uforstående over for nævnets vurdering. Så vidt jeg kan forstå, mener De ikke at De har modtaget en fyldestgørende begrundelse.”

Herefter skrev det sociale nævn blandt andet således til A den 28. september 2006:

”Ved denne afgørelse [af 21. december 2005; min præcisering] fandt nævnet, at De ikke kunne betegnes som fuldt uarbejdsdygtig, som dette begreb skal forstås efter dagpengelovens § 5, stk. 1.

De finder, at dette ikke er i overensstemmelse med oplysningerne i kommunens klientjournal senest af 3. december 2004, hvor De vurderes som værende fuldt uarbejdsdygtig.

Som det også fremgår af nævnets afgørelse, har nævnet anlagt et andet skøn over hvilke følger, Deres helbredsmæssige forhold medfører, i forhold til dagpengelovens kriterier for en vurdering af arbejdsdygtighed.”

A bad den 16. marts 2006 om aktindsigt i den vejledning som det sociale nævns læge-

konsulent havde ydet om lægelige spørgsmål i sagen. Efter at Ankestyrelsen den 30. november 2006 henstillede til det sociale nævn at overveje om lægekonsulentudtalelsen kunne udleveres efter principperne om meroffentlighed, gav det sociale nævn/beskæftigelsesankenævnet A aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen den 6. februar 2007.

Ankestyrelsen afviste den 26. februar 2007 at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg bad den 11. maj 2007 Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, om en udtalelse om sagen. Jeg bad beskæftigelsesankenævnet om at overveje om det sociale nævns begrundelse var tilstrækkelig.

På denne baggrund bad jeg Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, om at redegøre for hvilke krav der stilles til begrundelsen for en afgørelse der bygger på lægelige vurderinger. Herunder bad jeg beskæftigelsesankenævnet om at vurdere om at der skal redegøres nærmere for hvad de lægelige vurderinger består i, og hvad de bygger på.

Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, afgav udtalelse den 26. juni 2007. Af udtalelsen fremgår blandt andet:

”Indledningsvis skal det bemærkes, at med indførelsen af arbejdsevneometoden i den sociale sagsbehandling i 2001 blev betydningen af de lægelige oplysninger i de sociale sager væsentligt nedtonet. Dette fremgår særlig klart i forbindelse med udarbejdelse af en ressourceprofil, hvor de helbredsmæssige oplysninger har en meget tilbage trukken plads.

Det er derfor, som udgangspunkt, ikke de lægelige oplysninger i en sag, som er de væsentligste bærende elementer. De afgørende og bærende elementer består derimod i en klarlæggelse af de ressourcer, som kan medvirke til, at den enkelte kan fastholde eller vende tilbage til selvforsørgelse og dermed modvirke, at den enkelte henvises til passiv forsørgelse.

Det skal præciseres, at en lægekonsulents opgave alene er at konstatere, hvorvidt præ-

misserne i de foreliggende lægeerklæringer m.v. er stemmende med konklusionen i erklæringerne. Lægekonsulenten besidder ikke en selvstændig pligt, endstige ret, til at foretage en vurdering af de foreliggende oplysninger.

Sagens foreliggende faktiske oplysninger, derunder de helbredsmæssige oplysninger indgår i den samlede vurdering af sagen.

Ombudsmanden har specielt anmodet Beskæftigelsesankenævnet om at redegøre for hvilke krav der stilles til begrundelsen for en afgørelse der bygger på lægelige vurderinger.

Det er nævnets vurdering, at sager, hvor begrundelsen for en afgørelse hviler på lægelige oplysninger, som alle andre afgørelser, skal opfylde bestemmelserne i forvaltningslovens kap. 6. Herudover kan der, efter nævnets opfattelse, ikke stilles yderligere krav, blot derved at grundlaget for en afgørelse primært består af lægelige oplysninger. Sådanne oplysninger hverken kan, eller skal have højere status end andre oplysninger.

Endvidere beder Folketingets Ombudsmand Beskæftigelsesankenævnet om at vurdere, om der skal redegøres nærmere for hvori de lægelige vurderinger består, og hvor på de bygger.

Som ovenfor nævnt er det nævnets opfattelse, at det forhold, at en sag indeholder lægelige aspekter, ikke i sig selv kan medføre en særlig begrundelse, set i forhold til sager, der ikke har et sådant indhold.

Hvis dette var tilfældet ville intentionerne og formålet med funktionsevne- og arbejdsevnevurderingerne tilsidesættes. Det er netop formålet med disse sidstnævnte vurderinger, at klarlægge, ikke hindringer – som de lægelige vurderinger oftest lægger op til – med derimod de muligheder, som foreligger i den enkelte situation.

Til orientering kan det oplyses, at det netop var de principper, som var gældende i den tidligere revalideringslov, som blev afløst af lov om social bistand i 1976.

I den konkret foreliggende sag om ophør af sygedagpenge vil de helbredsmæssige oplysninger, i sagens natur, have en mere fremtrædende betydning, end i andre sociale sager.

Nævnets afgørelse af 21. december 2005 er følgelig begrundet med en henvisning til de foreliggende helbredsmæssige oplysninger.

I nævnets bekræftelsesskrivelse af 30. september 2005 er blandt andet anført, at det blev forudsat, at (A) var bekendt med de oplysninger, som kommunen havde lagt til grund for kommunens afgørelse og som kommunen havde fremsendt til nævnet.

Han er herudover, ved brev af 7. januar 2005, blevet gjort bekendt med de i det sociale nævn beroende akter.

Det sociale nævn begrundede sin afgørelse af 21. december 2005 med, at de foreliggende helbredsmæssige oplysninger ikke skulle være til hinder for, at (A) kunne genoptage sit undervisnings arbejde, eventuelt med hensyntagen til hans kroniske ryglidelse.

Denne begrundelse blev yderligere uddybet ved nævnets brev af 28. september 2006 til (A), tilsendt Folketingets Ombudsmand i kopi.

Nævnet finder, at de givne begrundelser er i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Ankestyrelsen har senest ved afgørelse af 26. februar 2007 afvist at behandle sagen.

Nævnet finder, at de givne begrundelser herefter må anses for at være tilstrækkelige."

### Ombudsmandens udtalelse

"Om myndigheders pligt til at begrunde afgørelser fremgår følgende af forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer:

§ 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.

...'

Af vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven fremgår blandt andet:

#### 'BEGRUNDELSENS INDHOLD

132. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

For så vidt angår afgørelser, der er truffet af en ankeinstans, vil begrundelsen efter omstændighederne kunne bestå i en henvisning til den begrundelse, der er meddelt af den myndighed, hvis afgørelse er påklaget.

#### HENVISNING TIL RETSREGLER M.V.

133. I mange tilfælde vil en simpel henvisning til den anvendte lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse eller vedlæggelse af kopi af dennes ordlyd – være tilstrækkelig til at opfylde kravet om angivelse af de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det vil normalt ikke være tilstrækkeligt at henvise til hele den pågældende lov eller en administrativ forskrift uden at præcisere, hvilke bestemmelser der mere præcist er lagt til grund.

Hvor den trufne afgørelse beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der tillige redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning, men en egentlig argumentation herfor vil i almindelighed ikke være nødvendig.

I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I begge henseender vil det i særlige tilfælde kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, hvis nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige, eller hvis den foreliggende praksis må anses for helt almindeligt kendt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der i et cirkulære eller en vejledning nærmere er redegjort for myndighedens praksis, således som det er sket i skattemyndighedernes ligningsvejledning.

#### REDEGØRELSE FOR OPLYSNINGER OM FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

134. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tilagt væsentlig betydning for afgørelsen. Vurderingen af, i hvilket omfang der i en konkret sag bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere eller samtidig med begrundelsens meddelelse har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt.

...

#### OPLYSNINGER UNDTAGET FRA AKTINDSIGT M.V.

136. Den, der er part i en sag, kan ikke ved at fremsætte begæring om begrundelse forlange at blive gjort bekendt med oplysninger m.v., som ville være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forvaltnings-

lovens § 14, hvis parten i stedet havde fremsat begæring om aktindsigt.'

De citerede passager fra vejledningen er i det væsentligste sammenfaldende med forarbejderne til forvaltningsloven, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 162 ff.

Indholdet af pligten til at begrunde afgørelser er indgående behandlet i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henvise til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retsikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 146 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 348 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 556 ff, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 232 ff.

Jeg er enig med Beskæftigelsesankævnet, Statsforvaltningen Sjælland, i at der ikke kan antages at være en særlig begrundelsespligt i sager hvori der indgår lægelige vurderinger. Jeg er ligeledes overordnet set enig i betragtningerne vedrørende arbejdsevne metoden.

Spørgsmålet er i hvilket omfang det som udslag af den almindelige begrundelsespligt kan være nødvendigt at redegøre nærmere for de lægelige vurderinger i sager som denne.

I min udtalelse optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216 ff\*, overvejede jeg om en klager havde ret til aktindsigt i Den Sociale Ankestyrelses lægekonsulents udtalelser efter forvaltningsloven eller på grundlag af god forvaltningsskik. Min konklusion var at der ikke kunne antages at eksistere en ret til aktindsigt efter forvaltningsloven i Ankestyrelsens lægekonsulents udtalelser, der kun indeholder konsulentens egne vurderinger af et foreliggende skriftligt materiale. Heller ikke reglerne om god forvaltningsskik førte til at der var aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen. Som argument herfor anførte jeg at:

'(...) det retssikkerhedsmæssigt begrundede behov for aktindsigt og parts-høring i sådanne interne fagkyndige vurderinger i et ikke uvæsentligt omfang vil være dækket ved myndighedernes efterlevelse af de gældende krav til udformningen af en fyldestgørende begrundelse for en afgørelse, idet det af begrundelsen nærmere skal fremgå, såfremt den pågældende vurdering har været af væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24.'

Det er min opfattelse at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse af 21. december 2005 som uddybende begrundet den 28. september 2006 fremstår som en konstatering af at (A) ikke opfyldte den grundlæggende betingelse for at modtage sygedagpenge. Det forhold at borgeren ikke var fuldt uarbejdsdygtig, var lovbestemmelsens betingelse for at standse udbetalingen af sygedagpenge, jf. § 5, stk. 1, i den dagældende sygedagpengelov.

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt anførte at det sociale nævn anlagde en anden lægelig vurdering af hvilke følger hans helbredsmæssige forhold medførte, og dermed af om han var fuldt uarbejdsdygtig. Det fremgår derimod ikke hvad denne anden vurdering bestod i, eller hvad den byggede på.

(A) havde således ikke mulighed for på en meningsfyldt måde at argumentere mod det sociale nævns afgørelse således som den var begrundet.

Først da (A) fik aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen af 29. oktober 2005, fik han

en forklaring på hvad den anderledes vurdering bestod i.

Det er min opfattelse at begrundelsen for Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse burde have indeholdt en redegørelse for hvad den ændrede vurdering af de lægelige forhold bestod i, og hvad vurderingen byggede på. Dette kunne være sket ved en gengivelse af indholdet af lægekonsulentudtalelsen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216 ff\*.

Det forhold at borgeren ikke var fuldt uarbejdsdygtig, må snarere betragtes som konklusionen end som begrundelsen. Begrundelsen manglede således efter min opfattelse en nærmere angivelse af hvilke oplysninger og vurderinger af oplysninger der førte det sociale nævn frem til resultatet. Jeg henviser herved til Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 82 ff\* (navnlig s. 88 f).

Efter en samlet vurdering mener jeg herefter ikke at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse af 21. december 2005 som uddybende begrundet den 28. september 2006 var tilstrækkeligt begrundet, jf. § 24, stk. 1 og 2, i forvaltningsloven. Jeg finder i den konkrete sag dette forhold beklageligt.

Jeg har ikke herved taget stilling til Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjællands bemærkninger om lægekonsulenters rolle under sagsbehandlingen."

NOTER: (\*) FOB 1979, s. 82, og FOB 1990, s. 216.



## Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 4 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 2 af disse sager blev afvist.

De resterende 2 sager blev realitetsbehandlet. De 2 sager handlede om afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 19, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### *Personalestyrelsen*

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



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 18 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 15 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet. De 3 sager handlede om afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 3-1: Ingen undersøgelse af sag om de danske styrker i Afghanistan. Ombudsmandens politiske neutralitet*

## Forsvarets Personeltjeneste

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



### 3-1. Ingen undersøgelse af sag om de danske styrker i Afghanistan Ombudsmandens politiske neutralitet

Forvaltningsret 1124.1 – 1124.9 – 1.4.

*To journalister bad Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Statsministeriet om indsigt i oplysninger om de danske specialstyrker i Afghanistan til brug for udarbejdelsen af filmen "Den hemmelig Krig". Journalisterne klagede til ombudsmanden over omfanget af den meddelte indsigt.*

*Efter offentliggørelsen af filmen viste et stort antal medlemmer af Folketinget betydelig interesse i at få yderligere indsigt i oplysninger om de danske specialstyrker i Afghanistan. Medlemmerne søgte at få indsigt ved at stille spørgsmål til ministre og gennem medlemmernes deltagelse i Folketingets Forsvarsudvalg, i Folketingets Udenrigs-politiske Nævn og i Folketingets Præsidium.*

*Ombudsmanden vurderede herefter at Folketingets behandling af sagen havde antaget en så omfattende og særlig karakter at hensynene til ombudsmandens politiske neutralitet forelå med en sådan styrke at ombudsmanden burde undlade at foretage sig mere i sagen.*

*(J.nr. 2006-1113-409, j.nr. 2006-1114-401, j.nr. 2006-1744-401 og j.nr. 2006-2625-401).*

To journalister klagede til mig over Forsvarsministeriets, Forsvarskommandoen og Statsministeriets (delvise) afslag på aktindsigt, herunder de foretagne ekstraheringer i de udleverede dokumenter. Journalisterne klagede også over at visse dokumenter var bortkommet, over myndighedernes sagsbehandlingstid og over at Forsvarsministeriet skulle have truffet beslutning om at ansatte i forsvaret ikke måtte tale med journalisterne.

Journalisterne skrev at de var i gang med at undersøge om danske specialstyrker udsendt til Afghanistan i 2002 skulle have været involveret i brud på Genèvekonventionen. Journalisterne oplyste også at de oplysninger som de efterspurgte hos myndighederne, skulle indgå i en dokumentarfilm på DR.

Jeg indledte en undersøgelse af klagerne på sædvanlig vis ved at anmode myndighederne om udtalelser i anledning af klagerne og derefter om journalisterne eventuelle bemærkninger til myndighedernes udtalelser. En del af udtalelserne indeholdt klassificerede oplysninger som jeg derfor ikke kunne

sende til journalisterne. Efter aftale med mig opbevarede akterne fortsat hos myndighederne.

Inden jeg havde modtaget de sidste udtalelser fra myndighederne, blev journalisterne film "Den hemmelig Krig" offentliggjort.

Denne film afstedkom en betydelig aktivitet hos et stort antal medlemmer af Folketinget som tilsvarende viste interesse for yderligere indsigt i sagen.

I brev af 13. februar 2007 meddelte jeg de to journalister at jeg havde besluttet at standse min undersøgelse af sagen. Jeg begrundede min beslutning således:

"...

Gennem Deres klager ønsker De yderligere indsigt i oplysninger der kan belyse forhold vedrørende de danske styrker i Afghanistan, herunder bl.a. hvilke oplysninger regeringen var i besiddelse af, og hvornår. Også filmen 'Den hemmelig Krig', som De har tilrettelagt, rejser spørgsmål herom.

Siden offentliggørelsen af filmen har Folketingets Præsidium, Folketingets Forsvarsudvalg, Folketingets Udenrigspolitiske

Nævn og medlemmer af Folketinget vist betydelig interesse for denne sag. Deres interesse i at få yderligere indsigt i sagen om de danske styrker i Afghanistan deles således af et betydeligt antal medlemmer af Folketinget.

Der har bl.a. på nuværende tidspunkt været stillet og besvaret flere end 150 § 20-spørgsmål til henholdsvis statsministeren, forsvarsministeren og udenrigsministeren, og der er indleveret en lang række yderligere spørgsmål.

Sagen er blevet drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn, og forsvarsministeren har efter offentliggørelsen af filmen forelagt yderligere fortrolige oplysninger for nævnet.

Folketingets Præsidium blev af oppositionen (S, SF, R og EL) opfordret til at foranledige at Folketingets Lovsekretariat i samarbejde med uafhængige jurister skulle gennemgå forsvarsministerens redegørelse af 13. december 2006 bl.a. med henblik på at analysere forholdet mellem regeringens løfter og oplysninger til Folketinget.

...

I begrundelsen for afslaget fra præsidiumet hedder det bl.a. at Folketingets Lovsekretariat ikke kan medvirke til en sådan undersøgelse, men at præsidiumet er bekendt med at sagen, og den omtalte redegørelse har været drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn, og at præsidiumet umiddelbart finder det er mest naturligt at yderligere oplysninger søges indhentet i dette regi. Endelig oplyses det at folketingsgrupperne kan vælge at bruge deres gruppestøttemidler på en undersøgelse af sagen.

Der har desuden været afholdt et åbent samråd i Folketingets Forsvarsudvalg den 1. februar 2007 hvor statsministeren, forsvarsministeren og udenrigsministeren svarede på mundtlige spørgsmål og fem skriftlige spørgsmål. Jeg har fået oplyst at samrådet alene havde orienterede karakter.

De spørgsmål som filmen rejser, og som De ønsker besvaret ved yderligere indsigt, søges således i vidt omfang belyst af et stort

antal medlemmer af Folketinget gennem spørgsmål til ministre og gennem medlemmers deltagelse i Folketingets Forsvarsudvalg, i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn og i Folketingets Præsidium.

Folketinget har tillige mulighed for at beslutte at der skal gennemføres en nærmere undersøgelse af en sag af alment vigtig betydning. Efter § 1, stk. 1, i loven om undersøgelseskommissioner (lov nr. 357 af 2. juni 1999) kan Folketinget således vedtage en beslutning om at en undersøgelseskommission skal nedsættes, jf. også § 55 ff i Folketingets Forretningsorden. I modsætning til hvad der gælder for en ombudsmandsundersøgelse, kan en undersøgelseskommission undersøge en sag på grundlag af vidneforklaringer; en sådan undersøgelse vil således give bedre mulighed for at belyse sagen. Det samme vil være tilfældet hvis De udnytter Deres mulighed for at indbringe sagen for de almindelige domstole.

Klager som opfylder ombudsmandslovens grundlæggende betingelser for indgivelse af klage, bliver normalt behandlet af ombudsmanden. Dette gælder naturligvis også for mediernes klager over afslag på aktindsigt.

I ganske særlige tilfælde kan hensynet til den almindelige tillid til ombudsmandens politiske neutralitet – der er en nødvendig forudsætning for ombudsmandens mulighed for at udføre sin opgave med at kontrollere forvaltningen, jf. ombudsmandslovens § 1 og § 7 (lov nr. 473 af 12. juni 1996) – føre til at ombudsmanden unnlader at undersøge en sag. I en afvejning over for blandt andet sagens karakter samt andre muligheder for i givet fald at få sagen undersøgt og oplyst vil ombudsmanden således efter omstændighederne kunne inddrage hensynet til at embedet ikke placeres som led i en aktuel politisk konflikt. Jeg henviser herved til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser, samt til Alf

Ross og Ole Espersen, Dansk Statsforfatningsret II (1980) s. 799.

I ombudsmandens hidtidige praksis har hensynet til ombudsmandens politiske neutralitet sjældent været så tungtvejende at det – set i forhold til de hensyn som talte for en ombudsmandsundersøgelse – har kunnet begrunde at ombudsmanden undlod at undersøge sagen.

Med hensyn til den foreliggende sag er det imidlertid min opfattelse at Folketingets behandling af sagen har antaget en så omfat-

tende og særlig karakter at hensynene til ombudsmandens politiske neutralitet foreligger med en sådan styrke at jeg bør undlade at foretage mig mere i sagen.

På denne baggrund har jeg besluttet at jeg ikke foretager mig yderligere vedrørende Deres klager, hvilket jeg i forhold til Dem og Deres forventning om min undersøgelse af sagen beklager. Deres originalbilag returneres (brev af 24. marts 2006 fra Forsvarsministeriet til Dem).

...”





# Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 938 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 566 af disse sager blev afvist.

De resterende 372 sager blev realitetsbehandlet. 171 sager handlede om afgørelser, 48 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 37 sager handlede om generelle spørgsmål, 40 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 76 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 124 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	1	0	0
Generelle spørgsmål	5	0	0	0
Sagsbehandling	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	5	4	0	0
<i>I alt</i>	<i>20</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

## Adoptionsnævnet

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

## Arresthuse

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	3	0	0	3
Sagsbehandling	2	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	31	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>36</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

1 sag fra arresthusenes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-3: *Vejledning om retten til at have en bisidder med ved en tjenstlig samtale*

## Civilstyrelsen

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

## Datatilsynet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	3	3	0	0
<i>I alt</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra Datatilsynets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-4: Datatilsynets beslutning om ikke at indlede en generel tilsyns-sag*

## Direktoratet for Kriminalforsorgen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	80	5	0	1
Generelle spørgsmål	3	0	0	0
Sagsbehandling	28	23	0	3
Sagsbehandlingstid	57	45	0	3
<i>I alt</i>	<i>168</i>	<i>73</i>	<i>0</i>	<i>7</i>

2 sager fra Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-1: Afslag på ansættelse af socialrådgiver som pædagogisk assistent. Retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede. Begrundelse*

*Sag nr. 4-2: Afslag på prøveløsladelse ikke forelagt domstolene "uden unødigt ophold"*

## Erstatningsnævnet

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

## Familiestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	22	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandling	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	4	4	0	
<i>I alt</i>	28	4	0	0

1 sag fra Familiestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-6: Bortfald af børnebidrag. Børnepension. Berettiget forventning. Modstridende vejledning. Tilbagekaldelse. Partstvist. Ændring med tilbagevirkende kraft*

## Politidirektører

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	20	2	4	9
Sagsbehandling	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
<i>I alt</i>	25	2	4	9

## Retslægerådet

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

## Rigsadvokaten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	13	1	0	0
Sagsbehandling	2	1	0	0
Sagsbehandlingstid	2	1	0	0
<i>I alt</i>	17	3	0	0

1 sag fra Rigsadvokatens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-5: Videregivelse af personoplysninger fra statsadvokat til politimester. Bedømmelsesgrundlag

### Rigspolitichefen

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

### Statsadvokater

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	23	1	0	0
Sagsbehandling	2	0	0	0
<i>I alt</i>	25	1	0	0

### Statsfængsler

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	4	0	1	2
Sagsbehandling	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	16	0	0	0
<i>I alt</i>	22	2	1	2

#### 4-1. Afslag på ansættelse af socialrådgiver som pædagogisk assistent

##### Retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede. Begrundelse

Ansættelses- og arbejdsret 2.2 – 7.1. – Forvaltningsret 114.3 – 123.2 – 2.2.

*En socialrådgiver blev efter en ansættelsessamtale indstillet til en stilling som pædagogisk assistent ved en af kriminalforsorgens pensioner, men fik afslag på ansættelse. Direktoratet for Kriminalforsorgen undlod at vurdere om den pågældende ansøger var den bedst kvalificerede fordi ansøgeren som socialrådgiver faldt uden for stillingsopslagets målgruppe.*

*Ombudsmanden kritiserede at direktoratet undlod dette, fordi man herved afskar den afvejning som retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede forudsætter.*

*Ombudsmanden udtalte desuden at begrundelsen for afslaget var mangelfuld og misvisende. Dette var kritisabelt, navnlig fordi den pågældende ansøger havde været til samtale og var blevet indstillet til stillingen. Endvidere kritiserede ombudsmanden at formuleringen af stillingsopslaget var misvisende.*

*(J.nr. 2006-1149-810).*

Direktoratet for Kriminalforsorgen opslug den 30. august 2005 3 stillinger som pædagogisk assistent ved pensionen X. Som ønsket uddannelse blev anført socialrådgiver eller tilsvarende kvalifikationer. Løn blev oplyst som "ny løn".

Den 31. august 2005 bad Kriminalforsorgsforeningen direktoratet om at den ønskede uddannelse i opslaget blev ændret til f.eks. seminarieuddannet pædagog eller lignende. Anmodningen var begrundet med at foreningen fandt det opslåede uddannelsesønske stærkt misvisende.

Opslaget blev herefter den 2. september 2005 rettet således at den ønskede uddannelse blev "Socialpædagog eller tilsvarende uddannelse. Ansøger med kvalifikationer som socialrådgiver eller tilsvarende, vil evt. komme i betragtning".

Der indkom 48 ansøgninger, heraf en fra socialrådgiver A der var ansat i Kriminalforsorgen i Frihed, afdelingen i Y. Hun blev indkaldt til samtale den 27. september 2005, og den 4. oktober 2005 sendte pensionen sin indstilling til direktoratet. Det fremgik heraf at der havde været 12 ansøgere til samtale. A

blev indstillet til en af stillingerne med følgende begrundelse:

"(A) har et solidt erfaringsgrundlag indenfor det pædagogiske felt, har arbejdet som pædagogmedhjælper (socialpsykiatrisk medarbejder), misbrugsbehandlinger, revalidering og ikke mindst er (A) meget interesseret i vores nye familiehus og har fulgt metodeudviklingen indenfor børne- og familieområdet.

Specielt (A)'s erfaring omkring misbrugsbehandling vil vi kunne profitere af på (X) idet vi ikke har medarbejdere med denne kompetence."

De to andre indstillede var en socialrådgiver og en fængselsfunktionær.

Den 14. oktober 2005 skrev Dansk Socialrådgiverforening til direktoratet og bad om et møde. Foreningen var blevet bekendt med at en indstillet socialrådgiver ikke var godkendt af direktoratet som havde bedt pensionen om at sende en ny indstilling. Foreningen mente at der var tale om en diskriminerende ansættelsesprocedure, og bad om at besættelsen af samtlige opslåede pædagog-

assistentstillinger ved pensionerne blev standset.

I brev af 16. oktober 2005 skrev A til foreningen at hun den 30. september 2005 var blevet ringet op af forstanderen for pensionen X der orienterede om at det var besluttet at indstille A til en af stillingerne. Den 14. oktober 2005 havde hun modtaget en besked fra forstanderen om at der var problemer med ansættelsen da indstillingen ikke var blevet godkendt. Forstanderen var blevet bedt om at indstille en anden ansøger. Forstanderen havde oplyst at problemet var at A var socialrådgiver, og forstanderen var rystet over at hun ikke måtte indstille den bedst kvalificerede til stillingen.

Direktoratet skrev den 17. oktober 2005 bl.a. følgende til foreningen:

"I den anledning kan direktoratet oplyse, at man i en årrække har haft et fælles ønske med pensionerne om at få afviklet den hidtidige praksis med betalt sovevagt. En sådan afvikling har imidlertid trukket ud som følge af de budgetmæssige problemer, som en ændret tilrettelæggelse af nattjenesten ville medføre.

I sommeren 2005 besluttede direktoratet imidlertid at afskaffe den betalte sovevagt, som herefter skal erstattes af almindelig nattjeneste. Denne ordning skal med virkning fra efteråret 2005 indføres over en flerårig periode, således at alle pensioner anvender reglerne for nattjeneste fra den 1. januar 2007.

Det er en forudsætning for den omhandlede ordning, at de yderligere 3 årsværk, som tilføres hver pension ved overgangen fra betalt sovevagt, er pædagogiske assistenter. Det er endvidere en forudsætning, at eventuelle overtallige årsværk på pensionerne skulle placeres i de nye stillinger. De 2 første pensioner, der i efteråret 2005 overgår til den nye ordning, er pensionerne (Z) og (X).

På pension (Z) er der i de 3 stillinger blevet ansat 2 pædagogiske assistenter samt en overtallig forsorgsassistent.

De 3 stillinger på pension (X) blev opslået ved stillingsavis (34/05) af 30. august 2005. Det fremgår af opslaget, at stillingerne, der opslås, er stillinger som pædagogisk assistent. Ved en fejl var der under 'Ønsket uddannelse:' angivet: 'Socialrådgiver eller tilsvarende kvalifikationer'.

Ved en rettelse (34/05a) til dette stillingsopslag, der blev bragt efterfølgende med en tilsvarende senere udløbsdato var der under 'Ønsket uddannelse' anført: 'Socialpædagog eller tilsvarende uddannelse. Ansøger med kvalifikationer som socialrådgiver eller tilsvarende kan evt. komme i betragtning'. Baggrunden for den valgte formulering af 2. punktum var, at direktoratet over for pensionsforstanderen havde tilkendegivet, at en socialrådgiver fra Statsfængslet ved (...), som gjorde midlertidig tjeneste som overtallig, ville kunne placeres på pensionen.

Direktoratet modtog i første omgang en indstilling fra pensionsforstanderen om ansættelse af 2 socialrådgivere, heraf den nævnte overtallige socialrådgiver, samt 1 pædagogisk assistent.

Direktoratet rettede derpå henvendelse til pensionen. Man meddelte, at de 3 stillinger, der var tilført pensionen principielt var stillinger som pædagogisk assistent. Direktoratet bad derfor om en fornyet indstilling, således at de 3 stillinger ville kunne besættes med 2 pædagoger samt den nævnte overtallige socialrådgiver.

Direktoratet skal i den anledning meddele:

Det er ansættelsesmyndigheden, der træffer bestemmelse om, hvilken type stilling man ønsker til varetagelse af et givet arbejdsindhold. Direktoratet har som ansættelsesmyndighed truffet beslutning om, at de nævnte 3 stillinger til hver af pensionerne skal være pædagoger. Dette har da også fremgået af begge de omhandlede opslag, ligesom alle pensionsforstandere er bekendt hermed. At man i den konkrete sammenhæng har besluttet, at placere en overtallig socialrådgiver på pension (X) ændrer ikke

ved direktoratets principielle beslutning om personalesammensætningen.

Direktoratet må på den givne baggrund stille sig uforstående over for foreningens opfattelse.

Direktoratet agter derfor ikke at standse besættelsen af stillingerne på pension (X) samt de stillinger som pædagogisk assistent, som er opslået i Kriminalforsorgens interne stillingsavis den 11. oktober 2005 med placering på pensionerne (...) og (...) fra den 1. januar 2006.

Direktoratet vil naturligvis gerne deltage i et møde om sagen, hvis foreningen fastholder et ønske herom."

Ved brev af 18. oktober 2005 blev de to andre indstillede ansat. Den overtallige socialrådgiver og fængselsfunktionæren blev ansat som henholdsvis forsorgsassistent og pædagogisk assistent. Sidstnævnte stilling blev aflønnet lavere end stillingen som forsorgsassistent.

Den 26. oktober 2005 skrev foreningen til direktoratet bl.a. at forvaltningsloven ikke var overholdt da A ikke havde fået en skriftlig begrundelse samtidig med afslaget, og da hun ikke havde fået en konkret begrundelse for afslaget.

Den 26. oktober 2005 sendte pensionen en ny indstilling til direktoratet. Den indstillede var fængselsfunktionær og uddannet pædagog.

I brev af 27. oktober 2005 til foreningen skrev direktoratet bl.a. følgende:

"Direktoratet skal med hensyn til stillingsopslagernes udformning m.v. henvise til sit tidligere brev af 17. oktober 2005, hvoraf det blandt andet fremgår, at det i de 2 opslag, hvor stillingerne på Pension (X) har været bragt, utvetydigt fremgår, at der søges om personale til besættelse af stillinger som pædagogisk assistent. Det fremgår også, at alle pensionsforstandere har været orienteret herom. Når en pension, herunder en pensionsforstander, afgiver indstilling til direktoratet om stillingsbesættelse, er dette alene at betragte som en vejledende udtalelse til brug

for ansættelsesmyndighedens overvejelser. Når direktoratet som ansættelsesmyndighed har opslået en stilling som pædagogisk assistent har man en forventning om, at indstillingen vedrører den relevante personalegruppe og ikke en anden gruppe. Dette er baggrunden for, at man har bedt pensionen om en ny indstilling i sagen.

...

Da besættelsen af stillingerne ikke er afsluttet, har direktoratet ikke sendt afslag til de ansøgere, der ikke måtte komme i betragtning. Da der således ikke er givet afslag til (A), har det således heller ikke været aktuelt at sende hende en begrundelse."

Foreningen skrev i brev af 2. november 2005 til direktoratet at direktoratet ikke havde konkretiseret hvorfor det ikke ville godkende pensionens indstilling.

Direktoratet svarede i brev af 7. november 2005 at baggrunden for ønsket om en fornyet indstilling fra pensionen var at stillingen skulle besættes med en pædagogisk assistent og ikke en socialrådgiver. Direktoratet var ansættelsesmyndighed, og direktoratet havde endnu ikke meddelt A en afgørelse.

Den 11. november 2005 meddelte direktoratet A afslag på ansættelse i stillingen. Man havde foretaget en konkret samlet vurdering og herefter udpeget den ansøger som direktoratet skønnede bedst egnet. Stillingen var opslået som en pædagogisk assistentstilling, og derfor skulle den besættes med en sådan, og ikke med en socialrådgiver.

Direktoratet ansatte samtidig den sidst indstillede fængselsfunktionær som pædagogisk assistent.

Ligeledes den 11. november 2005 fastholdt foreningen i et brev til direktoratet sine indsigelser. Foreningen var uforstående over for at direktoratet ikke anså socialrådgivere for kvalificerede til ansættelse i stillinger som pædagogisk assistent. Direktoratet havde efter foreningens opfattelse ikke foretaget en konkret vurdering af A's kvalifikationer. Foreningen bad om et møde.

I brev af 18. november 2005 indkaldte direktoratet foreningen til et møde den 25. november 2005. Der er ikke i sagen noget referat af dette møde.

Den 5. december 2005 skrev foreningen til direktoratet at den begrundelse for afslaget som direktoratet havde givet A, ikke opfyldte forvaltningslovens krav. Foreningen bad om at direktoratet gav en konkret og individuel begrundelse for afslaget. Foreningen bad desuden om oplysning om hvorfor en socialrådgiver ikke kunne ansættes i en stilling som pædagogisk assistent.

I brev af 17. januar 2006 skrev direktoratet til foreningen at begrundelsen var behørig idet det var angivet dels at der var foretaget en samlet vurdering, og dels at det afgørende moment for afslaget var at pågældende ikke vurderedes at kunne opfylde de kvalifikationer som var nødvendige til den pågældende stilling. Man ønskede at besætte stillingerne med pædagogiske assistenter. I særlige tilfælde af overtallige socialrådgivere havde man dog indvilliget i at stillingerne kunne besættes med sådanne socialrådgivere.

I brev af 7. marts 2006 klagede foreningen til Justitsministeriet over at begrundelsen for afslaget ikke var fyldestgørende. Foreningen forstod ikke at en overtallig socialrådgiver kunne ansættes når afslaget til A blev begrundet med at stillingen ikke skulle besættes med en socialrådgiver. Det kunne ikke være rigtigt at A ikke var kvalificeret.

Justitsministeriet sendte klagen til direktoratet da der ikke er klageadgang til ministeriet over direktoratets afgørelser. Direktoratet skrev den 16. marts 2006 til foreningen at man fastholdt at begrundelsen opfyldte forvaltningslovens krav. Baggrunden for beslutningen om at opslå stillingerne som pædagogiske assistenter var de særlige kvalifikationer som den pædagogiske uddannelse indeholder. Der var helt konkret foretaget en vurdering af de enkelte ansøgere. Der var ikke nogen mere generel beslutning om at

socialrådgivere ikke længere ville kunne få ansættelse på kriminalforsorgens pensioner.

Herefter klagede foreningen på vegne af A til mig over at begrundelsen ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens krav om en konkret, individuel, korrekt og konsistent begrundelse. Den mangelfulde begrundelse gjorde det umuligt at tage stilling til om der var tale om brud på retsgrundsaetningen om ansættelse af den bedst kvalificerede. Foreningen undrede sig over direktoratets henvisning til socialrådgiveres manglende pædagogiske uddannelse. Socialrådgivere var hidtil blevet anset for kvalificerede. I uddannelsen til socialrådgiver indgik også pædagogik idet der i stort omfang indgik teori og metode med henblik på klientkontakt.

Jeg bad direktoratet om en udtalelse og om at oplyse med hvilken vægt det var indgået i afgørelsen om at besætte en af stillingerne med en socialrådgiver at denne var overtallig. Endvidere bad jeg direktoratet oplyse om det mente at begrundelsen for afslaget opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, henset til at A havde været til samtale og var blevet indstillet til stillingen, og til at man ansatte en socialrådgiver i en af stillingerne.

I sin udtalelse af 15. juni 2006 anførte direktoratet bl.a. følgende:

”Den 7. juli 2005 indgik direktoratet aftale med Kriminalforsorgsforeningen om afskaffelse af betalte sovevagter på Kriminalforsorgens pensioner. Det blev herved aftalt, at der skulle ske en afskaffelse over en periode indtil den 1. januar 2008, og at hver enkelt pension ved overgang til almindelig nattjeneste skulle tilføres 3 årsværk bestående af pædagogiske assistenter eller indtil den 1. januar 2006 af eventuelle overtallige medarbejdere i pensionssektoren i øvrigt.

Vedrørende beslutningen om, at det nye personale ved pensionerne skulle ansættes som pædagogiske assistenter henvises til direktoratets breve af 17. oktober 2005, 27. oktober 2005 samt breve af 17. januar 2006 og



16. marts 2006. Det tilføjes, at man ved afskaffelsen af sovevagterne alene har haft for øje at få inddækket nattjenesten på pensionerne. Det har ikke været hensigten tillige at skabe grundlag for en større behandlingsindsats eller lignende.

Ved aftalens indgåelse var aftaleparterne opmærksomme på, at der på pensionerne var enkelte overtallige medarbejdere. Man besluttede derfor, af hensyn til budgetmæssig tilpasning til normativerne, at disse medarbejdere ville kunne placeres i de nyoprettede stillinger uanset faglig baggrund.

Direktoratet kan mere generelt oplyse, at udgangspunktet ved ansættelse af basispersonale ved pensionerne er, at ledige stillinger ved Kriminalforsorgens pensioner besættes med pædagogiske assistenter (socialpædagoger eller tilsvarende uddannelser). Ved udvælgelsen heraf lægges vægt på en konkret vurdering af den enkeltes personlige og faglige kvalifikationer, og om pågældende opfylder de kvalifikationer, som er nødvendige for at bestride den konkrete stilling. Det skal hertil oplyses, at der er en fast praksis for, at fængselsfunktionærer bestrider de faglige kvalifikationer for at fungere som pædagogisk assistent. Udgangspunktet er tillige, at man besætter ledige socialrådgiverstillinger ved pensionerne med socialrådgivere. Såfremt en pension nærmere kan henvise til et særligt behov herfor, vil direktoratet efter konkret vurdering kunne træffe beslutning om, at besætte en ledigbleven pædagogstilling med en anden stillingskategori. Direktoratet kan oplyse, at der for tiden er 29 socialrådgivere ansat ved Kriminalforsorgens 8 pensioner.

For så vidt angår det af Dansk Socialrådgiverforening oplyste – vedrørende begrundelsen for direktoratets afgørelser i ansættelsessagerne samt direktoratets vurdering af ansøgernes kvalifikationer – skal direktoratet i det hele henvise til de konkrete ansættelsessager samt til korrespondancen med Dansk Socialrådgiverforening som ført i vedlagte akter fra j.nr. (...).

For så vidt angår ombudsmandens konkrete spørgsmål vedrørende ansættelsen af en socialrådgiver ved Pensionen (X), skal direktoratet oplyse, at direktoratet ved vurderingen af ansættelsen af pågældende lagde vægt på dennes ansøgning, bedømmelsen af pågældende på daværende tidspunkt var udlånt fra Statsfængslet ved (...) og gjorde tjeneste uden for normativ ved Pensionen (X). Man anså herefter, at vedkommende medarbejder faldt inden for aftalens formulering om overtallige medarbejdere.

For så vidt angår ombudsmandens konkrete spørgsmål vedrørende direktoratets begrundelse til socialrådgiver (A), skal direktoratet oplyse, at direktoratet ved en fejl opslog de 3 stillinger som pædagogiske assistenter ved Pensionen (X) med ønsket uddannelse som socialrådgiver. Direktoratet foretog efterfølgende en korrektion heraf og præciserede, at primært personer med socialpædagogisk uddannelse eller tilsvarende ville kunne komme i betragtning til arbejdet, jf. herved nærmere direktoratets brev af 17. oktober 2005.

Ved vurderingen af de bedst kvalificerede medarbejdere til stillingerne ved Pension (X) foretog direktoratet en konkret vurdering af de medarbejdere, som vurderedes at være i besiddelse af de ønskede kvalifikationer, som faldt indenfor stillingsopslaget målgruppe. For så vidt angår direktoratets opfyldelse af forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse, skal direktoratet i øvrigt henvise til korrespondancen med Dansk Socialrådgiverforening som ført i vedlagte akter fra j.nr. (...)."

Foreningen kommenterede udtalelsen i brev af 30. juni 2006. Foreningen skrev bl.a. at den først blev orienteret om direktoratets aftale af 7. juli 2005 med Kriminalforsorgsforeningen den 11. april 2006 efter at have bedt om aktindsigt. Uanset om Dansk Socialrådgiverforening havde haft kendskab til aftalen, ville foreningen ikke have kunnet læse at direktoratet fremover udelukkede ansættelse af

socialrådgivere i stillinger som pædagogisk assistent. Socialrådgivere havde hidtil søgt og fået ansættelse ved pensionerne og havde varetaget samme arbejde som øvrige døgnmedarbejdere. Direktoratet var ikke berettiget til at udelukke socialrådgivere fra at få ansættelse som pædagogisk assistent. Direktoratet havde ikke ved besættelsen af stillingerne foretaget en konkret vurdering af ansøgere med socialrådgiveruddannelse da direktoratet på forhånd havde udelukket disse fra målgruppen.

I brev af 15. september 2006 udtalte direktoratet supplerende bl.a. følgende:

”Når Kriminalforsorgen ved sine 8 pensioner har behov for medarbejdere med de kvalifikationer, der besiddes af socialrådgivere vil der i stillingsopslaget blive annonceret efter en socialrådgiver eller en person med tilsvarende kvalifikationer. Såfremt der ved et konkret stillingsopslag bliver annonceret efter en pædagogisk assistent eller en medarbejder med tilsvarende kvalifikationer, vil dette som udgangspunkt være udtryk for, at der ved den konkrete pension er behov for de særlige kvalifikationer, der bestrides som pædagogisk assistent og ikke som socialrådgiver. Direktoratet har ikke planer om fremtidigt alene at besætte pensionsstillingerne som pædagogiske assistenter.”

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Afslaget på ansættelse

Det er fast antaget at offentlige myndigheder ved besættelse af stillinger skal ansætte de personer som anses for bedst kvalificerede.

Den 7. juli 2005 indgik Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgsforeningen en aftale om nattjeneste på pensionerne. Det blev aftalt at ordningen med betalt sovevagt blev afskaffet og erstattet af almindelig nattjeneste bl.a. på pensionen (X) med virkning fra den 1. oktober 2005. Det var en forudsætning at årsværksbehovet ved overgang til nattjeneste

udgjorde 3 årsværk (pædagogiske assistenter) pr. pension. Samtidig var det en forudsætning at overtallige medarbejdere i pensionssektoren pr. aftalens dato blev placeret i de herved ledige stillinger senest pr. 1. januar 2006.

Jeg bemærker i den forbindelse at ombudsmanden normalt ikke tager stilling til indholdet af aftaler indgået mellem en offentlig myndighed og en faglig organisation. Det skyldes at der er tale om i princippet ligestillede parter hvoraf kun den offentlige myndighed er omfattet af ombudsmandens kompetence.

Som følge af aftalen blev en overtallig socialrådgiver ansat (som forsorgsassistent) i den ene af de opslåede stillinger. Jeg har ikke forstået Socialrådgiverforeningens klage til mig som en klage over denne ansættelse.

De to fængselsfunktionærer der blev ansat som pædagogiske assistenter, blev aflønnet efter aftalen om nyt lønsystem for tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte i Kriminalforsorgen under Kriminalforsorgsforeningens område af 24. juni 2003. Det fremgår af denne aftales § 4 at stillinger som pædagogisk assistent blev henført til løngruppe 1, mens stillinger som forsorgsassistent blev henført til løngruppe 2.

Den socialrådgiver der blev ansat som forsorgsassistent, var omfattet af organisationsaftale af 20. marts 2003 for socialrådgivere i staten mellem Finansministeriet og Dansk Socialrådgiverforening. Det fremgår af denne aftales § 2, stk. 12, at overenskomstansatte socialrådgivere i Kriminalforsorgen aflønnes med samme lønforløb som tjenestemandsansatte socialrådgivere i Kriminalforsorgen. Dette lønforløb er fastlagt i aftale af 20. marts 2003 mellem Finansministeriet og Dansk Socialrådgiverforening om nyt lønsystem for tjenestemænd/tjenestemandslignende ansatte socialrådgivere i staten. Det fremgår af § 4, stk. 1, i denne aftale at basisløn

for socialrådgivere i basisstillinger pr. 1. april 2003 er en del højere end lønnen til de omtalte pædagogiske assistenter. Lønnen svarede således til den ovenfor omtalte løn som forsorgsassistent i løngruppe 2.

Jeg går ud fra at en socialrådgiver der bliver ansat i en stilling som pædagogisk assistent, skal aflønnes i overensstemmelse med organisationsaftalen mellem Finansministeriet og Dansk Socialrådgiverforening.

Jeg lægger derfor til grund at udgiften ved at ansætte en socialrådgiver i en stilling som pædagogisk assistent ville overstige det niveau som var forudsat ved indgåelsen af aftalen om tilførsel af 3 årsværk.

Da (A) blev indstillet til stillingen, må jeg antage at hun var fagligt kvalificeret til denne.

Jeg har tidligere i en anden sag udtalt at retsgrundsætningen om at der skal ske ansættelse af den sagligt bedst kvalificerede, ikke kan tilsidesættes ved aftale, herunder ikke ved overenskomst med en faglig organisation. Jeg henviser til sagen i Folkeetingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 78\*. Sagen er desuden omtalt i Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 70 og 72, samt Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 209.

Jeg forstår direktoratets udtalelse til mig om at man foretog en konkret vurdering af de ansøgere som faldt inden for stillingsopslagens målgruppe, således at (A) som socialrådgiver faldt uden for målgruppen. Jeg må derfor lægge til grund at direktoratet ikke foretog en vurdering af om (A) var den bedst kvalificerede. Det er nærliggende at antage at det skyldes at direktoratet ved besættelsen af stillingerne lagde vægt på at udgiften skulle svare til det forudsatte lønniveau for stillingerne, dvs. løngruppe 1, og at direktoratet ikke ønskede at handle i strid med socialrådgiveraftalen. Herved afskar direktoratet den afvejning som retsgrundsætningen om

ansættelse af den bedst kvalificerede forudsætter. Dette anser jeg for beklageligt. Jeg har gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

## 2. Begrundelse

Et afslag på ansættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf finder forvaltningslovens regler om bl.a. begrundelse anvendelse i sådanne sager.

Forvaltningslovens § 24 har denne ordlyd:

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

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

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

En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal efter § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Begrundelsens omfang afhænger bl.a. af hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling, og af sagens karakter i øvrigt.

Ved ansættelser vil det i forbindelse med afslag normalt være tilstrækkeligt at angive at en mere kvalificeret ansøger er blevet ansat. Hvis der ved afgørelsen er lagt vægt på bestemte kvalifikationer hos den der blev ansat, bør dette efter om-

stændighederne anføres. I forhold til ansøgere med hvem der har været gennemført ansættelsessamtaler eller foretaget mere omfattende undersøgelser og bedømmelser af deres kvalifikationer, bør der formentlig gives en mere uddybende begrundelse for afslaget. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 455.

I afslaget anførte direktoratet at man havde foretaget en konkret samlet vurdering og herefter udpeget den ansøger som direktoratet skønnede bedst egnet. Stillingen var opslået som en pædagogisk assistentstilling, og derfor skulle den besættes med en sådan, og ikke med en socialrådgiver.

Efterfølgende anførte direktoratet at den afgørende moment for afslaget var at den pågældende ikke vurderedes at kunne opfylde de kvalifikationer som var nødvendige. Man ønskede at besætte stillingerne med pædagogiske assistenter eller eventuelt overtallige socialrådgivere. Baggrunden for at opslå stillingerne som pædagogiske assistenter var de særlige kvalifikationer som den pædagogiske uddannelse indeholder.

I udtalelsen til mig anførte direktoratet at der var foretaget en konkret vurdering af de medarbejdere som vurderedes at være i besiddelse af de ønskede kvalifikationer som faldt inden for stillingsopslagets målgruppe.

Direktoratet gav ingen forklaring på hvorfor en socialrådgiver ikke kunne ansættes som pædagogisk assistent. Som an-

ført er det nærliggende at antage at afslaget skyldtes den omstændighed at en socialrådgiver ikke ville kunne aflønnes med den løn der var forudsat for stillingerne som pædagogisk assistent, uden at dette var i strid med socialrådgiveraftalen. Hvis dette var årsagen til afslaget, burde det have fremgået af begrundelsen. Under alle omstændigheder var begrundelsen mangelfuld fordi det ikke fremgik hvorfor direktoratet ikke ville ansætte en socialrådgiver som pædagogisk assistent. I stedet henvistes til manglende kvalifikationer. Begrundelsen var således mangelfuld og misvisende. Dette anser jeg for kritisabelt navnlig fordi den pågældende ansøger havde været til samtale og var blevet indstillet til stillingen. Jeg har gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

### 3. Opslaget

I stillingsopslaget stod der bl.a.: 'Ansøger med kvalifikationer som socialrådgiver eller tilsvarende, vil evt. komme i betragtning'. Dette var ikke forkert, men efter min opfattelse ganske misvisende eftersom det kun var *overtallige* socialrådgivere eller tilsvarende der kunne komme i betragtning. Jeg mener at direktoratets misvisende formulering er beklagelig, og jeg har gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen."

NOTE: (\*) FOB 1988, s. 78.

## 4-2. Afslag på prøveløsladelse ikke forelagt domstolene "uden unødigt ophold"

Forvaltningsret 115.2. – Strafferet 3.7.

*Direktoratet for Kriminalforsorgen afslog at løslade en indsat på prøve efter udståelse af 2/3 af straffetiden. Den indsatte krævede afgørelsen indbragt for retten efter straffuldbyrdelseslovens § 112, nr. 6, og klagede efterfølgende til mig over at direktoratet ikke – godt halvanden måned efter at have modtaget hans begæring – havde forelagt prøveløsladelsessagen for retten.*

*Ombudsmanden undersøgte direktoratets sagsbehandlingstid fra den 28. juli 2006, hvor direktoratet modtog den indsatte begæring, til den 10. oktober 2006, hvor direktoratets redegørelse for prøveløsladelsessagen blev sendt til retten.*

*Efter straffuldbyrdelseslovens § 114, stk. 1, skal en sag som den foreliggende indbringes for retten "uden unødigt ophold". Ombudsmanden udtalte som sin opfattelse at forberedelsen af en sag der er begæret indbragt for retten efter lovens § 112, skal skride kontinuerligt frem, og at eventuelle brud på kontinuiteten – for at sagsbehandlingen kan leve op til kravet i lovens § 114, stk. 1 – skal kunne begrundes med henvisning til omstændigheder i den konkrete sag.*

*Ombudsmanden udtalte at direktoratets tidsforbrug – næsten 2½ måned – efter hans opfattelse rakte langt ud over hvad der kunne anses for rimeligt, uanset hvilke konkrete omstændigheder der måtte være i sagen. Ombudsmanden mente derfor ikke at sagen havde været behandlet "uden unødigt ophold".*

*(J.nr. 2006-3027-600).*

Det fremgik af sagen at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 17. juli 2006 telefonisk meddelte Statsfængslet i Nyborg at A ikke kunne prøveløslades efter udståelsen af to tredjedele af straffen (jf. straffelovens § 38, stk. 1). Ved brev af 18. juli 2006 til A bekræftede direktoratet skriftligt afgørelsen.

Ved breve modtaget den 19. juli 2006 og 24. juli 2006 rettede A første gang henvendelse til mig om sagen.

Den 27. juli 2006 videresendte jeg A's breve til direktoratet som en anmodning fra ham om at direktoratets afslag på prøveløsladelse blev indbragt for retten efter straffuldbyrdelseslovens § 112. Direktoratet modtog brevene den 28. juli 2006.

Ved brev af 2. august 2006 til A oplyste direktoratet at direktoratet ville udarbejde en redegørelse til Retten i Nyborg, og at direktoratet forventede at redegørelsen ville blive sendt til retten i løbet af 4-5 uger.

Ved brev af 6. september 2006 oplyste direktoratet A om at direktoratet på grund af ekstraordinær travlhed endnu ikke havde fremsendt redegørelsen til retten, men at direktoratet forventede at det kunne ske inden ca. en uge. Direktoratet beklagede samtidig at sagen havde trukket ud.

Den 11. og 13. september 2006 rettede direktoratet telefonisk henvendelse til henholdsvis Retten i Nyborg og Kammeradvokaten om sagen.

Ved brev af 14. september 2006 oplyste direktoratet A om at sagen var blevet (yderligere) forsinket fordi den havde givet anledning til principielle overvejelser. Direktoratet oplyste at direktoratet (nu) forventede at redegørelsen ville blive sendt til retten inden ca. 1-2 uger, og beklagede samtidig at direktoratet ikke havde færdigbehandlet sagen inden udløbet af den tidligere oplyste frist.

Den 16. september 2006 klagede A til mig over at direktoratet endnu ikke havde forelagt sagen for retten, og jeg bad den 26. september 2006 direktoratet om en udtalelse mv. i anledning af hans klage over direktoratets sagsbehandlingstid. Jeg bad samtidig direktoratet om nærmere oplysninger om de principielle overvejelser som direktoratet havde oplyst ham om.

Ved brev af 3. oktober 2006 meddelte direktoratet A's advokat, B, at direktoratets principielle overvejelser endnu ikke var afsluttet, at direktoratet derfor endnu ikke havde sendt redegørelsen til retten, og at direktoratet (nu) forventede at redegørelsen ville blive sendt inden ca. 1 uge.

Den 10. oktober 2006 fremsendte direktoratet sin redegørelse om afslaget på prøveløsladelse til Retten i Glostrup. A var på daværende tidspunkt blevet overført fra Statsfængslet i Nyborg til fortsat strafudståelse i Statsfængslet i Vridsløselille.

Den 14. december 2006 sendte direktoratet mig den udtalelse som jeg havde bedt om, sammen med sagens akter og en datoliste over direktoratets ekspeditioner i sagen.

Den 13. februar 2007 afsluttede jeg min behandling af A's klage over direktoratets sagsbehandlingstid. Jeg henviste i udtalelsen af denne dato til A tillige til direktoratets "Datoliste over foretagne ekspeditioner" og til direktoratets udtalelse af 14. december 2006 til mig som jeg – i vidt omfang – indbyggede i udtalelsen.

### Ombudsmandens udtalelse

"Straffuldbyrdslovens § 112, nr. 6, indeholder følgende bestemmelse:

'§ 112. Endelige administrative afgørelser kan inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den dømte, af denne kræves indbragt til prøvelse for retten, hvis der er tale om

...

6) en afgørelse efter § 80 om nægtelse af prøveløsladelse i henhold til straffelovens § 38, stk. 1,

...'

Lovens § 114 stk. 1, indeholder følgende bestemmelser om på hvilken måde sagen indbringes for retten – og herunder en bestemmelse om hvor langt tid der må gå i den forbindelse:

'§ 114. Sagen indbringes for retten *uden unødigt ophold* [min fremhævelse] af justitsministeren, der fremsender sagens akter med oplysning om den påklagede afgørelse og en redegørelse for de omstændigheder der påberåbes, samt de beviser, der kan have betydning for sagens afgørelse.'

De har i brev af 16. september 2006 til mig klaget over at direktoratet har trukket indbringelsen af Deres sag for retten i langdrag – efter Deres opfattelse fordi direktoratet ikke har haft grundlag for at træffe afgørelse om ikke at prøveløslade Dem.

Direktoratet for Kriminalforsorgen er af den opfattelse at sagen har været behandlet inden for en 'acceptabel' tidsramme, jf. pkt. II og III nedenfor.

### I. Nærmere om retsgrundlaget – 'uden unødigt ophold'

a. Som det fremgår af bestemmelsen i straffuldbyrdslovens § 114, som er gengivet lige ovenfor, skal forberedelsen af en sag der er begæret indbragt for retten efter lovens § 112, skride kontinuerligt frem. Eventuelle brud på kontinuiteten må – for at sagsbehandlingen lever op til kravet i § 114, stk. 1 – efter min opfattelse kunne begrundes med henvisning til omstændigheder i den konkrete sag (som f.eks. den tid der gik, indtil Kammeradvokatens respons blev modtaget i direktoratet, jf. pkt. II nedenfor).

b. Spørgsmålet om hvor hurtigt en sag som Deres skal indbringes for retten, må efter min opfattelse endvidere vurderes ud fra de sagsbehandlingskrav som der i § 114 stilles til direktoratet som den myndighed der indbringer sagerne for retten.

Direktoratet skal alene skrive et almindeligt brev til retten og altså ikke udfærdige en stævning; og det uanset at der er tale om en domstolsprøvelse i den civile retsplejes former. Jeg henviser til Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer af Jens Kruse Mikkelsen mfl. (2003), s. 259.

c. Direktoratet for Kriminalforsorgen har med hjemmel i straffuldbyrdelseslovens § 114, stk. 2, udstedt en bekendtgørelse om behandlingen af begæringer om domstolsprøvelse af visse endelige administrative afgørelser om fuldbyrdelse af straf mv. (bekendtgørelse nr. 397 af 17. maj 2001). Bekendtgørelsen indeholder kun en enkelt bestemmelse om sagsbehandlingstiden forud for indbringelsen af sagen for retten. Jeg henviser til bestemmelsen i § 2 hvorefter begæringer om domstolsprøvelse som indgives/fremsættes over for en af kriminalforsorgens institutioner 'hurtigst muligt' skal sendes til direktoratet.

I bekendtgørelse nr. 500 af 17. juni 2005 (løsladelsesbekendtgørelsen) har direktoratet i § 13 fastsat at institutionen – hvis en indsat tilkendegiver at institutionens afslag på prøveløsladelse ønskes påklaget til justitsministeren – 'snavest muligt og inden 10 dage' skal sende sagen til direktoratet.

Umiddelbart synes de to bestemmelser at kolliderer med hinanden, og den sidstnævnte bestemmelse må vel – som den yngste og mest specielle – lægges til grund. Deres klage til mig vedrører direktoratets sagsbehandlingstid, og jeg foretager mig derfor ikke noget vedrørende dette (del)spørgsmål.

d. Straffelovrådet har i betænkning nr. 1355/1998, der udgør en væsentlig del af forarbejderne til bestemmelserne i straffuldbyrdelsesloven, ikke beskæftiget sig nærmere med spørgsmålet om med hvor hurtigt en sag skal indbringes for retten, men har om domstolenes sagsbehandlingstid (og sagsbehandling) bl.a. anført følgende:

'Rådet har (...) fundet, at retten bør have mulighed for at stille krav om tilvejebringelse af yderligere oplysninger. Som anført af arbejdsgruppen bør loven udformes på en måde, der giver mulighed for hurtig sagsbehandling under hensynstagen til karakteren af den pågældende afgørelse. Det er i det offentlige og normalt også i den dømtes interesse, at sagen afgøres så hurtigt som muligt.'

e. Efter retsplejelovens § 469, stk. 2, skal en administrativ frihedsberøvelse der begæres indbragt for domstolene – medmindre andet er bestemt ved lov, jf. § 468 – forelægges for retten 'inden 5 søgnedage efter begæringens fremsættelse ...'.

Denne frist finder ikke anvendelse i en situation som Deres hvor der er tale om opretholdelse af en frihedsberøvelse der er fastsat ved dom. Den kan heller ikke anvendes analogt idet situationen for en indsat der er frihedsberøvet, men ikke bliver prøveløsladt på det forventede tidspunkt, ikke kan sammenlignes med en administrativ frihedsberøvelse, der oftest kommer som en overraskelse for den frihedsberøvede.

Fristen i retsplejelovens § 469, stk. 2, gælder bl.a. når afgørelser om (bl.a.) tvangsindlæggelse og -tilbageholdelse fra de regionale psykiatriske patientklagenævn ønskes indbragt for retten. Jeg henviser til psykiatrilovens § 37, stk. 1, der indeholder en henvisning til reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a.

Den tid – næsten 2½ måned – som det tog for Direktoratet for Kriminalforsorgen at forelægge Deres sag for retten, rækker efter min opfattelse langt ud over hvad der kan anses for rimeligt, uanset hvilke konkrete omstændigheder der måtte være i sagen.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

Jeg har på baggrund af denne meget lange sagsbehandlingstid ikke anledning til at komme nærmere ind på hvor længe

det normalt – højt – bør tage at forelægge en sag efter straffuldbyrdelseslovens § 112, nr. 6, for retten.

## II. Direktoratets sagsbehandling fra den 1. september til den 10. oktober 2006

Direktoratet har i udtalelsen af 14. december 2006 anført følgende om ovenstående periode:

'(A) har i brev til Dem af 16. september 2006 klaget over, at direktoratets afgørelse om afslag på prøveløsladelse på daværende tidspunkt endnu ikke var blevet indbragt for retten. (A) har blandt andet vedlagt en kopi af direktoratets brev af 14. september 2006, hvoraf det blandt andet fremgår, at direktoratet regnede med, at redegørelsen ville blive sendt til retten inden ca. 1-2 uger.

...

Da der fortsat var ferieafvikling i kontoret blev realitetsbehandlingen af (A)'s anmodning om domstolsprøvelse først påbegyndt ca. den 1. september 2006.

Direktoratet kan oplyse, at den konkrete sag i perioden fra ca. den 1. september 2006 til den 11. september 2006 var genstand for interne drøftelser i kontoret, herunder mere principielle overvejelser vedrørende fremgangsmåden i forbindelse med sagens indbringelse for retten.

Direktoratet oplyste i brev af 6. september 2006 over for (A), at direktoratet på grund af ekstraordinær travlhed endnu ikke havde fremsendt en redegørelse til retten, men at man nu forventede at kunne sende denne inden ca. 1 uge. Direktoratet beklagede samtidig sagsbehandlingstiden.

Den 13. september 2006 rettede direktoratet telefonisk henvendelse til Kammeradvokaten i anledning af (A)'s anmodning om domstolsprøvelse. Formålet med denne telefoniske henvendelse var at klarlægge fremgangsmåden i forbindelse med sagens indbringelse for retten, idet en række oplysninger i direktoratets afslag på prø-

veløsladelse har været undtaget (A)'s adgang til aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3. Direktoratet kan henvise til vedlagte telefonnotat af 13. september 2006.

...

Direktoratet var den 15. september 2006 i telefonisk kontakt med en dommer ved Retten i Nyborg med henblik på generelt at høre til fremgangsmåden i forbindelse med sagens indbringelse for retten, idet en række oplysninger i sagen som anført ovenfor har været undtaget (A)'s adgang til aktindsigt. Direktoratet havde tillige været i telefonisk kontakt med dommeren den 11. september 2006. Der henvises til vedlagte telefonnotat af 15. september 2006.

Direktoratet anmodede den 18. september 2006, efter nærmere overvejelser, Kammeradvokaten om bistand med henblik på en afklaring af fremgangsmåden i forbindelse med direktoratets indbringelse af sagen for retten. Der henvises til vedlagte e-mail af 18. september 2006 til Kammeradvokaten.

Ved brev af 3. oktober 2006 oplyste direktoratet advokat (B) om, at direktoratets principielle overvejelser desværre endnu ikke var afsluttet, hvorfor direktoratet endnu ikke havde sendt en redegørelse til retten. Direktoratet oplyste samtidig, at direktoratet nu forventede, at redegørelsen ville blive sendt inden ca. 1 uge. Direktoratet sendte samtidig en genpart af direktoratets brev til (A), ligesom direktoratet beklagede sagsbehandlingstiden.

Direktoratet modtog den 5. oktober 2006 et juridisk responsum fra Kammeradvokaten.

Direktoratet fremsendte, som anført ovenfor, den 10. oktober 2006 en redegørelse til Retten i Glostrup. (A) var på daværende tidspunkt overført til fortsat strafudståelse i Statsfængslet i Vridsløselille.

...



Direktoratet finder (...) at sagsbehandlingstiden i perioden fra ca. den 1. september 2006 til den 10. oktober 2006 er acceptabel. Direktoratet har ved denne vurdering navnlig lagt vægt på, at direktoratet ikke tidligere har haft sager af denne karakter indbragt til prøvelse for retten, at sagen som tidligere anført gav anledning til interne drøftelser i kontoret, herunder mere principielle overvejelser om fremgangsmåden i forbindelse med sagens indbringelse for retten sammenholdt med, at direktoratet til brug for sagens behandling fandt det nødvendigt at indhente et responsum fra Kammeradvokaten.'

Som det fremgår, inddrog direktoratet Kammeradvokaten i sagens behandling i denne periode. Dette skete i to omgange fordi direktoratet efter nærmere – principielle – overvejelser fandt det nødvendigt at indhente et egentligt responsum. Denne beslutning – som betød en (yderligere) forsinkelse af sagen – kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. Jeg henviser til det oplyste om at direktoratet ikke tidligere har indbragt en sag for retten efter straffuldbyrdeslovens § 112 hvor den indsatte er blevet unddraget oplysninger efter forvaltningslovens bestemmelser herom. Direktoratets sagsbehandlingstid i tiden fra den 13. september til den 5. oktober 2006 kan således ikke i sig selv give mig grundlag for kritik. Jeg henviser til at sagen i denne periode har været kontinuerligt behandlet af direktoratet, og at direktoratet fra 18. september til den 5. oktober 2006 har afventet Kammeradvokatens responsum.

At direktoratet efter modtagelsen af Kammeradvokatens responsum brugte 5 dage til at gøre redegørelsen klar, er derimod efter min opfattelse for lang tid – også henset til den tid som hidtil var gået. Tilsvarende gælder at der indledningsvis medgik 11 dage til interne drøftelser.

Det er derfor min opfattelse at sagen ikke har været behandlet 'uden unødigt ophold' i denne periode.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

### III. Direktoratets sagsbehandlingstid fra den 28. juli til den 1. september 2006

Om sagsbehandlingstiden i denne periode har direktoratet bl.a. anført følgende i udtalelsen af 14. december 2006:

'Direktoratet kan oplyse, at den juridiske sagsbehandler, som til daglig varetager området vedrørende domstolsprøvelse, herunder behandlingen af (A)'s anmodning om indbringelse af sagen for retten, var på sommerferie fra den 22. juli 2006 til og med den 13. august 2006. Direktoratets klientkontor fandt i perioden fra den 28. juli 2006 til den 14. august 2006 ikke anledning til at omfordele sagen til en anden sagsbehandler. Dette navnlig under henvisning til sagens karakter sammenholdt med kontorets øvrige vakanser på grund af ferie.

...

Direktoratet finder efter en gennemgang af sagen, at det er acceptabelt, at direktoratet, efter omstændighederne, først ca. den 1. september 2006 påbegyndte realitetsbehandlingen af (A)'s anmodning om domstolsprøvelse. Direktoratet har ved denne vurdering lagt vægt på, at kontoret afviklede ferie i perioden fra uge 26-35, at sagen på grund af dens karakter ikke hensigtsmæssigt kunne omfordeles til en anden sagsbehandler, at der på tidspunktet for direktoratets modtagelse af (A)'s anmodning om domstolsprøvelse, og at der som følge af ferieafviklingen, var en meget betydelig mængde sager til behandling i kontoret efter den 1. september 2006.'

Jeg må forstå direktoratets begrundelse for at anse sagsbehandlingstiden også i denne periode for at være 'acceptabel' som en henvisning til behovet for at direk-

toratets/klientkontorets samlede ressourcer udnyttes bedst muligt. Det er min opfattelse at retsgrundlaget (uden unødigt ophold, jf. § 114, stk. 2) ikke giver mulighed for at en sag som skal indbringes for retten, indgår på en sådan måde i den samlede prioritering hos den pågældende myndighed der følger af behovet for maksimal ressourceudnyttelse. Som allerede nævnt må et eventuelt behov for brud i sagsbehandlingens kontinuitet efter min opfattelse kunne henføres til den konkrete sag.

Til direktoratets begrundelse bemærker jeg i øvrigt at der i vurderingen af behovet for at den pågældende medarbejder – og ikke andre medarbejdere i kontoret (eller i direktoratet) – behandlede også Deres sag, under alle omstændigheder også måtte indgå det aspekt at ingen tidligere havde behandlet en sag som Deres med henblik på forelæggelse af denne for domstolene, og altså heller ikke denne medarbejder.

Hvad den konkrete sag angår, bemærker jeg at sagen som følge af ovenstående prioritering kom til at ligge ubehandlet i mere end en måned.

Dette er efter min opfattelse meget kritisabelt.

#### **IV. Direktoratets underretning af Dem om sagsbehandlingstiden**

Om underretningen af en part under en sags behandling har direktoratet generelt anført følgende:

‘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. Dette fremgår af punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Af punkt 207 fremgår det videre, at myndigheden endvidere bør 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.’

Direktoratet har under sin behandling af Deres begæring om at få prøveløsladessagen indbragt for retten – ud over i forbindelse med redegørelsen af 10. oktober 2006 – underrettet Dem den 2. august, 6. september, 14. september og 3. oktober 2006 (sidstnævnte gang dog ved advokat (B)).

Om indholdet af underretningen af Dem har direktoratet i udtalelsen af 14. december 2006 anført følgende:

‘Direktoratet finder det (...) beklageligt, at direktoratet ikke, ved fastsættelsen af svarfristen i direktoratets brev af 2. august 2006, tog højde for, at den pågældende sagsbehandler var på ferie, mængden af sager, der var til behandling i kontoret samt den personalemæssige situation i øvrigt. Direktoratet skal dog i den forbindelse bemærke, at fastsættelsen af svarfristen i brevet af 2. august 2006 ikke forud for afsendelse var undergivet juridisk sagsbehandling.

Direktoratet finder det endvidere beklageligt, at direktoratet i brevet af 6. september 2006 til (A) ikke i tilstrækkelig grad tog højde for sagens principielle karakter, således at der blev fastsat en mere realistisk svarfrist. Direktoratet finder det desuden beklageligt, at direktoratet ikke allerede i brevet af 6. september 2006 anførte, at sagen havde givet anledning til principielle overvejelser i direktoratets klientkontor.’

Jeg er enig i det som direktoratet har anført.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere i den anledning.

Da sagen den 10. oktober 2006 er indbragt for Retten i Glostrup, hvor den efter det oplyste fortsat verserer, foretager jeg

mig i det hele ikke mere i anledning af Deres klage til mig.

Jeg kan til Deres orientering oplyse at direktoratet den 8. januar 2007 telefonisk har oplyst at direktoratet den 24. november 2006 har besvaret de spørgsmål som retten skriftligt har stillet til direktoratet,

jf. Deres breve af 17. og 24. november 2006 til mig som jeg besvarede den 6. december 2006 (j.nr. 2006-3965-600).

Til Deres orientering vedlægger jeg, som allerede nævnt, den datoliste som direktoratet har udfærdiget.”

### 4-3. Vejledning om retten til at have en bisidder med ved en tjenstlig samtale

Forvaltningsret 115.1 – 115.3.

*Direktoratet for Kriminalforsorgen afskedigede – efter indstilling fra et fængsel – en tjenstemandsansat fængselsfunktionær på grund af manglende egnethed.*

*Fængslet havde inden indstillingen holdt et møde med fængselsfunktionæren. På dette møde fik den pågældende meddelelse om at man vurderede vedkommende som uegnet, og at funktionæren derfor også var fritaget fra tjeneste med det samme.*

*Ombudsmanden udtalte at fængslet burde have vejledt funktionæren om at vedkommende havde været berettiget til at tage en bisidder med til mødet.*

*(J.nr. 2006-4256-813).*

Direktoratet for Kriminalforsorgen afskedigede en tjenstemandsansat fængselsfunktionær, A, på grund af manglende egnethed.

Afskedigelsen skete efter indstilling fra X Fængsel hvor A gjorde tjeneste i prøvetiden. Indstillingen skete på baggrund af den tredje bedømmelse af A i prøvetiden, den såkaldte 2½-års-bedømmelse.

Afdelingslederen ved X Fængsel indkaldte den 5. maj 2006 telefonisk A til et møde til drøftelse af 2½-års-bedømmelsen. Mødet skulle finde sted samme dag, og A fik ikke oplyst at A måtte tage en bisidder med efter eget valg, eller hvem der deltog på mødet. Fængslet havde efter fast praksis indkaldt tillidsrepræsentanten.

A fik udleveret og gennemgået 2 ½ års-bedømmelsen på mødet. A fik også oplyst at fængslet ville indstille A til afskedigelse på grund af manglende egnethed, og at A var fritaget fra tjenesten umiddelbart efter mødets afslutning.

X Fængsel sendte den 18. maj 2006 en indstilling til Direktoratet for Kriminalforsorgen om afskedigelse af A på grund af manglende egnethed.

Direktoratet iværksatte en høringsprocedure.

A blev afskediget ved brev af 26. oktober 2006 på grund af manglende egnethed med fratræden ved udgangen af januar 2007.

A klagede til mig, og jeg indhentede udtalelser fra myndighederne.

Efter en nærmere gennemgang af sagen mente jeg ikke at der var grundlag for at kritisere Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse om at afskedige A. Jeg mente heller ikke at der var grundlag for at kritisere at X Fængsel ikke havde partshørt A inden indstillingen om afskedigelsen og forud for beslutningen om fritagelse fra tjenesten.

Men jeg mente at fængslet som følge af god forvaltningsskik/personaleadministration burde have vejledt A om, at A var berettiget til at give møde den 5. maj 2006 sammen med en af A valgt bisidder. Om dette spørgsmål udtalte jeg således følgende:

#### Ombudsmandens udtalelse

##### ”Indkaldelsen til mødet den 5. maj 2006

Jeg har forstået at (X) Fængsel indkaldte (A) til mødet samme dag telefonisk og alene oplyste (A) om at mødet vedrørte 2½-års-bedømmelsen. (A) fik ikke oplyst hvem der deltog i mødet, herunder at (X) Fængsel havde indkaldt tillidsrepræsentanten. Tillidsrepræsentanten deltog derfor ikke på mødet efter aftale med (A), og (A) var ikke blevet vejledt om at (A) kunne have givet møde sammen med en bisidder efter eget valg.

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at den der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på et-

hvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Princippet fremgår nu af forvaltningslovens § 8, som gælder direkte i afgørelsessager, men derudover gælder princippet også i videre omfang, f.eks. ved tjenstlige samtaler. Jeg har således tidligere, f.eks. i sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 574\*, lagt til grund at en ansat normalt har ret til at have en bisidder med til 'tjenstlige samtaler' med ledelsen.

Jeg har også forstået at (X) Fængsel og Direktoratet for Kriminalforsorgen er enige i at (A) kunne have medtaget sin egen bisidder til mødet.

Det følger af vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at myndighederne har pligt til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse inden for myndighedens sagsområde. På visse områder findes der desuden særlige lovbestemmelser om vejledning, f.eks. i tjenstemandslovens § 21, stk. 1, hvorefter tjenstemanden forud for et tjenstligt forhør skal gøres bekendt med at vedkommende er berettiget til at møde med en bisidder.

Forvaltningslovens § 7 finder kun anvendelse i afgørelsessager og efter ordlyden kun i forhold til personer der retter

henvendelse til myndighederne. Bestemmelsen har imidlertid ikke gjort udtømmende op med vejledningspligten idet vejledningspligten kan følge af god forvaltningsskik i andre tilfælde, se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, s. 205 f, og Jon Andersen, Forvaltningsret, (2002), s. 379 f. Efter min opfattelse har bestemmelsen i tjenstemandslovens § 21, stk. 1, heller ikke gjort udtømmende op med vejledningspligten over for tjenstemænd.

Efter min opfattelse burde (X) Fængsel som følge af god forvaltningsskik/personaleadministration have vejledt (A) om at (A) var berettiget til at give møde sammen med en af (A) valgt bisidder. Jeg har lagt vægt på mødets karakter og den omstændighed at (A) skulle have at vide at man ville indstille (A) til afskedigelse og hjemsendelse umiddelbart efter mødet. Jeg går ud fra at mødeindkaldelsesvarslet kunne forlænges hvis (A) – vejledt om retten til at lade sig bistå – havde ønsket at give møde sammen med en bisidder.

Jeg har gjort (X) Fængsel og Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse."

NOTE: (\*) FOB 2001, s. 574.

#### 4-4. Datatilsynets beslutning om ikke at indlede en generel tilsynssag

Forvaltningsret 1121.1 – 113.1 – 13.2.

*En mand klagede til Datatilsynet over ToldSkats behandling af personoplysninger om ham i forbindelse med udsendelsen af selvangivelser og årsopgørelser for 2003. Datatilsynets gav manden fuldt medhold i hans klage over ToldSkat. Datatilsynet mente derimod ikke der var grundlag for at indlede en generel tilsynssag vedrørende behandlingssikkerheden. Dette klagede manden over til ombudsmanden.*

*Ombudsmanden konstaterede at Datatilsynet er en tilsynsmyndighed og ikke en rekursmyndighed, og at det tilsyn Datatilsynet fører med overholdelsen af persondataloven, har karakter af et legalitetstilsyn. Ombudsmanden pegede også på at der måtte sondres mellem den konkrete klagesag (som manden var part i) og den generelle tilsynssag (som manden ikke var part i).*

*Ombudsmanden lagde til grund at Datatilsynets beslutning om ikke at rejse en generel tilsynssag vedrørende behandlingssikkerheden var truffet på baggrund af alle de oplysninger der forelå i sagen. Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere Datatilsynets vurdering af at sagen var tilstrækkeligt oplyst til at tilsynet kunne vurdere om der skulle rejses en generel tilsynssag. Ombudsmanden kunne derfor heller ikke kritisere Datatilsynets beslutning om ikke at foretage sig yderligere over for Told- og Skattestyrelsen.*

*Sagen gav dog ombudsmanden anledning til at bemærke at der ville kunne være – men formentlig relativt sjældent var – fuldstændigt sammenfald mellem de oplysninger der var nødvendige for at kunne vurdere om en dataansvarlig havde overtrådt persondataloven, og de oplysninger der var nødvendige for at kunne vurdere om der skulle indledes en generel tilsynssag i forhold til den dataansvarlige med henblik på fremtidig overholdelse af persondatalovens regler om behandlingssikkerhed mv. Som følge heraf mente ombudsmanden ikke at Datatilsynet altid ville kunne træffe beslutning om at indlede eller undlade at indlede en generel tilsynssag på baggrund af oplysningerne i en klagesag, men at Datatilsynet i nogle tilfælde ville være nødt til at indhente yderligere oplysninger fra den dataansvarlige.*

*(J.nr. 2005-2259-203).*

Det fremgik af sagens akter at A med brev af 29. marts 2004 klagede til Datatilsynet over ToldSkats (nu Skat) behandling af personoplysninger i forbindelse med udsendelsen af selvangivelser og årsopgørelser for 2003.

I brevet oplyste A bl.a. at han fredag den 19. marts 2004 havde modtaget sin selvangivelse og årsopgørelse for 2003. Han havde imidlertid kunnet konstatere at de oplysninger (om bl.a. indtægt, person- og bankkontonummer) som fremgik af selvangivelsens henholdsvis årsopgørelsens bagsider, ikke

var hans, men at oplysningerne på bagsiderne rettelig tilhørte en ham ukendt persons selvangivelse og årsopgørelse. A skrev at dette gav ham grund til at formode at en eller måske flere andre personer måtte være kommet i besiddelse af hans bankkontonummer og personnummer, og at han på den baggrund havde set sig nødsaget til at spærre sine bankkonti og betalingskort.

A skrev endvidere at han følte at ToldSkat bagatelliserede hændelsen, og at han ønskede at Datatilsynet foretog ”en selvstændig

undersøgelse med henblik på at klarlægge, hvorledes fejlen er opstået, og hvorledes det kan sikres at tilsvarende fejl ikke gentages eller undslipper den kontrol, som må formodes at være indarbejdet i systemet". Endelig bad han om at få oplyst "hvor mange personer der måtte have modtaget [hans] personnummer og [hans] bankkontonummer, samt, såfremt sådan offentliggørelse måtte være sket, hvad der er eller vil blive foretaget for at forhindre misbrug".

Den 23. april 2004 orienterede Datatilsynet A om at tilsynet samme dag havde bedt Told- og Skattestyrelsen (nu Skat) om en udtalelse i anledning af hans klage. Datatilsynet sendte ham samtidig en kopi af tilsynets brev til Told- og Skattestyrelsen. Det fremgik af brevet at Datatilsynet bad Told- og Skattestyrelsen oplyse om ToldSkat behandlede oplysninger om A, og i givet fald hvilke oplysninger, om oplysningerne var blevet videregivet, og i bekræftende fald til hvem, og om at redegøre for forløbet.

Told- og Skattestyrelsen afgav i brev af 19. maj 2004 en udtalelse til Datatilsynet. Told- og Skattestyrelsen skrev bl.a. følgende i udtalelsen:

"Told- og Skattestyrelsen kan bekræfte, at der i ToldSkats systemer behandles oplysninger om samtlige skatteydere. De oplysninger, der behandles, er indberettet til ToldSkat i medfør af skattekontrolloven, lov nr. 726 af 13. august 2001 og den hertil hørende bekendtgørelse nr. 1176 af 17. december 2002 om indberetningspligter efter skattekontrolloven. Oplysningerne indberettes til brug for skatteligning og skatteberegning og anvendes som fortryk på de årligt udsendte selvangivelser og til skatteberegning på årsopgørelserne. Indsamling af oplysninger sker således til udtrykkeligt angivne og saglige formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 2 og behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af ToldSkats opgaver, det vil sige skatteligning og skatteberegning, jf. persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6.

Told- og Skattestyrelsen kan oplyse, at oplysninger, der indberettes til ToldSkat er fortlørlige oplysninger, som er beskyttet af den særlige tavshedspligt, der gælder for offentlige myndigheder, herunder specielt den særlige tavshedspligt i skattestyrelseslovens § 37. Videregivelse af personoplysninger fra ToldSkats EDB-systemer finder ikke sted, medmindre der er en særlig lovhjemmel hertil eller der foreligger et samtykke fra den registrerede borger.

Told- og Skattestyrelsen blev den 19. marts 2004 bekendt med, at der var opstået en fejl ved udskrivning af selvangivelser og årsopgørelser for en personkreds på Fyn. Fejlen bestod i, at der på selvangivelsen til én skatteyder kunne være udskrevet årsopgørelsesoplysninger og/eller ejendomsoplysninger med personhenførbare data vedrørende en anden skatteyder. Fejlen, der var af teknisk karakter, opstod i udskrivningsprocessen hos ToldSkats dataleverandør (B).

Som konsekvens af fejlen anmodede Told- og Skattestyrelsen øjeblikkelig dataleverandøren (B) om at stoppe al videre produktion, indtil fejlen var genoprettet. Styrelsen anmodede samtidig PostDanmark om at tilbageholde eventuel post indeholdende selvangivelser og årsopgørelser, der endnu ikke var omdelt i postcenter Fyn. Samme dag blev desuden udsendt en pressemeddelelse om den indtrufne hændelse.

Dataleverandøren (B) har forklaret, at fejlen opstod i forbindelse med afvikling af printjob med indhold af en printselvangivelse med årsopgørelse/overførsel til bank samt eventuelt ejendomsskema. Fejlen skyldes, at der på centralen i en periode på ca. 20 minutter opstod fejl i printsystemet i form af 'paperjam', og at synkroniseringen mellem de 2 printere, der forestår arbejdsopgaven, i den nævnte periode ikke har været korrekt. (B) har vurderet, at der i den pågældende periode har været printet materiale til ca. 1.000 kuverter, og det må derfor antages at ca. 1.000 personer, og ikke som tidligere skønnet 17.000 personer, har været berørt af den

opståede fejl. (B) indførte på denne baggrund ekstra stramme kontrolprocedurer for den videre printning og vil for fremtiden som en konsekvens af fejlen indføre krav om ekstra kontrol.

De berørte skatteydere fik inden for et par dage udsendt korrekte selvangivelser og årsopgørelser. Med det udsendte materiale var vedlagt en beskrivelse af forløbet. Skatteyderne blev bedt om at destruere eventuelt modtaget fejlagtigt materiale eller at returnere dette til skatteforvaltningen i kommunen. Told- og Skattestyrelsen og dataleverandøren (B) beklagede i skrivelsen den opståede fejl overfor de berørte skatteydere.

Told- og Skattestyrelsen må erkende, at der i det konkrete forløb utilsigtet kan være videregivet personhenførbare oplysninger vedrørende (A) til en anden skatteyder, hvilket styrelsen finder særdeles beklageligt. Det vil imidlertid ikke være muligt at rekonstruere forløbet og dermed ikke muligt for styrelsen at svare på, til hvem eventuel videregivelse kan have fundet sted.

Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at graden af sikkerhed omkring behandling af personoplysninger i ToldSkats regi under normale omstændigheder er særdeles høj. Der er fra såvel styrelsens som dataleverandørens side truffet de foranstaltninger, der er mulige, til beskyttelse af personhenførbare oplysninger.

Told- og Skattestyrelsen betragter det nævnte forløb som dybt beklageligt. Det er dog samtidig styrelsens opfattelse, at det ikke på forhånd har været muligt at gardere sig mod den opståede fejl."

I brev af 10. juni 2004 bad A bl.a. Datatilsynet oplyse om tilsynet havde modtaget svar fra Told- og Skattestyrelsen.

Den 24. juni 2004 sendte Datatilsynet A en kopi af Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 19. maj 2004. Datatilsynet bad samtidig om at modtage hans eventuelle kommentarer til udtalelsen inden 4 uger.

A kommenterede Told- og Skattestyrelsens udtalelse i et brev af 15. juli 2004 til Datatilsynet. I brevet skrev han bl.a. følgende:

"Med hensyn til hvilke oplysninger der indberettes til ToldSkat er henvist til skattekontrolloven og dertil hørende bekendtgørelse. Heraf kan udledes, at indberetningerne blandt andet omfatter oplysninger om saldi på skatteydernes konti hos pengeinstitutter med nøjagtige angivelser af pengeinstitut og kontonummer.

Der er altså tale om absolut personfølsomme data, som modtageren: ToldSkat efter sagens natur til det yderste må bestræbe sig på at sikre ikke kommer uvedkommende til kendskab, hverken som isolerede oplysninger eller, hvilket må anses for langt alvorligere, i form af en kombination af oplysninger, således som det har været tilfældet i den foreliggende sag, hvor navn og personnummer er kombineret med oplysning om pengeinstitut og kontonummer.

...

Med hensyn til det aktuelle forløb anfører ToldSkat, at Styrelsen den 19. marts 2004 blev bekendt med at der var opstået en fejl ved udskrivning af selvangivelser og årsopgørelser for en personkreds på Fyn. Hertil bemærkes, at det må undre, at fejlen blev opdaget så sent. Den 19. marts var nemlig den dag, hvor jeg modtog min selvangivelse og årsopgørelse for 2003. Tilsyneladende er fejlen derfor først konstateret efter indberetning fra skatteyderne og ikke på basis af ToldSkats egen kontrol. Såfremt dette er rigtigt, finder jeg forholdet ekstra bemærkelsesværdigt, eftersom jeg altid er gået ud fra, at der i forbindelse med behandling og især udsendelse af personfølsomme data, måtte være indlagt i det mindste én kontrolrutine til sikring af, at de pågældende data er korrekte og ikke kommer uvedkommende til kendskab.

Med henvisning hertil ønskes det oplyst hvornår den af (B) over for ToldSkat beskrevne fejl indtraf, hvornår (B) opdagede fejlen, hvornår denne rapporteredes til Told-



Skat, til hvilken afdeling i ToldSkat indberetningen skete samt hvad den pågældende afdeling foretog sig i den anledning. Såfremt ToldSkat måtte have en særlig edb- eller IT afdeling, ønskes det oplyst om chefen for afdelingen blev underrettet og i bekræftende fald, hvad denne derefter foretog sig.

Baggrunden for at jeg ønsker ovennævnte besvaret af ToldSkat er blandt andet, at ToldSkats udtalelser til pressen og i Danmarks Radio's TV nyhedsudsendelser i dagene umiddelbart efter at fejlen blev opdaget af skatteyderne, kunne tyde på at ToldSkat anså det passerede for en bagatel. Jeg skal opfordre Datatilsynet til fra Danmarks Radio at få fremskaffet en båndkopi af de pågældende nyhedsindsatser.

Om selve fejlen anfører ToldSkat, at der 'på selvangivelsen til en skatteyder kunne være udskrevet årsopgørelsesoplysninger og/eller ejendomsoplysninger med personfølsomme data vedrørende en anden skatteyder'. Hertil skal anføres, at der tillige, hvilket jeg under hele sagsbehandlingsforløbet har fremhævet, er givet oplysninger til uvedkommende også om kontonumre i navngivne pengeinstitutter.

Hvad angår fejlsens art oplyser ToldSkat, at denne var af teknisk karakter og opstod i udskrivningsprocessen hos ToldSkats dataleverandør (B), der over for ToldSkat har forklaret, at fejlen opstod i forbindelse med 'afvikling af printjob med indhold af en printselvangivelse med årsopgørelse/overførsel til bank samt eventuelt ejendomsskema'. (B)'s beskrivelse af fejlen er mere præcis, idet (B) udtrykkeligt omtaler kombinationen af selvangivelse/årsopgørelse og kontonumre til brug ved bankoverførsler.

...

Derudover bedes følgende begæret oplyst:

Hvilke foranstaltninger gennemførte (B), da virksomheden var blevet opmærksom på, at de to printere i ca. 20 minutter ikke havde fungeret normalt grundet papirstop/uregelmæssigheder. Specielt ønskes det oplyst

hvorvidt der blev foretaget en nøjagtig registrering af det i den pågældende periode behandlede materiale.

Endvidere ønskes det oplyst hvorvidt det fejlagtige materiale er bevaret med henblik på dokumentation af fejlsens art og omfang.

Endelig ønskes ToldSkat afkrævet oplysning om hvilke fejlfindingsrutiner, der på dette område måtte være aftalt med (B) forud for fejlsens indtræden, samt såfremt sådanne rutiner ikke måtte have været aftalt, da hvilke rutiner (B) på eget initiativ benyttede sig af. Forespørgslen skal ses i lys af de 'ekstra stramme kontrolprocedurer for den videre printning' som (B) ifølge ToldSkats redegørelse nu skulle have indført. Karakteren af de nyindførte kontrolprocedurer bedes i øvrigt nærmere specificeret.

...

ToldSkat anfører i sine afsluttende bemærkninger i redegørelsen til Datatilsynet, at sikkerheden omkring behandling af personoplysninger under *normale omstændigheder* (fremhævet her) er *særdeles* (ligeledes fremhævet her) høj og at der er truffet de foranstaltninger, der er mulige til beskyttelse af personhenførbare oplysninger. Det ønskes oplyst hvad der har bevirket, at der i forbindelse med det indtrufne ikke har været tale om normale omstændigheder. Jeg går i øvrigt ud fra, at Datatilsynet ønsker meddelt en nøjagtig redegørelse for de foranstaltninger, som ToldSkat oplyser at have truffet i eget regi med hensyn til maksimering af sikkerheden omkring behandlingen af personfølsomme oplysninger."

I brev af 20. august 2004 bad A Datatilsynet oplyse om tilsynet havde modtaget bemærkninger/svar fra ToldSkat på de spørgsmål han havde rejst i sit brev af 15. juli 2004.

Datatilsynet besvarede A's henvendelse i et brev af 24. september 2004. Datatilsynet oplyste A om at Told- og Skattestyrelsen ikke var blevet anmodet om en supplerende udtalelse i anledning af hans brev af 15. juli 2004, og at dette skyldtes at Datatilsynet mente at sagen var tilstrækkeligt oplyst til at

der kunne træffes en afgørelse. Datatilsynet meddelte ham samtidig at tilsynet forventede at kunne færdigbehandle hans sag inden for 3 måneder.

I brev af 2. oktober 2004 gjorde A bl.a. Datatilsynet opmærksom på at han ikke delte Datatilsynets opfattelse af at sagen var tilstrækkeligt oplyst.

Med brev af 28. oktober 2004 bad A Datatilsynet oplyse om han kunne forvente en afgørelse inden for den tidsramme som Datatilsynet havde oplyst ham i tilsynets brev af 24. september 2004.

Datatilsynet besvarede A's henvendelse i et brev af 24. november 2004. Datatilsynet oplyste ham om at tilsynet nødvendigvis måtte vurdere de enkelte sager i forhold til hinanden og foretage en løbende prioritering baseret på sagernes karakter og alder. Datatilsynet mente ikke at det var muligt at fremskynde behandlingen af A's sag, og bad ham afvente tilsynets behandling af hans klage. Datatilsynet oplyste endvidere A om at tilsynet – hvis hans sag ikke var færdigbehandlet inden 3 måneder – ville orientere ham om hvornår hans sag kunne forventes færdigbehandlet.

I brev af 27. november 2004 kommenterede A Datatilsynets brev.

Med brev af 23. december 2004 orienterede Datatilsynet A om at tilsynet grundet travlhed ikke havde kunnet nå at færdigbehandle hans sag, og at tilsynet nu forventede at kunne færdigbehandle sagen inden 2 måneder.

I brev af 5. januar 2005 kommenterede A Datatilsynets brev. Han anførte bl.a. at der efter hans opfattelse havde været tale om en uforståeligt lang sagsbehandlingstid. Han anførte endvidere at skattemyndighederne og deres underleverandører snart ville gå i gang med arbejdet med de nye årsopgørelser og selvangivelser, og at der derfor burde træffes afgørelse i hans klagesag inden månedens udgang.

Datatilsynet afgav den 9. februar 2005 en udtalelse i sagen. Datatilsynet gav A fuldt

medhold i hans klage. Tilsynet skrev bl.a. følgende i sin udtalelse:

”Datatilsynet finder, at ToldSkat, Odense ved udsendelse af selvangivelser og årsopgørelser, som indeholdt personoplysninger om andre end modtageren, har overtrådt persondatalovens § 41, stk. 3. Datatilsynet finder dette *beklageligt*, hvilket tilsynet har underrettet Told- og Skattestyrelsen om i brev af dags dato.

Datatilsynet har noteret sig, at der har været tale om en enkeltstående fejl i forbindelse med et printjob, samt at ToldSkats dataleverandør (B) på baggrund af fejlen indførte ekstra stramme kontrolprocedurer ved genoptagelsen af printningen og i øvrigt som konsekvens af fejlen for fremtiden vil indføre krav om ekstra kontrol.

Datatilsynet har endvidere noteret sig, at Told- og Skattestyrelsen som konsekvens af fejlen anmodede PostDanmark om at tilbageholde eventuel post indeholdende selvangivelser og årsopgørelser, der endnu ikke var omdelt og, at Told- og Skattestyrelsen har udsendt en beskrivelse af forløbet til de berørte samt anmodet om, at eventuelt modtaget fejlagtigt materiale destrueres eller returneres til skatteforvaltningen i kommunen.

Datatilsynet finder på den baggrund ikke grundlag for at foretage sig yderligere i sagen.

...

3. For så vidt angår Deres anmodning om at få oplyst, hvor mange personer der måtte have modtaget Deres personnummer og bankkontonummer, kan Datatilsynet henvise til Told- og Skattestyrelsens brev af 19. maj 2004. Det fremgår heraf, at der kan være videregivet oplysninger om Dem til en anden skatteyder, men det ikke er muligt at rekonstruere det passerede forløb, og at det dermed ikke er muligt for styrelsen at oplyse, hvem der eventuelt er videregivet oplysninger til.”

Den 20. juni 2005 klagede A til mig over at Datatilsynet – efter hans opfattelse – havde

”truffet afgørelse førend sagens faktiske omstændigheder forelå belyst på en forsvarlig og relevant måde”. A klagede endvidere over Datatilsynets sagsbehandlingstid som han mente var unødigt lang. Som begrundelse for klagen skrev A bl.a. følgende:

”Det er min opfattelse, at Datatilsynet i denne sag ikke kan siges at have opfyldt sine forpligtelser efter loven med hensyn til at påse, at behandlingen af personoplysninger hos ToldSkats databehandler, (B), finder sted efter loven.

For at kunne sikre sig, at databehandlingen hos (B) finder sted i overensstemmelse med loven eller forskrifter i medfør af loven, er det min opfattelse, at Datatilsynet ikke udelukkende kan henholde sig til de meget upræcise og ganske intetsigende oplysninger, som ToldSkat har afgivet i sit svar til tilsynet (...). Tilsynet må som fagkyndig på området foretage en selvstændig bedømmelse af de omstændigheder, der trods de formodentlig foreliggende sikkerhedsrutiner, alligevel førte til et lovbrud. Tilsynet må dernæst selvstændigt bedømme, hvorvidt de efter uheldet foretagne stramninger af rutinerne kan anses for at være tilstrækkelige til at hindre gentagelser. I denne forbindelse henledes opmærksomheden på, at der ifølge lov om behandling af personoplysninger § 41 stk. 1 skal foreligge en datainstruks udarbejdet af den dataansvarlige (ToldSkat).

...

Ifølge sikkerhedsbekendtgørelsens § 6 skal der, hvor der, som i denne sag, er tale om behandling af personoplysninger og behandlingen af personoplysninger, som i denne sag, foretages af en databehandler, foreligge en skriftlig aftale hvoraf det fremgår, at sikkerhedsbekendtgørelsens bestemmelser gælder for databehandleren.

Af sikkerhedsbekendtgørelsens § 19 fremgår endelig, at en vis maskinel registrering (logning) skal foretages.

Det er min opfattelse, at Datatilsynet som et minimum burde have sat sig i besiddelse af og gennemgået alle de dokumenter der

ifølge det ovenfor refererede skulle foreligge hos såvel den dataansvarlige myndighed som hos databehandleren.

Det er ligeledes min opfattelse, at Datatilsynet burde have sat sig i besiddelse af og gennemgået de ændringer i de foreliggende dokumenter, som den dataansvarlige myndighed og databehandleren måtte have foretaget efter uheldet med henblik på at sikre, at gentagelser ikke vil være mulige.

...

Personligt er jeg i hvert fald ikke overbevist om, at der skulle være truffet de nødvendige foranstaltninger til at hindre gentagelser. En intetsigende udtalelse herom fra en dataansvarlig myndighed, som netop har brudt med reglerne, anser jeg i sig selv for værdiløs.”

I brev af 13. oktober 2005 orienterede jeg A om at jeg samme dag havde bedt Datatilsynet om en udtalelse i anledning af hans klage.

Jeg modtog Datatilsynets udtalelse den 22. december 2005. Datatilsynet redegjorde indledningsvis for sagens forløb og skrev derefter bl.a. følgende:

*”Vedrørende belysning af sagens faktiske omstændigheder:*

Det følger af persondatalovens § 58, stk. 1, at Datatilsynet af egen drift eller efter klage fra en registreret påser, at behandlingen finder sted i overensstemmelse med loven og regler udstedt i medfør af loven.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a., at enhver registreret kan indgive anmodning til Datatilsynet om beskyttelse af sine rettigheder efter loven.

Datatilsynets behandling af en klage fra en registreret indebærer en konkret vurdering af en dataansvarligs behandling af oplysninger om den registrerede i den påklagede situation. Dette indebærer typisk en vurdering af en sags faktiske omstændigheder i forhold til en række bestemmelser i persondataloven, herunder særligt reglerne om behandlingshjemmel i persondatalovens kapi-

tel 4, og reglerne om den registreredes rettigheder i kapitel 8-10.

I den konkrete sag havde (A) klaget over, at ToldSkat havde videregivet oplysninger om ham, og han ønskede oplyst, til hvem oplysningerne var videregivet.

Det var på baggrund af oplysningerne i (A)'s klage af 29. marts 2004, Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 19. maj 2004 og (A)'s brev af 15. juli 2004 Datatilsynets vurdering, at sagens omstændigheder i forhold til ToldSkats behandling af oplysninger om (A) i den påklagede situation forelå oplyst i tilstrækkeligt omfang.

Datatilsynet lagde i den forbindelse vægt på, at Told- og Skattestyrelsen havde oplyst, at videregivelse af personoplysninger fra ToldSkats edb-systemer ikke finder sted, medmindre der er særlig lovhjemmel hertil, eller der foreligger samtykke, at der konkret var sket en fejl ved udskrivningen af selvangivelser og årsopgørelser for en personkreds på Fyn, og at fejlen var af teknisk karakter i form af 'paperjam' i printsystemet.

Det fremgik endvidere af Told- og Skattestyrelsens udtalelse, at styrelsen som en konsekvens af fejlen havde anmodet PostDanmark om at tilbageholde eventuel post indeholdende selvangivelser og årsopgørelser, der endnu ikke var omdelt. Told- og Skattestyrelsen havde endvidere udsendt en presmeddelelse om den indtrufne hændelse, og de berørte skatteydere fik inden for et par dage tilsendt en beskrivelse af forløbet samt en anmodning om, at eventuelt modtaget fejlagtigt materiale blev destrueret eller returneret til skatteforvaltningen i pågældende kommune.

Told- og Skattestyrelsen erkendte samtidig, at der i det konkrete forløb utilsigtet kunne være videregivet oplysninger om (A) til en anden skatteyder, hvilket styrelsen fandt særdeles beklageligt.

Datatilsynet lagde endvidere vægt på, at der ikke ved (A)'s brev af 15. juli 2004 var fremkommet oplysninger eller i øvrigt anført omstændigheder, der gav tilsynet

grundlag for at antage, at de faktiske omstændigheder i forhold til ToldSkats behandling af oplysninger om (A) i den konkrete sag ikke var tilstrækkeligt oplyst.

Det var således Datatilsynets opfattelse, at Told- og Skattestyrelsen havde erkendt det konkrete hændelsesforløb, herunder at der kunne være sket videregivelse af oplysninger om (A), uden at der var hjemmel til en sådan videregivelse i persondataloven eller i eventuel særlovgivning.

Det var herudover oplyst, at det ikke ville være muligt at rekonstruere forløbet, og at det dermed ikke var muligt for Told- og Skattestyrelsen at svare på, til hvem eventuel videregivelse kunne have fundet sted, men at styrelsen havde iværksat kompensatoriske foranstaltninger for at oplyse de registrerede om det passerede og forsøgt at sikre, at uberettiget videregivne oplysninger blev indsamlet eller destrueret.

Ved Datatilsynets afgørelse af 9. februar 2005 fik (A) herefter fuldt medhold i sin klage, idet Datatilsynet fandt, at Told- og Skattestyrelsen havde overtrådt persondatalovens § 41, stk. 3, hvorefter den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

Det var herudover Datatilsynets opfattelse, at Told- og Skattestyrelsen i tilstrækkeligt omfang havde redegjort for de tekniske hændelser, der konkret havde forårsaget det passerede, og for, hvordan styrelsen ville søge at undgå lignende hændelser i fremtiden.

Datatilsynet kan således henholde sig til sin afgørelse af 9. februar 2005.

(A) har i sin klage bl.a. anført, at Datatilsynet har en forpligtigelse til generelt at påse lovligheden af ToldSkats behandling af personoplysninger.

Hertil skal Datatilsynet bemærke, at tilsynet ikke fandt, at det konkrete forløb gav grundlag for at foretage yderligere undersøgelser med henblik på en mere generel vurdering af behandlingssikkerheden hos Told- og Skattestyrelsen. Tilsynet lagde herved navnlig vægt på oplysningerne fra ToldSkat om karakteren af den opståede fejl.

*Vedrørende sagsbehandlingstiden:*

(A) har klaget over, at sagsbehandlingstiden har været unødigt lang. Han har herved navnlig henvist til, at sagen har ligget ubearbejdet i Datatilsynet i ca. 8 måneder.

Som anført vurderede Datatilsynet efter modtagelsen af (A)'s brev af 15. juli 2004, at sagen var tilstrækkeligt oplyst.

Herefter orienterede Datatilsynet løbende (A) om den forventede sagsbehandlingstid, og som oplyst i Datatilsynets brev af 24. november 2004 til (A) har tilsynet mange sager til behandling.

Datatilsynet må derfor nødvendigvis vurdere de enkelte sager i forhold til hinanden og af ressourcemæssige årsager foretage en løbende prioritering, henset både til sagernes karakter og til, hvornår sagerne er indkommet i tilsynet. Datatilsynet har på denne baggrund ikke fundet at kunne fremskynde behandlingen af sagen.

Da den samlede sagsbehandlingstid for sagen har været over gennemsnittet for tilsynets klagesagsbehandling, burde dette forhold have været beklaget i tilsynets brev af 9. februar 2005 til klager. Datatilsynet beklager, at dette ikke skete."

Den 23. december 2005 sendte jeg A en kopi af Datatilsynets udtalelse af 21. december 2005. Jeg bad ham samtidig sende mig sine eventuelle bemærkninger til udtalelsen inden 4 uger.

I brev af 11. februar 2006 kommenterede A Datatilsynets udtalelse. Han skrev bl.a.:

"Datatilsynet giver klart udtryk for, at fordi der var tale om det, der af ToldSkat er beskrevet som en 'fejl ved udskrivningen' med understregning af at fejlen var af teknisk karakter i form af 'paperjam', har det ikke været

ret nødvendigt, at foretage en kontrol af de foreliggende rutiner. Dette kan ikke være rigtigt. Datatilsynet kan og må ikke give op, blot fordi en klagesag har teknisk karakter. Fejlen kunne måske have været undgået, såfremt instruktioner og rutiner havde været udformet anderledes end de da foreliggende, hvilke rutiner og instruktioner end ikke er undersøgt og vurderet. En konkret vurdering af foreliggende rutiner og instruktioner kunne forhåbentlig have ført til en erkendelse af, hvorledes det i fremtiden kan undgås, at dokumenter, der via databehandling indholdsmæssigt er blevet i strid med persondataloven, udsendes til borgerne."

Den 5. maj 2006 orienterede jeg A om at jeg havde besluttet at bede Datatilsynet om en supplerende udtalelse om sagen. Jeg sendte ham samtidig en kopi af mit brev til Datatilsynet. Det fremgik heraf at jeg havde bedt Datatilsynet oplyse om der – med Told- og Skattestyrelsens oplysning om at B fremover ville indføre krav om ekstra kontrol – efter Datatilsynets opfattelse i sig selv var tilvejebragt et tilstrækkelig fyldestgørende grundlag til at tilsynet kunne vurdere om behandlingssikkerheden hos ToldSkat og B herefter opfyldte persondatalovens krav, og at det derfor ikke ville være nødvendigt at afgive en udtalelse om behandlingssikkerheden efter persondatalovens § 60, stk. 2. Jeg bad endvidere Datatilsynet om at redegøre mere udførligt for hvilke overvejelser tilsynet gjorde sig i den forbindelse, herunder hvilke hensyn der – ud over at der var tale om en fejl af teknisk karakter – indgik i tilsynets beslutningsgrundlag. Endelig bad jeg Datatilsynet oplyse om det er sædvanlig praksis at undlade at iværksætte eller videreføre en undersøgelse af en dataansvarlig myndigheds behandlingssikkerhed med henblik på at afgive en udtalelse om behandlingssikkerheden hvis den dataansvarlige myndighed (eller myndighedens databehandler) oplyser at der er indført nye sikkerhedsprocedurer, uden at procedurerne er nærmere beskrevet

og sat i relation til de tidligere gældende sikkerhedsprocedurer.

I brev af 3. oktober 2006 afgav Datatilsynet en supplerende udtalelse om sagen. Tilsynet skrev bl.a. følgende:

*"4.1.1. Svar på spørgsmål nr. 1*

Datatilsynets behandling af en sag, hvor en myndighed ikke har levet op til persondatalovens krav om datasikkerhed, afsluttes med en udtalelse til vedkommende myndighed, jf. § 60, stk. 2.

Det følger således af lovens § 60, stk. 1, at Datatilsynet over for vedkommende myndighed træffer afgørelse i sager vedrørende § 7, stk. 7, § 9, stk. 3, § 10, stk. 3, § 13, stk. 1, § 27, stk. 4, §§ 28-31, § 32, stk. 1, 2 og 4, §§ 33-37, § 39 samt § 58, stk. 2.

Af § 60, stk. 2, følger, at tilsynet i andre tilfælde afgiver udtalelser over for den dataansvarlige myndighed.

I nærværende sag er udtalelsen afgivet den 9. februar 2005 til såvel klager som den dataansvarlige myndighed.

Persondataloven indeholder ikke en bestemmelse svarende til reglen i den tidligere gældende § 26, stk. 3, i lov om offentlige myndigheders registre, hvorefter Register-tilsynet afgav indberetning til den eller de for registeret ansvarlige myndigheder og vedkommende minister om konstaterede overtrædelser af loven eller de fastsatte forskrifter samt i øvrigt om forefundne mangler.

Ifølge bestemmelsen skulle Registertilsynet have underretning om, hvad myndigheden foretog i anledning af indberetningen.

I persondatalovens forarbejder beskrives bl.a. Registerudvalgets overvejelser om tilsynets opgaver, beføjelser og pligter. Af lovforslaget (lovforslag nr. L 147 af 9. december 1999, særtrykket side 70 venstre spalte) fremgår bl.a. følgende:

'Udvalget finder – som nævnt ovenfor under pkt. 4.2.7.2. – at der ikke længere er et behov for en særlig politisk kontrol med oprettelse eller iværksættelse af registre/behandlinger. På samme måde finder udvalget at

der ikke er et behov for en speciel politisk kontrol med overholdelsen af loven i forbindelse med udførelsen af behandlinger. Hertil kommer, at der i dag kun indgives indberetninger, såfremt der er tale om overtrædelser af en vis alvor, og det må under alle omstændigheder forventes, at en kritik af sådanne overtrædelser tilsendes en person på et høje-re, muligvis det højeste, niveau inden for myndigheden. En væsentlig funktion af indberetningerne ligger i, at kritikken udtrykkes over for et niveau i myndigheden, som har fornøden kompetence og ansvar til at træffe passende foranstaltninger til at imødegå muligheden for fremtidige overtrædelser. Denne funktion vil således blive varetaget uanset opretholdelsen af en regel om indberetning.

På denne baggrund foreslås der ikke bestemmelser om indberetning til dataansvarlige myndigheder (kommunalbestyrelser, amtsråd og direktører m.v. for statslige styrelser) og vedkommende minister.'

I Justitsministeriets forslag, som findes i lovforslagets afsnit 4.2.8.3., side 72 i særtrykket, anføres bl.a.:

'Efter Justitsministeriets opfattelse bør tilsynsmyndigheden i første række tage sigte på at kunne udøve sin virksomhed gennem generelle retningslinier og ved en serviceorienteret rådgivning og vejledning frem for en regulering primært koncentreret om afgørelse af enkeltsager i et traditionelt rekurs-system. I praksis må det således forventes, at kun en mindre del af tilsynsmyndighedens aktiviteter vil bestå i at træffe afgørelse i konkrete klagesager o.lign.

Navnlig dette forhold taler efter Justitsministeriets opfattelse for flertallets tilsynsmodel. Det fremtidige almindelige tilsyn med behandling af personoplysninger bør derfor – i lighed med den nuværende ordning – organiseres som én myndighed, der består af henholdsvis et sekretariat og et råd (Datatilsynet).

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets forslag om, hvilke opgaver der bør hen-

lægges til Datatilsynet. Herved sikres, at Datatilsynet – ligesom i dag – vil kunne føre et effektivt tilsyn med overholdelsen af lovgivningen.'

4.1.2. I forbindelse med Datatilsynets behandling af en sag, hvor en myndighed ikke har levet op til persondatalovens krav om datasikkerhed, vurderes det konkret, om sagen giver anledning til, at tilsynet under en eller anden form udtaler kritik eller beklagelse, og i givet fald, hvilken grad af kritik der skal gives.

I den forbindelse vurderes det desuden, om der er tale om en overtrædelse af en sådan alvor, at kritik skal udtrykkes over for et højt niveau i myndigheden, eller om der eventuelt er anledning til at orientere en overordnet myndighed. Det overvejes samtidigt, om der er anledning til at offentliggøre Datatilsynets udtalelse på tilsynets hjemmeside.

I praksis foretager Datatilsynet kun indberetning i et fåtal af de sager, hvor der konstateres brud på persondataloven.

Orientering af en overordnet myndighed eller kommunalbestyrelsen anvendes bl.a. i sager, hvor denne har en rolle i forhold til etableringen af systemer i den berørte myndighed. Indberetning til en overordnet myndighed eller til kommunalbestyrelsen kan medvirke til, at der findes en løsning på et sikkerhedsproblem, som eventuelt forudsætter investering i et nyt system og dermed afsættelse af de fornødne bevillinger.

Som eksempel på en sag, hvor Datatilsynet har underrettet en overordnet myndighed, kan nævnes sagen om Projekt JANUS, hvor Datatilsynet konstaterede, at der i projektet siden opstarten var behandlet særdeles følsomme personoplysninger. Samtidig kunne tilsynet konstatere, at persondataloven var overtrådt på en række punkter. Oplysningernes karakter taget i betragtning fandt Datatilsynet, at der er tale om særdeles kritisable overtrædelser af persondataloven og sikkerhedsbekendtgørelsen.

Med henblik på at sikre, at persondataloven generelt overholdes på Socialministeriets område, anmodede Datatilsynet ministeriet om at oplyse, om der findes andre projekter og institutioner på ministeriets område, hvor der foretages lignende behandlinger af personoplysninger. I den forbindelse anmodede Datatilsynet Socialministeriet om at oplyse, om ministeriet ville tage initiativer med henblik på at sikre, at persondataloven efterleves på ministeriets område. Datatilsynets udtalelse til Projekt Janus er tilgængelig på tilsynets hjemmeside under 'Udtalelser og afgørelser fra 2005'.

I sager med meget alvorlige tilsidesættelser af persondataloven vil orientering af en overordnet myndighed under alle omstændigheder kunne komme på tale – uanset om den overordnede myndighed har en umiddelbar rolle i forhold til etableringen af de fornødne tekniske løsninger, og uanset, om der kan være tale om et mere generelt problem på institutioner på ministeriets område.

Dette var f.eks. tilfældet i sagen om undersøgelse af Rigspolitiets indberetninger af uønskede udlændinge til Schengeninformationssystemet (SIS), hvor Datatilsynet konstaterede, at Rigspolitiet i et antal tilfælde havde foretaget fejlagtige indberetninger til Schengeninformationssystemet. Indberetninger til SIS vil kunne få alvorlige konsekvenser for den pågældende person, idet en person efter Schengenkonventionens artikel 5 som hovedregel ikke vil kunne få tilladelse til at indrejse i og opholde sig i Schengenområdet. På den baggrund var det Datatilsynets opfattelse, at der var tale om et uacceptabelt højt antal fejl, og tilsynet fandt således resultatet af undersøgelsen kritisabelt. Datatilsynet orienterede Justitsministeriet om de konstaterede tilsidesættelser af Schengenkonventionen, udlændingeloven og persondataloven, og tilsynet omtalte sagen på sin hjemmeside.

Om tilsynets arbejdsgang i sager, der giver anledning til overvejelser om at udtale

beklagelse eller kritik og til eventuelt at foretage indberetning, kan det oplyses, at sådanne sager altid skal nævnes for ledelsen i Datatilsynet. Dette følger af tilsynets interne retningslinier for sagsbehandlingen og har bl.a. til formål at søge at sikre, at sager med kritik – herunder også graden af kritikken – bliver nøje overvejet.

En del sager giver desuden Datatilsynet anledning til at komme med *henstillinger* i anledning af en konstateret manglende iagttagelse af lovens regler. I forhold til datasikkerhed har tilsynets kompetence til at fremkomme med henstillinger særlig støtte i sikkerhedsbekendtgørelsen. Af sikkerhedsbekendtgørelsens § 4 fremgår følgende:

‘Datatilsynet fører tilsyn med overholdelsen af denne bekendtgørelse og kan i den forbindelse komme med henstillinger over for den dataansvarlige myndighed vedrørende de trufne sikkerhedsforanstaltninger, jf. § 3.’

Henstillinger vil typisk blive givet, hvis en uoverensstemmelse med loven ikke er bragt i orden, inden tilsynets udtalelse afgives. Et eksempel fra praksis er, at manglende uddybende sikkerhedsregler endnu ikke er udformet, når tilsynet afgiver sin afsluttende udtalelse efter en inspektion. Et andet eksempel er henstillinger om at træffe foranstaltninger til at sikre, at logningskravet i § 19, stk. 1, i sikkerhedsbekendtgørelsen overholdes.

Som et yderligere eksempel på en sag, hvor der blev givet henstillinger, kan nævnes sagen om uvedkommendes adgang til netværk hos Socialministeriet. I denne sag konstaterede Datatilsynet, at det fremgik af ministeriets redegørelse, at der ikke havde været fastsat regler for området, og at der ikke – ud over lukning af den eksterne adgang til serveren – var foretaget yderligere foranstaltninger i form af organisatoriske ændringer e.l. Tilsynet henstillede, at der i overensstemmelse med sikkerhedsbekendtgørelsens § 14 – og i det omfang det ikke allerede var sket – blev fastsat regler i form af en politik eller lignende for netværksadgang

til Socialministeriets edb-systemer. Tilsynet henstillede endvidere, at der blev placeret et organisatorisk ansvar for, at der iværksættes procedurer, som sikrer periodisk kontrol af, at reglerne på området – og de foranstaltninger, der er iværksat som følge af reglerne – er tidssvarende. I samme sag henstillede Datatilsynet endvidere, at der blev iværksat logging, eller at det omhandlede journalsystem blev taget ud af drift, indtil forholdet var bragt i orden.

4.1.3. I den foreliggende sag har Datatilsynet ved brev af 9. februar 2005 afgivet en udtalelse til Told- Skattestyrelsen, jf. persondatalovens § 60, stk. 2, hvori Datatilsynet bl.a. udtalte, at ToldSkat Odense havde overtrådt persondatalovens § 41, stk. 3. Tilsynet fandt dette beklageligt.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at Datatilsynet havde noteret sig, at der havde været tale om en enkeltstående fejl i forbindelse med et printjob, samt at ToldSkats dataleverandør (B) på baggrund af fejlen indførte ekstra stramme kontrolprocedurer ved genoptagelsen af printingen og i øvrigt som konsekvens af fejlen for fremtiden ville indføre krav om ekstra kontrol.

Datatilsynet noterede sig endvidere, at Told- og Skattestyrelsen som konsekvens af fejlen anmodede PostDanmark om at tilbageholde eventuel post indeholdende selvangivelser og årsopgørelser, der endnu ikke var omdelt, og, at Told- og Skattestyrelsen havde udsendt en beskrivelse af forløbet til de berørte samt anmodet om, at eventuelt modtaget fejlagtigt materiale destrueres eller returneres til skatteforvaltningen i kommunen.

Sagen gav således ikke Datatilsynet anledning til at udtale en stærkere kritik end ‘beklagelse’ i kombination med en konstatering af, at loven var overtrådt.

Tilsynet finder ikke, at sagen giver anledning til en udtalelse om, at det skete er ‘kritisabelt’. Tilsynet finder heller ikke, at der er tale om en sag af en sådan karakter, at det må give anledning til orientering af eller indbe-



retning til en overordnet myndighed. Datatilsynet lægger herved vægt på hændelsens karakter, jf. neden for under pkt. 4.2., og på, at der var tale om en enkeltstående hændelse.

Den foreliggende sag kunne eventuelt have været offentliggjort på tilsynets hjemmeside eller omtalt i tilsynets årsberetning – bl.a. fordi sagen grundet den berørte personkreds samt tidligere presseomtale eventuelt kunne have en interesse for en bredere kreds.

Ved valget af, hvilke sager der skal omtales på hjemmesiden eller i årsberetningen, tager tilsynet imidlertid også i betragtning, om sagen kan bidrage til at højne brugernes viden om, hvordan persondataloven skal iagttages. Tilsynet fokuserer således i høj grad på at offentliggøre de sager, som indeholder en stillingtagen til principielle spørgsmål, f. eks. sager, som er behandlet i Datarådet. På denne baggrund har tilsynet hverken fundet anledning til at omtale sagen på tilsynets hjemmeside eller i årsberetningen.

Datatilsynet fandt endvidere ikke grundlag for at udtale sig yderligere om behandlingssikkerheden hos ToldSkat eller dennes databehandler, (B), jf. nærmere neden for under punkt 4.2. og 4.3.

#### 4.2. Svar på spørgsmål nr. 2

Datatilsynets behandling af sager, hvor der er sket brud på persondataloven, tager udgangspunkt i en eventuel klage (som i den foreliggende sag) eller andet grundlag, der har givet tilsynet anledning til at tage sagen op, suppleret med de oplysninger, der indhentes ved høringer – typisk af den dataansvarlige.

Hvorvidt en sag anses for tilstrækkeligt belyst, eller om Datatilsynet skal foretage yderligere høringer/stille yderligere spørgsmål, afgøres ud fra en konkret vurdering af de indkomne oplysninger. Denne vurdering tager udgangspunkt i sagens faktum, men indebærer tillige et vist skøn, der foretages

på baggrund af Datatilsynets faglige kompetence og generelle erfaringsgrundlag.

I Datatilsynets vurdering af den foreliggende sag indgik alle de i sagen indeholdte oplysninger, herunder arten og omfanget af sikkerhedsbristen, ToldSkat's og (B)'s håndtering af sagen, karakteren af de oplysninger, der (eventuelt) var kommet til udekommendes kendskab, og (A)'s bemærkninger i sagen. Datatilsynet har ved vurderingen i sagen, om sagen kunne anses for tilstrækkeligt belyst, desuden baseret sig på tilsynets faglige kompetence på it-området. Ved vurderingen er bl.a. indgået følgende elementer:

- Printopgaven for ToldSkat blev udført på det daværende (B) printcenter, som var en specialiseret produktionsenhed, der udelukkende udførte store print- og kuverteringsopgaver. Centret varetog endog meget store printopgaver for bl.a. banker og ToldSkat. Printcentret blev etableret i 2001. Forud herfor foregik den tilsvarende produktion i (B) – og tidligere (C)'s – driftscenter.

- (B) er anmeldt til Datatilsynet som edb-servicevirksomhed, jf. persondatalovens § 53.

- Datatilsynet var i 2001 på besøg i printcentret, der omfattede en række forskellige produktionslinier. Ved besøget fik tilsynet bl.a. forevist en produktionslinje med to printere i serie for udførelse af komplicerede printopgaver.

- Ud fra Datatilsynets generelle kendskab til produktioner af denne type og herunder specielt printopgavernes karakter og mængde i (B)'s printcenter, var det tilsynets vurdering, at en sådan produktion ikke lader sig gennemføre uden særlig opmærksomhed på kvalitetssikringsprocedurer i forbindelse med formularskift, ved start og stop af en produktion og ikke mindst ved papirstop ('paperjam'). Ved besøget blev Datatilsynet orienteret om en række overordnede sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med behandling af personoplysninger på (B)'s printcenter.

– Papirstop ('paperjam') er ifølge Datatilsynets erfaring en ikke sjældent forekommende hændelse i en produktion af denne art.

– Datatilsynet er imidlertid ikke tidligere blevet bekendt med fejl af den omhandlede type, selv om (B) (tidligere (C)) i en lang år-række har varetaget omfattende print- og kuverteringsopgaver med en produktion på mange millioner tryk.

– Datatilsynet vurderede derfor, at der var tale om et sjældent forekommende – og enkeltstående – svigt i den visuelle kontrol med printopgaven. Datatilsynet fandt endvidere, at det i den aktuelle sag ikke var nødvendigt nøjere at vurdere, hvorvidt den af Toldskat anførte konkrete opstramning i kontrolproceduren kunne siges at være en udbedring af en mangel eller kunne siges at forbedre sikkerheden signifikant i forhold til den sikkerhed, som Datatilsynet allerede ud fra tilsynets erfaringer med ToldSkat/(B) anså som værende særdeles høj.

Sagens faktum sammenholdt med Datatilsynets kendskab til it-mæssige forhold førte således til, at sagen vurderedes at være tilstrækkeligt belyst, herunder i forhold til behandlingssikkerheden hos ToldSkat/(B).

Datatilsynets udtalelse til (A) kunne og burde have indeholdt oplysninger om, at tilsynet i forvejen havde kendskab til (B)'s håndtering af printopgaver, og at tilsynets generelle viden herom var en del af baggrunden for, at tilsynet ikke fandt grundlag for at foretage sig yderligere i sagen. Dette forhold beklages.

#### 4.3. Svar på spørgsmål nr. 3

Som nævnt ovenfor har Datatilsynet i denne sag afgivet udtalelse til ToldSkattestyrelsen, jf. persondatalovens § 60, stk. 2, ved brev af 9. februar 2005.

Om baggrunden for, at der ikke blev foretaget yderligere undersøgelser, inden udtalelsen blev afgivet, kan følgende oplyses:

Det følger af persondatalovens § 41, stk. 3, at den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerheds-

foranstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Tilsvarende gælder for databehandlere.

Reglerne om sikkerhed er nærmere uddybet i sikkerhedsbekendtgørelsen og i Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 (sikkerhedsvejledningen).

Som beskrevet ovenfor har Datatilsynet efter sikkerhedsbekendtgørelsens § 4 kompetence til at fremkomme med henstillinger over for den dataansvarlige myndighed vedrørende de trufne sikkerhedsforanstaltninger.

Da den dataansvarlige havde oplyst, at man allerede havde foretaget en opstramning af procedurer og indført ekstra kontrol, fandt Datatilsynet i denne sag ikke anledning til at komme med henstillinger over for den dataansvarlige myndighed.

Beslutningen om, hvorvidt Datatilsynet går ind i en nærmere vurdering af en myndigheds sikkerhedsforanstaltninger – og f.eks. stiller yderligere krav til myndighedens procedurer end, hvad den allerede selv har indført som konsekvens af en sikkerhedsbrist – afhænger i hvert tilfælde af en konkret vurdering. Heri indgår et fagligt skøn, som er baseret på de faktiske oplysninger, der foreligger om en dataansvarligs behandling af personoplysninger, sammenholdt med Datatilsynets erfaringsgrundlag og it-faglige vurdering.

I en sag – hvor myndighedens initiativer som opfølgning på en sikkerhedsbrist vurderes at være tilstrækkelige – er det tilsynets sædvanlige praksis ikke at stille yderligere krav eller spørgsmål.

Navnlig i lyset af den ressourcemæssige situation er det efter Datatilsynets opfattelse nødvendigt, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal iværksættes eller videreføres en undersøgelse af en dataansvarlig myndigheds behandlingssikkerhed, afgøres på baggrund af en konkret vurdering som beskrevet.

#### 4.4. Bemærkninger i anledning af det af (A) anførte

Det er korrekt, at sagen som anført af (A) ikke har givet Datatilsynet anledning til at indhente de aftaler og instruktioner, der var indgået mellem ToldSkat og (B) på tidspunktet for hændelsen eller efterfølgende.

Om tilsynets praksis i forhold til indhentelse af denne type dokumentation kan følgende oplyses:

Reglerne om krav til dokumentation for opfyldelse af lovens sikkerhedskrav findes bl.a. i sikkerhedsbekendtgørelsens § 5, hvorefter den dataansvarlige skal have såkaldte uddybende sikkerhedsregler.

Hertil kommer, at det følger af lovens § 42, stk. 1, at når en dataansvarlig overlader en behandling af oplysninger til en databehandler, skal den dataansvarlige sikre sig, at databehandleren kan træffe de i lovens § 41, stk. 3-5, nævnte tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, og påse, at dette sker.

Efter § 42, stk. 2, skal gennemførelse af en behandling ved en databehandler ske i henhold til en skriftlig aftale parterne imellem. Af aftalen skal det fremgå, at databehandleren alene handler efter instruks fra den dataansvarlige, og at reglerne i § 41, stk. 3-5, ligeledes gælder for behandlingen ved databehandleren.

Det er ikke tilsynets praksis at anmode om at modtage de uddybende sikkerhedsregler eller de anvendte databehandleraftaler i forbindelse med behandlingen af en sag om en myndigheds overholdelse af persondataloven.

Om *uddybende sikkerhedsregler* kan det nærmere oplyses, at det ikke er et krav, at myndighedernes uddybende sikkerhedsregler indsendes til Datatilsynet til godkendelse.

I forbindelse med inspektioner anmoder tilsynet imidlertid ofte om at få indsendt de uddybende sikkerhedsregler. Her foretager tilsynet som regel en gennemgang af disse og påpeger eventuelle mangler under in-

spektionen, hvor de uddybende regler ofte indgår som en del af grundlaget for drøftelserne på inspektionen.

For så vidt angår *databehandleraftaler* kræves disse normalt ikke indsendt i forbindelse med inspektioner og ej heller i praksis i andre sagstyper. Det forekommer, at dataansvarlige konsulterer tilsynet om indholdet af databehandleraftaler, som eventuelt indsendes til tilsynet. Datatilsynet vil i sådanne sager være behjælpelig med råd og vejledning. Ansvar for indholdet af aftalen ligger imidlertid hos den dataansvarlige, og tilsynets rolle er heller ikke på dette punkt at give en godkendelse.

Som tilsynsmyndighed vil Datatilsynet selvsagt kunne kræve at se databehandleraftaler og eventuelt få sådanne indsendt. Dette vil efter tilsynets opfattelse f.eks. være relevant, hvis tilsynet foretager en inspektion med særlig fokus på, hvordan den dataansvarlige sikrer sig, at behandlingen af personoplysninger ved databehandlere sker i overensstemmelse med persondatalovens sikkerhedskrav."

Den 5. oktober 2006 sendte jeg A en kopi af Datatilsynets udtalelse af 3. oktober 2006. Jeg bad ham samtidig sende mig sine eventuelle bemærkninger til udtalelsen inden 4 uger.

I brev af 28. oktober 2006 kommenterede A Datatilsynets udtalelse. I brevet skrev han bl.a.:

"Datatilsynet anfører at spørgsmålet om, hvorvidt en sag anses for tilstrækkelig belyst, afgøres ud fra en konkret vurdering med udgangspunkt i sagens faktum, samt et vist skøn foretaget på baggrund af tilsynets faglige kompetence og generelle erfaringsgrundlag.

Begrundelsen for ikke at foretage en nærmere vurdering af de fra Told- og Skattestyrelsen fremkomne oplysninger om indførelse af skærpede sikkerhedsrutiner, er ifølge Datatilsynet baseret på at der var tale om en specialiseret produktionsenhed, at (B) er anmeldt til Datatilsynet som en edb-servicevirksomhed, at Datatilsynet i 2001 havde af-

lagt besøg i printcentret, at den pågældende produktion kræver særlig opmærksomhed ikke mindst ved papirstop og at tilsynet ved besøget var blevet orienteret om en række overordnede sikkerhedsforanstaltninger, at papirstop ifølge tilsynets opfattelse er en ikke sjældent forekommende hændelse i en produktion af den pågældende art, at tilsynet ikke tidligere er blevet bekendt med en fejl af omhandlede type samt at tilsynet *derfor* vurderede, at der var tale om et sjældent forekommende – og enkeltstående – svigt i den visuelle kontrol med printopgaven.

Det er min opfattelse at næsten alle de påberåbte forhold netop taler for at Datatilsynet burde have foretaget en nærmere kontrol. Datatilsynet må gennem oplysningerne om, at tilsynet i 2001 havde aflagt besøg hos (B), i hvert fald på dette tidspunkt, antages at have anset, at den pågældende produktion kunne indebære faremomenter i relation til persondatasikkerheden. Netop på denne baggrund burde tilsynet i forbindelse med et alvorligt svigt som det foreliggende, have kontrolleret rutinerne, og ikke mindst de nye rutiner som Told- og Skattestyrelsen oplyste efterfølgende var blevet indført.

Især på baggrund af Datatilsynets egne oplysninger om, at tilsynet anser, at den pågældende produktion kræver særlig opmærksomhed ikke mindst ved papirstop, må tilsynets bemærkninger om, at der ifølge tilsynet var tale om et enkeltstående svigt i den visuelle kontrol, forekomme, i det mindste som værende uholdbar.”

Den 13. november 2006 orienterede jeg A om at jeg samme dag havde sendt en kopi af hans brev af 28. oktober 2006 til Datatilsynet med anmodning om at modtage tilsynets eventuelle bemærkninger til det han havde anført i brevet.

I brev af 11. december 2006 kommenterede Datatilsynet A's brev af 28. oktober 2006. Datatilsynet skrev bl.a. følgende:

“(A) kommer med bemærkninger om, hvorvidt Datatilsynet burde anmode om at modtage uddybende sikkerhedsregler og databe-

handleraftaler i en sag som den foreliggende. Det er bl.a. anført, at når bindende tilrettelser ikke kan gives til offentlige myndigheder, må kræfterne koncentreres om forebyggende indsats på et konkret grundlag.

Datatilsynet skal hertil bemærke, at også på dette punkt må tilsynet prioritere sit resourceforbrug. Datatilsynet skal i den forbindelse understrege, at ansvaret for at overholde persondataloven påhviler de dataansvarlige myndigheder”.

Den 14. december 2006 sendte jeg A en kopi af Datatilsynets brev af 11. december 2006. Jeg meddelte ham samtidig at jeg nu ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Den 9. februar 2005 gav Datatilsynet Dem fuldt medhold i Deres klage af 29. marts 2004. Datatilsynet fandt at ToldSkat, Odense, i forbindelse med udsendelsen af selvangivelser og årsopgørelser for 2003 havde overtrådt § 41, stk. 3, i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Datatilsynet mente at dette var beklageligt. Datatilsynet meddelte Dem samtidig at tilsynet ikke mente at der var grundlag for at foretage sig yderligere i sagen.

Jeg har ikke forstået Deres henvendelse af 20. juni 2005 som en klage over den del af Datatilsynets afgørelse hvor tilsynet tog stilling til om ToldSkat, Odense, overtrådte persondatalovens regler om behandlingssikkerhed i forbindelse med udsendelsen af selvangivelser og årsopgørelse for 2003.

Jeg har derimod forstået Deres henvendelse som en klage over Datatilsynets beslutning om ikke at foretage sig yderligere over for Told- og Skattestyrelsen og navnlig grundlaget for denne beslutning som jeg forstår De mener blev truffet før sagens

faktiske omstændigheder var tilstrækkeligt belyst. Jeg har endvidere forstået Deres henvendelse som en klage over Datatilsynets sagsbehandlingstid.

## 2. Datatilsynets beslutning om ikke at foretage sig yderligere over for Told- og Skattestyrelsen

Datatilsynet er en offentlig myndighed som fører tilsyn med at andre offentlige myndigheder, virksomheder, organisationer og andre private dataansvarlige overholder persondataloven og de regler der er udstedt i medfør af loven.

Datatilsynet er med andre ord en *tilsynsmyndighed* (og ikke en rekursmyndighed). At Datatilsynet er en tilsynsmyndighed, fremgår udtrykkeligt af flere af persondatalovens bestemmelser og af lovens forarbejder. Jeg henviser til bemærkningerne til forslag til lov om behandling af personoplysninger, Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4036 ff. Jeg henviser endvidere til s. 349 f og s. 359 i betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger.

Datatilsynets organisation og kompetence er nærmere beskrevet i persondatalovens kapitel 16. Af persondatalovens § 58, stk. 1, fremgår det at Datatilsynet af egen drift eller efter klage fra en registreret påser (fører tilsyn med) at behandling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med persondataloven og regler udstedt i medfør af persondataloven.

Det forhold at Datatilsynets opgave er at føre tilsyn med overholdelsen af persondataloven og regler udstedt i medfør af persondataloven, indebærer at det tilsyn som Datatilsynet fører, har karakter af et *legalitetstilsyn*.

Det forhold at Datatilsynet ifølge persondataloven *af egen drift* eller *efter klage fra en registreret* fører tilsyn med at behandling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med persondataloven

og regler udstedt i medfør af persondataloven, indebærer at alle kan klage til Datatilsynet – også selv om de ikke er registrerede og individuelt berørte af det forhold der klages over. Datatilsynet er dog kun forpligtet til at realitetsbehandle en klage hvis den kommer fra en registreret som er direkte berørt af det forhold der klages over. Jeg henviser i den anledning til det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb ifølge hvilket det kun er personer med en væsentlig individuel interesse i sagens udfald som anses for parter. Personer der anmelder et forhold til en tilsynsmyndighed (eller f.eks. til politiet), vil ikke – alene i kraft af anmeldelsen – få status af part i sagen. Partsbegrebet er nærmere beskrevet i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), af Hans Gammeltoft-Hansen mfl., s. 61 ff, og i Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2003), af John Vogter, s. 135 ff. Jeg henviser endvidere til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 143\*, og navnlig s. 148 f hvor jeg udtalte mig om spørgsmålet om hvem der i forvaltningslovens forstand kunne anses for parter i en sag hos de kommunale tilsynsmyndigheder.

Modtager Datatilsynet en klage/anmeldelse fra en person der ikke er registreret og direkte berørt af det forhold der klages over, kan tilsynet (af egen drift) tage det/de spørgsmål der klages over, op som en (generel) tilsynssag hvis tilsynet finder anledning til det. Der er næppe tvivl om at der vil være tilfælde hvor Datatilsynet vil være forpligtet til at tage en sag op af egen drift på baggrund af en klage/anmeldelse fra en person der ikke er registreret og direkte berørt af det forhold der klages over. Det er imidlertid næppe muligt præcist at angive hvornår Datatilsynet vil være forpligtet til det. Mens det på den ene side utvivlsomt er sådan at Datatilsynet ikke er forpligtet til at behandle alle klager/anmeldelser fra personer som ikke er registrerede og direkte berørte, og som påstår

at persondataloven bliver overtrådt, så vil Datatilsynet på den anden side formentlig være forpligtet til at tage en sag op af egen drift hvis der rejses en konkret begrundet mistanke om at der er sket en lovovertrædelse af nogen betydning. Jeg henviser i den anledning til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 83 f\*, hvor jeg gav udtryk for en tilsvarende opfattelse i forhold til spørgsmålet om Monopoltilsynets pligt til at behandle klager.

Datatilsynets kompetence i forhold til dataansvarlige fremgår af persondatalovens § 59, stk. 1-3 (private dataansvarlige), og § 60 (offentlige myndigheder). Persondatalovens § 60 har følgende ordlyd:

‘§ 60. Datatilsynet træffer over for vedkommende myndighed afgørelse i sager vedrørende § 7, stk. 7, § 9, stk. 3, § 10, stk. 3, § 13, stk. 1, § 27, stk. 4, §§ 28-31, § 32, stk. 1, 2 og 4, §§ 33-37, § 39 samt § 58, stk. 2.

Stk. 2. I andre tilfælde afgiver tilsynet udtalelser over for den dataansvarlige myndighed.’

Persondatalovens regler om behandlingssikkerhed, dvs. de regler der i Deres tilfælde blev overtrådt, findes i lovens kapitel 11 (§§ 41-42). Reglerne om behandlingssikkerhed hører dermed til den gruppe af bestemmelser i persondataloven hvis overholdelse Datatilsynet i henhold til persondatalovens § 60, stk. 2, afgiver *udtalelser* om.

Justitsministeren har med hjemmel i persondatalovens § 41, stk. 5, udstedt bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger som behandles for den offentlige forvaltning. Ifølge sikkerhedsbekendtgørelsens § 4 fører Datatilsynet tilsyn med overholdelsen af reglerne i bekendtgørelsen og kan i den forbindelse komme med henstillinger over for den dataansvarlige myndighed om de sikkerhedsforanstaltninger som myndigheden har truffet i medfør af bekendtgørelsens

§ 3. Datatilsynet har i sikkerhedsvejledningen (vejledning nr. 37 af 2. april 2001) nærmere beskrevet og uddybet de tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger som skal træffes i den offentlige forvaltning af hensyn til behandlingssikkerheden.

Datatilsynets besvarelse af Deres klage af 29. marts 2004 indeholdt i realiteten et samlet svar på to forskellige spørgsmål som hver især udgjorde én sag.

For det første tog Datatilsynet stilling til om ToldSkat, Odense, i forhold til Dem (som registreret og direkte berørt) havde overtrådt persondataloven i forbindelse med udsendelsen af selvangivelser og årsopgørelser for 2003 i marts 2004.

For det andet tog Datatilsynet stilling til om der var grundlag for at foretage sig yderligere over for Told- og Skattestyrelsen i anledning af hændelsen i marts 2004. Det vil sige at Datatilsynet vurderede om tilsynet som en generel tilsynssag skulle tage spørgsmålet om Told- og Skattestyrelsens behandlingssikkerhed op af egen drift.

Mens De utvivlsomt var part i førstnævnte sag, mener jeg ikke at De var part i sidstnævnte sag. Jeg henviser til det jeg har anført ovenfor om det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

Uanset at De i Deres klage til Datatilsynet gav udtryk for at De var interesseret i at vide hvordan det kunne sikres at tilsvarende fejl ikke opstod i fremtiden, så mener jeg ikke at Deres interesse i udfaldet af denne tilsynssag var af en sådan art og styrke (væsentlig individuel interesse) at De måtte anses for part i den generelle tilsynssag.

Datatilsynet har i sin udtalelse af 3. oktober 2006 nærmere beskrevet sin praksis og de forhold som tilsynet lægger vægt på når tilsynet vurderer om der skal foretages yderligere over for en dataansvarlig i en sag hvor der er konstateret en overtrædelse af persondataloven. Jeg henviser til

Datatilsynets udtalelse som er gengivet ovenfor (...).

Af udtalelsen fremgår det bl.a. at beslutningen om at iværksætte – eller ikke iværksætte – en nærmere undersøgelse/ vurdering af en myndigheds sikkerhedsforanstaltninger for at tage stilling til om der f.eks. er behov for at stille yderligere krav til myndighedens procedurer end dem der allerede er indført som konsekvens af en sikkerhedsbrist, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det fremgår endvidere at der i denne konkrete vurdering vil indgå et fagligt skøn baseret på dels de faktiske oplysninger som foreligger om den dataansvarliges behandling af personoplysninger, dels på Datatilsynets erfaringsgrundlag og it-faglige vurdering. Datatilsynet har desuden oplyst at det er tilsynets sædvanlige praksis ikke at stille yderligere krav eller spørgsmål i de sager hvor de initiativer som myndigheden har iværksat som opfølgning på en sikkerhedsbrist, vurderes at være tilstrækkelige.

I sin udtalelse af 9. februar 2005 begrundede Datatilsynet (bl.a.) sin beslutning om ikke at foretage sig yderligere i forhold til Told- og Skattestyrelsen med at der havde været tale om en enkeltstående fejl, at (B) havde indført ekstra stramme kontrolprocedurer da printningen blev genoptaget, og at (B) for fremtiden ville indføre krav om ekstra kontrol.

I sin udtalelse af 3. oktober 2006 oplyste Datatilsynet endvidere at samtlige oplysninger i sagen, herunder oplysningerne om arten og omfanget af sikkerhedsbristen, ToldSkats og (B)'s håndtering af sagen, karakteren af de oplysninger der eventuelt var kommet til uvedkommendes kendskab, og Deres bemærkninger, indgik i Datatilsynets vurdering af sagen. Dette forstår jeg således at alle de nævnte oplysninger også indgik i tilsynets vurdering af om der skulle foretages yderligere over for Told- og Skattestyrelsen. Datatilsynet har endvidere

oplyst at tilsynet – ved vurderingen af om sagen kunne anses for tilstrækkeligt oplyst – også inddrog sin faglige kompetence på it-området, og at det bl.a. indgik i tilsynets vurdering af sagen at printopgaven blev udført på det daværende (B)-printcenter, at Datatilsynet i 2001 havde været på besøg i printcentret, at Datatilsynet under dette besøg havde fået vist en produktionslinje med to printere i serie som kunne udføre komplicerede printopgaver, at Datatilsynet under besøget blev orienteret om en række overordnede sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med (B)'s behandling af personoplysninger, at det var Datatilsynets vurdering at en produktion som (B)'s ikke kunne gennemføres uden særlig opmærksomhed på kvalitetssikringsprocedurer i forbindelse med formularskift, ved start og stop af en produktion og ikke mindst ved papirstop ('paperjam'), at Datatilsynet – selv om papirstop ifølge tilsynets erfaring er en ikke sjældent forekommende hændelse i forbindelse med denne type produktion, og selv om (B) i en lang årrække havde varetaget omfattende print- og kuverteringsopgaver – ikke var bekendt med tidligere fejl af tilsvarende type, og at Datatilsynet derfor vurderede at der var tale om et sjældent forekommende – og enkeltstående – svigt i den visuelle kontrol med printopgaven.

Det som Datatilsynet har anført om sin generelle praksis, giver mig ikke umiddelbart anledning til bemærkninger. Jeg henviser i den anledning til den ovenfor omtalte sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 83 f\*, hvor jeg (også) gav udtryk for den opfattelse at Monopoltilsynet som minimum og på baggrund af de foreliggende oplysninger skulle foretage en vurdering af om der var begrundet mistanke om en lovovertrædelse af en vis (større eller principiel) betydning.

For så vidt angår den foreliggende sag, bemærker jeg at jeg må lægge til grund at

Datatsynet vurderede om der skulle foretages yderligere over for Told- og Skattestyrelsen. Jeg må også lægge til grund at Datatsynet foretog denne vurdering på baggrund af alle de i sagen foreliggende oplysninger.

Datatsynets vurdering af om tilsynet havde tilstrækkeligt med oplysninger til at kunne tage stilling til om der skulle foretages yderligere over for Told- og Skattestyrelsen, beror i vidt omfang på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hensyn og omstændigheder. I denne vurdering indgik både Datatsynets generelle it-faglige viden, forskellige fagkyndige vurderinger og tilsynets forudgående kendskab til (B) som ikke uvæsentlige elementer.

Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Datatsynet der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige. Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af sådanne vurderinger og afvejninger. Jeg vil derfor kun kunne kritisere Datatsynets vurderinger og afvejninger, hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder. Det kunne f.eks. være tilfældet hvis den foreliggende sag i forhold til andre lignende sager havde været undergivet en forskelsbehandling der ikke var sagligt begrundet. Jeg har imidlertid ikke under min gennemgang af tilsynssagen fundet grundlag for at antage at det skulle være tilfældet.

I betragtning af dette mener jeg ikke jeg har grundlag for at kritisere Datatsynets vurdering af at tilsynssagen var tilstrækkeligt oplyst til at tilsynet kunne tage stilling til om der skulle foretages yderligere over for Told- og Skattestyrelsen. Med andre ord mener jeg ikke at jeg kan kritisere grundlaget for Datatsynets beslutning om ikke at foretage sig yderligere.

Uanset dette (og i forlængelse af det jeg anførte i sagen gengivet i Folketingets

Ombudsmands beretning for 1990, s. 83 f\*) giver den foreliggende sag mig dog anledning til at bemærke at der efter min opfattelse vil kunne være – men formentlig relativt sjældent er – fuldstændigt sammenfald mellem de oplysninger der er nødvendige for at kunne vurdere om persondataloven er overtrådt, og de oplysninger der er nødvendige for kunne vurdere om der skal foretages yderligere i forhold til den dataansvarlige (med henblik på at sikre at myndigheden i fremtiden overholder persondatalovens regler om behandlingssikkerhed mv.). I relation til det førstnævnte vurderingstema vil det navnlig være relevant at tilvejebringe oplysninger om det faktiske hændelsesforløb. I relation til det sidstnævnte vurderingstema vil det derimod navnlig være relevant at tilvejebringe oplysninger om den dataansvarliges interne retningslinjer, procedurer mv. I de tilfælde hvor Datatsynet konstaterer at der er sket en overtrædelse af persondataloven og/eller de regler der er udstedt i medfør af persondataloven, vil Datatsynet med andre ord ikke altid automatisk kunne gå ud fra at tilsynet alene på baggrund af de foreliggende oplysninger (om det konkrete hændelsesforløb) vil kunne vurdere om der skal foretages yderligere over for den dataansvarlige (med henblik på at sikre at myndigheden i fremtiden overholder persondatalovens regler om behandlingssikkerhed mv.). I en del tilfælde vil Datatsynet således formentlig være nødt til at bede om yderligere oplysninger fra den dataansvarlige for at kunne foretage denne vurdering.

Som anført ovenfor mener jeg imidlertid ikke at jeg i den foreliggende sag har grundlag for at kritisere Datatsynets vurdering af at tilsynet havde tilstrækkeligt med oplysninger til at kunne tage stilling til om der skulle foretages yderligere over for Told- og Skattestyrelsen.

Jeg mener derfor heller ikke at jeg har grundlag for at kritisere Datatsynets be-



slutning om ikke at foretage sig yderligere over for Told- og Skattestyrelsen i anledning af den hændelse i marts 2004 som resulterede i en overtrædelse af persondatalovens regler om behandlingssikkerhed.

Afslutningsvis bemærkes at Datatilsynet i sin udtalelse af 3. oktober 2006 skrev at tilsynets udtalelse (af 9. februar 2005) kunne og burde have indeholdt oplysninger om at tilsynet i forvejen havde kendskab til (B)'s håndtering af printopgaver, og at tilsynets generelle viden herom var en del af baggrunden for at tilsynet ikke fandt grundlag for at foretage sig yderligere i tilsynssagen. Dette forhold beklagede Datatilsynet.

Jeg har noteret mig Datatilsynets beklagelse.

### 3. Datatilsynets sagsbehandlingstid

Datatilsynet har i sit brev af 21. december 2005 til mig beklaget at tilsynet ikke i sin udtalelse af 9. februar 2005 over for Dem beklagede den samlede sagsbehandlingstid, som havde været over gennemsnittet for tilsynets behandling af klagesager.

Jeg kan tilslutte mig Datatilsynets beklagelse af sagsbehandlingstidens længde og af at tilsynet ikke i sin udtalelse af 9. februar 2005 over for Dem beklagede at sagsbehandlingen havde trukket ud.

Jeg har gjort Datatilsynet bekendt med min opfattelse og foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 83, og FOB 1994, s. 143.

## 4-5. Videregivelse af personoplysninger fra statsadvokat til politimester

### Bedømmelsesgrundlag

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 112.2 – 1123.2 – 2.2. –  
Personspørgsmål 1. – Retspleje 35.9.

*En statsadvokat indstillede efterforskningen i en sag hvor en politiassistent var mistænkt for uberettiget at videregive fortrolige oplysninger til personer med tilknytning til det kriminelle miljø. Statsadvokaten videregav i den forbindelse oplysninger fremkommet under efterforskningen om politiassistenten til politimesteren i den politikreds hvor politiassistenten var ansat.*

*Rigsadvokaten mente ikke at kunne kritisere videregivelsen, og politiassistenten klagede herefter til ombudsmanden.*

*I en foreløbig redegørelse udtalte ombudsmanden at efter hans opfattelse måtte det være persondatalovens behandlingsregler der fandt anvendelse ved bedømmelsen af om videregivelsen var berettiget.*

*Ombudsmanden mente at videregivelsen var berettiget efter persondatalovens regler.*

*Da hverken statsadvokaten eller Rigsadvokaten havde bedømt spørgsmålet efter persondatalovens regler, forelagde ombudsmanden spørgsmålet for Datatilsynet inden han afgav sin endelige udtalelse.*

*Datatilsynet udtalte at videregivelse i en situation som den foreliggende, hvor et brev var skrevet på edb og herefter printet ud og videregivet manuelt, skulle bedømmes efter forvaltningslovens og ikke efter persondatalovens regler.*

*I sin endelige redegørelse fastholdt ombudsmanden at mest talte for at fastholde den opfattelse der var fremsat i den foreløbige redegørelse om at spørgsmålet skulle bedømmes efter persondatalovens regler. På grund af den tvivl der var skabt herom som følge af Datatilsynets udtalelse, valgte ombudsmanden at vurdere om videregivelsen også var berettiget efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28. Ombudsmanden mente at det var tilfældet, og kunne derfor ikke kritisere statsadvokatens videregivelse.*

*Ombudsmanden underrettede "Udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning" om sagen således at sagens problemstilling kan indgå i grundlaget for udvalgets arbejde.*

*(J.nr. 2006-2591-611).*

Den 30. juni 2005 besluttede Statsadvokaten i X-by at indstille efterforskningen i en sag vedrørende politiassistent B. Statsadvokaten skrev således:

"Jeg har i dag i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2, besluttet at indstille efterforskningen i en sag, hvor De har været mistænkt for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til personer med tilknytning til det kriminelle miljø/rockermiljøet, fordi der ikke er rimelig formodning om, at et straf-

bart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Mistanken mod Dem er opstået på baggrund af oplysninger fra navngivne personer om, at De mod betaling skulle have lækket fortrolige oplysninger. Efterforskningen har været koncentreret om at få afdækket, om der var hold i den rejste mistanke, eller om der var tale om rygter, der bevidst var plantet i miljøet for at skade konkrete polititjenestemænd. Jeg har endvidere lagt vægt

på vigtigheden af at få afdækket, om De og andre politiansatte privat har plejet omgang med personer fra det kriminelle miljø, idet en sådan situation åbenbart indebærer en risiko for, at der videregives oplysninger.

Der er ikke i forbindelse med den af mig foretagne efterforskning fremkommet oplysninger, der støtter de pågældende vidners oplysninger.

De har i forbindelse med den rejste mistanke fået beskikket advokat (A) som forsvarer, og Retten i (X)-by har i medfør af retsplejelovens § 729c, ad flere gange truffet afgørelse om, at der skal ske begrænsning i advokat (A)'s adgang til aktindsigt. Vestre Landsret har stadfæstet disse kendelser. Advokat (A) har i øvrigt modtaget genparten af det øvrige efterforskningsmateriale, der vedrører mistanken mod Dem.

Sagen har været forelagt for Politiklagenævnet for Statsadvokaten i (X)-by. Nævnet har erklæret sig enig i afgørelsen.

I forbindelse med efterforskningen er der fremkommet oplysninger om Deres forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet, ligesom der er blevet afdækket visse forhold omkring Deres private virksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer. Jeg har orienteret Politimesteren i (X)-by om disse forhold.

..."

I et brev ligeledes af 30. juni 2005 til politimesteren i X-by (personligt) skrev statsadvokaten således:

"Jeg har nu, som det fremgår af vedlagte genpart af min underretningsskrivelse af dags dato til politiassistent (B) indstillet min efterforskning om lækage på Politigården i (X)-by.

Som det fremgår af min underretningsskrivelse er der ikke ved den foretagne efterforskning skabt en rimelig mistanke om, at politiassistenten har begået strafbart forhold ved uberettiget at videregive fortrolige oplysninger til rockermiljøet.

Efterforskningen blev iværksat på baggrund af oplysninger om, at en polititjene-

stemand fra (X)-by Politi videregav oplysninger til det kriminelle miljø. Efterforskningen har været koncentreret om at få afdækket, om der var hold i den rejste mistanke, eller om der var tale om rygter, der bevidst var plantet i miljøet for at skade konkrete polititjenestemænd. Jeg har endvidere i forbindelse med efterforskningen lagt vægt på at få afdækket, om politiansatte privat har plejet omgang med personer fra det kriminelle miljø, idet en sådan situation åbenbart indebærer en risiko for, at der videregives oplysninger.

Efterforskningen har været rettet især mod uropatrujlens ansatte, hvilket skyldes den tætte kontakt ansatte i uropatrujlen almindeligvis har til personer fra det kriminelle miljø.

På baggrund af den foretagne efterforskning er der ikke rettet mistanke mod andre ansatte ved (X)-by Politi.

I forbindelse med min efterforskning er der blevet afdækket visse forhold omkring uropatrujlens arbejde, men der er ikke afdækket forhold, som jeg finder anledning til at kritisere.

Der er i forbindelse med efterforskningen fremkommet oplysninger om politiassistent (B)'s forhold til flere kvinder med nuværende eller tidligere tilknytning til rockermiljøet.

Flere af disse kvinder har været afhørt og har bekræftet, at de har haft et forhold til (B). En af kvinderne har oplyst, at hun i 2002 traf politiassistent (B) på en chatside på Internettet, og at de på et tidspunkt besluttede sig for at mødes. De kom sammen i ca. 1 år, men forholdet ebbede ud primo 2004. Den pågældende kvinde har et barn sammen med (C), der er kendt kriminel og med nær tilknytning til rockermiljøet.

Af indhentede teleoplysninger på politiassistent (B)'s telefoner fremgår, at der i perioden fra den 20. december 2003 til den 10. februar 2005 er konstateret ca. 1700 opkald til og fra den pågældende kvinde.

En anden af de kvinder, der angiveligt har stået i forhold til politiassistenten, har tidligere været nært knyttet til rockergruppen (Y)-miljøet og bor i dag sammen med en tidligere præsident og nu fuldgyldigt medlem af [en anden rockergruppe] i (X)-by. Kvinden har forklaret, at hun i ca. 8 måneder i 2001 var kæreste med politiassistent (B), i hvilken forbindelse han skulle have været kaldt til en samtale med ledelsen på Politigården, idet ledelsen fandt, at forholdet til kvinden var kritisabelt.

Efterforskningen har endvidere afdækket forhold omkring politiassistent (B)'s private virksomhed med handel med hårde hvidevarer og møbler, herunder om der i den forbindelse er solgt varer til rockermiljøet.

Det er konstateret, at politiassistenten hos Rigspolitichefen er anført med bibeskæftigelse i form af handel med møbler og hårde hvidevarer. Bibeskæftigelsen sker via et af ham ejet anpartsselskab, (Y), og for regnskabsåret 2003 er der på baggrund af oplysninger fra Told og Skat konstateret en omsætning på ca. 7 millioner kr.

Det er endvidere konstateret, at politiassistent (B) har haft et tættere samarbejde med en ansat i et større (...) speditio nsfirma. En tidligere ansat i samme firma har oplyst, at han havde konstateret, at politiassistent (B) på et tidspunkt begyndte at komme i firmaet for at hente hårde hvidevarer, og den pågældende havde fået oplyst, at det drejede sig om beskadigede varer. Han havde fået den tanke, at nogle af skaderne var 'organiseret' på en eller anden måde.

I forbindelse med undersøgelserne omkring politiassistentens handelsfirma, er der endvidere fremkommet oplysninger om, at hårde hvidevarer herfra er havnet i (Y)'s klubhus i (X)-by.

En person ved navn (D) har forklaret, at han blev kontaktet af (Y)-præsidenten, (E), der ønskede at købe billige hvidevarer via politiassistent (B). (D) kender politiassistent (B) blandt andet fordi, han er vicevært i et boligselskab, som (B) leverer hvidevarer til.

(D) har endvidere oplyst, at han troede, at hvidevarerne var til (E) privat, hvorfor han ikke havde haft betænkeligheder ved at virke som mellemmand. Det var imidlertid kommet frem, at hvidevarerne var beregnet til rockerklubhuset, hvilket havde gjort politiassistenten meget ophidset.

Fle re personer, der er blevet afhørt i forbindelse med sagen, har uafhængigt af hinanden oplyst, at de har kendskab til, at hvidevarer købt hos politiassistent (B) er havnet i rockerklubhuset.

I forbindelse med efterforskningen har der været foretaget en del afhøringer af personer fra det kriminelle miljø. I den forbindelse har såvel efterforskerne som jeg til stidighed været opmærksom på risikoen ved at efterforske i rockermiljøet, særligt med henblik på at undgå uden efterforskningsmæssig grund at komme til at videregive personlige oplysninger om konkrete polititjenestemænd. Efterforskningsforløbet vil blive grundigt evalueret.

..."

Den 21. juli 2005 rettede advokat A på vegne af politiassistent B henvendelse til statsadvokaten. I brevet bad advokaten bl.a. statsadvokaten oplyse på hvilken baggrund statsadvokaten havde orienteret politimesteren i X-by om politiassistent B's "forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet". Advokaten bad endvidere statsadvokaten oplyse hvad der var baggrunden for at statsadvokaten havde fundet anledning til at orientere politimesteren om politiassistentens "private virksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer". Efter politiassistentens opfattelse var der således i forbindelse med efterforskningen ikke noget sagligt belæg for denne orientering til politimesteren. Advokat A bad statsadvokaten om at fremsende en kopi af dennes redegørelse til politimesteren om det nævnte forhold.

I et svar til advokat A af 9. september 2005 der var vedlagt en genpart af statsadvokatens underretningsskrivelse af 30. juni 2005

til politimesteren i X-by, skrev statsadvokaten således:

"...

Min orientering til Politimesteren i (X)-by om forskellige forhold omkring Deres klient, som er fremkommet i forbindelse med efterforskningen, er sket af hensyn til politimesterens udøvelse af sin disciplinære myndighed, jf. herved retsplejelovens § 1020 a, stk. 2, jf. § 1019 j. I det omfang der måtte blive iværksat disciplinær forfølgning, vil Deres klient få mulighed for at fremkomme med sine synspunkter. Jeg vedlægger en genpart af min underretningsskrivelse af 30. juni 2005 til Politimesteren i (X)-by."

Den 28. september 2005 skrev advokat A på ny til statsadvokaten. Efter advokatens opfattelse gav statsadvokatens henvisning til retsplejelovens § 1020 a, stk. 2, ikke hjemmel for orientering af politimesteren i X-by da bestemmelsen alene anvendes når en person er afgået ved døden eller er kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt. Da det kun er § 1020 a, stk. 2, der henviser til § 1019 j, må det kunne sluttes at statsadvokaten ikke skal underrette politimesteren i sager der – som den foreliggende – behandles efter § 1020 a, stk. 1. Sagen havde endvidere ikke været behandlet som en adfærdsklage efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b, og advokaten bad på ny statsadvokaten oplyse med hvilken hjemmel statsadvokaten havde givet den stedfundne orientering til politimesteren. I relation hertil henviste advokaten bl.a. til statsadvokatens orientering om at politiassistent B angiveligt har haft et tættere samarbejde med en ansat i et større speditjonsfirma, og at statsadvokaten i den forbindelse fremkom med oplysninger der antydede at politiassistenten i den sammenhæng kunne være impliceret i ulovligheder. De nævnte oplysninger kunne således efter advokatens opfattelse have karakter af en mistænkeliggørelse af politiassistenten.

I et svar til advokat A af 28. oktober 2005 skrev statsadvokaten således:

"...

Underretningen til Politimesteren i (X)-by om min afgørelse er som tidligere oplyst sket med hjemmel i retsplejelovens § 1020 a, stk. 1, jf. § 1019 j, med henblik på politimesterens udøvelse af disciplinær myndighed.

Sagen har været efterforsket af mig som en straffesag med baggrund i mistanke om strafbart forhold, og jeg har i forbindelse med min afgørelse af sagen ligeledes vurderet om de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med efterforskningen kunne have betydning for en generel vurdering af Deres klients adfærd som polititjenestemand. Min undersøgelse er således ligeledes foretaget med hjemmel i retsplejelovens kap. 93 b, hvor hjemlen til underretning af politimesteren direkte fremgår.

Jeg indledte efterforskningen i sagen på baggrund af en henvendelse fra Politimesteren i (X)-by om, at der var mistanke om, at ansatte på politigården lakkede oplysninger til det kriminelle miljø. Sagen startede således ikke med en egentlig anmeldelse.

..."

Den 9. december 2005 klagede advokat A til Rigsadvokaten. Advokaten gjorde bl.a. gældende at fremgangsmåden i retsplejelovens kapitel 93 b ikke var fulgt, og at statsadvokatens henvisning hertil var sket for at tilvejebringe en hjemmel til at orientere politimesteren i X-by som sket. Ud over hjemmelsproblematikken i relation til den stedfundne orientering til politimesteren bad advokat A Rigsadvokaten vurdere om det var berettiget at meddele politimesteren oplysningerne som sket. Advokaten henviste herved til at statsadvokaten bl.a. havde orienteret om "at politiassistent (B) har haft et tættere samarbejde med en ansat i et større (...) speditjonsfirma".

Den 5. april 2006 traf Rigsadvokaten afgørelse i sagen. Rigsadvokaten skrev således:

"...

Jeg har i anledning af Deres klage indhentet sagens akter samt en udtalelse fra statsadvokaten, der vedrørende spørgsmålet om hjemmel til at videregive oplysninger til politimesteren har bemærket, at hjemlen efter (statsadvokatens) opfattelse skal søges i retsplejelovens § 1020 a, jf. § 1019 j, idet efterforskningen har afdækket forhold af adfærdsmæssig karakter, og at disse kan have betydning for politimesterens udøvelse af sin disciplinære myndighed.

*Min afgørelse i sagen:*

Det fremgår af sagen, at statsadvokaten – udover at efterforske sagen som en straffesag – ligeledes har vurderet om de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med efterforskningen, kunne have betydning for en vurdering af Deres klients adfærd i tjenesten, jf. herved retsplejelovens kapitel 93 b og 93 c.

Jeg er enig med statsadvokaten i, at det var berettiget, at statsadvokaten underrettede politimesteren om sin afgørelse. Jeg har herved lagt vægt på de samme forhold som statsadvokaten.

Jeg kan i den forbindelse tilføje, at det siden etableringen af politiklagenævnsoverordningen også i straffesager [har] været fast praksis, at statsadvokaten orienterer politimesteren om afgørelsen i en straffesag. Forudsætningsvis fremgår det af forarbejderne til loven, Betænkning om behandlingen af klager over politipersonalet, nr. 1278/1994, side 155, at statsadvokaten må underrette politimesteren om, at der er en undersøgelse i gang vedrørende hans personale.

Det fremgår endvidere af forvaltningslovens § 28, at oplysninger om enkeltpersoners private forhold bl.a. kan videregives til den anden forvaltningsmyndighed, når videregivelsen sker til varetagelse af offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den oplysningen angår.

Det fremgår af statsadvokatens afgørelse, at statsadvokaten ikke fandt anledning til at udtale kritik af Deres klient.

Der foreligger derfor ikke en pligt til at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19 om eventuelle nye oplysninger om faktiske forhold, som er til ugunst for parten, og som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som parten må antages ikke at være bekendt med.

Jeg finder således ikke grundlag for at kritisere statsadvokatens sagsbehandling.

...”

Den 8. august 2006 klagede advokat A til mig over Rigsadvokatens afgørelse. Advokaten skrev afslutningsvis at man samlet set måtte konkludere at både statsadvokatens og Rigsadvokatens henvisning til § 1020 a, stk. 2, åbenlyst ikke var korrekt, at henvisningen til retsplejelovens kapitel 93 b bar præg af efterrationalisering, samt at Rigsadvokatens henvisning til side 155 i betænkning nr. 1278/1994 omhandlede et andet tænkt scenario, nemlig statsadvokatmodellen uden kontrolorgan, og næppe hjemlede viderebringelse af oplysninger der var egnede til at mistænkeliggøre en polititjenestemand mod hvilken der ikke var fundet grundlag for påtale.

Den 12. august 2006 bad jeg Rigsadvokaten om en udtalelse i anledning af advokat A's klage. Jeg bad Rigsadvokaten om forinden at indhente en udtalelse fra statsadvokaten i X-by.

I en udtalelse af 19. september 2006 henholdte statsadvokaten i X-by sig til sine bemærkninger i afgørelsen af 28. oktober 2005 samt til Rigsadvokatens afgørelse af 5. april 2006. Statsadvokaten skrev videre:

”Det er således fortsat min opfattelse, at de oplysninger, der fremkom i forbindelse med min efterforskning af, om der var mistanke om strafbart forhold begået i tjenesten, tillige kan have betydning for politimesterens udøvelse af sin disciplinære myndighed, hvilket er tilfældet, uanset om der formelt har været indledt en adfærdsklageundersøgelse

efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b. En strafferetlig undersøgelse mod polititjenestemænd vil i sagens natur ofte indeholde elementer af adfærd, som det vil være relevant at orientere politimesteren om.

Efterforskningen i sagen blev foretaget med bistand af Rigspolitechefens Rejsehold og med hjemmel i retsplejelovens § 1020 a, stk. 1. Politimesteren i (X)-by var fra starten underrettet om efterforskningen, idet oplysningerne, der førte til, at der blev iværksat en efterforskning, netop kom fra Politimesteren i (X)-by.

Oplysningerne om, at politiassistent (B) har leveret hårde hvidevarer til rockerklubben (Y) samt oplysninger om politiassistentens forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet, stammer oprindeligt fra Politimesteren i (X)-by, der har videregivet oplysninger herom fra en anden ansat til mig.

..."

I en udtalelse af 27. oktober 2006 til mig henholdt Rigsadvokaten sig til sin afgørelse af 5. april 2006 og henviste desuden til statsadvokatens afgørelse af 28. oktober 2005 samt til statsadvokatens seneste udtalelse. Rigsadvokaten skrev videre:

"Jeg finder således fortsat, at statsadvokaten var berettiget til at underrette Politimesteren i (X)-by om (statsadvokatens) afgørelse i sagen.

Som anført af statsadvokaten i (statsadvokatens) udtalelse af 19. september 2006, blev efterforskningen foretaget med bistand af Rigspolitiets Rejsehold og med hjemmel i retsplejelovens § 1020 a, stk. 1. Politimesteren var fra starten underrettet om efterforskningen, idet oplysningerne, der førte til, at der blev iværksat en efterforskning, kom fra politimesteren.

Statsadvokaten har endvidere anført, at oplysningerne om, at politiassistent (B) har leveret hårde hvidevarer til rockerklubben (Y) samt oplysninger om politiassistentens forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet, oprindeligt hidrørte

fra politimesteren, der har videregivet oplysninger herom fra en ansat til statsadvokaten.

Som anført af statsadvokaten, vil de oplysninger, der fremkommer i forbindelse med efterforskning af, om der var mistanke om strafbart forhold i tjenesten, tillige have betydning for politimesterens udøvelse af sin disciplinære myndighed, uanset om der formelt har været indledt en undersøgelse efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b. En strafferetlig undersøgelse mod polititjenestemænd vil således ofte efter sagens natur indeholde elementer af adfærd, som det vil være relevant at orientere politimesteren om.

Som jeg anførte i min afgørelse af 5. april 2006, har det siden etableringen af politiklageordningen også i straffesager været fast praksis, at statsadvokaten orienterer politimesteren om afgørelsen i en straffesag, og det fremgår forudsætningsvis af forarbejderne til loven, at statsadvokaten må underrette politimesteren om, at der er en undersøgelse i gang vedrørende hans personale.

Endvidere fremgår det af forvaltningslovens § 28, at oplysninger om enkeltpersoners private forhold bl.a. kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når videregivelse sker til varetagelse af offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den oplysningen angår.

Endelig bemærkes, at ansættelsesmyndigheden i dette tilfælde Rigspolitechefen, altid orienteres om sagens afgørelse.

..."

Den 29. november 2006 sendte jeg myndighedernes udtalelser til advokat A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger.

I en udtalelse af 19. december 2006 skrev advokat A bl.a. at politiassistent B's forhold har været efterforsket/undersøgt i hvert fald over 2 omgange, og at der ikke i den forbindelse er fremkommet oplysninger eller forhold der har medført strafferetlige eller di-

sciplinære reaktioner over for ham. Efter advokatens opfattelse var den i sagen omhandlede orientering af politimesteren sket uden hjemmel, ligesom meddelelsen heraf savnede ethvert sagligt grundlag. Advokaten omtalte rygterne om at politiassistent B havde leveret hårde hvidevarer til rockerklubben Y, og at politiassistenten skulle have et forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet, og i relation til selve efterforskningen forekom det advokaten påfaldende at statsadvokaten ikke indkaldte politiassistenten så han kunne forholde sig til og imødegå de nævnte rygter, ligesom det forekom advokaten påfaldende at politiassistentens foresatte ligeledes ikke havde været afhørt.

Den 4. januar 2007 bad jeg Rigsadvokaten og statsadvokaten om eventuelle bemærkninger til advokat A's udtalelse.

Den 31. maj 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

“Statsadvokatens efterforskning af sagen blev foretaget med bistand fra Rigspoliti-chefens Rejsehold og med hjemmel i retsplejelovens § 1020 a, stk. 1. Bestemmelsen der er indeholdt i retsplejelovens kapitel 93 c om straffesager mod politipersonale, fastsætter at statsadvokaten efter anmeldelse eller af egen drift iværksætter efterforskning når der er rimelig formodning om at politipersonale i tjenesten har begået et strafbart forhold som forfølges af det offentlige.

Efter min opfattelse vil oplysninger der fremkommer i forbindelse med en efterforskning fra statsadvokatens side i anledning af mistanke om strafbart forhold i tjenesten, kunne have betydning for bl.a. politimesterens (nu politidirektørens) udøvelse af sin disciplinære myndighed. Dette må være tilfældet uanset om der tillige har været iværksat en undersøgelse

efter bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 93 b – de såkaldte adfærdsklager.

De lovbestemmelser i retsplejeloven som statsadvokaten og Rigsadvokaten har henvist til, giver efter min opfattelse ikke hjemmel til den skete videregivelse af oplysninger.

Hvorvidt det var berettiget af statsadvokaten at videregive oplysningerne, må herefter i stedet vurderes efter de almindelige bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.

Almindelige bestemmelser om tavshedspligt for forvaltningens ansatte findes i straffelovens §§ 152 ff og forvaltningslovens §§ 27 ff. Efter straffelovens § 152, stk. 3, anses en oplysning for at være fortrolig når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 27 ff indeholder mere detaljerede bestemmelser om tavshedspligten end bestemmelserne i straffeloven. Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 481 ff.

Forvaltningslovens (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 215 af 31. marts 2004) § 27, stk. 1, lyder således:

§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,



- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.'

Forvaltningslovens § 28 regulerer i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed må videregive fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

For myndigheders udveksling af fortrolige personoplysninger som er omfattet af persondataloven, anses bestemmelserne i forvaltningslovens § 28 for at være fortrængt af persondatalovens (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) behandlingsregler, se bl.a. Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer af Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, 2001, s. 483 f, med omtale af lovens forarbejder. Udveksling af oplysninger mellem myndigheder anses utvivlsomt for at være en 'behandling' i persondatalovens forstand.

I den foreliggende sag er der tale om edb-behandlede personoplysninger og dermed oplysninger omfattet af persondataloven, hvorfor det er denne lov der finder anvendelse.

De videregivne oplysninger til politimesteren vedrørte politiassistent (B)'s forhold til flere navngivne kvinder med nuværende eller tidligere tilknytning til rockermiljøet. Der er tale om følsomme personoplysninger om seksuelle forhold omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1.

Videregivelse af oplysninger om seksuelle forhold kan bl.a. ske når videregivelsen er nødvendig for at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, sammenholdt med § 7, stk. 1. Bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 4, omfatter efter forarbejderne bl.a. 'offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse', jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4070 f.

For så vidt angår de videregivne oplysninger vedrørende politiassistent (B)'s private virksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer, er jeg enig med advokat (A) i at disse kan opfattes som en mistænkeliggørelse af politiassistenten. Der ses derfor at være tale om følsomme personoplysninger om strafbare forhold omfattet af persondatalovens § 8, stk. 1.

Oplysninger om strafbare forhold kan bl.a. videregives hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse som myndigheden skal træffe, jf. persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, sammenholdt med § 8, stk. 1.

Persondatalovens begrænsninger for videregivelse af de i sagen omhandlede oplysninger er således mere beskedne end den tilsvarende regel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – den såkaldte værdispringsregel – som Rigsadvokaten har henvist til. For så vidt svarer bestemmelserne i persondataloven i det væsentlige til de tilsvarende bestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 3, om en myndigheds videregivelse af 'andre fortrolige' oplysninger til en anden myndighed.

Statsadvokaten har oplyst at oplysningerne om politiassistent (B)'s forhold til navngivne kvinder med tilknytning til rockermiljøet samt oplysninger om at politiassistenten har leveret hårde hvidevarer til rockerklubben (Y), oprindeligt stammer fra politimesteren i (X)-by.

Jeg har gennemgået sagens akter. Det er korrekt at politimesteren i (X)-by har meddelt statsadvokaten at der var oplysninger der indikerede at politiassistent (B) havde leveret hårde hvidevarer til (Y)'s klubhus, og at politiassistenten havde haft forhold til navngivne kvinder med tæt tilknytning til rockermiljøet.

Allerede på den baggrund mener jeg det var berettiget at statsadvokaten videregav oplysninger til politimesteren om hvad efterforskningen havde afdækket i relation til de modtagne oplysninger.

Statsadvokaten videregav imidlertid også oplysninger der ikke snævert knyttede sig til de oprindeligt modtagne oplysninger fra politimesteren, men som dog havde tilknytning hertil. Således videregav statsadvokaten bl.a. oplysninger om at det er konstateret at politiassistent (B) hos Rigspolitichefen er anført med bibeskæftigelse i form af handel med møbler og hårde hvidevarer, og at det er konstateret at han har haft et tættere samarbejde med en ansat i et større speditjonsfirma.

Decorumkravet er for tjenestemænd beskrevet i tjenestemandslovens § 10 hvorefter tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler der gælder for hans tjeneste og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen kræver. Værdighedskravet beror særligt på stillingens art og indhold, men det er vanskeligt nærmere at fastlægge bestemmelsens anvendelsesområde. For så vidt angår tillidshensynet, er reglerne om decorum nært beslægtet med bl.a. de almindelige krav til de ansatte om at optræde på en måde der så vidt muligt styrker tillidsforholdet til borgerne. Se Kaj

Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 195 f.

Efter min opfattelse må der bl.a. på grund af den særlige stilling og den almindelige respekt og tillid der knytter sig til stillingen som polititjenestemand, stilles høje decorumkrav til denne personalegruppe.

Sammenfattende er det min foreløbige opfattelse at jeg ikke har grundlag for at kritisere statsadvokaten i (X)-by's videregivelse af de i sagen omhandlede oplysninger til politimesteren i (X)-by.

Under hensyn til at jeg har vurderet sagen på et andet retsgrundlag end statsadvokaten og Rigsadvokaten – nemlig efter persondataloven – har jeg anset det for mest korrekt at afgive udtalelsen i foreløbig form således at advokat (A), statsadvokaten og Rigsadvokaten samt Datatilsynet der administrerer loven, kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, inden jeg afgiver den endelige udtalelse."

Med brev af 26. juni 2007 sendte advokat A skriftlige indlæg fra henholdsvis politiassistent B og formanden for (...) Politiforening. Advokaten oplyste samtidig at han allerede i sit brev af 8. august 2006 til mig havde redegjort for sine juridiske overvejelser.

Datatilsynet afgav en udtalelse i sagen den 2. juli 2007. Af udtalelsen fremgik følgende:

'1. Det fremgår af sagen, at oplysningerne om politiassistentens private forhold blev fremsendt fra en statsadvokat til en politimester ved brev af 30. juni 2005.

Persondataloven gælder ifølge lovens § 1, stk. 1, for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Ifølge lovens § 3, nr. 3, skal der ved 'et register' forstås enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelig efter

bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at manuelle registre, såsom fortegnelser, kartotekskasser, journalkortsystemer og andre samlinger af manuelt materiale, som opbevares struktureret efter bestemte kriterier vedrørende personer for at lette adgangen til de indeholdte personoplysninger er omfattet af bestemmelsens registerbegreb. Derimod er manuelle akter, som indgår i den dataansvarliges konkrete sagsbehandling, mapper med sagsakter eller samlinger af sådanne mapper, ikke omfattet af registerbegrebet.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovens § 1, stk. 1, at uden for lovens almindelige anvendelsesområde falder manuel behandling af oplysninger, der ikke er eller vil blive indeholdt i et register. I det omfang behandling af personoplysninger sker såvel elektronisk som manuelt, f.eks. ved at der sker elektronisk journalisering og sagsstyring af en manuel sag, vil den behandling, som knytter sig til den manuelle sag, således ikke være omfattet af loven. Derimod vil den elektroniske journalisering og sagsstyring være omfattet.

På baggrund af de oplysninger, som Datatilsynet har fået tilsendt i sagen, har det ikke været tilsynet muligt at fastslå, hvorvidt videregivelsen fra en statsadvokat til en politimester er omfattet af persondataloven.

Datatilsynet kan oplyse, at tilsynet i lignende sager har tilkendegivet, at et dokument, som er udarbejdet i et tekstbehandlingsprogram og efterfølgende printet ud og sendt med almindelig post, ikke er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde, jf. § 1, stk. 1. Tilsynet har således betragtet fremsendelse af oplysninger i et brev som videregivelse fra en manuel sag.

I de pågældende sager har Datatilsynet lagt vægt på, at sagen ikke var digital, og at den dataansvarlige ikke opbevarede doku-

mentet i et elektronisk dokumenthåndteringssystem.

Hvis der i den aktuelle sag er tale om videregivelse fra en manuel sag hos den pågældende statsadvokat, er det Datatilsynets umiddelbare vurdering, at videregivelsen ikke er omfattet af persondataloven og derfor skal vurderes efter de forvaltningsretlige regler.

Hvis der både forefindes en elektronisk og en manuel sag hos statsadvokaten, er det efter Datatilsynets opfattelse afgørende, hvorledes videregivelsen er sket. Er der fremsendt et manuelt brev, vil det efter Datatilsynets umiddelbare opfattelse indebære, at videregivelsen må siges at være sket fra den manuelle sag og falde uden for persondataloven. Hvis videregivelsen er sket med elektronisk post vil den derimod være omfattet af persondataloven.

Hvis der hos den omhandlede statsadvokat sker fuldelektronisk sagshåndtering, således at der ikke findes en manuel sag, vil persondataloven finde anvendelse.

2. I sin foreløbige udtalelse har Folketingets Ombudsmand endvidere behandlet spørgsmålet om mulighederne for at videregive oplysninger om seksuelle forhold i medfør af persondataloven § 7 og strafbare forhold i henhold til persondatalovens § 8.

Datatilsynet skal i tilknytning hertil oplyse, at oplysninger om seksuelle forhold ifølge persondatalovens § 7, stk. 1, som udgangspunkt ikke må videregives.

Forbudet i § 7, stk. 1, gælder bl.a. ikke, hvis behandlingen af oplysninger er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. § 7, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 4, omfatter efter forarbejderne bl.a. 'offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse'.

For så vidt angår oplysninger om bl.a. strafbare forhold indeholder persondatalovens § 8, stk. 2, regler om offentlige myndigheders videregivelse. Oplysningerne kan

endvidere videregives, hvis en af betingelserne i § 7 er opfyldt, jf. § 8, stk. 6.

Af § 8, stk. 2, fremgår:

'Stk. 2. De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
- 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.'

Af forarbejderne til persondatalovens § 8 fremgår bl.a., at bestemmelserne i § 8 'skal administreres således, at den behandling (registrering og videregivelse), der kan finde sted efter § 7, også kan finde sted efter § 8. Det bemærkes i den forbindelse, at lovforslaget bygger på den forudsætning, at (også) reglerne i § 7 så vidt muligt skal administreres i overensstemmelse med den gældende registerlovgivning'.

I lov om offentlige myndigheders regler i § 21, stk. 1 og 2, om videregivelse af følsomme oplysninger til andre myndigheder var fastsat følgende:

'§ 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.'

Lov om offentlige myndigheders registre § 21, stk. 3, der tidligere regulerede offentlige myndigheders adgang til at videregive ikkefølsomme oplysninger til andre offentlige myndigheder, havde følgende indhold:

'Andre registrerede oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en offentlig myndighed, når oplysningerne i forvejen er offentligt tilgængelige, eller når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe, jf. dog § 9, stk. 1, 2. pkt.'

Datatilsynet skal bemærke, at offentlige myndigheders videregivelse af personoplysninger, der ikke er af følsom karakter, i persondataloven er reguleret af bestemmelserne i § 6, stk. 1, nr. 1-7. Efter persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6, må der ske videregivelse, når videregivelsen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har faet pålagt. I forhold til denne regel er det ikke afgørende, om det er den afgivende eller modtagende myndigheds behov, der begrundes nødvendigheden.

Efter Datatilsynets umiddelbare opfattelse svarer videregivelsesadgangen efter persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6, i vidt omfang til muligheden for efter forvaltningslovens § 28, stk. 3, at videregive 'andre fortrolige' oplysninger til en anden myndighed. Datatilsynet lægger herved vægt på, at reglen om videregivelse af ikke følsomme oplysninger i lov om offentlige myndigheders registre in-

deholdt en formulering meget lig forvaltningslovens § 28, stk. 3.

For så vidt angår videregivelse af følsomme oplysninger er det sammenfattende Datatilsynets umiddelbare vurdering,

– at videregivelsesadgangen efter såvel § 7 som § 8 skal ses i lyset af mulighederne for at videregive efter lov om offentlige myndigheders registre,

– at i relation til såvel bestemmelsen i § 8, stk. 2, nr. 3, som § 7, stk. 2, nr. 4, vil såvel den afgivende som den modtagende myndigheds behov kunne begrunde nødvendigheden af en videregivelse. I den henseende giver persondataloven således en videre adgang til videregivelse end forvaltningsloven,

– at videregivelsesadgangen for følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8 er snævrere end videregivelsesadgangen efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3.3. Datatilsynet er umiddelbart enig i den konklusion med hensyn til videregivelsens berettigelse, som Folketingets Ombudsmand har anført i sin foreløbige udtalelse.

Datatilsynet må forbeholde sig sin endelige stillingtagen i tilfælde af, at sagen forelægges tilsynet til konkret afgørelse.”

Den 6. juli 2007 sendte jeg Datatilsynets udtalelse til henholdsvis statsadvokaten for X-by og til Rigsadvokaten sådan at den kunne indgå i grundlaget for deres bemærkninger.

Med brev af 17. september 2007 modtog jeg en udtalelse fra Rigsadvokaten vedlagt udtalelser fra statsadvokaten af 22. juni 2007 og 23. august 2007.

Statsadvokaten henholdt sig i udtalelse af 22. juni 2007 til de trufne afgørelser og anførte desuden følgende:

”Jeg skal dog supplerende til det af Folketingets Ombudsmand anførte i dennes foreløbige udtalelse af 31. maj 2007 anførte bemærke, at min videregivelse af oplysninger til Politimesteren i (X)-by om forhold vedrørende politiassistent (B), der var tilvejebragt i forbindelse med efterforskningen af, om han havde videregivet fortrolige oplysninger, ef-

ter min opfattelse også har været berettiget, selv om videregivelsen af personoplysningerne ikke måtte anses for omfattet af persondatalovens anvendelsesområde.

Jeg skal i den forbindelse henvise til, at videregivelsen som tidligere oplyst er begrundet i hensynet til politimesterens udøvelse af sin disciplinære myndighed, idet jeg fandt, at det ikke kunne udelukkes, at de oplysninger, efterforskningen mod politiassistent (B) havde tilvejebragt, kunne have betydning herfor. Jeg har således alene videregivet oplysningerne, og ikke en vurdering af, om og i hvilket omfang oplysningerne efter min opfattelse kunne være belastende ved vurderingen af, om politiassistent (B) fortsat levede op til tjenstemandslovens decorumkrav, da dette ikke henhører under min kompetence.

Oplysningen om politiassistent (B)'s forhold til flere navngivne kvinder inden for rockerkredse er således givet til politimesteren af hensyn til dennes eventuelle videre foranstaltning til vurderingen af, om politiassistenten fortsat levede op til decorumkravet i tjenstemandslovens § 10. Videregivelsen af oplysninger af denne karakter har efter min opfattelse endvidere hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, da hensynet til den almene tillid til dansk politi og de deri ansatte polititjenestemænd klart overstiger den pågældendes egen interesse i hemmeligholdelse.

For så vidt angår oplysningerne om politiassistent (B)'s forhold vedrørende den private bibeskæftigelsesvirksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer er disse ud over det oven for anførte videregivet til politimesteren til dennes eventuelle videre foranstaltning til vurderingen af, om bibeskæftigelsen fortsat var i overensstemmelse med tjenstemandslovens § 17, der som bekendt indeholder det samme krav til opretholdelsen af den pågældendes nødvendige tillid og agtelse, som der for polititjenestemænd naturligvis stilles ganske store krav til. Det er således efter Rigspolitichefens

Kundgørelse nr. 7 politimesteren (nu politidirektøren), der efter pkt. 10 kan påbyde den pågældende at ophøre med sin bibeskæftigelse, hvis den skønnes at være uforenelig med stillingen, således som dette overordnet set er defineret i pkt. 4. I den forbindelse har Folketingets Ombudsmand tidligere udtalt, at også en hypotetisk interessekonflikt kan medføre, at bibeskæftigelse er uforenelig med stillingen. Således er videregivelse af oplysninger af denne karakter efter min opfattelse tillige hjemlet i forvaltningslovens § 28, stk. 3.

Efter min opfattelse vil videregivelse af oplysninger i de nævnte situationer som nævnt indledningsvis endvidere være berettiget, selv om persondataloven ikke fandt anvendelse, idet det meget vel kunne være tænkeligt, at såvel tilgangen af informationer som videregivelsen heraf fandt sted på en sådan måde, at personoplysningerne blev behandlet uden hjælp af elektronisk databehandling. Den legitime videregivelse vil også i disse situationer være begrundet i hensynet til beskyttelsen af agtelsen og tilliden til institutionen Dansk Politi, der vil veje langt tungere end hensynet til den enkelte ansattes interesse i hemmeligholdelse af private forhold."

Af udtalelsen af 23. august 2007 fremgår følgende:

"Tilbagesendes *Rigsadvokaten* idet jeg fortsat kan henholde mig til min tidligere udtalelse af 22. juni 2007, der også redegør for min opfattelse af hjemmelsgrundlaget for videregivelsen af de pågældende oplysninger i tilfælde af, at persondataloven ikke finder anvendelse.

Jeg kan om den konkrete videregivelse anføre, at denne fandt sted ved afsendelse af et brev med almindelig post til politimester (...) den 30. juni 2005. Jeg vedlægger for god ordens skyld kopi heraf.

Selve sagen, hvorfra der blev videregivet oplysninger, forefindes i en manuel sag. Selve det omhandlede brev findes desuden i et elektronisk dokumenthåndterings- og jour-

naliseringsystem. Der vedlægges kopi af skærmpoint vedrørende dokumentet."

Rigsadvokaten henholdt sig i sin udtalelse til de trufne afgørelser og anførte desuden at han var enig i at statsadvokatens videregivelse af oplysninger til politimesteren i X-by om forhold vedrørende politiassistent B også var berettiget selv om videregivelse af personoplysningerne ikke måtte anses for omfattet af persondataloven.

Advokat A har ikke haft yderligere bemærkninger til sagen.

## Ombudsmandens endelige redegørelse

### "1. Afgrænsningen mellem persondataloven og forvaltningsloven

I min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007 anførte jeg at bestemmelserne i forvaltningslovens § 28 for myndighedernes udveksling af fortrolige oplysninger der er omfattet af persondataloven, anses for at være fortrængt af persondatalovens behandlingsregler. Jeg henviste i den forbindelse til Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om personoplysninger med kommentarer (2001), s. 483 f, med omtale af lovens forarbejder.

Jeg lagde til grund at der i sagen var tale om videregivelse af edb-behandlede personoplysninger, og at oplysningerne dermed var omfattet af persondataloven. Ved vurderingen af om videregivelsen var berettiget, var det derfor persondataloven der fandt anvendelse.

Af Datatilsynets udtalelse af 2. juli 2007 fremgår at det ikke på baggrund af de oplysninger som Datatilsynet har fået tilsendt, har været muligt for Datatilsynet at fastslå hvorvidt videregivelsen fra statsadvokaten til politimesteren var omfattet af persondatalovens regler.

Hvis der i den aktuelle sag både findes en elektronisk og en manuel sag hos statsadvokaten, er det efter Datatilsynets op-

fattelse afgørende hvorledes videregivelsen er sket. Er der fremsendt et manuelt brev, vil det efter Datatilsynets opfattelse indebære at videregivelsen må siges at være sket fra den manuelle sag og derfor vil falde uden for persondataloven. Hvis videregivelsen er sket med elektronisk post, vil den derimod være omfattet af persondataloven.

Det fremgår af statsadvokatens udtalelse af 23. august 2007 at den konkrete videregivelse fandt sted med almindelig post til politimesteren. Selve sagen hvorfra der blev videregivet oplysninger, findes i en manuel sag. Selve det omhandlede brev findes desuden i et elektronisk dokumenthåndterings- og journaliseringssystem. Statsadvokaten har vedlagt et skærmprent vedrørende dokumentet. Dokumentet er benævnt 'Underretning til PM'.

Når disse oplysninger fra statsadvokaten sammenholdes med det som Datatilsynet har anført i sin udtalelse, må jeg lægge til grund at det ville være Datatilsynets opfattelse at videregivelsen – da den skete manuelt – falder uden for persondataloven, og at spørgsmålet derfor må bedømmes efter reglerne i forvaltningsloven.

Ved min vurdering af spørgsmålet om hvorvidt spørgsmålet om videregivelsen skulle bedømmes efter persondataloven eller forvaltningsloven, lagde jeg i forbindelse med min foreløbige redegørelse bl.a. vægt på ordlyden af bestemmelsen i persondatalovens § 1, stk. 1, hvorefter loven gælder for behandling af personoplysninger som *helt eller delvis* behandles ved hjælp af elektronisk databehandling. Jeg lagde også vægt på det som er anført i Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (2001), s. 484, og pkt. 2.2 i Justitsministeriets vejledning nr. 9858 af 12. november 2003 om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rockeres kriminalitet.

Af Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (2001), s. 484, fremgår følgende:

'Hvis der er tale om videregivelse af oplysninger, der er undergivet edb-mæssig sagsbehandling, og som også indgår i en manuel sag, synes det mere tvivlsomt, efter hvilket regelsæt berettigelsen af videregivelsen skal bedømmes. For disse typiske 'blandingssager' må retstillingen dog antages at være den, at videregivelsen skal vurderes ud fra persondatalovens behandlingsregler, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) anvender oplysninger fra sit edb-system. Omvendt vil forvaltningslovens videregivelsesregler finde anvendelse, hvis oplysningerne kommer fra en manuel papirsag. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet, hvor oplysninger, som er eller har været undergivet edb-mæssig sagsbehandling, efterfølgende indgår i en manuel sag og her gøres til genstand for administrativ sagsbehandling med henblik på f.eks. at træffe afgørelse i sagen. Derimod vil der ikke være tale om en videregivelse, der skal bedømmes efter forvaltningslovens regelsæt, hvis oplysningerne i et edb-system printes ud på papir med henblik på videregivelse. Om der er tale om forvaltningsmyndigheders edb-mæssige eller manuelle behandling af personoplysninger, må naturligvis i den sidste ende bero på den konkrete situation.'

Af pkt. 2.2. i Justitsministeriets vejledning nr. 9858 af 12. november 2003 fremgår bl.a. følgende generelle bemærkninger om afgrænsningen mellem forvaltningsloven og persondataloven:

'I 'blandede' tilfælde, hvor en personoplysning både behandles elektronisk og indgår i en manuel sag eller i øvrigt behandles manuelt, reguleres videregivelsen af persondatalovens regler, hvis de oplysninger, som videregives, stammer fra den videregivende myndigheds edb-

system – f.eks. hvis edb-lagrede oplysninger printes ud med henblik på videregivelse af printet, eller personoplysninger videregives mundtligt (herunder telefonisk) direkte fra computerskærmen.’

Endelig kan henvises til Kaj Larsen, mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 462.

På baggrund heraf mener jeg at mest taler for at fastholde den opfattelse som jeg fremsatte i min foreløbige redegørelse om at en situation som den foreliggende, hvor et brev er skrevet på edb og printet ud med henblik på (manuel) videregivelse, må bedømmes efter persondatalovens regler.

Som følge af den tvivl der på baggrund af Datatilsynets udtalelse er skabt herom, har jeg imidlertid valgt at vurdere om videregivelsen også måtte anses for berettiget efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28.

Samtidig har jeg dog underrettet Udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning om sagen således at sagens problemstilling kan indgå i grundlaget for udvalgets arbejde. Udvalget er nedsat af Justitsministeriet den 22. oktober 2007 og skal bl.a. overveje og udarbejde forslag til hvordan reglerne om udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning i henholdsvis persondataloven og forvaltningsloven kan ændres, så der i videst muligt omfang gælder samme adgang til udveksling af oplysninger uafhængigt af på hvilken måde udvekslingen sker, herunder om det sker elektronisk eller manuelt.

## 2. Var videregivelsen berettiget efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28?

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

‘§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og

strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.’

I min foreløbige redegørelse lagde jeg til grund at de videregivne oplysninger vedrørende politiassistent (B)’s forhold til navngivne kvinder med nuværende eller tidligere tilknytning til rockermiljøet var følsomme personoplysninger om seksuelle forhold. Jeg lagde ligeledes til grund at de videregivne oplysninger om politiassistent (B)’s private virksomhed med handel med møbler og hårde hvidevarer kunne opfattes som en mistænkeliggørelse af politiassistenten, og at der dermed var tale om følsomme personoplysninger om strafbare forhold.

I forhold til § 28 i forvaltningsloven må jeg derfor også lægge til grund at der i begge tilfælde er tale om oplysninger om rent private forhold omfattet af bestem-



melsens stk. 1. Udgangspunktet er derfor at oplysningerne ikke kunne videregives uden samtykke, jf. stk. 2.

I min foreløbige redegørelse anførte jeg at det var korrekt at politimesteren havde meddelt statsadvokaten at der var oplysninger der indikerede at politiassistent (B) havde leveret hårde viderevarer til (Y)'s klubhus, og at politiassistenten havde haft forhold til navngivne kvinder med tæt tilknytning til rockermiljøet. Allerede på den baggrund mente jeg at det var berettiget at statsadvokaten videregav oplysninger til politimesteren om hvad efterforskningen havde afdækket i relation til de modtagne oplysninger. Dette synspunkt må jeg fastholde, også når spørgsmålet vurderes efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28.

Den følgende vurdering angår således de oplysninger der ikke snævert knyttede sig til de oprindeligt modtagne oplysninger fra politimesteren, men som dog havde tilknytning hertil, bl.a. oplysningen om at det var konstateret at politiassistent (B) hos Rigspolitichefen var anført med bibeskæftigelse i form af handel med møbler og hårde hvidevarer, og at det var konstateret at han havde haft et tættere samarbejde med en ansat i et større (...) speditio-firma.

Videregivelse af oplysninger om rent private forhold kan bl.a. ske hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser der klart overstiger hensynet til de interesser der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den som oplysningen angår, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Det fremgår af statsadvokatens og Rigsadvokatens udtalelser til mig at det er deres opfattelse at der var hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, til videregivelsen. Statsadvokaten har i den forbindelse nærmere anført at videregivelsen var begrundet i hensynet til politimeste-

rens udøvelse af sin disciplinære myndighed således at politimesteren kunne vurdere om politiassistenten fortsat levede op til tjenestemandslovens decorumkrav. Om videregivelsen af oplysninger om politiassistentens forhold til flere navngivne kvinder inden for rockerkredse har statsadvokaten anført at hensynet til den almen tillid til det danske politi og de ansatte polititjenestemænd klart overstiger den pågældendes egen interesse i hemmeligholdelse. For så vidt angår oplysningerne om bibeskæftigelse, har statsadvokaten oplyst at de også blev videregivet med henblik på en vurdering af om bibeskæftigelsen fortsat var i overensstemmelse med tjenestemandslovens § 17.

I min foreløbige redegørelse beskrev jeg nærmere det decorumkrav som er gældende for tjenestemænd efter bestemmelsen i tjenestemandslovens § 10. Jeg anførte at der på grund af den særlige stilling og den almindelige respekt og tillid der knytter sig til stillingen som politimand, stilles høje decorumkrav til denne personalegruppe.

Selv om kravene til hvornår en videregivelse er berettiget, er større ved den såkaldte værdispringsregel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, end ved de tilsvarende regler i persondataloven, er jeg enig med statsadvokaten og Rigsadvokaten i at der var hjemmel til videregivelse også efter forvaltningslovens regler. Jeg har ved min vurdering lagt vægt på de samme forhold som statsadvokaten har nævnt. Jeg har også lagt vægt på den nære sammenhæng mellem de videregivne oplysninger og de oplysninger som i forvejen var politimesteren bekendt, idet de oprindeligt kom fra ham.

Jeg har derfor stadig ikke grundlag for at kritisere statsadvokaten i (X)-by's videregivelse af de i sagen omhandlede oplysninger til politimesteren i (X)-by."

#### 4-6. Bortfald af børnebidrag

##### **Børnepension. Berettiget forventning. Modstridende vejledning. Tilbagekaldelse. Partstvist. Ændring med tilbagevirkende kraft**

Familieret 3.4. – Forvaltningsret 12.2 – 123.1 – 13.3.

*En mor havde forældremyndigheden over parrets fælles børn, og faren var pålagt at betale børnebidrag til moren. Samtidig fik moren udbetalt børnepensioner fra farens pensionselskab.*

*Moren blev i 2002 vejledt af statsamtet om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidragene på grund af børnepensionerne.*

*Efter ansøgning fra faren i 2004 traf statsamtet afgørelse om at bidragene bortfaldt for fremtiden, men ikke med tilbagevirkende kraft. Familiestyrelsen stadfæstede i 2006 statsamtets afgørelse. Familiestyrelsen mente at moren med rette havde indrettet sig på at modtage bidragene på grund af farens langvarige passivitet, uanset at hun var klar over at hun muligvis ikke var berettiget til at modtage børnebidragene.*

*Efter faderens klage til ombudsmanden genoptog Familiestyrelsen sagen og traf en ny afgørelse om at børnebidragene skulle bortfalde med tilbagevirkende kraft. Familiestyrelsen mente ikke længere at moren med rette havde kunnet indrette sig på at modtage børnebidragene.*

*Moren klagede herefter til ombudsmanden. Hun henviste til den meget lange tid der var gået, og til at hun – i hvert fald efter Familiestyrelsens første afgørelse – med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene.*

*Ombudsmanden mente imidlertid ikke at der var grundlag for at kritisere Familiestyrelsens seneste afgørelse.*

*Ombudsmanden mente ikke at en borger med rette kan indrette sig på en retstilstand som vedkommende ikke har en berettiget forventning om er korrekt.*

*Derudover udtalte ombudsmanden sig om hvilke kriterier der skal inddrages når det skal vurderes om borgeren har en berettiget forventning.*

*Ombudsmanden fremsatte også nogle generelle bemærkninger om myndighedernes muligheder for at tilbagekalde afgørelser, herunder når sagen kan videreføres af andre parter.*

*Det forhold at moren havde modtaget en i hvert fald i nogen grad modstridende eller uklar vejledning fra kommunen, kunne ikke føre til et andet resultat, blandt andet fordi kommunen ikke var den kompetente myndighed.*

*(J.nr. 2007-2800-652).*

Det fremgår af sagen at A og B sammen har 3 børn. Forældrene blev skilt den 11. maj 2000 efter forudgående separation af 25. januar 1999 blandt andet på vilkår af at forældrene havde fælles forældremyndighed over børnene. B var pålagt børnebidrag til A med "normalbidraget".

Fra den 1. juli 2000 blev B pensioneret. Der var knyttet en børnepensionsordning til

hans pensionsordning.

I 2001 søgte B om at hans børnebidrag til børnene skulle bortfalde på grund af børnepensionerne. Københavns Overpræsidium afslog ansøgningen den 26. juli 2001. Begrundelsen for afgørelsen var at det ikke var dokumenteret at børnepensionerne blev stillet til rådighed for børnene.

B har oplyst at han i denne periode var indlagt på psykiatrisk afdeling, og derefter var han hjemløs. Han har oplyst at han derfor ikke modtog Københavns Overpræsidi-ums afgørelse af 26. juli 2001. Dette understøttes af at overpræsidiets fik brevet med afgørelsen retur. Jeg kan ikke af sagen se at brevet skulle være genfremsendt selvom der på konvolutten er noteret "Gennemsendt d.d. – Ny adresse!"

Den 25. september 2001 godkendte Statsamtet København en aftale mellem A og B om at forældremyndigheden over børnene skulle tillægges A. Dette havde som konsekvens at A kunne få udbetalt børnepensionerne, hvilket hun anmodede om den 28. september 2001. Hun fik udbetalt børnepensionerne med virkning fra den 1. april 2001.

A skrev den 16. april 2002 til Københavns Overpræsidium og bad om at få oplyst om hun stadig var berettiget til børnebidragene fra B når hun samtidig modtog børnepensionerne. A ringede herefter – efter overpræsidiets anmodning – til overpræsidiets den 24. april 2002. Af overpræsidiets notat over telefonsamtalen fremgår blandt andet:

"Hun oplyser, at der udbetales 1038 kr. til hvert af børnene i børnepension. Far betaler nb. [normalbidrag; min præcisering.]

Jeg oplyser, at hun således ikke er berettiget til nb., da børnepensionen opfylder forsørgelseskravet.

Hun vejledes om at oplyse dette til kommunen."

A har oplyst at hun herefter kontaktede Frederiksberg Kommune. Her fik hun oplyst at børnebidrag kan bortfalde hvis barnet tjener mere end tre gange størrelsen af normalbidraget. Hun har herved henvist til "Vejledning om ansøgning" som hun fik udleveret af kommunen.

Ved brev modtaget i Statsamtet København den 3. maj 2004 søgte B på ny om bortfald af børnebidragene. Han henviste herved til børnepensionerne. Ved brev af 13. maj 2004 søgte han om at bidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Under sagens behandling protesterede A mod at børnebidragene skulle bortfalde med tilbagevirkende kraft. Hun anførte at hun havde modtaget bidragene i god tro.

Under sagens behandling tilbagekaldte B ansøgningen om bortfald af børnebidragene med tilbagevirkende kraft. Efter at have fået aktindsigt fra Københavns Overpræsidium søgte han imidlertid på ny om at bidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Statsamtet København traf afgørelse i sagen den 8. september 2004. Ved afgørelsen bestemte statsamtet at børnebidragene skulle bortfalde for fremtiden. Af begrundelsen til B for afgørelsen fremgår blandt andet:

"Ved *ikke* at lade bidraget bortfalde med tilbagevirkende kraft som ansøgt, har statsamtet lagt vægt på, at der ikke er kontinuitet mellem den begivenhed i Deres sag hvor børnene får børnepension efter Dem og det tidspunkt hvor De søger statsamtet om ændring med tilbagevirkende kraft.

Ved at lade bidraget bortfalde henholdsvis den 1. og 8. maj 2004 har statsamtet lagt vægt på at (A) er indforstået hermed.

Statsamtet finder – uanset at De ikke har modtaget afgørelsen af 26. juli 2001 fra Københavns Overpræsidium om afslag på bortfald af børnebidrag – at De ved Deres passivitet må bære ansvaret for, at bidraget alene ændres for fremtiden.

Statsamtet finder ikke at det forhold, at De har været hospitalsindlagt kan ændre dette.

Statsamtet finder ikke at der er oplyst omstændigheder der kan begrunde en fravigelse af statsamtets almindelige praksis om at en bidragsafgørelse alene får virkning for fremtiden, jfr. nærmere nedenfor.

Statsamtet skal oplyse, at en ændring af et bidrag normalt tidligst får virkning fra førstkommende forfaldsdag efter den truffe afgørelse. Det gælder både ved forhøjelse, nedsættelse eller bortfald af bidraget.

Et bidrag kan dog ændres med tilbagevirkende kraft, hvis en part har givet bevidst urigtige oplysninger, eller hvis sagsbehandlingen har trukket urimeligt længe ud på

grund af den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter. Et bidrag kan også ændres med tilbagevirkende kraft, hvis det i øvrigt vil føre til urimelige resultater, at afgørelsen først får virkning for fremtiden.

Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske ændring af *forfaldne* bidrag, såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder. Dette gælder, uanset om bidraget er forfaldet før indgivelsen af en ansøgning om ændring af bidraget, eller bidraget forfalder mellem ansøgningens indgivelse og afgørelsen.

Statsamtet har ikke fundet, at der i Deres sag foreligger nogen af de ovenfor nævnte ganske særlige omstændigheder.

...

Er der tale om udbetaling af børnepension fra bidragspligtige, tillægges størrelsen af denne afgørende vægt, idet der efter statsamtets praksis alene skal eksistere et bidrag til barnets underhold i sådanne tilfælde, såfremt børnepensionen, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionskasse, er mindre end det bidrag, som den bidragspligtige er pligtig til at betale i henhold til den fastsatte børnebidragsafgørelse med eventuelle bidrag.

I tilfælde af en difference fastsættes bidraget til differencen mellem den udbetalte børnepension og det bidrag, som bidragspligtige er pligtig til at udrede, hvis børnepensionen ikke havde eksisteret.

Børnepensioner betragtes ikke som en indtægt for barnet, men som en ydelse fra den bidragspligtige til barnets forsørgelse."

B klagede over afgørelsen til det der dengang hed Civilretsdirektoratet. Den del af Civilretsdirektoratet der behandlede sagen, skiftede under sagens behandling navn til Familiestyrelsen. Familiestyrelsen afsløgte den 28. juli 2006 at ændre Statsamtet Københavns afgørelse. Af begrundelsen for afgørelsen til B fremgår blandt andet:

"I lighed med statsamtet kan vi oplyse, at børnepension, som udbetales til et barn fra den bidragspligtiges pensionskasse, betrag-

tes som ydet af den bidragspligtige til barnets forsørgelse. Er det beløb, som barnet får udbetalt fra pensionskassen, ikke mindre end det bidrag, som ellers skulle betales, opfylder den bidragspligtige på den måde sin forsørgelsespligt, således at børnebidraget kan bortfalde.

Da børnebidrag er privatretlige krav, kræver bortfald af bidrag i sådanne situationer dog en ansøgning fra den bidragspligtige. Bidraget bortfalder således ikke automatisk.

Som det fremgår af statsamtets afgørelse bortfalder eller nedsættes børnebidrag normalt først med virkning fra første forfaldsdag efter den trufne afgørelse, medmindre der foreligger særlige forhold. I afgørelsen nævnes nogle eksempler herpå. Der er dog tale om en ikke-udtømmende gennemgang af de situationer, hvor der kan være grundlag for at ændre bidrag med tilbagevirkende kraft.

På afgørelsestidspunktet eksisterede der ikke en fast praksis for afgørelse af spørgsmålet om nedsættelse eller bortfald af bidrag med tilbagevirkende kraft i sager, hvor der fra den bidragspligtiges pensionsordning var blevet udbetalt børnepension, der dækkede den bidragspligtiges forsørgelse af barnet, men hvor den bidragspligtige – som i denne sag – først længe efter udbetalingens begyndelse ansøgte om bortfald af børnebidraget.

Ved en lovændring i 2004 – § 7, nr. 3, i lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) fik familieministeren hjemmel til at fastsætte bl.a. regler om, fra hvilket tidspunkt en ændring af et børnebidrag skal have virkning. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal reglerne herom som udgangspunkt udformes i overensstemmelse med hidtidig praksis på området. Bestemmelsen giver dog mulighed for at kunne justere reglerne i det omfang, der måtte vise sig et behov herfor.

På den baggrund udstedtes bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (bidragsbekendtgørelsen). Efter bekendtgørelses § 14 har en ændring – herunder nedsættelse eller bortfald – af et bidrag som udgangspunkt virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Bekendtgørelsen indeholder en række undtagelser fra dette udgangspunkt. Blandt disse undtagelser indeholder § 14, stk. 3, følgende bestemmelse: Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget dog normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter begyndelsen af udbetalingen af børnepensionen. Overholdes denne ansøgningsfrist ikke, bortfalder eller nedsættes bidraget normalt først fra første forfaldsdag efter afgørelsen.

Med denne regel blev reglerne omkring bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft, når barnet modtager børnepension fra den bidragspligtiges pensionsordning, præciseret.

Bestemmelsen er udtryk for en afejsning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er modtaget i god tro.

Ved udstedelsen af bekendtgørelsen orienterede vi pensionsinstitutterne herom, således at de kan vejlede deres medlemmer om retsstillingen i forhold til bortfald af børnebidrag.

Bidragsbekendtgørelsens § 14 gælder for alle afgørelser, der træffes fra og med bekendtgørelsens ikrafttræden den 1. april 2005, herunder også afgørelser, som vi træffer efter dette tidspunkt, men som vedrører

afgørelser truffet i 1. instans inden den 1. april 2005.

Henset til at afgørelsen i denne sag er truffet i 2004, og at § 14, stk. 3, i et vist omfang er udtryk for en ændring af den hidtidige retstilstand, har vi dog vurderet sagen ud fra retstilstanden på tidspunktet for statsamtets afgørelse. Hjemlen til dette findes i bekendtgørelsens § 14, stk. 5: 'Hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag også i andre situationer virkning fra et tidligere tidspunkt.'

...

Efter en samlet vurdering af sagen mener vi ikke, at der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at lade bidragene bortfalde fra et tidligere tidspunkt end bestemt af statsamtet.

Vi er enig med Dem i, at (A) har været klar over, at hun muligvis ikke var berettiget til samtidigt at modtage både børnepension fra Deres pensionskasse og børnebidrag fra Dem. Hvis De inden for en vis tid efter afgørelsen af 26. juli 2001 havde indsendt dokumentation for, at børnepensionerne nu var til rådighed for (A) og igen ansøgt om bortfald af bidragene, kunne der have været grundlag for at overveje at lade bidragene bortfalde med en vis tilbagevirkende kraft.

Det samme gælder muligvis også, hvis De havde ansøgt om bortfald af bidragene inden for en vis tid efter den 24. april 2002, hvor (A) blev orienteret om betydningen af børnepension. Den orientering, som hun fik i den forbindelse, var imidlertid ikke entydig, idet hun i vejledningen fra kommunen kunne læse, at der ikke kan ske forskudsvis udbetaling af normalbidraget, hvis barnets egen indtægt overstiger tre gange normalbidraget. Denne vejledning omhandler en anden situation – hvor barnet selv tjener penge – men dette fremgår ikke klart af den.

Imidlertid ansøgte De først i maj 2004 om bortfald af bidragene. På dette tidspunkt havde (A) på grund af Deres langvarige passivitet efter vores opfattelse med rette indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, således at der

på ansøgningstidspunktet ikke var grundlag for at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft.

...

Endelig bemærkes, at De siden Deres ansøgning om bortfald af bidragene i 2001 har været klar over, at børnepensionerne kunne have betydning for børnebidragene. Det beror alene på Deres egne forhold, at De ikke fulgte op herpå. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er oplyst om særlige forhold hos Dem i perioden efter Overpræsidiets afgørelse, der kan begrunde, at De først igen i 2004 søgte om bortfald af bidragene.

...

Vi beklager den alt for lange sagsbehandlingstid."

B klagede til mig over afgørelsen, og jeg indhentede i den forbindelse sagens akter. Den 1. december 2006 bad jeg Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen. Af mit brev til Familiestyrelsen fremgår blandt andet:

"Det fremgår af Familiestyrelsens afgørelse at § 14, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (bidragsbekendtgørelsen) er 'udtryk for en afvejning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er modtaget i god tro [min fremhævelse]', jf. afgørelsens side 2, afsnit 6.

Endvidere fremgår det at Familiestyrelsen er enig i at '(A) har været klar over, at hun muligvis ikke var berettiget til samtidigt at modtage både børnepension fra [(B)'s] pensionskasse og børnebidrag fra [ham]', jf. side 3, afsnit 7. Jeg er ikke ganske klar over om dette afsnit skal forstås således at Familiestyrelsen mener at (A) ikke havde en berettiget forventning om at kunne modtage begge

ydelse, eller således at Familiestyrelsen ikke har taget stilling hertil.

Jeg er opmærksom på at Familiestyrelsen nævner at den vejledning som (A) fik fra Frederiksberg Kommune, ikke var entydig. Hvis Familiestyrelsen mener at der kan lægges vægt på kommunens vejledning ved vurderingen af om (A) havde en berettiget forventning, beder jeg Familiestyrelsen om at redegøre for hvilken kompetence kommunen havde til at vejlede om rettigheden til børnebidrag. Jeg beder også Familiestyrelsen om at redegøre for hvilken betydning dette kompetencespørgsmål har for vurderingen af om (A) havde en berettiget forventning. Jeg beder Familiestyrelsen om at inddrage Østre Landsrets dom af 11. august 2004 som fremgår af UfR 2006.3302 H. Jeg er opmærksom på at spørgsmålet om Holmsland Kommunes tilkendegivelse ikke blev procederet for Højesteret.

Videre fremgår det af afgørelsen at (A) på grund af (B)'s langvarige passivitet med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, jf. side 3, afsnit 9.

Jeg beder på denne baggrund Familiestyrelsen om nærmere at redegøre for sammenhængen mellem berettigede forventninger og indrettelsessynspunkter, herunder beder jeg Familiestyrelsen om at vurdere om man med rette kan indrette sig på en retstilstand som man ikke har en berettiget forventning om er korrekt.

Hvis Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 skal forstås således at Familiestyrelsen ikke har taget stilling til om (A) havde en berettiget forventning om at hun kunne modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, beder jeg Familiestyrelsen om at redegøre for om der kan lægges vægt på indrettelsessynspunkter uden en afklaring af om der foreligger en berettiget forventning."

Jeg orienterede A om B's klage og min høring af Familiestyrelsen den 1. december 2006.

Efter en fornyet gennemgang af sagen besluttede Familiestyrelsen den 6. februar 2007 at genoptage behandlingen af sagen. På den baggrund besluttede jeg den 13. februar 2007 at udtræde af sagen.

Familiestyrelsen traf en ny afgørelse den 4. juli 2007. Ved afgørelsen ændrede Familiestyrelsen Statsamtet Københavns afgørelse af 8. september 2004 – og dermed også Familiestyrelsens egen afgørelse af 28. juli 2006. Ændringen indebar at B's børnebidrag til de 3 børn bortfaldt med tilbagevirkende kraft til første forfaldsdag efter at A var blevet vejledt af Københavns Overpræsidium om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidragene. Af begrundelsen for afgørelsen fremgår blandt andet:

”Afgørelsen er truffet efter de bestemmelser og retningslinier, der står i statsamtets afgørelse og i vores tidligere afgørelse. Som det fremgår heraf er regler og praksis omkring bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft, når barnet modtager børnepension fra den bidragspligtiges pensionsordning, udtryk for en afvejning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er *modtaget i god tro*.

Vi skal for en god ordens skyld tilføje, at bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen) med virkning fra 1. januar 2007 er erstattet af bekendtgørelse nr. 1302 af 11. december 2006 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen).

...

Efter en fornyet gennemgang af sagen er det vores opfattelse, at (A) fra det tidspunkt, hvor hun modtog vejledning om forholdet mellem børnebidrag og børnepensionsudbetalinger fra bidragspligtiges pension fra den kompetente myndighed, Overpræsidi-

et ikke kan anses for at have haft en berettiget forventning om at modtage børnebidrag fra dig sideløbende med børnepension fra din pensionsordning. (A)'s efterfølgende kontakt til kommunen fører – efter vores fornyede overvejelser – ikke til en ændret vurdering på dette punkt.

På denne baggrund er det således vores opfattelse, at (A) ikke kan siges *med rette* at have indrettet sig på at modtage børnebidragene i tiden efter den 24. april 2002.

Ud fra denne ændrede forudsætning mener vi efter en samlet vurdering ikke, at det forhold, at du i en periode har været passiv i forhold til sagen, i sig selv kan begrunde, at bidragene først bortfalder fra maj 2004. Vi har herved navnlig lagt vægt på, at (A) ikke i tiden efter den 24. april 2002 kan anses for at have haft en berettiget forventning om fortsat at modtage børnebidrag fra dig, og at der derfor ikke er belæg for at afslå at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft ud fra et indrettelsessynspunkt.

Vi har derfor ændret vores tidligere afgørelse – og dermed statsamtets afgørelse – sådan, at dine bidrag til [de 3 børn] bortfalder fra første forfaldsdag efter den 24. april 2002, jf. ovenfor.

Vi kan oplyse, at der af Søren H. Mørups doktorafhandling 'Berettigede forventninger i forvaltningsretten' bl.a. fremgår følgende:

’Det er væsentligt at holde sig relationen mellem indrettelse og forventninger for øje, når det skal vurderes, om en berettiget forventning bør nyde retsbeskyttelse. Den berettigede forventning kan anskues som en forudsætning for, at indrettelse i tillid til et udsagn overhovedet kommer på tale: Hvis der ikke foreligger en berettiget forventning, er der (normalt) ikke noget indrettelseshensyn at tage, uanset at der er foretaget omfattende indrettelseshandlinger.’ (s. 28) ...

Vi beklager sagsbehandlingstiden.”

Herefter klagede Københavns Rets hjælp på vegne af A til mig, og jeg har indhentet sagens akter fra Familiestyrelsen.

## Ombudsmandens udtalelse

”Den del af Civilretsdirektoratet der behandlede blandt andet sager om børnebidrag, hedder i dag, som det fremgår ovenfor, Familiestyrelsen. Statsamtet København og Københavns Overpræsidium er i dag en del af Statsforvaltningen Hovedstaden.

Københavns Overpræsidioms afgørelse af 26. juli 2001 har ikke været påklaget til Civilretsdirektoratet/Familiestyrelsen.

Jeg er derfor afskåret fra at behandle en klage over denne afgørelse. Overpræsidiets afgørelse og sagsbehandlingen i den forbindelse er således ikke omfattet af min undersøgelse.

Efter § 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand kan ombudsmanden ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse.

Retshjælpen har i klagen til mig henvist til Familiestyrelsens meget lange sagsbehandling og til at der ikke er fremkommet nye oplysninger mellem Familiestyrelsens afgørelser af 28. juli 2006 og 4. juli 2007. Retshjælpen har endvidere henvist til at (A) havde indrettet sig i tillid til at Familiestyrelsen den 28. juli 2006 endeligt havde afgjort sagen.

Sagen rejser to problemstillinger: Dels om Familiestyrelsen var berettiget til at ændre (tilbagekalde) afgørelsen af 28. juli 2006, dels om der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens nye afgørelse om bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft.

Familiestyrelsens begrundelse for at ændre afgørelsen af 28. juli 2006 var at Familiestyrelsen fandt anledning til at foretage en anden vurdering af om (A) med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene.

Spørgsmålet om hvorvidt en myndighed er berettiget til at genoptage behandlingen af en sag og ændre en tidligere af-

gørelse, afhænger blandt andet af om den oprindelige afgørelse er behæftet med en mangel, og i givet fald hvordan denne mangel skal kvalificeres. Jeg tager derfor først stilling til om jeg kan kritisere Familiestyrelsens vurdering af at afgørelsen af 28. juli 2006 var behæftet med en mangel. Derefter undersøger jeg om der er grundlag for at kritisere at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen. Endelig vurderer jeg om der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens afgørelse af 4. juli 2007 om bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft.

### Afgørelsen af 28. juli 2006

Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 var begrundet med at (A) ved (B)'s langvarige passivitet efter Familiestyrelsens opfattelse med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne.

Beskyttelse af borgernes berettigede forventninger har traditionelt været anerkendt i dansk forvaltningsret – ikke kun vedrørende spørgsmål om tilbagekaldelse/ændring af afgørelser. Det ligger i begrebet at ikke enhver forventning skal nyde beskyttelse. Forventningen skal være berettiget. Jeg kan henvise til Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 136 og 157.

Omvendt kan borgeren efter min opfattelse som udgangspunkt ikke med rette indrette sig på en retstilstand som borgeren ikke har en berettiget forventning om er korrekt. Borgeren kan altså som udgangspunkt ikke opnå en bestemt retstilstand ved at henvise til at han eller hun har indrettet sig herefter, uanset at pågældende ikke havde en berettiget forventning herom. Jeg kan henvise til Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 27 f, 135 ff, 156 f og 172 ff.



Jeg må forstå at Familiestyrelsen ikke ved afgørelsen af 28. juli 2006 var opmærksom på denne sammenhæng mellem berettigede forventninger og indrettelssynspunkter.

Når det skal afgøres om borgeren har en berettiget forventning, og om forventningen vil skulle nyde beskyttelse, vil en række forskellige momenter skulle inddrages. Der vil blandt andet kunne lægges vægt på hvilke tilkendegivelser borgeren har modtaget, om borgeren måtte forstå at andre ville kunne anfægte retstilstanden, og den periode i hvilken og den måde hvorpå borgeren har indrettet sig i tillid til forventningen. Hvilke momenter der skal inddrages, og hvilken vægt de skal tillægges, vil variere fra sag til sag. Jeg henviser herom til Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), kap. 6.

I den konkrete sag må jeg lægge til grund at (A) den 24. april 2002 af Københavns Overpræsidium, som var den kompetente myndighed, ganske utvetydigt blev vejledt om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidrag fra (B).

Retshjælpen har henvist til at (A) efterfølgende modtog en i hvert faldt i nogen grad modstridende eller uklar vejledning fra Frederiksberg Kommune.

Allerede på grund af den meget klare vejledning fra Københavns Overpræsidium mener jeg ikke at dette kan tillægges videre betydning.

Dertil tilføjer jeg at Frederiksberg Kommunes vejledning i øvrigt næppe vil kunne tillægges betydning idet kommunen ikke var den kompetente myndighed. Jeg henviser herved til Østre Landsrets dom af 11. august 2004 som fremgår af Ugeskrift for Retsvæsen 2006.3302 H.

I den sag havde en familie af kommunen fået oplyst at et bygningsarbejde ikke krævede tilladelse. Familien indrettede sig i tillid hertil ved at gennemføre arbejdet. Det viste sig senere at bygningsarbej-

det krævede tilladelse fra amtet. Familien gjorde under sagen gældende at arbejdet var udført i god tro på grund af kommunens vejledning, og at familien blandt andet derfor havde en berettiget forventning som medførte at der ikke kunne gives afslag på dispensation. Østre Landsret gav ikke familien medhold heri. Af dommen fremgår blandt andet:

'Det må efter vidnet [...]s forklaring lægges til grund, at dennes henvendelse til Holmsland Kommunes byggesagsbehandler havde karakter af en uformel, mundtlig forespørgsel. Tilkendegivelsen fra byggesagsbehandleren i Holmsland Kommune, der ikke var rette myndighed, findes ikke at kunne have skabt en sådan berettiget forventning hos sagsøgerne, at dispensation af denne grund burde meddeles.

Spørgsmålet om god tro/berettiget forventning blev ikke procederet for Højesteret.

Se også Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret Almindelige emner*, 4. udgave (2004), s. 102.

Henset til den klare vejledning fra Københavns Overpræsidium mener jeg ikke at der kan lægges afgørende vægt på den indrettelse der skete. Dette gælder uanset den meget lange tid der forløb fra vejledningen blev givet, til Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 og Familiestyrelsens sagsbehandlingstid. Det forhold at (B) tilbagekaldte sin ansøgning om bortfald med tilbagevirkende kraft, kan heller ikke føre til et andet resultat. Dette skyldes at han på det tidspunkt ikke var bekendt med omstændighederne ved overpræsidiets vejledning.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Familiestyrelsen fandt at (A) ikke havde en berettiget forventning om at kunne modtage børnebidragene.

Derfor kan det heller ikke give mig anledning til bemærkninger at Familiestyrel-

sen fandt at (A) som følge heraf ikke med rette kan have indrettet sig i tillid til at kunne modtage børnebidragene forud for Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 – således som det fremgår af Familiestyrelsens afgørelse af 4. juli 2007.

Da jeg således ikke har grundlag for at kritisere Familiestyrelsens vurderinger, er det min opfattelse – hvad jeg forstår at Familiestyrelsen er enig i – at afgørelsen af 28. juli 2006 er behæftet med en mangel idet det retlige begreb 'berettiget forventning' ikke blev anvendt korrekt.

### Tilbagekaldelsen af afgørelsen af 28. juli 2006

Spørgsmålet er herefter om den retlige mangel ved afgørelsen af 28. juli 2006 kan begrunde at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen.

Hvis myndighedens anvendte retsopfattelse må anses for urigtig, må myndigheden i et vist omfang antages at have mulighed for (eller egentlig forpligtelse til) at genoptage sagen. Se herom Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 219, og Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 949.

Det afhænger af en konkret vurdering om der er tilstrækkeligt grundlag for at tilbagekalde afgørelsen. Ved denne vurdering må det inddrages om borgeren har haft en berettiget forventning om at afgørelsen ikke ville blive ændret, jf. f.eks. Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret Almindelige emner*, 4. udgave (2004), s. 526. Se vedrørende partstvister Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 326 f.

Når det skal vurderes om en afgørelse kan tilbagekaldes, må tilbagekaldelsesar-sagen, tilbagekaldelsens virkning for parterne og den oprindelige afgørelses karakter tages i betragtning, jf. Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 942.

Hvis der er tale om tilbagekaldelse til ugunst for parten, må indgrebets intensitet søges vurderet, jf. Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 949. Ser hertil også Rasmus Skovsgaard Haugaard, *Annulatio af begunstigende forvaltningsakter*, UfR 2001B.297 ff.

I sager om partstvister – som f.eks. sager om børnebidrag – er det antaget at der ikke tales om tilbagekaldelse til ugunst for parten fordi en sådan tilbagekaldelse oftest vil være til gunst for den anden part, jf. Karsten Loiborg m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 953, Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 4. udgave (2004), s. 536 f, og Rasmus Skovsgaard Haugaard, *Annulatio af begunstigende forvaltningsakter*, UfR 2001B.298.

På denne baggrund kan jeg ikke kritisere at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen af 28. juli 2007.

Dette skyldes at afgørelsen af 28. juli 2006 var behæftet med en retlig mangel idet det retlige begreb 'berettiget forventning' ikke blev anvendt korrekt. Afgørelsen led således af en mangel. Da der var tale om en partstvist, var denne mangel til ugunst for en af sagens parter, (B).

Retshjælpen har anført at (A) havde indrettet sig i tillid til Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006, og at hun først meget senere blev bekendt med at Familiestyrelsen havde genoptaget behandlingen af sagen.

Disse forhold bør tillægges betydning ved vurderingen af sagen og skal ses i sammenhæng med at Familiestyrelsens afgørelse ikke kunne indbringes for højere administrativ myndighed.

Imidlertid kan forholdene ikke føre til en ændret vurdering af sagen. Dette skyldes at der – uanset at Familiestyrelsen er øverste administrative myndighed – altid i en partstvist består en mulighed for at sagen kan blive indbragt for domstolene efter grundlovens § 63 eller for Folketingets

Ombudsmand. I den konkrete sag var Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 blevet indbragt for mig.

Jeg har ved vurderingen af sagen også lagt vægt på karakteren af den mangel som Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 led af.

Særligt vedrørende den tid der forløb efter Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006, tilføjer jeg – uden at dette konkret har været af afgørende betydning for vurderingen af sagen – at jeg den 1. december 2006 orienterede (A) om at (B) havde klaget til mig over blandt andet afgørelsen af 28. juli 2006. Jeg oplyste samtidig at jeg bedt Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen.

#### Afgørelsen af 4. juli 2007

Herefter tilbagestår spørgsmålet om hvorvidt jeg kan kritisere at Familiestyrelsen den 4. juli 2007 traf afgørelse om at børnebidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Afgørelser om børnebidrag træffes efter lov om børns forsørgelse (lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003). Ved lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenklning på det familieretlige område m.v.) blev lovens § 21 ændret således at det nu fremgår at justitsministeren 'kan fastsætte regler om klagers behandling og om statsamternes behandling af sager om børnebidrag, herunder om ansøgningsfrister og begyndelses- og ændringstidspunkter', jf. lovens § 21, stk. 2. Af forarbejderne til ændringsloven fremgår blandt andet, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6409 ff (navnlig s. 6441 f og s. 6456):

#### '8.3. Børnebidrag

...

##### 8.3.1.2. Ændringstidspunkter

Efter § 16, stk. 1, i lov om børns forsørgelse kan statsamtet til enhver tid ændre et bidrag, når der fremkommer en begrun-

det ansøgning herom. Bidrag, der er forfaldet før fremsættelsen af ansøgningen, kan dog kun ændres, når der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Ligesom ved ændringer af ægtefællebidrag tillægges en ændring af et børnebidrag som udgangspunkt først virkning fra den første forfalds dag efter den truffe afgørelse.

##### 8.3.2. Justitsministeriets overvejelser

I lighed med forslaget om ændring af reglerne om ægtefællebidrag finder Justitsministeriet, at der også her er grundlag for at styrke borgernes retssikkerhed og for at skabe øget gennemsigtighed og forudsigelighed i forvaltningen af reglerne om fastsættelse og ændring af børnebidrag.

Det foreslås derfor, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, der giver justitsministeren hjemmel til at udfærdige administrative forskrifter om ansøgningsfriser samt begyndelses- og ændringstidspunkter.

...

##### 8.3.2.2. Ændringstidspunkter

I overensstemmelse med den foreslåede ændring af reglerne om ægtefællebidrag bør forfaldne børnebidrag i overensstemmelse med gældende praksis normalt heller ikke kunne ændres, medmindre statsamtet undtagelsesvist bestemmer andet.

Derfor foreslås den gældende § 16, stk. 1, ophævet, og i stedet indsættes i loven en bestemmelse, der giver justitsministeren hjemmel til at fastsætte regler herom.

Reglerne om ændringstidspunkter bør som udgangspunkt udformes i overensstemmelse med statsamternes og Civilretsdirektoratets praksis på området. Reglerne vil løbende kunne justeres i det omfang, der måtte vise sig et behov herfor.

...

Den foreslåede ændring indebærer, at tidligere bestemmelser om fastsættelse og ændring af børnebidrag ophæves, og at der i stedet gives justitsministeren hjem-

mel til at fastsætte regler om, hvornår den bidragsberettigede skal ansøge om børnebidrag for at få det fastsat fra samlivsophævelsen eller ophøret af forsørgelsen af barnet, og om fra hvilket tidspunkt en ændring af et børnebidrag har virkning.

Reglerne forudsættes som udgangspunkt udformet i overensstemmelse med gældende praksis på området. Der henvises til de almindelige bemærkninger herom. Dog forudsættes 'ansøgningsfristen' fastsat til 6 måneder regnet fra samlivsophævelsen eller ophøret af forsørgelsen af barnet og til to måneder fra afslutningen af en faderskabssag. Reglerne vil løbende kunne justeres i det omfang, der er behov for det.'

Justitsministerens beføjelser på dette område udøves i dag af ministeren for familie- og forbrugeranliggender, jf. § 2, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004 om ændringer i ministeriernes forretningsområder.

På tidspunktet for Familiestyrelsens første afgørelse fremgik følgende af bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen):

'§ 14. En ændring af et børnebidrag eller et ægtefællebidrag har virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Stk. 2. I følgende situationer har en ændring af et bidrag dog normalt virkning fra et tidligere tidspunkt:

- 1) En tidligere afgørelse er forkert, fordi en part har givet myndigheden urigtige oplysninger eller har undladt at give relevante oplysninger.
- 2) En tidligere afgørelse er åbenbart urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen er trukket urimeligt længe ud på grund af myndigheden eller en af sagens parter.
- 4) Den bidragspligtiges indtægt reduceres på grund af arbejdsledighed.

5) Statsamtet nedsætter et bidrag, der tilkommer det offentlige, eller lader bidraget bortfalde.

6) Barnet flytter fra den ene forælder til den anden.

7) Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet, tager ophold hos den bidragspligtige.

8) Den bidragsberettigede har ved en ansøgning om forskudsvis udbetaling af børnebidrag efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag givet kommunen urigtige oplysninger om barnets indtægter.

9) Den bidragspligtige anses ikke som far til barnet efter børneloven.

10) En aftale om ikke at skulle betale børnebidrag tilsidesættes.

Stk. 3. Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter børnepensionens udbetaling.

...

Stk. 5. Hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag også i andre situationer virkning fra et tidligere tidspunkt.'

Bekendtgørelsen er fra den 1. januar 2007 blevet erstattet af bekendtgørelse nr. 1302 af 11. december 2006 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen). Af bekendtgørelsen fremgår følgende om ændringstidspunkter:

'§ 14. En ændring af et børnebidrag eller et ægtefællebidrag har virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Stk. 2. I følgende situationer har en ændring af et bidrag virkning fra et tidligere tidspunkt end efter stk. 1:

- 1) En tidligere afgørelse er forkert, fordi en part har givet myndigheden urigtige oplysninger eller har undladt at give relevante oplysninger.

- 2) En tidligere afgørelse er åbenbart urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen er trukket urimeligt længe ud på grund af myndigheden eller en af sagens parter.
- 4) Den bidragspligtiges indtægt reduceres på grund af arbejdsledighed.
- 5) Statsforvaltningen nedsætter et bidrag, der tilkommer det offentlige, eller lader bidraget bortfalde.
- 6) Barnet flytter fra den ene forælder til den anden.
- 7) Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet, tager ophold hos den bidragspligtige.
- 8) Den bidragsberettigede har ved en ansøgning om forskudsvis udbetaling af børnebidrag efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag givet kommunen urigtige oplysninger om barnets indtægter.
- 9) Den bidragspligtige anses ikke som far til barnet efter børneloven.
- 10) En aftale om ikke at skulle betale børnebidrag tilsidesættes.

*Stk. 3.* Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter børnepensionens udbetaling.

...

*Stk. 5.* Hvis der foreligger særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag virkning fra et tidligere eller senere tidspunkt end efter stk. 1-3.'

Som anført ovenfor kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at Fami-

liestyrelsen fandt at (A) ikke havde en berettiget forventning om at modtage børnebidragene sideløbende med udbetaling af børnepensionerne.

Afgørelsen om hvorvidt der i øvrigt er grundlag for at lade børnebidragende bortfalde med tilbagevirkende kraft, er som anført truffet af Familiestyrelsen.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af om der er grundlag for at ændre et fastsat bidrag med tilbagevirkende kraft. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Familiestyrelsen der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige. Dette forhold understreges af at der her er tale om anvendelsen af en snævert formuleret undtagelsesmulighed hvorefter ændring med tilbagevirkende kraft kun foretages i sjældne og særlige tilfælde.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst, eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder.

Jeg mener herefter ikke at der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens afgørelse om at (B)'s bidrag til de 3 børn bortfaldt med tilbagevirkende kraft."



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 24 sager inden for Kirkeministeriets sagsområde. 16 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet. 5 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 7 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	3	1	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>0</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-1: Opsigelse af kirkeværge*

*Sag nr. 5-2: Høringspligten i tjenestemandens § 31. Det rettlige grundlag. Den udvidede partshøringspligt*

*Sag nr. 5-3: Afskedigelse af sognepræst*

## Kirker

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





## 5-1. Opsigelse af kirkeværge

Forvaltningsret 29.7.

*Et menighedsråd opsagde før funktionstidens udløb en kirkeværge der ikke var medlem af menighedsrådet. Kirkeværgeren klagede til biskoppen og Kirkeministeriet der godkendte at menighedsrådet havde opsagt ham.*

*Spørgsmålet om afskedigelse før funktionstidens udløb af kirkeværger der ikke er medlemmer af menighedsrådet, er ikke direkte reguleret i menighedsrådsloven. Det er derimod fast antaget i Kirkeministeriets praksis at det er muligt at opsigte kirkeværger som ikke er medlemmer af menighedsrådet, i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige principper.*

*Ombudsmanden henstillede at Kirkeministeriet ved førstkommende lejlighed præciserer menighedsrådsloven således at det udtrykkeligt fremgår af loven hvilke regler der gælder for afskedigelse af kirkeværger som ikke er medlemmer af menighedsrådet.*

*(J.nr. 2005-1500-749).*

Det fremgik af sagen at A i 1996 blev udpeget som kirkeværge uden for menighedsrådet i X Menighedsråd, og at A igen blev udpeget som kirkeværge uden for menighedsrådet efter menighedsrådsvalget i 2000.

Det fremgik endvidere af sagen at X Menighedsråd den 7. februar 2003 opsagde A som kirkeværge med øjeblikkeligt varsel på grund af samarbejds vanskeligheder.

A klagede ved brev af 23. februar 2003 til biskoppen ved Y Stifts Bispeembede. Biskoppen indhentede herefter sagens akter og bemærkninger fra A og menighedsrådet. Ved afgørelse af 25. april 2003 stadfæstede biskoppen menighedsrådets afgørelse. Biskoppen skrev bl.a.:

*"Sagsvurdering*

...

De klager ikke over forholdene i forbindelse med (...), hvorfor jeg ikke i det følgende vil tage stilling til dette spørgsmål, eller de handlinger der er foretaget af menighedsråd, provstiuvalg eller provstirevisor i den anledning, men udelukkende forholde mig til Deres fratræden som kirkeværge.

Jeg vil dele min afgørelse i 3 dele, idet jeg først vil vurdere rimeligheden, dernæst begrundelse og endelig lovligheden af afgørelsen.

*Rimelighedsvurdering*

Jeg kan konstatere, at samtalen mellem Dem og menighedsrådet er blevet meget vanskeligere i perioden fra august 2002 til Deres fratræden 6. februar 2003.

En nøjere gennemgang af sagens akter viser også, at De specielt i Deres skriftlige fremstillinger har bidraget til at forringe tonen i samarbejdet, og det kan ikke undgå at smitte af på samarbejdet i sin helhed. Jeg skal i den sammenhæng fremhæve Deres brev af 3. december 2002, hvor De i et [af] afsnittene blandt [andet] uddeler 'dumpekarakter med pil nedad' til menighedsrådet efter at have fremsat påstande om 'udenomssnak, sladder, gætterier, usandheder og fortællelser'.

Jeg må derfor konstatere, at jeg på baggrund af min gennemgang af sagen ikke vil tilsidesætte menighedsrådets skøn om at afskedige Dem som kirkeværge, idet jeg må konstatere, at De i al væsentlighed har bidraget til at samarbejdet ikke har kunnet fortsætte.

*Begrundelse*

Jeg vil herefter vurdere om, der er tale om tilstrækkelig begrundelse. Det fremgår af menighedsrådets brev af 25. november 2002, at menighedsrådet ønsker en drøftelse af Deres fortsatte virke som kirkeværge. Begrundelse for drøftelse på dette tidspunkt vil jeg

nærmest betegne som manglende tilstedeværelse. I brev af 10. januar 2003, som bliver til efter menighedsrådsmøde den 2. januar og den 9. januar indstiller menighedsrådet at samarbejdet bringes til ophør på grund af 'at du ikke kan acceptere vort forslag til fortsat samarbejde'. Dette brev kommenterer De i brev af 3. februar 2003 hvor De opstiller en betingelse om en tilførelse til protokollen. Menighedsrådet indkalder Dem herefter til et møde den 6. februar 2003, der munder ud i rådets brev af 7. februar 2003, hvor menighedsrådet konstaterer, at samarbejdet skal ophøre, da rådet ikke mener 'den rette ånd kan genindføres parterne imellem.'. Denne begrundelse gentages i menighedsrådets brev af 18. februar 2003 efter, at De har udbedt Dem en uddybende begrundelse.

Efter min opfattelse er det, uanset den forholdsvist summariske begrundelse, tilstrækkelig begrundelse for at bringe samarbejdet til ophør. Dette underbygges af, at De også mundtligt, senest på mødet den 6. februar 2003, er blevet præsenteret for en mulig afgørelse.

#### *Looligheden*

Det fremgår af menighedsrådslovens § 10, stk. 1, sammenholdt med menighedsrådslovens § 10, stk. 10, at menighedsrådet vælger en kirkeværge for menighedsrådets funktionsperiode. Dette indebærer, at hvor der er tale om en kirkeværge valgt inden for rådet, skal der endog meget stærke grunde til at afskedige den pågældende. Hvor det som her drejer sig om valgt kirkeværge udenfor rådet kan dette ikke betragtes som en integreret del af menighedsrådets konstituering. Hvervet er således i denne situation ikke uopsigeligt i den valgte funktionsperiode, og menighedsrådet har derfor mulighed for at opsiges kirkeværgen, såfremt der foreligger en saglig begrundelse.

Som det fremgår af ovennævnte under rimelighedsvurderingen finder jeg ikke grundlag for at tilsidesætte menighedsrådets skøn.

#### *Afgørelse*

Efter en samlet gennemgang af sagen finder jeg ikke at kunne tilsidesætte det af menighedsrådet foretagne skøn om at afskedige Dem som kirkeværge, ligesom jeg finder menighedsrådets afgørelse tilstrækkelig begrundet."

A klagede ved brev af 5. maj 2003 over denne afgørelse til Kirkeministeriet der stadfæstede afgørelsen den 11. juli 2003.

A sendte ved brev af 11. januar 2004 flere bemærkninger til sagen. Kirkeministeriet fastholdt ved brev af 28. april 2004 afgørelsen af 11. juli 2003.

A klagede herefter til mig ved brev af 24. april 2005.

Jeg bad ved brev af 6. juli 2005 Kirkeministeriet udtale sig om med hvilken hjemmel kirkeværger kan afskediges i menighedsrådets funktionsperiode, og med hvilken hjemmel der i den henseende sondres mellem kirkeværger valgt henholdsvis inden for og uden for kredsen af menighedsrådsmedlemmer.

Kirkeministeriet svarede den 7. oktober 2005 bl.a. således:

"Af § 10, stk. 1, i lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 164 af 16 marts 2004, fremgår det, at menighedsrådet af eller uden for sin midte vælger en kirkeværge. Af stk. 10 i samme bestemmelse fremgår det, at valget har virkning for menighedsrådets funktionsperiode.

I bestemmelsens stk. 1, sondres der således mellem kirkeværger valgt af eller uden for menighedsrådets midte. Denne sondring har ikke alene betydning i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt en kirkeværge kan fritages fra hvervet i løbet af en funktionsperiode, men også for hvorvidt den pågældende er pligtig at modtage hvervet. Således fremgår det af menighedsrådslovens § 21, stk. 3, at medlemmer af menighedsrådet er pligtige at modtage valg til udvalg samt til at udføre øvrige hverv, herunder de i § 10 nævnte, som menighedsrådet måtte tildele dem. Menighedsrådet kan også, medmindre andet

særligt er bestemt, overlade hverv til andre af menighedens medlemmer, som er villige dertil.

Når et ikke-medlem af menighedsrådet modtager valg til hvervet som kirkeværge, bygger dette således på frivillighed.

På ovennævnte baggrund er det fast antaget i den kirkeretlige litteratur og i praksis, at bestemmelsen i menighedsrådslovens § 10, stk. 10, skal fortolkes således, at hvervet som kirkeværge ikke uden genvalg kan forlænges udover menighedsrådets funktionsperiode. Dette gælder både, når der vælges et menighedsrådsmedlem, og når der vælges en person, der ikke er medlem af rådet.

Endvidere antages det, at funktionsperioden for hvervet som kirkeværge, når det pålægges et menighedsrådsmedlem at varetage dette, kun kan afkortes efter ansøgning fra den pågældende. Derimod antages det, at menighedsrådet – såfremt hvervet som kirkeværge varetages af en person, der ikke er medlem af menighedsrådet – i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige regler har mulighed for at opsiges den pågældende i løbet af funktionsperioden. Menighedsrådets beslutning om at ændre funktionsperiodens længde – og dermed opsiges den pågældende – skal træffes efter de almindelige regler om menighedsrådets beslutningskompetence, jf. herved § 24 i menighedsrådsloven.

Sondringen mellem medlemmer af menighedsrådet og ikke-medlemmer har sammenhæng med, at fordelingen af enkeltmandsposter blandt rådets medlemmer er en del af konstitutionen, hvilket betyder, at fordelingen af disse poster indgår i en konstitutionsaftale mellem menighedsrådets medlemmer. Dette synspunkt gør sig ikke i samme grad gældende, når der udpeges et ikke-medlem til en enkeltmandspost.”

### Ombudsmandens udtalelse

“(X) Menighedsråd styrer som udgangspunkt sognets anliggender, jf. bekendtgørelse nr. 571 af 21. juni 1996 af Lov om me-

nighedsråd (menighedsrådsloven, nu lov bekendtgørelse nr. 9 af 3. januar 2007).

Medlemmerne af menighedsrådet bliver valgt efter lov om valg til menighedsråd og har en funktionsperiode på fire år, jf. lovbekendtgørelse nr. 30 af 24. januar 1996 (nu lovbekendtgørelse nr. 10 af 3. januar 2007). Et nyvalgt menighedsråd afholder sit konstituerende møde inden funktionsperiodens begyndelse. På dette møde vælges formand og næstformand, og der skal også tages stilling til valg af bl.a. kirkeværge og kasserer.

Jeg lægger herefter til grund at De i 2000 på et konstituerende møde i (X) Menighedsråd blev valgt som kirkeværge for en periode på fire år. De var ikke samtidig medlem af menighedsrådet.

I 2003 besluttede menighedsrådet at Deres hverv som kirkeværge skulle ophøre. De var utilfreds med beslutningen og indbragte spørgsmålet for såvel biskoppen som Kirkeministeriet. Min behandling af sagen vedrører Kirkeministeriets afgørelse af 28. april 2004 og biskoppens afgørelse af 25. april 2003. Jeg har dog koncentreret min undersøgelse til spørgsmålet om hvorvidt en kirkeværge der ikke er medlem af menighedsrådet, kan afskediges i menighedsrådets funktionsperiode.

Afgørelserne er truffet efter § 10, stk. 1 og stk. 10, i lov om menighedsråd. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 10. Menighedsrådet vælger af eller uden for sin midte en kirkeværge. Kirkefunktionærer, der er ansat ved kirken eller kirkegården, kan ikke vælges til kirkeværge.

...

‘Stk. 10. Valgene har virkning for menighedsrådets funktionsperiode.’

Bestemmelserne er uændrede i forhold til hovedloven, lov nr. 432 af 1. juni 1994 om menighedsråd og lovforslaget hertil. Af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (Folketingstidende

1993-94, Tillæg A, sp. 5525 f) fremgår bl.a. følgende:

'Bestemmelserne i stk. 1-5, stk. 7 og stk. 9, svarer til § 8 i den nugældende lov med redaktionelle ændringer.

I stk. 1, 2. pkt., er dog foretaget den ændring, at ingen funktionær, der er ansat ved kirken eller kirkegården, skal kunne vælges til kirkeværge. Denne ændring er begrundet med, at ingen funktionær bør føre tilsyn med andre funktionærers arbejde.

...

Bestemmelsen i stk. 10 er ny, men indeholder alene en lovfæstelse af tidligere praksis.'

Kirkeministeriet har i udtalelsen af 7. oktober 2005 til mig udtalt at bestemmelsen i menighedsrådslovens § 10, stk. 1, sondrer mellem kirkeværger valgt af eller uden for menighedsrådets midte. Denne sondring har betydning i forhold til spørgsmålet om hvorvidt en kirkeværge kan fritages fra hvervet i løbet af en funktionsperiode. Menighedsrådet har således mulighed for i løbet af funktionsperioden at opsigte kirkeværger der ikke er medlemmer af menighedsrådet, i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige regler.

Praksis er endvidere beskrevet i den juridiske litteratur, jf. således Preben Espersen, Lov om menighedsråd med kommentar, 1998, hvor bl.a. følgende siges (s. 48 ff):

'Kasserere og kirkeværger, der er valgt af menighedsrådet til at bestride de respektive tillidshverv, anses ikke for lønmodtagere med ret til ferie og feriegodtgørelse eller løn efter reglerne i ferieloven, jf. herved ferielovens § 1 (...)

...

Der kan ikke ved de valg til enkeltmandsposter, menighedsrådet foretager, træffes beslutning om, at de skal gælde for en kortere periode end angivet i loven. En sådan afkortning af perioden kan heller

ikke ske ved enstemmig beslutning og derved med kandidatens tiltræden.

Afkortning af den lovbundne funktionsperiode kan kun finde sted ved, at menighedsrådet efter ansøgning bevilger fritagelse fra hvervet. Menighedsrådet skal i den forbindelse overveje, om der er rimelig grund til fritagelsen, og der tilkommer således menighedsrådet et betydeligt skøn. Menighedsrådets beslutning om fritagelse kan tidligst meddeles umiddelbart før det tidspunkt, som fritagelsen skal have virkning fra. (...).

...

Kirkeministeriet har udtalt, at såfremt menighedsrådet har valgt en person, som tillige er medlem af menighedsrådet til den pågældende enkeltmandspost, vil menighedsrådet senere være afskåret fra at afkorte den valgte funktionsperiode, medmindre den valgte selv fremsætter anmodning herom. Baggrunden herfor er, at fordelingen af enkeltmandsposter vil kunne indgå i en konstitutionsaftale mellem menighedsrådets medlemmer. Når den pågældende enkeltmandspost derimod bliver besat med en person, som ikke er medlem af menighedsrådet, kan dette valg ikke betragtes som en integreret del af menighedsrådets konstituering. Menighedsrådet har derfor i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige regler mulighed for at opsigte den pågældende. (Skrivelse af 3. april 1996).'

Kirkeministeriets skrivelse af 3. april 1996 har bl.a. følgende ordlyd:

'Menighedsrådet har i det tilfælde, hvor kassererhvervet ikke er knyttet til en af kirkens funktionærstillinger, mulighed for at vælge kassereren enten blandt menighedsrådets medlemmer eller uden for rådets midte, jf. den tidligere gældende lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 587 af 25. juni 1992, § 8, stk. 1, 1.-2. pkt.

Den tidligere gældende lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 587 af

25. juni 1992, indeholdt ikke nogen bestemmelse om, hvor længe et valg af kasserer skulle være gældende. Menighedsrådet kunne derfor i forbindelse med valget af kasserer gyldigt beslutte, at valget kun skulle gælde en del af menighedsrådets funktionsperiode, eller at valget skulle være gældende for hele menighedsrådets funktionsperiode.

Såfremt menighedsrådet har valgt en person, som tillige er medlem af menighedsrådet til den pågældende enkeltmandspost, vil menighedsrådet være afskåret fra senere at afkorte den *valgte* funktionsperiode, medmindre den pågældende selv fremsætter anmodning herom. Baggrunden herfor er, at fordelingen af enkeltmandsposter vil kunne indgå i en konstitutionsaftale mellem menighedsrådets medlemmer.

Når den pågældende enkeltmandspost derimod bliver besat med en person, som ikke er medlem af menighedsrådet, kan dette valg ikke betragtes som en integreret del af menighedsrådets konstituering. Bestemmelse i vedtægten for det pågældende er derfor ikke ensbetydende med, at hvervet er uopsigeligt i den valgte funktionsperiode, og menighedsrådet har derfor i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige regler mulighed for at opsiges den pågældende. Menighedsrådets beslutning om at ændre funktionsperiodens længde – og dermed opsiges den pågældende – skal træffes efter de almindelige regler om menighedsrådets beslutningskompetence, jf. herved menighedsrådslovens § 24.

Endvidere bemærkes, at menighedsrådet hverken efter den tidligere gældende eller den nugældende lov om menighedsråd kan beslutte, at valget skulle være gældende for en længere periode end menighedsrådets funktionsperiode, jf. bestemmelsen i lov nr. 432 af 1. juni 1994 om menighedsråd § 10, stk. 10.'

Som det fremgår ovenfor, er spørgsmålet om afskedigelse før funktionstidens udløb af kirkeværger der ikke er medlemmer af menighedsrådet, ikke direkte reguleret i loven. Det er derimod fast antaget i Kirkeministeriets praksis at det i en sådan situation er muligt at opsiges kirkeværger der ikke er medlemmer af menighedsrådet, i overensstemmelse med almindelige ansættelsesretlige principper.

Selv om udgangspunktet efter loven § 10, stk. 10, er at valget af en kirkeværge har virkning for menighedsrådets funktionsperiode, har jeg ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Kirkeministeriets praksis på dette punkt. Ved min vurdering heraf har jeg lagt særlig vægt på at valget af en kirkeværge uden for menighedsrådet normalt ikke kan anses for at være en del af menighedsrådets konstituering, og at tilsvarende praksis også gælder for kasserere, jf. Kirkeministeriets skrivelse af 3. april 1996. Jeg bemærker dog udtrykkeligt at jeg ved min bedømmelse heraf forudsætter at opsigelsen også skal overholde de forvaltningsretlige regler og grundsætninger om bl.a. saglighed og procedure.

Imidlertid har sagen givet mig anledning til at henstille til Kirkeministeriet at ministeriet ved førstkommende lejlighed præciserer menighedsrådsloven således at det udtrykkeligt fremgår af loven hvilke regler der gælder for afskedigelse af kirkeværger som ikke er medlemmer af menighedsrådet. I den forbindelse er det nærliggende at ministeriet i bemærkningerne til lovforslaget nærmere beskriver hvilke ansættelsesretlige regler der finder anvendelse på kirkeværger som ikke er medlemmer af menighedsrådet, herunder hvilke opsigelsesvarsler der gælder. (Jeg har samtidig henledt ministeriets opmærksomhed på at en lignende problemstilling også er aktuel for kasserere, jf. lovens § 10.)

Jeg har bedt Kirkeministeriet om at underrette mig om hvad ministeriet agter at foretage sig i den anledning.

Jeg har gjort Folketingets Retsudvalg og Folketingets Kirkeudvalg bekendt med min henstilling.

Jeg har derudover besluttet ikke at undersøge sagen yderligere da jeg mener at der ikke er udsigt til at jeg nu vil kunne hjælpe Dem med at få Deres hverv som kirkeværge tilbage. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på at der har været et nyt valg til menighedsrådet i november 2004.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Derfor har jeg ikke gennemført en egentlig undersøgelse af om de ansættelsesretlige og forvaltningsretlige regler er fulgt i forbindelse med Deres afskedigelse. Tilsvarende har jeg ikke taget stilling til sagsbehandlingstiden i Kirkeministeriet.”

## 5-2. Høringspligten i tjenestemandsløvens § 31 Det retlige grundlag. Den udvidede partshøringspligt

Forvaltningsret 1133.2 – 2.2.

*Kirkeministeriet afskedigede en tjenestemandsansat kordegn på grund af uegnethed/samarbejdsvanskeligheder.*

*Partshøringen lagde vægt på både samarbejdsvanskeligheder og mangelfuld regnskabsførelse i grundlaget for den påtænkte afskedigelse.*

*Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere afskedigelsen, men ombudsmanden udtalte at en korrekt høring om det retlige grundlag forudsatte at ministeriet inden afskedigelsen havde oplyst kordegnen om at samarbejdsvanskelighederne i sig selv ville føre til afskedigelse.*

*(J.nr. 2005-4366-813).*

Kirkeministeriet afskedigede en tjenestemandsansat kordegn, A, på grund af uegnethed/samarbejdsvanskeligheder.

Afskedigelsen skete efter indstilling fra menighedsrådet. I menighedsrådets indstilling til afskedigelse var der lagt vægt på at A var samarbejdsvanskelig, og at A's regnskabsførelse var fejlbehæftet og mangelfuld. Menighedsrådet skrev også at A's prøvetid oprindelig skulle have været forlænget.

Kirkeministeriet sendte den 24. august 2005 en høringssskrivelse til A forud for den påtænkte afskedigelse. Ministeriet gengav menighedsrådets indstilling og begrundelsen herfor. Ministeriet skrev man ikke tillagde menighedsrådets bemærkninger om prøvetiden vægt da en sådan forlængelse ikke fremgik af akterne. Herefter anførte ministeriet at ministeriets foreløbige opfattelse af sagen var at der på det foreliggende var grundlag for at afskedige A på grund af uegnethed.

A's fagforening kommenterede høringssskrivelsen og argumenterede for at der hverken forelå samarbejdsvanskeligheder eller mangler ved A's regnskabsførelse.

Kirkeministeriet afskedigede herefter A på grund af uegnethed/samarbejdsvanskeligheder. Ministeriet skrev i afskedigelsesbrevet af 28. september 2005 at de øvrige forhold vedrørende regnskabsførelsen ikke var

tillagt betydning ved beslutningen om afskedigelse.

Efter en nærmere gennemgang af sagen fandt jeg ikke der var grundlag for at kritisere resultatet af Kirkeministeriets afgørelse.

Men jeg udtalte at en korrekt partshøring i relation til det retlige grundlag efter min opfattelse ville indebære at ministeriet i den oprindelige høring (brev af 25. august 2005) eller i en ny høring (inden afskedigelsesbeslutningen) skulle have forelagt A at ministeriet mente at samarbejdsvanskelighederne i sig selv (dvs. uden eventuelle mangler ved regnskabsførelsen) var tilstrækkelige til at resultere i en afskedigelse.

Jeg beskrev først høringsreglen i tjenestemandsløvens § 31 og den dom som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269 f.

Højesteret bemærkede om § 31, stk. 1, at høringsforpligtigheden omfattede både *faktum* og det *retlige* grundlag. Højesteret henviste til den ulovbestemte regel om udvidet partshøring.

Om høringen vedrørende det retlige grundlag, den udvidede partshøringspligt, skrev jeg herefter:

" ...

**Deres regnskabsførelse indgik i høringen, men ikke i afskedigelsesgrundlaget**

Som omtalt i forrige afsnit indebærer høringsreglen i tjenestemandsløvens § 31 at

myndigheden forud for afskedigelsen skal høre tjenestemanden om både faktum og det *retlige* grundlag.

Hvad der nærmere skal forstås ved en høring om det *retlige* grundlag i henhold til tjenestemandenslovens § 31, må søges i den ulovbestemte regel om udvidet partshøring som i praksis er antaget at gælde i visse sager om afskedigelse af offentligt ansatte.

I Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, s. 235, er den udvidede partshøringspligt bl.a. beskrevet således:

‘Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for afskedigelsesmyndigheden til – inden afgørelse træffes i sagen – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse, efter omstændighederne skriftlig, for myndighedernes egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den *retlige* kvalifikation af faktum – og for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurderinger.’

Antagelsen af at en høring vedrørende det *retlige* grundlag forudsætter en høring over myndighedernes vurdering og *retlige* kvalifikation af de faktiske omstændigheder, er også udtrykkeligt angivet i landsrettens dom der blev tiltrådt af Højesteret i sagen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337 f.

En høring om ‘myndighedens vurdering og *retlige* kvalifikation af de faktiske omstændigheder’ betyder bl.a. at myndighederne i høringen skal redegøre for hvilken ansættelsesretlig konsekvens det foreliggende faktum skal have og kan bære i relation til at konsekvensen også skal være proportional. Myndigheden skal således vurdere om det foreliggende faktum kan og skal medføre f.eks. en advarsel eller en afskedigelse, og høre den ansatte herom. Herved får den ansatte mulighed for også at udtale sig om myndighedens *retlige* vurdering af faktum, herunder proportionaliteten af den ansættelsesretlige konsekvens.

Men det betyder også at hvis en ikke uvæsentlig del af det foreliggende faktum senere udgår af grundlaget for den påtænkte ansæt-

telsesretlige konsekvens, kan det være nødvendigt at foretage en ny høring over den nye *retlige* kvalifikation af det tilbageværende faktum.

I Kirkeministeriets høringsbrev af 24. august 2005 gengav ministeriet menighedsrådets begrundelse for indstillingen om afskedigelsen. Der indgik således både samarbejdsvanskeligheder og den mangelfulde regnskabsførelse. I ministeriets vurdering var det (alene) anført at ministeriet ikke tillagde det af menighedsrådet anførte om at Deres prøvetid i sin tid skulle være blevet forlænget på grund af manglende vilje og evne til at samarbejde, vægt. Derefter anførte ministeriet at ministeriets foreløbige opfattelse af sagen var at der på det ‘foreliggende’ var grundlag for at meddele Dem afsked på grund af uegnet til at varetage den pågældende stilling.

Deres fagforening kommenterede både samarbejdsvanskelighederne og manglerne ved regnskabsførelsen.

Først i forbindelse med afskedigelsen, brev af 28. september 2005, meddelte ministeriet Dem at forholdene vedrørende regnskabsførelsen ikke var tillagt betydning ved beslutningen om afskedigelsen.

Jeg læser ministeriets høring af 24. august 2005 sådan at ministeriet dengang, ligesom menighedsrådet, lagde vægt på både samarbejdsvanskelighederne og Deres regnskabsførelse, og at de to forhold til sammen – ‘det foreliggende’ – udgjorde grundlaget for at ministeriet var indstillet på at afskedige Dem på grund af uegnet. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på at ministeriet udtrykkeligt skrev at forholdet om eventuel forlængelse af prøvetiden ikke indgik, og hermed at man modsætningsvis må forstå at de andre forhold var tillagt vægt.

En korrekt høring i relation til det *retlige* grundlag ville efter min opfattelse indebære at Kirkeministeriet i den oprindelige høring eller ved en ny høring skulle have forelagt Dem at ministeriet mente at samarbejdsvanskelighederne i sig selv (dvs. uden eventuel-



le mangler ved Deres regnskabsførelse) efter ministeriets opfattelse var tilstrækkelige til

at resultere i en afskedigelse. Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt hermed.”

### 5-3. Afskedigelse af sognepræst

Ansættelses- og arbejdsret 1.2. – Forvaltningsret 1121.1 – 1133.1 – 1133.2 – 114.2 – 115.1 – 12.1 – 29.7.

*Kirkeministeriet afskedigede en sognepræst under henvisning til at hun var uegnet til at varetage stillingen og manglede de nødvendige forudsætninger for at samarbejde. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere afgørelsen, men han kritiserede at ministeriet havde begået flere fejl under behandlingen af sagen.*  
(J.nr. 2007-1043-812).

Biskoppen over X Stift indkaldte i et brev af 2. maj 2006 de valgte medlemmer af Y Menighedsråd til et møde. Mødet blev holdt den 8. maj 2006. Biskoppen skrev bagefter et notat om mødet med følgende indhold:

”Fra (Y) menighedsråd deltog 9 valgte medlemmer. Desuden deltog provsten og biskoppen. Fraværende var menighedsrådsmedlemmerne (...) og (...).

Mødet var på menighedsrådets foranledning indkaldt af biskoppen som en kirkevissitats under henvisning til menighedsrådslovens § 22, stk. 7.

På mødet var der kun ét punkt til drøftelse: Samarbejdet mellem sognepræst (A) og menighedsrådet.

Menighedsrådet fremførte to væsentlige klager:

1. (A) har konsekvent tilsidesat de tjenstlige pålæg, som med brev af 2. oktober 1995 er givet hende af biskoppen, og som biskoppen atter har gentaget og indskærpet sammen med en tjenstlig irettesættelse i brev af 14. juli 2005.

2. Ved konsekvent at bevæge sig på konfrontationskurs med menighedsrådet ved f.eks. henvendelser i et uforskammet tonefald samt manglende samarbejde i aktivitetsudvalget har sognepræsten gjort sit til,

- at de valgte medlemmer har mistet glæden og lysten til menighedsrådsarbejdet
- at (Y) Sogn er kommet i vanry i stiftet som helhed
- at det kirkelige liv i sognet mistrives.

Biskoppen tilkendegav, at han for så vidt var klar over forholdene, og at menighedsrå-

dets rige eksempelsamling kunne suppleres med adskilligt fra stiftets eget arkiv.

Biskoppen måtte også tilkendegive, at han efter Kirkeministeriets afgørelse af 24. februar 2003 samt biskoppens egne skriftlige tilkendegivelser med pålæg og irettesættelser ikke havde store forventninger til, at han ved nogen indsats kunne bedre på forholdene.

Han ville dog indkalde (A) til en samtale herom.”

Den 9. maj 2006 sendte biskoppen en kopi af notatet til A og indkaldte hende til en samtale om mødet den 16. maj 2006. I en e-post af 15. maj 2006 aflyste Præsteforeningen mødet på vegne af A under henvisning til at hun var sygmeldt. Præsteforeningen skrev til biskoppen at den snarest muligt ville vende tilbage til sagen, men biskoppen har oplyst i et brev af 24. januar 2007 til advokat B at Præsteforeningen ikke vendte tilbage til sagen.

I et brev af 14. maj 2006 til Kirkeministeriet anmodede formanden for menighedsrådet på menighedsrådets vegne om et møde med ministeriet. Brevet indeholdt bl.a. følgende:

”(Y) kirkes menighedsråd ønsker foretræde for kirkeministeren/Kirkeministeriet.

Vi håber på et snarligt møde. Menighedsrådet vil søge at møde fuldtalligt, 11 personer.

Anledningen er fortsatte samarbejdsproblemer med vores sognepræst (A). Vi har i vores 1½ års periode forsøgt at løse samarbejdsproblemerne ved (Y) Kirke ved blandt andet at få lavet en personalepolitik vedtaget

af alle parter, personale, præst og menighedsråd.

Vi har haft en konsulent fra Landsforeningen af Menighedsråd med til et afklarende møde om samarbejde og kompetence.

Vi har oprigtigt forsøgt at få et samarbejde, som kunne lægge låg på tidligere samarbejdsproblemer.

Det har desværre ikke været muligt at opnå det samarbejde, som vi havde håbet på, og sognepræsten har ikke villet respektere menighedsrådets kompetenceområder.”

Den 29. juni 2006 blev der holdt et møde mellem menighedsrådet og embedsmænd fra ministeriet.

I et brev af 13. juli 2006 anmodede formanden for menighedsrådet på vegne af menighedsrådet om Kirkeministeriets hjælp til at bringe den daværende situation til ophør. Det fremgik af brevet at menighedsrådet på alle måder fandt A's opførsel og samarbejdsform utilstedelig, og i den forbindelse blev der henvist til en række episoder inden for det seneste år. Brevet blev sendt til provsten for Z Provsti. Provsten videresendte brevet til biskoppen med et brev af 18. juli 2006. I dette brev bekræftede provsten hændelsesforløbet i de to episoder som var omtalt i menighedsrådets brev, og som hun selv havde været involveret i som provst.

Med et brev af 25. juli 2006 sendte biskoppen kopi af menighedsrådets og provstens breve til Kirkeministeriet. Biskoppen tilsluttede sig menighedsrådets ønske om at Kirkeministeriet ville bringe den daværende situation til ophør så forholdene i sognet kunne normaliseres. Dette brev tilbagekaldte X Stift på biskoppens vegne i et brev af 30. august 2006 til Kirkeministeriet.

I et nyt brev af 1. september 2006 til Kirkeministeriet indstillede biskoppen at A blev afskediget. Som begrundelse for indstillingen henviste biskoppen navnlig til to skriftlige pålæg han havde givet A i 1995, til sagen om A's uddannelsesorlov som var mundet ud i at hun i 2003 var blevet ikendt en disciplinærstraf, og til en indskærpelse af de tid-

ligere pålæg og en irettesættelse som biskoppen havde meddelt A i juni 2005. Derudover anførte biskoppen at der fortsat var vanskeligheder med A's samarbejde med menighedsrådet, kirkebetjeningen, kolleger og medlemmer af menigheden som biskoppen selv eller provsten var nødsaget til at tage stilling til. Endvidere henviste biskoppen til de klager som menighedsrådet havde fremsat under mødet den 8. maj 2006 og i brevet af 13. juli 2006. Biskoppen skrev at der også forelå aktuelle eksempler på manglende samarbejdsevne hos A. Et af dem var en sag der endnu ikke var afsluttet, i hvilken Y Kommune havde klaget over A's betjening af et plejecenter. Biskoppen anførte herudover at der ikke var tale om enkeltforseelser, men at der fremstod et billede af A som en præst der til stadighed gennem hele sin tjenestetid i Y havde været i konflikt med samtlige persongrupper omkring Y Kirke, og som dermed havde vist sig ude af stand til at medvirke til bare et minimum af samarbejde. Biskoppen skrev at det var hans opfattelse at disse samarbejdsproblemer, der var opstået gennem ansættelsestiden, i alt væsentligt skyldtes A, og at det nuværende menighedsråd bare var en ny konfliktpart for hende.

Den 25. oktober 2006 blev der holdt et APV-møde mellem provsten, A og en sikkerhedsrepræsentant. Mødet angik efter det oplyste bl.a. det psykiske arbejdsmiljø for A.

Biskoppen skrev den 12. november 2006 til A at der ad forskellige kanaler inden for den sidste måneds tid var tilflydt ham diverse efterretninger fra Y Sogn som han bad om hendes bemærkninger til. Biskoppen pålagde A inden for otte dage at redegøre for om hendes adfærd i forbindelse med seks nærmere angivne hændelser var forenelig med de to tjenstlige pålæg som han tidligere havde givet hende. A besvarede brevet den 18. november 2006.

I et brev af 3. januar 2007 meddelte Kirkeministeriet A at biskoppen i et brev af 1. september 2006 havde indstillet til ministeriet at

hun blev afskediget. Det fremgik videre af brevet at det var ministeriets foreløbige opfattelse at A var uegnet til at varetage stillingen som sognepræst og manglede de nødvendige forudsætninger for at samarbejde, og at ministeriet derfor agtede at afskedige hende i medfør af tjenestemandslovens § 28, stk. 1. Ministeriet bad om at modtage A's eventuelle udtalelse til sagen inden for tre uger, og ministeriet oplyste at det samtidig havde givet Akademikernes Centralorganisation (AC) lejlighed til at udtale sig. Brevet var vedlagt en kopi af biskoppens indstilling af 1. september 2006 med bilag.

AC anmodede i en e-post af 12. januar 2007 Kirkeministeriet om at fristen for at svare på ministeriets brev blev forlænget med fire uger. Kirkeministeriet svarede samme dag at ministeriet ikke mente at der var forhold som kunne begrunde at høringsfristen skulle forlænges som ansøgt, men at ministeriet efter omstændighederne var villig til at afvente hørings svar fra AC til den 31. januar 2007.

A klagede i et brev af 12. januar 2007 til Kirkeministeriet over biskoppen. Hun gjorde gældende at biskoppen havde misbrugt sit embede til at bagtale hende, og henviste i den forbindelse bl.a. til notatet angående mødet den 8. maj 2006. Notatet viste efter hendes opfattelse bl.a. at biskoppen på mødet havde søgt at sprede tvetydighed om hende og talt nedsættende om hende i menighedsrådets påhør. Også provsten havde ved at undlade at gøre indsigelser mod mødet og mod biskoppens ledelse af mødet pådraget sig et medansvar for biskoppens miscreditering af hende. Endvidere havde biskoppen efter A's opfattelse været for langsom i sin behandling af den ovennævnte sag om betjeningen af et plejecenter. Afslutningsvis bad A om at tilsynet med hendes embedsførelse blev overtaget af en anden biskop som måtte være villig dertil. Biskoppen fremsatte kommentarer til A's klage i et brev af 18. januar 2007 til Kirkeministeriet.

Den 17. januar 2007 anmodede B som advokat for AC og A Kirkeministeriet om uden ophold at give sig aktindsigt. Kirkeministeriet besvarede hans anmodning den følgende dag.

B anmodede i en e-post af 19. januar 2007 Kirkeministeriet om at oplyse om det møde som menighedsrådet havde anmodet om i brevet af 14. maj 2006, var blevet holdt. Han bad om, hvis mødet var blevet holdt, at få kopi af det samlede mødemateriale, herunder ministeriets referat af og notater fra mødet. Desuden anmodede B om aktindsigt i ministeriets journaliste for sagen og oplysning om ministeriets journalnummer. Kirkeministeriet svarede B i et brev af 22. januar 2007 at der den 29. juni 2006 var blevet holdt et møde mellem menighedsrådet og embedsmænd fra ministeriet. Ministeriet oplyste at mødet var en ren orientering af menighedsrådet om reglerne og proceduren for sager om afsked, og at der derfor ikke var blevet taget referat fra mødet. Ministeriet vedlagde desuden et skærmpoint af A's person sag og oplyste at ministeriet benytter sig af et ESDH-system som automatisk frembringer sagsnumre, og at ministeriet ikke benytter traditionelle journalnumre og sagskort.

Den 23. januar 2007 skrev B igen til ministeriet og bad om – eventuelt gennem en forespørgsel hos X Stift – at få nærmere oplysninger angående mødet den 8. maj 2006. B's brev blev besvaret af biskoppen over X Stift i brev af 24. januar 2007.

I et brev af 31. januar 2007 fremsatte B på vegne af A og AC en samlet udtalelse om sagen. I brevet stillede han en række spørgsmål om mødet den 29. juni 2006, og han spurgte om hvad der var baggrunden for at Kirkeministeriet først ved brevet af 3. januar 2007 havde orienteret A om biskoppens indstilling af 1. september 2006. B's brev var vedlagt en udtalelse af 28. januar 2007 fra A og bemærkninger som A havde fremsat den 25. oktober 2006 om sit psykiske arbejdsmiljø i forbindelse med APV-mødet. Kirkeministeriet besvarede brevet den 14. februar 2007.

Ministeriet anførte i brevet at ministeriet forventede at modtage B's eventuelle yderligere afsluttende bemærkning senest den 21. februar 2007.

Den 19. februar 2007 bad B Kirkeministeriet om at give sig aktindsigt i nogle nærmere angivne dokumenter, og denne anmodning blev samme dag besvaret af ministeriet.

I et brev af 21. februar 2007 til Kirkeministeriet fremsatte B en række kommentarer til sagen og stillede flere spørgsmål som han bad ministeriet om at besvare. Ministeriet svarede på hans brev i et brev af 28. februar 2007. I et samtidigt brev til A meddelte ministeriet hende at ministeriet havde truffet afgørelse om at afskedige hende fra udgangen af maj 2007 på grund af uegnethed og samarbejdsvanskeligheder. Ministeriet henviste i den forbindelse til sit brev af 3. januar 2007. Som det retlige grundlag for afgørelsen nævnte ministeriet tjenestemandslovens § 28.

Den 7. marts 2007 blev der holdt et menighedsmøde om afskedigelsen af A.

Den 16. marts 2007 klagede B til mig over afskedigelsen af A. Den 3. april 2007 bad jeg Kirkeministeriet og biskoppen om en udtalelse i anledning af hans klage og om udlån af sagens akter.

Jeg modtog den 16. april 2007 en cd-rom som efter det oplyste indeholdt gengivelse af et radioprogram om afskedigelsessagen som var blevet sendt den 2. april 2007 på DR's P1. Af bl.a. administrative og edb-sikkerhedsmæssige årsager kan jeg ikke påtage mig at gennemgå den indsendte cd-rom. Jeg åbnede derfor ikke materialet som var indeholdt på cd-rom'en. Derimod hørte en af mine medarbejdere udsendelsen via DR's hjemmeside.

B bad i et brev af 23. april 2007 Kirkeministeriet om at tillægge min behandling af sagen opsættende virkning for opsigelsen af A sådan at hun og hendes familie ikke skulle flytte fra tjenesteboligen med udgangen af maj måned. Dette afslog ministeriet i et brev af 26. april 2007.

Biskoppen afgav en udtalelse om sagen i et brev af 26. april 2007 til Kirkeministeriet. Ministeriet afgav en udtalelse i et brev af 16. maj 2007 som blev sendt til mig sammen med biskoppens brev og sagens akter.

Den 21. maj 2007 bad jeg om B's eventuelle bemærkninger til de to udtalelser, og han sendte mig sine bemærkninger i et brev af 1. juni 2007. B oplyste desuden at han samme dag havde anmodet X Stift om aktindsigt i sagen for tiden fra 1. januar 2006 til datoen for sit brev, og at han ville sende mig yderligere bemærkninger hvis dette materiale gav anledning til det.

Jeg bad i et brev af 8. juni 2007 Kirkeministeriet og biskoppen om en udtalelse om det som B havde anført i brevet af 1. juni 2007.

Biskoppen svarede i et brev af 15. juni 2007 B's brev af 1. juni 2007 til X Stift. B meddelte mig herefter i et brev af 25. juni 2007 at han ikke havde yderligere bemærkninger.

Kirkeministeriet svarede den 6. juli 2007 mit brev af 8. juni 2007. Ministeriets brev var vedlagt et brev af 26. juni 2007 fra biskoppen. Jeg sendte den 11. juli 2007 B kopi af de to myndigheders breve og bad om at modtage hans eventuelle bemærkninger til dem. B meddelte mig i et brev af 21. august 2007 at brevene ikke gav ham anledning til yderligere bemærkninger.

I et brev af 23. oktober 2007 til B udtalte jeg følgende:

### **Ombudsmandens udtalelse**

"I brevet af 16. marts 2007 skriver De at Kirkeministeriets afgørelse af 28. februar 2007 er behæftet med så alvorlige formelle og materielle fejl at afskedigelsen af (A) bør tilsidesættes som ugyldig. I den forbindelse henviser De til de synspunkter som er indeholdt i Deres breve af 31. januar og 21. februar 2007 til Kirkeministeriet, og navnlig til følgende forhold:

1. Kirkeministeriet forberedte afskedigelsen nøje i tiden fra maj til december 2006 for først at orientere (A) om den ved sindetskrivelsen af 3. januar 2007.

2. Kirkeministeriet fortav også efter den 3. januar 2007 over for (A) at ministeriet den 29. juni 2006 havde holdt møde med alle andre involverede end hende med det erklærede formål at drøfte mulighederne for at afskedige hende og den nøjagtige procedure herfor.

3. Kirkeministeriet fulgte op på mødet den 29. juni 2006 ved at have underhåndsdokumenter med biskoppen i august 2006 om detailudformningen af stiftets indstilling af 1. september 2006, og ministeriet fortav også dette forhold efter den 3. januar 2007.

4. De embedsmænd som deltog i mødet den 29. juni 2006, har viderebehandlet afskedigelsessagen mod (A).

5. De nævnte sagsbehandlingsfejl – og den dermed forbundne tilsidesættelse af fundamentale forvaltningsretlige regler og grundsætninger – har utvivlsomt haft væsentlig negativ betydning for ministeriets bedømmelse af (A), og dette er kommet til udtryk på flere punkter i forbindelse med ministeriets realitetsbehandling af sagen.

### **Inddragelse af (A) i sagen**

De spørgsmål som De rejser, angår især den måde som Kirkeministeriet greb sagen an på. De mener bl.a. at (A) burde have været inddraget i sagen på et væsentligt tidligere tidspunkt, og at forløbet i sagen må være i åbenbar modstrid med almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsprincipper, herunder om parts-høring og partsmedvirken. De skriver at der mest af alt synes at være sket systematisk hemmeligholdelse over for (A) af afskedigelsessagens forberedelse gennem mere end syv måneder, og at en sådan forvaltningsudøvelse må anses for helt ubetryggende for (A) i en sag der har fået så vidtgående konsekvenser for hende. De anfører desuden at det forvaltningsretligt er aldeles uholdbart at Kirkeministeriet ikke i brevet af 3. januar 2007 gav oplys-

ninger om mødet den 29. juni 2006, men at ministeriet tværtimod fortav mødet så længe det var muligt. Endvidere skriver De i brevet af 1. juni 2007 at den omstændighed at menighedsrådet på mødet den 29. juni 2006 fremlagde sin opfattelse af samarbejdsvanskelighederne i sognet, dokumenterer at Kirkeministeriet på dette tidspunkt havde al lejlighed til at inddrage (A) så hun kunne forsvare sig mod de fremførte klagepunkter.

Lov om ansættelse i stillinger i folkekirken mv. (lovbekendtgørelse nr. 8 af 3. januar 2007) indeholder detaljerede regler om fremgangsmåden ved ansættelse i præstestillinger, herunder om menighedsrådets og biskoppens medvirken ved disse ansættelser. Loven indeholder ikke regler om afskedigelse af præster, men sådanne regler fremgår af tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004 om tjenestemænd). Tjenestemandsløvens regler om fremgangsmåden ved en afskedigelse der ikke sker af disciplinære årsager, er imidlertid meget kortfattede.

Ved bedømmelsen af ministeriets fremgangsmåde i sagen må man efter min opfattelse lægge vægt på at behovet for at vedkommende biskop og menighedsråd medvirker i sagen, må antages at opstå ikke alene i sager om ansættelse af præster, men også i sager om afskedigelse af en præst på grund af uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder. Den omstændighed at tjenestemandsløven ikke indeholder regler om dette spørgsmål, kan ikke afskære Kirkeministeriet fra at inddrage biskoppen og menighedsrådet og eventuelt provsten i sådanne sager for at frembringe et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag inden der træffes afgørelse i sagen. På tilsvarende måde kan de nævnte myndigheder ikke anses for afskåret fra at søge vejledning hos Kirkeministeriet om fremgangsmåden i sager om uansøgt afskedigelse af en præst, hvis de har overvejelser om at henstille at der bliver taget initiativ

til en sådan sag. Jeg vender tilbage til dette emne nedenfor.

Reglerne om partshøring som De henviser til, findes i § 31 i tjenestemandsløven og § 19 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985). Derudover er der i rets- og ombudsmandspraksis opstillet en regel om udvidet partshøringspligt i bl.a. visse sager om uansøgt afskedigelse.

Tjenestemandsløvens § 31 og forvaltningslovens § 19 lyder således:

‘§ 31. Inden en tjenestemand afskediges uden ansøgning, skal der, bortset fra de i § 29 nævnte tilfælde, gives såvel vedkommende centralorganisation som tjenestemanden selv adgang til at udtale sig, medmindre forhør har været afholdt efter §§ 20-22.

*Stk. 2.* Forud for enhver uansøgt afsked, bortset fra de i § 29 nævnte tilfælde, indhentes en udtalelse fra finansministeren om tjenstemandens krav på pension. Det samme gælder ved ansøgt afsked, når afskedsansøgningen skyldes helbreds-mæssige årsager.’

‘§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,

3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.’

Efter den ulovbestemte regel om udvidet partshøringspligt bør den ansatte i almindelighed modtage en redegørelse (der efter omstændighederne bør være skriftlig) for grundlaget for den påtænkte afskedigelse inden myndigheden træffer afgørelse. Reglen gælder bl.a. i sager om uansøgt afskedigelse på grund af påstået uegnethed, påståede samarbejds-vanskeligheder mv. Redegørelsen bør angive de forhold fra den pågældendes side der lægges vægt på, og – hvis der er bevismæssige spørgsmål – det bevismæssige grundlag for at disse forhold antages at foreligge. Endvidere bør den ansatte have lejlighed til derefter at fremkomme med en udtalelse der kan indgå i grundlaget for afskedigelsesmyndighedens endelige stillingtagen. Denne regel er bl.a. omtalt i den sag

som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 192\*.

Som det fremgår, indebærer reglerne om partshøring at myndigheden skal meddele visse oplysninger som indgår i grundlaget for afgørelsen, til parten i sagen og give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til sagen. Der er visse forskelle mellem de nævnte partshøringsregler med hensyn til hvilke oplysninger der skal indgå i partshøringen. Men reglerne har det til fælles at de ikke stiller krav om at myndigheden skal give parten oplysninger om sin hidtidige behandling af sagen, herunder oplysninger om hvorvidt den pågældende myndighed har været i kontakt med andre myndigheder i sagen. Et krav om at Kirkeministeriet eller andre myndigheder skulle have orienteret (A) særskilt om den forudgående sagsbehandling, herunder at ministeriet havde deltaget i mødet den 29. juni 2006, at ministeriet havde modtaget brevene af 13. og 25. juli 2006, og at ministeriet efterfølgende havde været i kontakt med (X) Stift, kan således ikke støttes på reglerne om partshøring. Heller ikke forvaltningslovens øvrige regler om partsmedvirken og om myndighedernes pligt til at vejlede en part i sagen giver grundlag for et sådant krav.

Jeg har bemærket at De ikke har gjort gældende at myndighederne har overtrådt de regler om oplysningspligt som fremgår af kapitel 8 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Jeg har overvejet om jeg alligevel burde undersøge om disse regler er blevet overholdt, men det er jeg afskåret fra. Det skyldes at De ikke har rejst dette spørgsmål over for de pågældende myndigheder eller over for Datatilsynet. Datatilsynet holder øje med at reglerne i persondataloven bliver overholdt, jf. denne lovs §§ 55 og 58. Efter de regler der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke behandle klager over forhold der kan

indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse, jf. § 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Efter praksis tager ombudsmanden normalt heller ikke stilling til forhold som myndigheden ikke selv har haft lejlighed til at tage stilling til.

Som det fremgår, er jeg afskåret fra at tage stilling til om det var i strid med reglerne i kapitel 8 i persondataloven at myndighederne ikke af egen drift orienterede (A) om mødet den 29. juni 2006, brevene af 13. og 25. juli 2006 og den efterfølgende kontakt mellem ministeriet og stiftet. Jeg har imidlertid overvejet om jeg burde undersøge om det var i strid med almindelige principper for god forvaltningsskik og god offentlig ledelse at myndighederne ikke af egen drift orienterede (A). Jeg har dog besluttet ikke at undersøge dette. Det skyldes at de nævnte principper i vidt omfang er blevet udviklet i tilknytning til og som et supplement til lovgivningens almindelige regler. Da der i den foreliggende sag ikke er taget stilling til anvendelsen af lovgivningens almindelige regler, foreligger der ikke de rette forudsætninger for at tage stilling til anvendelsen af de almindelige principper for god forvaltningsskik og god offentlig ledelse.

I brevet af 1. juni 2007 gør De gældende at biskoppen burde have partshørt (A) over indstillingen af 1. september 2006 eller i det mindste have orienteret hende om indstillingen. Dette er jeg ikke enig i. De oplysninger som fremgik af indstillingen, skulle inddrages i Kirkeministeriets partshøring af (A) i det omfang de var relevante for sagen, men der var ikke herudover en pligt for biskoppen til at foretage partshøring af (A) eller orientere hende om indstillingen.

#### **Kirkeministeriets behandling af oplysninger om mødet den 29. juni 2006**

De klager over at Kirkeministeriet ikke i brevet af 22. januar 2007 oplyste at biskop-



pen og provsten havde deltaget i mødet den 29. juni 2006. Kirkeministeriet har i brevet af 28. februar 2007 til Dem oplyst at det beroede på en forglemmelse at det ikke tidligere var blevet oplyst at biskoppen og provsten havde deltaget i mødet. De havde ikke i brevet af 19. januar 2007 udtrykkelig bedt Kirkeministeriet om at oplyse hvem der havde deltaget i mødet, men ministeriet var forpligtet til, når det gav oplysninger om deltagerkredsen, at give oplysninger der var korrekte og ikke vildledende. Kirkeministeriet burde derfor have oplyst i brevet af 22. januar 2007 at mødet havde deltagelse ikke alene af de valgte medlemmer af menighedsrådet og embedsmænd fra ministeriet, men også af biskoppen og provsten. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

De anfører at det forhold at Kirkeministeriet ikke tog notater fra mødet den 29. juni 2006, var i strid med § 6 i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

’§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

*Stk. 2.* Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.’

Kirkeministeriet har oplyst at ministeriet på mødet den 29. juni 2006 gav en generel gennemgang af bestemmelser i forvaltningsloven og tjenestemandsløven, herunder oplyste hvordan sagsgangen er for eventuelle klagesager. Desuden oplyste ministeriet i brevet af 28. februar 2007 at medlemmerne af menighedsrådet på mødet havde givet udtryk for deres ønske om at indgive en klage over (A), og at ministeriet havde redegjort for hvordan klagevejen er hvis et menighedsråd har indsigelser mod præsten. Endvidere var der blevet orienteret om principperne om skriftlighed, om indsendelse af klage ad tjenestevejen, om biskoppens tilsyn med præster og om ministeriets kompetence som ansættelsesmyndighed. Det fremgår herudover af brevet at der ikke på mødet var fremkommet nogen oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse. Biskoppen oplyste på menighedsrådet den 7. marts 2007 at Kirkeministeriet på mødet den 29. juni 2006 havde orienteret generelt om præsters ansættelsesretlige forhold. Herudover er det oplyst i biskoppens brev af 26. april 2007 at menighedsrådet på mødet fremlagde sin opfattelse af samarbejdsvanskelighederne i sognet. På denne baggrund kan jeg ikke lægge til grund at Kirkeministeriet på mødet den 29. juni 2006 modtog oplysninger af den art som er omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Jeg har tidligere givet udtryk for at bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning hvorefter offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, herunder telefonsamtaler som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen, eller af sagens dokumenter i øvrigt. En sådan notatpligt vil ikke blot være en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men vil normalt også være en forudsætning for at det efterfølgende kan klarlægges hvad der

er sket i en sag, og herved også give mulighed for en effektiv kontrol med om myndigheden har handlet korrekt. Jeg henviser til de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138\*, for 1992, s. 40\*, og for 2006, s. 556\*.

Kirkeministeriet anfører i brevet af 6. juli 2007 at det efter mødet den 29. juni 2006 var op til menighedsrådet hvordan man herefter ville forholde sig, herunder om man ønskede at indgive en klage over sognepræsten. Da der således ikke var nogen 'sag' i ministeriet, blev der ikke taget noget notat om mødet.

Efter min opfattelse kunne Kirkeministeriet ikke på mødet den 29. juni 2006 forudse hvorvidt der ville opstå en sag om afskedigelse af (A). Men efter at ministeriet havde modtaget brevet af 13. juli 2006 fra formanden for menighedsrådet, må det have stået klart for ministeriet at mødet indgik i en sag hvor det var sandsynligt at der skulle træffes afgørelse om (A)'s ansættelsesforhold. Derfor burde Kirkeministeriet på dette tidspunkt have sørget for at der blev skrevet et notat om mødet. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

### Formanden for menighedsrådet

De gør gældende at formanden for menighedsrådet har tilsidesat reglerne i §§ 29 og 30 i menighedsrådsloven. Loven, der dengang var offentliggjort som lovebekendtgørelse nr. 164 af 16. marts 2004 om menighedsråd, indeholder følgende bestemmelser i §§ 29 og 30:

§ 29. Menighedsrådets formand forbereder menighedsrådets møder og indkalder medlemmerne, de i § 2, stk. 2, nævnte præster og den af kirkefunktionærerne valgte repræsentant til møderne.

Stk. 2. Formanden giver inden menighedsrådets møder i videst muligt omfang medlemmerne, de i § 2, stk. 2, nævnte præster og den af kirkefunktionærerne valgte

repræsentant underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet. Formanden sørger så vidt muligt for, at det fornødne materiale til sagens bedømmelse tilsendes de i 1. pkt. nævnte personer i god tid før mødet.

Stk. 3. Formanden leder menighedsrådets forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at rådets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

§ 30. Formanden sørger for, at menighedsrådets beslutninger udføres.

Stk. 2. Formanden kan på menighedsrådets vegne afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Formandens afgørelse forelægges menighedsrådet til efterretning på næste møde.'

I Kirkeministeriets brev af 14. februar 2007 var der bl.a. anført følgende:

'Kirkeministeriet kan oplyse, at det er i overensstemmelse med helt normal praksis, at en menighedsrådsformand som sådan agerer på menighedsrådets vegne, herunder også over for andre folkekirkelige myndigheder. Dette princip er bl.a. kommet til udtryk i menighedsrådslovens § 30, stk. 1, hvorefter menighedsrådets formand sørger for, at rådets beslutninger udføres.'

I klagen til mig skriver De at ministeriets argumentation forbigår den omstændighed at formanden for menighedsrådet i den foreliggende sag ikke har fulgt den sagsbehandlingsprocedure der nøje er foreskrevet i §§ 29 og 30 i menighedsrådsloven. Formanden har således – ud over helt at undlade at orientere (A) om henvendelsen til Kirkeministeriet – navnlig ikke draget omsorg for at nogen beslutning i menighedsrådet er indføjet i beslutningsprotokollen, jf. § 29, stk. 3, og heller ikke forelagt nogen (uopsættelig) beslutning truffet af ham i medfør af § 30, stk. 1, for menighedsrådet til efterretning på det efterfølgende møde, jf. § 30, stk. 2. De anfører at (A), der var født medlem af menighedsrådet, som følger heraf heller ikke

ad denne kanal har kunnet få oplysning om bestræbelserne på at få hende afskediget.

Min bedømmelse af dette spørgsmål har jeg delt i to dele. Den ene angår det som Kirkeministeriet skrev i brevet af 14. februar 2007, mens den anden angår spørgsmålet om hvorvidt formanden for menighedsrådet har overtrådt bestemmelserne i §§ 29 og 30.

Det som Kirkeministeriet skrev om § 30, stk. 1, i brevet af 14. februar 2007, indgik som et led i ministeriets svar på en bemærkning i Deres brev af 31. januar 2007. De havde skrevet at det var uoplyst hvilket mandat formanden for menighedsrådet måtte have haft fra menighedsrådet til at anmode om mødet den 29. juni 2006, og hvad biskoppen havde gjort for at sikre sig at en sådan beslutning virkelig var truffet af menighedsrådet og ikke af rådets formand personligt. Jeg kan ikke kritisere at Kirkeministeriet som led i sit svar på denne bemærkning henviste til de beføjelser til at handle på vegne af menighedsrådet der tilkommer formanden i henhold til bl.a. § 30, stk. 1.

Det som De skriver om at formanden for menighedsrådet ikke har fulgt den sagsbehandlingsprocedure der er foreskrevet i §§ 29 og 30, er ikke helt klart. De skriver at formanden for menighedsrådet har forsømt pligten efter § 29, stk. 3, til at drage omsorg for at rådets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen. Denne bestemmelse angår beslutninger som er truffet af menighedsrådet, og ikke beslutninger som er truffet af formanden på vegne af menighedsrådet. De anfører imidlertid også at formanden for menighedsrådet har overtrådt § 30, stk. 2, fordi han ikke har forelagt nogen (uopsættelig) beslutning truffet af ham i medfør af § 30, stk. 1, for menighedsrådet til efterretning på det efterfølgende møde. Bestemmelsen i § 30, stk. 2, angår imidlertid ikke beslutninger som er truffet af menighedsrådet, men be-

slutninger som formanden har truffet på menighedsrådets vegne. Det står mig således ikke klart om De mener at der er tale om en beslutning som er truffet af menighedsrådet eller af formanden for menighedsrådet på rådets vegne.

Jeg har ikke taget stilling til spørgsmålet om hvorvidt reglerne i §§ 29 og 30 er blevet fulgt. Så vidt jeg kan forstå, har De ikke forelagt dette spørgsmål for menighedsrådet. Som nævnt ovenfor kan ombudsmanden ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse, jf. ombudsmandslovens § 14. Efter praksis tager ombudsmanden normalt heller ikke stilling til forhold som myndigheden ikke selv har haft lejlighed til at tage stilling til. Jeg må derfor henvise Dem til at forelægge spørgsmålet om hvorvidt reglerne i menighedsrådslovens §§ 29 og 30 er blevet tilsidesat, for menighedsrådet. Derudover må jeg bede Dem om – hvis De er utilfreds med menighedsrådets svar – at udnytte de klagemuligheder som De eventuelt måtte blive anvist, før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig over dette spørgsmål.

### **Biskoppens indstilling og kontakt med Kirkeministeriet**

En del af Deres klage angår tilblivelsen af biskoppens indstilling til Kirkeministeriet. De anfører at det ved en umiddelbar sammenligning af biskoppens indberetning af 25. juli 2006 med indberetningen af 1. september 2006 kan konstateres at der var sket en betydelig udvikling i både form og indhold. Dette forklarede Kirkeministeriet i brevet af 28. februar 2007 med at ministeriet i den mellemliggende periode havde drøftet 'behovet for en præcisering og uddybning af synspunkter med stiftsadministrationen'. Af biskoppens brev af 26. april 2007 fremgår det at det i slutningen af august 2006 blev ham tilken-

degivet at hans indberetning af 25. juli 2006 manglede tydelighed. Det fremgår videre at han af den grund tilbagekaldte indberetningen og i stedet den 1. september 2006 sendte en tydelig indstilling om afskedigelse begrundet i uegnethed.

De skriver at De finder det forvaltningsretligt stærkt kritisabelt at ministeriet på den beskrevne måde og efter afholdelsen af mødet den 29. juni 2006 har medvirket til udformningen af biskoppens indstilling om afskedigelse.

At Kirkeministeriet medvirkede til biskoppens behandling af sagen, kunne give anledning til kritik hvis der var fastsat regler efter hvilke biskoppen som førsteinstans traf afgørelse om afskedigelse af en præst, mens ministeriet fungerede som klageinstans. Var det tilfældet, måtte det af hensyn til klageadgangen anses for betænkeligt at de to instanser samarbejdede om behandlingen af sagen inden førsteinstansen traf afgørelse. Der er imidlertid ikke fastsat sådanne regler. Den gældende ordning indebærer at biskoppen fører tilsyn med præsterne i stiftet, men ikke har kompetencen til at afskedige en præst. Efter tjenestemandslovens § 26 afskediges en af kongen udnævnt tjenestemand af kongen, mens andre tjenestemænd afskediges af den minister under hvem de hører, eller af den han bemyndiger dertil. Uansøgt afskedigelse kan dog kun foretages af ministeren.

Disse regler suppleres af reglerne om sagsoplysning og partshøring. Efter de ulovbestemte regler om sagsoplysning skal en myndighed sørge for at der i sager hvor myndigheden skal træffe afgørelse, fremskaffes et fyldestgørende oplysningsgrundlag inden sagen afgøres. Når der opstår en sag om uansøgt afskedigelse af en præst, er det naturligt at Kirkeministeriet samarbejder med den pågældende biskop for at fremskaffe de nødvendige oplysninger om sagen, da biskoppen fører tilsyn med præsten. Ministeriet kan også søge at

fremskaffe oplysninger fra andre, herunder provsten og menighedsrådet, hvis det er nødvendigt for at skabe et fyldestgørende oplysningsgrundlag. Kirkeministeriet kan i den forbindelse anmode om oplysninger ikke alene om faktuelle forhold, men også om biskoppens vurdering af sagen. Ministeriet må i sådanne sager være berettiget til at give biskoppen og eventuelt andre myndigheder mere præcise oplysninger om hvilke former for oplysninger ministeriet har brug for i sagen. Det må antages at en biskop der har afgivet en skriftlig indstilling til Kirkeministeriet, ikke er afskåret fra senere at trække indstillingen tilbage og erstatte den med en anden indstilling. Denne og andre beslutninger som træffes i sagen, skal naturligvis være båret af saglige hensyn, og myndighederne må ikke medvirke til at der fremlægges oplysninger som er forkerter eller vildledende.

Som det fremgår, er det min opfattelse at der er mulighed for et vidtstrakt samarbejde mellem Kirkeministeriet og biskoppen i sager om uansøgt afskedigelse af en præst. Reglerne om partshøring spiller imidlertid også en rolle i denne forbindelse. Når en sag kun kan afgøres efter forudgående partshøring, har den pågældende myndighed pligt til at iværksætte partshøringen på et tidspunkt hvor der endnu ikke er truffet beslutning om sagens udfald. Samarbejdet mellem Kirkeministeriet og biskoppen må derfor ikke antage en karakter hvor ministeriet reelt har truffet beslutning om at afskedige præsten, endnu mens ministeriet og biskoppen samarbejder om forberedelsen af sagen, og før ministeriet har foretaget partshøring over for præsten.

De oplysninger jeg har modtaget om kontakten mellem Kirkeministeriet og stiftet i denne sag, giver mig ikke grundlag for at udtale kritik. Navnlig kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at ministeriet, da det havde modtaget bi-

skoppens brev af 25. juli 2006, drøftede behovet for en præcisering og uddybning af biskoppens synspunkter med stiftsadministrationen. Da disse drøftelser må antages at have haft betydning for udformningen af biskoppens indstilling af 1. september 2006, burde Kirkeministeriet dog af de grunde som er nævnt ovenfor, have skrevet et notat om drøftelserne. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

At Kirkeministeriet efter anmodning holdt møde den 29. juni 2006 med de valgte medlemmer af menighedsrådet, og at biskoppen og provsten deltog i dette møde, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

### Inhabilitet

Et af Deres klagepunkter handler om inhabilitet, og De peger i den forbindelse på at de embedsmænd fra Kirkeministeriet der deltog i mødet den 29. juni 2006, også deltog i den efterfølgende behandling af sagen. De anfører at forløbet i sagen har været helt ubetydende for (A), og at dette i særlig grad gælder deltagelsen af embedsmænd fra Kirkeministeriet i mødet den 29. juni 2006, ministeriets embedsmænds underhåndsdrøftelser med biskoppen i august 2006 om en revideret indstilling om afskedigelse og den fortsatte fortællelse af begge disse forhold. På dette grundlag er det Deres vurdering at der foreligger omstændigheder som er egnede til at vække en sådan tvivl om de pågældendes upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, at afgørelsen om at afskedige (A) er ugyldig som følge af inhabilitet.

Som nævnt giver det mig ikke anledning til bemærkninger at Kirkeministeriet holdt et møde med de valgte medlemmer af menighedsrådet og biskoppen og provsten, og at ministeriet drøftede behovet for en præcisering og uddybning af synspunkterne i brevet af 25. juli 2006 med stiftsadministrationen. Der er ikke grund-

lag for at anse de embedsmænd som deltog i mødet og i de efterfølgende drøftelser med stiftsadministrationen, for inhabile.

### Andre sagsbehandlingsfejl

De peger herudover på at der er blevet begået flere andre sagsbehandlingsfejl. De fremhæver i den forbindelse særligt følgende forhold:

- At Kirkeministeriet helt har undladt at forholde sig konkret til (A)'s indsigelser mod de rejste beskyldninger for uegnethed og samarbejdsvanskeligheder og i stedet ukritisk har lagt andre involveredes sagsfremstilling til grund.

- At Kirkeministeriet har fastsat helt korte svarfrister for (A) – i øvrigt efter selv at have forberedt afskedigelsesgrundlaget over 7-8 måneder.

- At Kirkeministeriet på en lang række punkter af både faktisk og retlig karakter helt har afvist at begrunde sit standpunkt og i stedet blot har henvist til at ministeriet er 'uenig' med (A).

- At Kirkeministeriet ikke har villet forholde sig – hverken retligt eller faktisk – til en mulig afskedigelse i medfør af tjenestemandenslovens § 43 om dybtgående uoverensstemmelser mellem præst og menighed.

- At Kirkeministeriet trods gentagne anmodninger herom har afvist at mødes med AC, Præsteforeningen og (A) idet man har fundet at et sådant møde 'ikke [ville] tjene noget formål'.

- At Kirkeministeriet har afvist at lade en afgørelse afvente afholdelse af menighedsrådet den 7. marts 2007.

### Kirkeministeriets svar på indsigelser

De gør gældende at Kirkeministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang forholdt sig til (A)'s indsigelser mod det som var anført om uegnethed og samarbejdsvanskeligheder. Dette spørgsmål skal bedømmes i lyset af reglerne i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

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

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

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

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

Spørgsmålet om i hvilket omfang myndighederne i begrundelsen for en afgørelse skal tage stilling til de synspunkter som fremføres af parten i sagen, har været fremme i flere sager som jeg tidligere har behandlet. I Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339\*, er gengivet en sag der angik en undersøgelse af 130 sager om uansøgt afskedigelse fra DSB og P&T. I min afsluttende udtalelse anførte jeg bl.a. følgende:

‘En vis udstrækning vil en begrundelse også skulle tage stilling til *partsanbringender*. Dette gælder ikke blot, såfremt partens anbringender angår kriterier, som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender, som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. For så vidt angår anbringender, som

af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være rigtigst udtrykkeligt i begrundelsen kortfattet at angive, at de pågældende anbringender ikke er tillagt betydning, således at parten kan konstatere, at myndigheden har været opmærksom på disse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere ‘om fornødent indeholde en kort redegørelse’ for sagens faktum. Omfanget, indholdet og detaljeringsgraden af en redegørelse for sagens faktum afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Behovet for en redegørelse for sagens faktum må bl.a. vurderes på baggrund af, i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt), og hvorvidt sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten eller ej. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vurderingen, ligesom det er af betydning, om faktum er omtvistet eller ej. I relation til omstridt faktum må begrundelsen ikke blot indeholde en angivelse af, at faktum er omstridt, men også en angivelse af de modstridende versioner heraf samt en udtrykkelig angivelse af, hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund i forbindelse med afgørelsen.’

Spørgsmålet om hvorvidt en myndighed har pligt til i begrundelsen for en afskedigelse at tage stilling til de synspunkter som den ansatte har fremført under sagen, var også fremme i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 472\*. Sagen angik en medarbejder som Banestyrelsen havde afskediget. Jeg anførte bl.a. følgende i min udtalelse:

‘Herudover består der ikke en almindelig pligt for myndighederne til i begrundelsen udtrykkeligt at komme ind på samtlige en parts argumenter. I det om-

fang der er tale om relevante anbringender, er der dog en formodning for at de skal nævnes i begrundelsen. Ved vurderingen skal der bl.a. tages hensyn til hvor indgribende afgørelsen er for parten, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 371f.

I Deres brev af 24. juli 1997 til Banestyrelsen anførte De at De under Deres ansættelse aldrig fik tildelt kritik eller mundtlige eller skriftlige påtaler for udførelsen af Deres arbejde, hverken fra chefer eller entreprenører, og henviste til at dette kunne dokumenteres ved gennemgang af Deres personalemappe.

Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund at Banestyrelsen ikke har tillagt det nogen betydning for vurderingen af Deres kvalifikationer sammenholdt med de øvrige medarbejderes om De tidligere havde fået meddelt kritik eller påtaler for udførelsen af Deres arbejde.

Uanset dette havde det efter min opfattelse været rettest om Banestyrelsen i begrundelsen for afgørelsen af 29. juli 1997 havde oplyst om personalemappen var undersøgt. I bekræftende fald havde det været rettest om styrelsen havde oplyst nærmere om resultatet af undersøgelsen og resultatets betydning for afgørelsen. I benægtende fald havde det været rettest om styrelsen havde oplyst nærmere om baggrunden for at en nærmere undersøgelse ikke var fundet nødvendig. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at spørgsmålet om hvorvidt De tidligere havde modtaget kritik eller påtaler for udførelsen af Deres arbejde, efter Deres opfattelse havde stor betydning for vurderingen af Deres kvalifikationer sammenholdt med de øvrige ansattes.'

Det materiale som var vedlagt Kirkeministeriets brev af 3. januar 2007, indeholdt oplysninger om en række forhold og hændelser som skulle belyse ministeriets foreløbige opfattelse hvorefter der var grundlag for at afskedige (A). I hendes udtalelse

af 28. januar 2007 er der fremsat bemærkninger til en del af disse forhold og hændelser. Spørgsmålet er herefter om Kirkeministeriet som led i sin begrundelse for afskedigelsen burde have taget udtrykkelig stilling hertil.

Visse af de indsigelser som (A) fremsatte, blev kommenteret af Kirkeministeriet. Således blev det i (A)'s udtalelse af 28. januar 2007 gjort gældende at sagen om uddannelsesorlov ikke var relevant for bedømmelsen af hendes samarbejde med menighedsrådet og kirkens personale. Ministeriet skrev i brevet af 14. februar 2007 at sagen om uddannelsesorlov sammen med to andre sager var med til at underbygge billedet af (A)'s manglende egnethed til at varetage stillingen som sognepræst.

I udtalelsen af 28. januar 2007 kommenterede (A) sagen om den kirkelige betjening af et plejecenter. Hun skrev at sagen var blevet startet på hendes foranledning fordi gudstjenesterne ikke fungerede, men at et møde om sagen var blevet udsat måned efter måned da hendes kollega havde meldt afbud tre gange i træk. (A) skrev endvidere at årsagen til at det havde været vanskeligt at afslutte sagen, var at biskoppen gennem et halvt år havde syltet en henvendelse fra kommunens socialforvaltning, men at gudstjenesterne på plejecentret var forløbet uden problemer siden 2005.

Denne sag var udtrykkeligt omtalt i brevet af 3. januar 2007 som en del af grundlaget for Kirkeministeriets foreløbige opfattelse hvorefter der var grundlag for at afskedige (A). Desuden må ministeriets brev af 28. februar 2007 til (A) forstås sådan at der som begrundelse for afskedigelsen blev henvist til de forhold der var nævnt i brevet af 3. januar 2007. Derfor burde Kirkeministeriet have undersøgt om de oplysninger som (A) fremlagde i udtalelsen af 28. januar 2007, var korrekte, inden ministeriet traf afgørelse. Desuden

burde det være fremgået af begrundelsen for afgørelsen om forløbet i sagen om den kirkelige betjening af plejecentret var omstridt, og i givet fald hvilke oplysninger om forløbet ministeriet bevismæssigt lagde til grund i forbindelse med afgørelsen. Jeg anser det for kritisabelt at dette ikke skete.

Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage at Kirkeministeriet herudover burde have taget udtrykkelig stilling til de synspunkter som (A) havde fremsat. For norges vedkommende var der tale om kortfattede kommentarer uden henvisning til konkrete oplysninger. Andre af kommentarerne angik sager som ganske vist var nævnt i det materiale som ministeriet havde modtaget fra biskoppen og menighedsrådets formand, men som isoleret set formentlig ikke var blevet tillagt stor vægt af hverken Kirkeministeriet eller (A). For så vidt angik sagen om uddannelses- orlov, gentog (A) i vidt omfang synspunkter som hun havde fremsat i tidligere sager hvor hun havde klaget til ministeriet. Da også Kirkeministeriets standpunkt i disse sager må have været velkendt for (A), kunne det ikke kræves at ministeriet udtrykkelig gentog det.

De klager over at Kirkeministeriet uretmæssigt undlod at begrunde sit standpunkt om forskellige forhold som De havde fremhævet over for ministeriet. Også denne del af Deres klage skal bedømmes i lyset af reglerne i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I brevet af 14. februar 2007 kommenterede Kirkeministeriet en række af de synspunkter som De havde fremsat, men ikke dem alle. På flere punkter skrev ministeriet blot at det ikke var enigt i Deres synspunkt eller vurdering. Et enkelt af disse punkter blev dog kommenteret senere af ministeriet. Det De havde anført i brevet af 31. januar 2007 om at biskoppens notat om mødet den 8. maj 2006 ikke indeholdt oplysninger om mulige konsekvenser for

(A)'s ansættelsesforhold, blev således ikke kommenteret i Kirkeministeriets brev af 14. februar 2007, men i brevet af 28. februar 2007 forklarede ministeriet sin opfattelse af dette forhold.

Kirkeministeriet redegjorde i brevet af 3. januar 2007 for hvorfor det var ministeriets foreløbige opfattelse at der var grundlag for at afskedige (A) under henvisning til uegnethed og samarbejdsvanskeligheder. Ministeriet redegjorde i den forbindelse for at betingelserne for at foretage en afskedigelse under henvisning til samarbejdsvanskeligheder måtte anses for opfyldt. Denne redegørelse omfattede imidlertid ikke alle de betingelser som efter praksis skal være opfyldt for at en afskedigelse under henvisning til samarbejdsvanskeligheder kan anses for retmæssig. I Deres brev af 31. januar 2007 gjorde De gældende at ingen af de nævnte betingelser var opfyldt i den foreliggende sag, og De fremsatte en nærmere begrundelse for dette synspunkt.

Da spørgsmålet om hvorvidt de nævnte betingelser var opfyldt, havde central betydning for den skønsudøvelse som Kirkeministeriet foretog i sagen, burde ministeriet udtrykkelig have redegjort for om alle de nævnte betingelser var opfyldt, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Jeg anser det for kritisabelt at dette ikke skete.

### Tjenestemandslovens § 43

De klager over at Kirkeministeriet ikke har villet forholde sig til en mulig afskedigelse i medfør af tjenestemandslovens § 43 om dybtgående uoverensstemmelser mellem præst og menighed.

Tjenestemandslovens §§ 28 og 43 har følgende ordlyd:

§ 28. Tjenestemænd kan afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. Afsked kan dog ske med kortere varsel, såfremt den er begrundet i, at tjenestemanden som følge af strafbart forhold, tjenesteforseelse eller



mislighed er uskikket til at forblive i stillingen.

*Stk. 2.* For tjenestemænd ansat på årsmål ophører ansættelsen i øvrigt ved årsmålets udløb.'

'§ 43. Efter indstilling fra provst og biskop kan der meddeles en præst afsked med virkning efter § 32, såfremt der mellem præsten og menigheden gennem en årrække har bestået en dybtgående uoverensstemmelse, som betyder en væsentlig hindring for det kirkelige livs trivsel på det pågældende sted.'

Efter min opfattelse er en myndighed ikke forpligtet til i forbindelse med en partshøring at komme ind på spørgsmålet om at anvende andre bestemmelser end den eller dem som efter myndighedens foreløbige opfattelse bør anvendes i sagen. Der er heller ikke pligt til at omtale dette spørgsmål i begrundelsen for den endelige afgørelse. En begrundelse skal indeholde en forklaring på den afgørelse som myndigheden har truffet, men det kan normalt ikke kræves at myndigheden skal redegøre nærmere for sin stillingtagen til andre mulige udgange på den pågældende sag.

Ifølge dette udgangspunkt er der ikke pligt til at omtale andre mulige udgange på den pågældende sag i forbindelse med partshøringen eller i begrundelsen for afgørelsen. Udgangspunktet må dog fraviges i visse tilfælde. For det første har myndigheden som nævnt ovenfor i et vist omfang pligt til i forbindelse med begrundelsen for afgørelsen at tage stilling til de synspunkter og argumenter som parten har fremført over for myndigheden. For det andet har jeg overvejet om det i denne sag kunne kræves – med henvisning til den almindelige grundsætning om proportionalitet – at ministeriet skulle bestræbe sig på at gennemføre afskedigelsen efter § 43 og så vidt muligt undgå at anvende bestemmelsen i § 28. Var det tilfældet, måtte det også kunne kræves at ministeri-

et redegjorde nærmere for om betingelserne for at gennemføre en afskedigelse efter § 43 var opfyldt. For det tredje måtte et sådant krav også kunne stilles hvis (A) havde ansøgt om afskedigelse efter § 43.

Som det fremgår, er det første spørgsmål om Kirkeministeriet havde pligt til i begrundelsen at tage stilling til det som De havde anført om § 43. I brevet af 31. januar 2007 gjorde De gældende at betingelserne for at afskedige (A) med henvisning til uegnet og samarbejds vanskeligheder ikke var opfyldt, og at partshøring om en påtænkt afskedigelse burde være sket med henvisning til tjenestemandslovens § 43 i det omfang Kirkeministeriet måtte finde at de hævdede uoverensstemmelser mellem (A) og menighedsrådet var uløselige. De bad endvidere om ministeriets bemærkninger hertil, hvorefter De ville fremkomme med (A)'s materielle indsigelser mod en eventuel afskedigelse efter § 43. Kirkeministeriet skrev i brevet af 14. februar 2007 at ministeriet ikke fandt anledning til at anvende tjenestemandslovens § 43 i den foreliggende sag.

Ved min bedømmelse af dette spørgsmål har jeg lagt vægt på at De i brevet af 31. januar 2007 ikke fremførte det synspunkt at sagen skulle afgøres efter § 43, og argumenterede for dette synspunkt. De bad blot ministeriet om at tage stilling til dette emne uden at give Deres egen opfattelse til kende. Det De fremførte om § 43, havde derfor efter min opfattelse ikke en sådan karakter at det kunne kræves at Kirkeministeriet som led i begrundelsen for afgørelsen tog stilling til anvendelsen af denne bestemmelse.

Som nævnt kan også den almindelige grundsætning om proportionalitet få betydning i denne forbindelse fordi den eventuelt kan danne grundlag for et krav om at Kirkeministeriet skulle bestræbe sig på at gennemføre afskedigelsen efter § 43 og så vidt muligt undgå at anvende bestemmelsen i § 28. Et sådant krav må hvile

på en forudsætning om at en afskedigelse efter § 43 må anses for et mindre vidtgående indgreb end en afskedigelse efter § 28. Denne forudsætning er antagelig opfyldt, bl.a. fordi en præst der bliver afskediget efter § 43, har ret til rådighedsløn i tre år hvis de almindelige betingelser for at modtage rådighedsløn er opfyldt. Spørgsmålet giver dog anledning til en vis tvivl. Et krav om at Kirkeministeriet skulle bestræbe sig på at gennemføre afskedigelsen efter § 43 og så vidt muligt undgå at anvende bestemmelsen i § 28, må imidlertid også forudsætte at det i det hele taget var muligt at gennemføre afskedigelsen efter såvel den ene som den anden af disse bestemmelser.

Det fremgår af forarbejderne til § 43 at denne bestemmelse forudsætter at skylden for uoverensstemmelsen mellem præsten og menigheden ikke ensidigt kan placeres hos præsten. Jeg henviser til Folketingsstidende 1968-69, tillæg B, sp. 3142. Derimod er det almindeligt antaget at en afskedigelse efter § 28 på grund af samarbejdsvanskeligheder bl.a. forudsætter at der er en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person som søges afskediget, og at hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre end den som søges afskediget. Jeg henviser til det som er anført nedenfor i afsnittet om grundlaget for afskedigelsen. Betænkning nr. 1182/1989 angående ansættelse i stillinger i folkekirken m.m. indeholder s. 61 ff en gennemgang af forhistorien til tjenestemandslovens § 43 og den hidtidige anvendelse af denne bestemmelse. Det synes at være forudsat i betænkningen at §§ 28 og 43 gensidigt udelukker hinanden. Det er således anført s. 63 at anvendelsesområdet for § 43, når hensyn tages til afgrænsningen af det område inden for hvilket diskretionær afskedigelse efter § 28 kan finde sted, indsnævres til de tilfælde hvor den dybtgående uoverensstemmelse mellem præst og me-

nighed er forvoldt af menigheden selv – nærmest forsættligt. På den baggrund må det antages at der ikke i praksis vil opstå tilfælde hvor en afskedigelse kan gennemføres efter såvel § 28 som § 43 i tjenestemandsløven. Herefter, og da der ikke forelå en ansøgning fra (A) om afskedigelse efter tjenestemandsløvens § 43, var Kirkeministeriet ikke forpligtet til at fremsætte nærmere bemærkninger til spørgsmålet om at anvende denne bestemmelse.

### Svarfrister

De klager over at Kirkeministeriet fastsatte helt korte svarfrister for (A) – i øvrigt efter selv at have forberedt afskedigelsesgrundlaget over 7-8 måneder.

Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af partens udtalelse i sagen, men loven indeholder ikke nærmere regler om længden af denne frist. § 19, stk. 1, er gengivet ovenfor i afsnittet om inddragelse af (A) i sagen. I de bemærkninger der ledsagede det lovforslag som forvaltningsloven bygger på, er det anført at fristen i det enkelte tilfælde må fastsættes således at der gives parten rimelig tid til at gøre sig bekendt med de pågældende oplysninger og til at udarbejde et eventuelt indlæg. Jeg henviser til Folketingsstidende 1985-86, tillæg A, sp. 153. I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986, er der bl.a. anført følgende under pkt. 106:

‘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 med-

virke ved udformningen af udtalelsen. Der bør også tages hensyn til andre private eller offentlige interesser, navnlig andre parter interesse i en hurtig behandling af sagen. Hvis parten anmoder om at få fristen forlænget, bør en sådan anmodning normalt imødekommes, medmindre det vil være væsentligt i strid med de hensyn, der lå til grund for fastsættelsen af fristen.'

Af Kirkeministeriets brev af 3. januar 2007 til (A) fremgik det at ministeriet anmodede om at modtage (A)'s eventuelle udtalelse til sagen inden for tre uger, og ministeriet oplyste at man samtidig havde givet AC lejlighed til at udtale sig. AC bad i en e-post af 12. januar 2007 Kirkeministeriet om at fristen for at svare på ministeriets brev blev forlænget med fire uger. Dette afviste Kirkeministeriet, men ministeriet accepterede dog at udsætte fristen for høringssvar fra AC til den 31. januar 2007. De afgav en fælles udtalelse på vegne af (A) og AC den 31. januar 2007, og Kirkeministeriet besvarede dette brev med et brev af 14. februar 2007. Ministeriet skrev i brevet at ministeriet imødeså Deres eventuelle yderligere afsluttende bemærkning senest den 21. februar 2007. De fremsatte herefter en række kommentarer og stillede en række spørgsmål til sagen i et brev af 21. februar 2007.

Sagen om afskedigelsen af (A) havde en kompleks karakter og havde berøring til adskillige tidligere sager. Det kunne derfor ikke forventes at (A) og De på kort tid kunne nå at gennemgå oplysningerne i sagen og overveje udformningen af en udtalelse til sagen. Imidlertid fik (A) og AC en frist på tre uger til at afgive høringssvar, og denne frist blev forlænget med en uge til den 31. januar 2007. Desuden fik De i brevet af 14. februar 2007 mulighed for at fremkomme med yderligere bemærkninger til sagen til den 21. februar 2007. På denne baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriet for at have

fastsat en for kort frist til at afgive høringssvar.

### Møde

De klager over at Kirkeministeriet trods gentagne anmodninger herom afviste at mødes med AC, Præsteforeningen og (A) idet ministeriet fandt at et sådant møde 'ikke [ville] tjene noget formål'.

Det fremgår af forvaltningslovens § 21 at den der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange at sagens afgørelse udsættes indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen. Forvaltningslovens § 21 er en videreførelse af bestemmelsen i § 12 i offentlighedsloven af 1970. Ombudsmanden har i tidligere sager om denne bestemmelse givet udtryk for at det som udgangspunkt må lægges til grund at udtalelsen kan afgives skriftligt eller mundtligt efter partens eget valg. Jeg henviser til de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 67\*, og for 1980, s. 231\*.

I brevet af 31. januar 2007 tilkendegav De at både AC, Præsteforeningen og (A) gerne deltog i et møde med Kirkeministeriet – og eventuelt tillige biskoppen og menighedsrådet – med henblik på at få drøftet og løst sagen på en for alle parter acceptabel måde. Det var således ikke formuleret som en anmodning om alene at afgive en udtalelse til sagen, men som en anmodning om at der blev indledt forhandlinger om en mindelig løsning på sagen. Jeg har ikke bemærkninger til at ministeriet afslog at indgå i sådanne forhandlinger, men jeg ville dog have anset det for rigtigst at ministeriet havde vejledt Dem om muligheden for at fremsætte en udtalelse efter forvaltningslovens § 21.

Som nævnt giver denne bestemmelse som udgangspunkt parten ret til at afgive en udtalelse til myndigheden skriftligt eller mundtligt efter partens eget valg. Det

kunne i denne sag ikke anses for åbenbart overflødig at De fik lejlighed til at afgive en mundtlig udtalelse om sagen. De havde derfor krav på at fremsætte en udtalelse over for Kirkeministeriet, og De kunne selv vælge om det skulle ske mundtligt eller skriftligt. Derimod kan det ikke antages at De havde krav på at afgive både en skriftlig og en mundtlig udtalelse i sagen. Forvaltningsloven har imidlertid karakter af en minimumslov, og loven er derfor ikke til hinder for at en myndighed tillægger en part forvaltningsprocessuelle rettigheder og beføjelser der går videre end loven kræver. Jeg ville således have anset det for rigtigst at Kirkeministeriet havde meddelt Dem om De kunne få lejlighed til at fremkomme med en udtalelse både mundtligt og skriftligt, eller – hvis dette ikke var tilfældet – at De efter eget valg kunne afgive enten en skriftlig eller en mundtlig udtalelse i sagen. Den omstændighed at ministeriet i brevet af 14. februar 2007 gav Dem en frist til den 21. februar 2007 til at fremkomme med Deres eventuelle yderligere afsluttende bemærkning, kan ikke anses for tilstrækkeligt til at opfylde denne forpligtelse, da ministeriet alene gav Dem mulighed for at fremsætte en skriftlig bemærkning. Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

### Menighedsrådet

De klager over at Kirkeministeriet traf afgørelse før menighedsrådet blev holdt den 7. marts 2007.

I brevet af 21. februar 2007 til Kirkeministeriet skrev De at bestemmelsen i menighedsrådslovens § 41, stk. 1, nr. 5, skal sikre at menigheden kan inddrages i vigtige sager. Derfor var det efter Deres opfattelse et brud på en væsentlig retsgaranti hvis et menighedsrådsmøde ved menighedsrådsformandens foranstaltning kunne udsættes til sagen var afgjort, og dette gjaldt i særlig grad når menighedsrådsformanden personligt havde udfoldet store be-

stræbelser på at få (A) afskediget. Kirkeministeriet afviste i brevet af 28. februar 2007 at afvente menighedsrådet. Ministeriet anførte at der efter ministeriets opfattelse ikke var retssikkerhedsmæssige garantier for (A) knyttet til menighedsrådslovens regler om afholdelse af et menighedsrådsmøde. Ministeriet pegede på at hverken menighedsrådet eller menigheden var tillagt besluttende kompetence i forhold til (A)'s ansættelsesforhold.

Menighedsrådslovens § 41, stk. 1, nr. 5, og § 42 lyder således:

'§ 41. Der afholdes menighedsrådsmøde i en menighedsrådsreds

...

5) når 25 valgberettigede medlemmer af menigheden skriftligt anmoder derom, eller

...'

'§ 42. Til menighedsrådsmøder har alle medlemmer af folkekirken inden for vedkommende kreds eller kredse adgang. Ved afstemning er kun de valgberettigede medlemmer af menigheden stemmeberettigede.

Stk. 2. Såfremt andet ikke er særligt fastsat, ledes mødet af en ordstyrer, der vælges af mødedeltagerne. Ordstyreren sørger for, at der udfærdiges et referat af mødet. Om resultatet af mødet indføres en bemærkning i menighedsrådets beslutningsprotokol, for fælles menighedsrådsmøder i beslutningsprotokollen for det menighedsråd, hvis formand har sammenkaldt mødet.'

Jeg er enig med Kirkeministeriet i at der ikke er knyttet retssikkerhedsgarantier for (A) til afholdelsen af et menighedsrådsmøde. Jeg har overvejet om ministeriet af andre grunde burde have afventet menighedsrådsmødet inden der blev truffet afgørelse, f.eks. for at sikre sig et tilstrækkeligt fyldestgørende beslutningsgrundlag i sagen. Der er imidlertid ikke for mig oplyst forhold der tyder på at hensynet til at sikre et fyldestgørende beslutningsgrundlag gjor-

de det nødvendigt at afvente menigheds-mødet. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere at Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen uden at vente på at menigheds-mødet var blevet holdt.

### Grundlaget for afskedigelsen

I Deres klage til mig er det ikke gjort gældende at der ikke var grundlag for at afskedige (A). I brevet af 31. januar 2007 til Kirkeministeriet skrev De imidlertid at ingen af de betingelser som skal være opfyldt for at en tjenestemand kan afskediges med henvisning til samarbejdsvanskeligheder, var opfyldt i denne sag. I klagen til mig henviser De til de synspunkter som er indeholdt i bl.a. Deres brev af 31. januar 2007. Jeg har derfor undersøgt om der var tilstrækkeligt grundlag for afskedigelsen.

Ifølge tjenestemandenslovens § 28 kan tjenestemænd afskediges uden ansøgning med tre måneders varsel til udgangen af en måned. Det er såvel i den forvaltningsretlige teori som praksis antaget at en afgørelse om afskedigelse i henhold til denne bestemmelse forudsætter at der foreligger et sagligt grundlag for afskedigelsesbeslutningen. Det står ligeledes fast at manglende egnethed i tjenesten og samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en sådan afskedigelsesbeslutning. Retssikkerhedsmæssige hensyn kræver dog at sådanne problemer ikke uden nærmere kvalifikation påberåbes som grundlag for en afskedigelsesbeslutning.

Det kræves for det første at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne på det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere være en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person som søges afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre end den der søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om pro-

portionalitet følger også at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne med mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter stiller samtidig krav om at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrunderende samarbejdsproblemer er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om at der rent faktisk har været (uløselige) problemer af den ovenfor beskrevne karakter.

Inden for disse rammer vil afgørelsen af om der er fornødent grundlag for afskedigelse på grund af manglende egnethed eller samarbejdsvanskeligheder, bygge på vurdering og afvejning af en række forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end de myndigheder der løbende beskæftiger sig med afskedigelsesager.

Jeg har gennemgået Kirkeministeriets og stiftsadministrationens akter i sagen. Det fremgår af akterne at der i (A)'s embedsperiode opstod sager hvor der var uoverensstemmelser mellem hende og andre med tilknytning til kirken, herunder andre medlemmer af menighedsrådet og andre ansatte ved kirken. Taget enkeltvis var der kun i få tilfælde tale om hændelser af en alvorlig karakter, men samlet var der tale om et betydeligt antal sager der opstod over en længere årrække.

Det må antages at de tidsmæssige forhold har en vis betydning ved bedømmelsen af en sag hvor en person er blevet afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder fra en stilling som den pågældende har haft i en længere årrække. I disse tilfælde er det navnlig forholdene i de senere år inden afskedigelsen som har betydning ved bedømmelsen af afskedigelsen, men der er dog også mulighed for at

tage ældre sager i betragtning. I den foreliggende sag fremgår det at uoverensstemmelserne mellem (A) og andre personer med tilknytning til kirken opstod både i den tidlige og den senere del af hendes embedsperiode.

Kirkeministeriets afgørelse må forstås således at det er ministeriets opfattelse at sagerne havde betydelig negativ indflydelse på udførelsen af arbejdet i kirken, og at hovedskylden for at problemerne opstod, samlet set ikke kunne placeres hos andre end (A). Min gennemgang af sagens akter giver mig ikke grundlag for at anfægte denne opfattelse.

Det fremgår af sagen at biskoppen og provsten behandlede en hel del klager i anledning af uoverensstemmelser mellem (A) og andre med tilknytning til kirken. I denne anledning førte biskoppen, og i et vist omfang provsten, en betydelig korrespondance og mange samtaler om problemerne med (A) og med andre personer med tilknytning til kirken. Biskoppen pålagde i 1995 (A) at hun i forhold til menighedsrådet skulle virke for at der kunne opstå gode og tillidsfulde samarbejdsrelationer, og at hun i sit forhold til kirkebetjening og kirkeligt ansatte ikke udøvede anden ledelsesfunktion end den der direkte vedrørte afviklingen af gudstjenester og kirkelige handlinger, og den ledelsesfunktion der var forbundet med at sognepræsten var kirkebogsfører og begravelsesmyndighed. Disse pålæg blev igen indskærpet af biskoppen i 2005. Det må således lægges til grund at der blev udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne med mindre vidtgående skridt end

afskedigelse. At disse bestræbelser ikke blev iværksat af den afskedigende myndighed, Kirkeministeriet, men af andre myndigheder, kan ikke ændre min bedømmelse af sagen.

(A) virkede som sognepræst i (Y) Sogn i 19 år, og min gennemgang af sagen har vist at hendes embedsperiode ikke kun var præget af samarbejdsproblemer. Det fremgår at hun iværksatte flere aktiviteter der må antages at have været til gavn for det kirkelige liv i sognet. Desuden var der i hvert fald i dele af menigheden tilslutning til hendes arbejde, hvilket kom til udtryk bl.a. på menighedsrådet den 7. marts 2007. Endvidere var der perioder hvor samarbejdet med de øvrige medlemmer af menighedsrådet tilsyneladende fungerede godt. Således skrev menighedsrådet i et brev af 8. juli 2002 til biskoppen bl.a. at menighedsrådet havde haft et udmærket samarbejde med (A), og at menighedsrådet ikke nærede noget som helst ønske om at hun blev afskediget. Det fremgik videre af brevet at det var menighedsrådets opfattelse at (A) udførte sit arbejde som sjælesørger i sognet på fortræffelig måde. Disse forhold har jeg naturligvis taget i betragtning ved min bedømmelse af sagen. Jeg har dog ikke fundet at der er grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om at afskedige (A).

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (\*) FOB 1974, s. 67, FOB 1980, s. 231, FOB 1989, s. 138, FOB 1990, s. 339, FOB 1992, s. 40, FOB 1999, s. 472, FOB 2003, s. 192, og FOB 2006, s. 556.

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 5 sager inden for Klima- og Energiministeriets sagsområde. Alle 5 sager blev afvist.

I tabel 1, s. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.





# Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 55 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 43 af disse sager blev afvist.

De resterende 12 sager blev realitetsbehandlet. 11 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 6 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 7-1: Afslag på aktindsigt i grundlaget for ansættelse af teaterdirektører*

## Biblioteksafgiftsnævnet

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

## Bladpuljens Fordelingsudvalg

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

## Danmarks Radio

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

*Det Danske  
Filminstitut*

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

*Radio- og TV-  
nævnet*

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

## 7-1. Afslag på aktindsigt i grundlaget for ansættelse af teaterdirektører

Forvaltningsret 11241.1 – 11241.3.

*En journalist klagede til ombudsmanden over Kulturministeriets afslag på en anmodning om aktindsigt i grundlaget for Københavns Teaters ansættelse af fire teaterchefer på fire forskellige teatre.*

*Ministeriet havde henvist til at ansættelsessagen ikke var omfattet af offentlighedsloven fordi der var tale om en ansættelsessag "i det offentliges tjeneste" (offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.).*

*Under ombudsmandens behandling af klagen lagde ministeriet imidlertid til grund at de enkelte teatre ikke kunne anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet fastholdt dog afslaget på aktindsigt, nu med henvisning til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6).*

*Ombudsmanden mente at både hensynene til ansøgerne og det offentliges interesse i at kvalificerede ansøgere ville søge opslåede stillinger i tillid til at der ikke blev givet aktindsigt, kunne begrunde det meddelte afslag på aktindsigt (§ 13, stk. 1, nr. 6).*

*Ombudsmanden mente således ikke han kunne kritisere resultatet af afslaget på aktindsigt.*

*Ombudsmanden gjorde dog Københavns Teater og Kulturministeriet bekendt med at de ikke burde have henvist til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., i det oprindeligt meddelte afslag på aktindsigt.*

*(J.nr. 2007-0579-701).*

En journalist, A, anmodede i brev af 11. oktober 2006 Københavns Teater om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af teaterchefer på teatrene under Københavns Teater, herunder de enkelte ansøgninger, bilag og skrivelser mv.

Københavns Teater meddelte A afslag herpå i brev af 18. oktober 2006. Københavns Teater skrev at sager om ansættelse ikke var omfattet af offentlighedsloven. Teateret skrev også at diskretion var en forudsætning for ansættelsesproceduren, og at hensynet til ansøgerne vejede tungt.

A klagede til Kulturministeriet i en e-mail af 23. oktober 2006. Kulturministeriet afviste i brev af 26. oktober 2006 at behandle A's klage idet der ikke var fastsat en klageadgang for Københavns Teaters afgørelser til Kulturministeriet.

A klagede herefter til mig i en e-mail af 30. oktober 2006. Jeg sendte A's henvendelse videre til Kulturministeriet den 21. november 2006 med henblik på at ministeriet tog stilling til om ministeriet kunne behandle klagen som led i ulovbestemt rekurs eller tilsyn. Jeg bad også Kulturministeriet om at tage stilling til om Københavns Teater var en del af den offentlige forvaltning (bl.a. med henblik på om teatret var omfattet af min kompetence).

Kulturministeriet meddelte i brev af 19. december 2006 at Københavns Teater måtte anses for en del af den offentlige forvaltning. Men ministeriet skrev også at Københavns Teater måtte anses for en uafhængig institution, og at der derfor ikke var en ulovbestemt klageadgang til ministeriet.

I brev af 11. januar 2007 skrev jeg til Kulturministeriet at jeg var enig med ministeriet

i at Københavns Teater var en del af den offentlige forvaltning. Jeg bad imidlertid ministeriet om at tage stilling til Københavns Teaters afgørelse som led i almindelig sektortilsyn.

Kulturministeriet tog herefter stilling til Københavns Teaters afslag på aktindsigt som led i almindeligt sektortilsyn. Ministeriet skrev i brev af 8. februar 2007 bl.a.:

”Københavns Teater begrundet sin afgørelse af 18. oktober 2006 om afslag på Deres anmodning om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af teaterchefer på de fem teatre under Københavns Teater med, at sager om ansættelse efter offentlighedsloven ikke er undergivet aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., omfattes sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste ikke af offentlighedsloven.

Ansættelse af teaterchefer inden for Københavns Teater sker ved indsendelse af ansøgninger til Københavns Teater, som er ansvarlig for ansættelsen af teatercheferne.

Da Københavns Teater er at anse som en del af den offentlige forvaltning, kan Kulturministeriet tilslutte sig Københavns Teaters afgørelse, hvorefter adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven ikke omfatter ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. ”

A klagede til mig på ny i e-mail af 12. februar 2007 hvor A bad mig om at tage stilling til afslaget på aktindsigt, herunder princippet om meroffentlighed.

I brev af 2. april 2007 bad jeg Kulturministeriet og Københavns Teater om udtalelser i anledning af A's klage. Jeg bad om at få nærmere oplysninger om hvorfor myndighederne havde lagt til grund at der var tale om en ansættelsessag i det ”offentliges tjeneste”, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Kulturministeriet indhentede en udtalelse af 8. juni 2007 fra Københavns Teater. Københavns Teater redegjorde i udtalelsen nærmere for organiseringen mv. af de fire te-

atre som fra sæsonen 2007-2008, og de efterfølgende tre sæsoner modtager drifts- og produktionstilskud fra Københavns Teater, og hvor Københavns Teater har ansat de pågældende teaterchefer. Det drejer sig om Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater. Derudover oplystes det at der også ydes drifts- og produktionstilskud til folketeatret.dk, men at dette teater refererer til Kulturministeriet, og at det derfor ikke er Københavns Teater der har truffet beslutning om ansættelse af teaterchefen. Om oprettelsen af de fire teatre anføres det i Københavns Teaters udtalelse:

”...

*Institutionernes oprettelse*

Teatrene er ikke konkret oprettet ved lov, men teaterselskabernes nuværende udformning blev fastlagt i forbindelse med ændringen af teaterloven i 1990, der hjemlede, at Den Storkøbenhavnske Landsdelsscene blev omdannet til Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab.

Landsdelsscenen havde drevet de forskellige scener og havde eksempelvis personalet ansat centralt. Som følge af lovændringen blev der oprettet teaterselskaber som selvejende institutioner, der skulle drive de enkelte teatre, som den tværkommunale organisation DST havde besluttet at yde tilskud til. De selvejende institutioner blev således oprettet med baggrund i en beslutning i styrelsen for ’en tværkommunal organisation’ (som det står i loven fra 1990), der kan sidestilles med en kommunalbestyrelsesbeslutning.

Disse selskaber driver fortsat teatrene, og dermed også de teatre som Københavns Teaters bestyrelse har besluttet skal ydes tilskud fra sæson 2007/08, og hvor direktøransættelserne har fundet sted.

Fra 1. juli 2007, hvor de nye direktører tiltræder og teatrene modtager tilskud i henhold til Københavns Teaters Strategi, tiltræder også teatrenes nye bestyrelser.

Disse bestyrelser, der er på op til 6 medlemmer, er udpeget af Københavns Teater.

Teatrenes medarbejdere indstiller 1 medlem til bestyrelsen, ligesom hjemkommunen har haft mulighed for at indstille 1 medlem. Frederiksberg Kommune har gjort brug af denne mulighed (til bestyrelserne for Betty Nansen Teatret og Camp X), mens Københavns Kommune ikke har ønsket at udpege et medlem. Københavns Teater udpeger selv de øvrige 4 medlemmer og beskikker den samlede bestyrelse.

...

Med overgangen til den ny struktur pr. 1. juli 2007 udformer teatrene nye vedtægter med baggrund i et paradigma (minimumsbestemmelser) som Københavns Teater har udformet. Dette paradigma vedlægges sammen med de gældende vedtægter for de fire teatre.

Et særligt forhold gør sig gældende for Camp X, der er et nyt teater initieret af Københavns Teater i henhold til Københavns Teaters Strategi. Camp X er dannet ved en fusion af Avenue-T og Rialto Teatret, der hermed nedlægges som selvstændige enheder og erstattes af den ny institution Camp X. Camp X er således oprettet af Københavns Teater, der er en offentlig myndighed, hvis egen oprettelse er hjemlet i teaterloven. Rent juridisk sker dannelsen af Camp X ved, at selskabet Avenue-T ændrer navn til Camp X og vedtægterne ændres i henhold til den ny struktur.

..."

Det fremgår af en oversigt over de forventede indtægter i sæsonen 2007-2008 for de fire teatre at Camp X forventes at være rent finansieret ved tilskud fra staten, mens de tre andre teatre forventes at have billetindtægter på mellem 32 pct. og 45 pct. af de samlede indtægter. Det er ikke klart for mig om de forventede billetindtægters størrelser er inklusive statens tilskud til teaterbilletter.

Københavns Teater vedlagde som bilag til sin udtalelse af 8. juni 2007 en beskrivelse af de minimumsbetingelser som skal gælde for de tilskudsmodtagende teatre. I minimumsbetingelserne er der bl.a. anført:

*"Tilskudsbetingelser fælles for alle teatrene*

Bekendtgørelser af 26. april 2006 om hhv. Københavns Teater (bekendtgørelse nr. 367, Hovedstadens Teater) og om formidlingstilskud til nedbringelse af billetpriser (bekendtgørelse nr. 265), fastlægger en række tilskudsbetingelser, som de teatre, der indgår i Københavns Teater, skal overholde. Bekendtgørelserne er vedlagt som bilag.

Hertil kommer en række supplerende tilskudsbetingelser fastsat af Københavns Teater:

*Kunstneriske forhold*

– Teatrenes repertoire skal holde sig inden for rammerne af den profil for teatret, som Københavns Teater har fastlagt. De enkelte teatres profiler fremgår af Strategi Kbh. T.

– Teaterdirektørerne skal indgå i ledelsesgruppen for Københavns Teater. Ledelsesgruppens funktioner fremgår af Strategi Kbh. T.

– Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter for teaterdirektørernes mulighed for at varetage kunstneriske opgaver på eget teater samt andet lønnet arbejde uden for eget teater.

*Økonomi*

– Teatrene skal tilslutte sig et fælles aktivitetsbaseret økonomistyringssystem, for hvilket principperne er beskrevet i Strategi KbhT, herunder retningslinjer for teatrenes adgang til at optage lån.

– Teatrene skal tilslutte sig de regler og retningslinjer, som Københavns Teater jf. Bekendtgørelse nr. 367 af 26. april om Københavns Teater fastsætter, for

– Kapitaltilskud (§ 10).

– Tilbageførselsordninger (§ 11). Hensigten med tilbageførselsordningen er at sikre Københavns Teater mulighed for at føre store, akkumulerede overskud tilbage til Københavns Teater.

– Teaterbygningernes inventar (§ 12).

– Samspil mellem offentlig og privat finansiering af teatrenes drift og produktion.

*Markedsføring og kommunikation*

– Teatrene skal tilslutte sig de retningslin-

jer, som Københavns Teater fastsætter, for

- Billetformidlingsordningen.
- Uddeling af fribilletter. Retningslinjer fastsættes i samarbejde med teatrene.
- En fælles prisstruktur med minimumspriser i et antal priskategorier.
- Teatrenes deltagelse i Københavns Teaters fælles markedsføringsindsats.
- Deltagelse i Københavns Teaters fælles hjemmeside.
- Københavns Teaters samlede kommunikationsstrategi.
- Teatrene skal i deres resultat aftale med Københavns Teater fastlægge forpligtende handlingsplaner og mål for, hvorledes Københavns Teaters overordnede mål for ændring af teaterkulturen kan opfyldes.

#### *Organisation*

- Teatrene skal indgå flerårige resultat aftaler med Københavns Teater, for hvilke principper og indhold er beskrevet i bekendtgørelse nr. 367 om Københavns Teater af 26. april 2006, § 8 samt i Strategi KbhT.

- Teatrene skal tilslutte sig de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter, for teatrenes indbyrdes samarbejde samt med sekretariat og bestyrelse for Københavns Teater. Herunder må teatrene ikke afholde udgifter til deltagelse i interne samarbejdsfora, hvis virksomhed i øvrigt er Københavns Teater uvedkommende.

- Teatrene skal korrigere deres vedtægter i overensstemmelse med retningslinjer fastlagt af KbhT. Hensigten hermed er, at Københavns Teater kan sikre sig, at der ikke er modstrid mellem teatrenes vedtægter og de bestemmelser, der generelt er gældende for de teatre, der indgår i Københavns Teater.

- Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastlægger, for at fremme mangfoldighed og ligestilling på teatrene.

- Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter, for resultat lønsaftaler for teaterdirektørerne."

Københavns Teater sendte desuden et eksemplar af de udfærdigede minimumsbe-

stemmelser for de enkelte teatres nye vedtægter. Det fremgår heraf (pkt. 3.1) at teatrene anses for erhvervsdrivende fonde der i medfør af § 1, stk. 4, nr. 5, i lov om erhvervsdrivende fonde er undtaget fra fondslovgivningen så længe institutionen modtager støtte fra Københavns Teater i henhold til teaterloven. Det fremgår at teatrene kun kan foretage udlodning af den disponible grundkapital i overensstemmelse med formålet inden for de af teaterlovens udstukne rammer for teatervirksomhed i regi af Københavns Teater (pkt. 6.2). Det fremgår også at teatrene skal føre og aflægge regnskab til Københavns Teater i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler om regnskab og revision for tilskudsmodtagere i henhold til teaterloven, og at Københavns Teater udpeger teatrenes revisorer (pkt. 13.3 og 13.4). Ændringer af teatrets vedtægter kan kun ske med Københavns Teaters godkendelse (pkt. 14.1), og foreligger der en eventuel formue ved teatrets opløsning, må den alene anvendes til teaterformål og efter godkendelse af Københavns Teater (pkt. 14.3).

På baggrund af Københavns Teaters udtalelse lagde Kulturministeriet til grund at de enkelte teatre ikke kan anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet fastholdt afslaget på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet anførte i udtalelsen af 3. juli 2007 bl.a. følgende:

"Efter en samlet vurdering finder Kulturministeriet, at de enkelte teatre ikke kan siges at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet har i den forbindelse særligt lagt vægt på, at teatrene ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at teatrenes hovedfunktioner og opgaver ikke ligner de opgaver, som en offentlig forvaltningsmyndighed varetager. Endvidere har de enkelte teatre autonomi, når det gælder den daglige drift.

På den baggrund må Kulturministeriet være tilbøjelig til at mene, at ansættelsen af teaterlederne på de enkelte teatre ikke kan

betragtes som ansættelse i det offentlige tjeneste, uanset det er Københavns Teater, der som offentlig myndighed træffer beslutning om ansættelserne.

Kulturministeriet finder imidlertid, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. også gør sig gældende i denne sag. Det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., at bestemmelsen har til formål at sikre, at kvalificerede ansøgere ikke afholder sig fra at søge stillinger i det offentlige på grund af risikoen for, at deres ansøgninger skal blive undergivet aktindsigt. På den måde sidestilles ansættelse i det offentlige med ansættelse i det private, når det gælder diskretion. Det er Kulturministeriets vurdering, at det ville blive endog meget vanskeligt at rekruttere kvalificerede ansøgere til stillingerne som teaterchefer på de københavnske teatre, hvis ansøgningerne var undergivet aktindsigt. Den særlige konstruktion i teaterloven, hvor institutionen Københavns Teater formelt ansætter lederne på de enkelte teatre, bør efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at der kan gives aktindsigt i ansøgninger m.v.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen kan efter lovmotiverne og praksis navnlig finde anvendelse i situationer, hvor tilsvarende beskyttelsesinteresser, som ligger bag andre udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i loven, gør sig gældende, men hvor de udtrykkelige bestemmelser er utilstrækkelige. Efter Kulturministeriets opfattelse må de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 1. pkt., have en afsmittende effekt på bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6. Beskyttelsesinteressen for ansøgere til stillinger i det offentlige tjeneste bør efter ministeriets opfattelse tillægges samme vægt, når det gælder ansættelse i en stilling

på selvejende institutioner, når den formelle ansættelsesproces varetages af den offentlige forvaltning, i dette tilfælde Københavns Teater.

På den baggrund fastholder Kulturministeriet under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ministeriets afslag på (A)'s anmodning om aktindsigt.

Kulturministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, men ministeriet finder ikke grundlag for at give meroffentlighed i den pågældende sag."

A fastholdt i en e-mail af 2. august 2007 at principperne for meroffentlighed må føre til aktindsigt i sagen. A henviste til den brede debat og efterfølgende usikkerhed i offentligheden om Københavns Teaters ageren i forhold til ansættelsen af teaterdirektørerne.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Min undersøgelse

Jeg indledte min undersøgelse af sagen på baggrund af Københavns Teaters og Kulturministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., som begrundelse for at give afslag på aktindsigt i Københavns Teaters grundlag (ansøgningerne mv.) for ansættelse af de fire teaterchefer på henholdsvis Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater.

Ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., gælder loven ikke 'for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste'.

Beslutningen om ansættelse af de fire teaterchefer blev truffet af Københavns Teater (som er en offentlig myndighed), men det fremgik af regelgrundlaget og ansættelsesbrevene at teatercheferne blev ansat på de enkelte teatre henholdsvis Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater, og at det således var de enkelte teatre der var ansættelsesmyndigheden, jf. § 15, stk. 1, 3. pkt., i

bekendtgørelse nr. 367 af 26. april 2006 om Hovedstadens Teater.

Hvis offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., skulle finde anvendelse på ansættelsessagen, som oprindeligt anført af myndighederne, kunne det derfor have betydning om de fire teatre også måtte anses for en del af den offentlige forvaltning. Jeg bad derfor om i min høring at myndighederne redegjorde for om de enkelte teatre kunne anses for omfattet af den offentlige forvaltning, således at man kunne lægge til grund at teatercheferne var ansat 'i det offentliges tjeneste'.

Nedenfor under punkt 2 har jeg behandlet spørgsmålet om anvendelsen af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., som Kulturministeriet i sit høringssvar til mig kommer frem til ikke kan finde anvendelse.

Dernæst har jeg under punkt 3 behandlet spørgsmålet om den nu anvendte bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og spørgsmålet om meroffentlighed.

## **2. Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., og de fire teatre**

Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., har følgende ordlyd:

'Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste'.

Bestemmelsen er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslov fra 1970. Beskrivelsen af gældende ret i relation til den tidligere bestemmelse findes bl.a. i betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978) hvor der er optrykt en rapport fra en arbejdsgruppe som særligt skulle beskæftige sig med aktindsigt i ansættelsessager og forfremmelsessager, s. 380 f.

Det anføres i arbejdsgruppens rapport (betænkningen s. 384) om afgrænsningen af det 'offentliges tjeneste' at det er forud-

sat at bestemmelsen alene finder anvendelse på ansættelse inden for den offentlige forvaltning, det vil sige i forhold til myndigheder hvis virksomhed i andre henseender er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Praksis og afgrænsningen af offentlighedslovens § 1, stk. 1, 'den offentlige forvaltning', er ligeledes beskrevet i den anførte betænkning. Om afgrænsningen mellem den offentlige forvaltning og private institutioner er der på s. 87 anført:

*'3. Institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag*

Offentlighedsloven vedrører som nævnt alene de organer, der kan henregnes til 'den offentlige forvaltning'. Det er derfor utvivlsomt, at institutioner af privatretlig karakter, såsom selskaber, stiftelser, foreninger o.s.v., i almindelighed ikke vil være omfattet af lovens bestemmelser.

I visse tilfælde er sådanne institutioner, hvis retsgrundlag er privatretligt, imidlertid helt eller delvis undergivet offentlig indflydelse eller kontrol, f.eks. i form af aktiebesiddelse eller ved det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse/og eller institutionens daglige drift. Det forekommer ligeledes, at privatretligt organiserede institutioner er tillagt funktioner af klart offentligretlig karakter, samt at sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige.

På denne baggrund er det påkrævet at foretage en nærmere afgrænsning mellem de institutioner, der uanset deres retsgrundlag må henregnes til den offentlige forvaltning, og de institutioner, der som enheder af privatretlig karakter falder uden for loven.

...

Den nærmere fastlæggelse af lovens rækkevidde i forhold til privatoprettede institutioner, foreninger m.v. giver anledning til betydelig tvivl. Dette hænger



navnlig sammen med, at de nævnte private institutioner, foreninger m.v. i vidt omfang modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed. Modtagelsen af tilskud fra det offentlige kan vel ikke i sig selv antages at medføre, at institutionen må anses for omfattet af loven, jfr. således udtrykkeligt F.T. 1969/70 tillæg A, sp. 586. Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå et sådant tilskud, at virksomheden indordnes under mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Afgørelsen af, om en bestemt tilskudsinstitution omfattes af loven, kan som nævnt ikke træffes alene på grundlag af det offentliges tilskuds procentuelle størrelse. I de sager, justitsministeriet har haft forelagt med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, har man derfor givet udtryk for, at afgørelsen må bero på en samlet vurdering, hvorunder der navnlig også må lægges vægt på, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden efter de gældende regler kan øve indflydelse på institutionens daglige drift, f.eks. gennem repræsentation i bestyrelsen og lignende eller ved ansættelse af medarbejdere ved institutionen.'

Udgangspunktet er således at institutioner oprettet på privatretligt grundlag (i modsætning til institutioner oprettet ved lov eller med hjemmel i lov) falder uden for den offentlige forvaltning. De fire teatre er alle oprettet på privatretligt grundlag.

Udgangspunktet kan imidlertid fraviges hvis den samlede offentlige regulering, tilsyn og kontrol er så intensiv at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Retspraksis viser at der skal ganske meget til for at en institution, som er oprettet på privatretligt grundlag, kan anses for at

være omfattet af den offentlige forvaltning. Jeg henviser til Højesteretsdommene som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 1322 (dommen om Københavns Kulturbys Fond 1996), 2006, s. 782 (dommen om Silkeborg Handelsskole), og 2001, s. 2343 (dommen om Beredskabsforbundet). Den sidstnævnte dom er udeladt i Ugeskriftet, bortset fra et referat hvoraf det fremgår at de omstændigheder at Beredskabsforbundet modtog støtte fra det offentlige, at forbundet var undergivet tilsyn fra Indenrigsministeriet, og at forbundet skulle aflægge regnskab efter statens regler, ikke indebærer at forbundet kunne anses for at være omfattet af den offentlige forvaltning.

Selv om Københavns Teater – som anses for en offentlig myndighed – har en omfattende styring og kontrol med de teatre der modtager drifts- og produktions-tilskud, mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets egen vurdering af at de enkelte teatre der modtager støtte, falder uden for den offentlige forvaltning.

At teaterdirektørerne bliver ansat på de enkelte teatre som ikke anses for en del af den offentlige forvaltning må, som nu anført af Kulturministeriet, betyde at offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ikke finder anvendelse på aktindsigtsanmodningen.

Københavns Teater og Kulturministeriet burde derfor ikke have henvist til denne bestemmelse i det oprindeligt meddelte afslag på aktindsigt. Jeg har gjort myndighederne bekendt hermed.

### **3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og meroffentlighed**

Ministeriet har i udtalelsen af 3. juli 2007 påberåbt sig undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

...

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

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

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, er en enslydende videreførelse af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Det er forudsat i forarbejderne og i betænkning nr. 857/1978, s. 259 f, at bestemmelsen alene finder anvendelse hvor der er et klart behov herfor.

Beskrivelsen af gældende ret efter den tidligere bestemmelse viser (s. 260 f i betænkningen) at bestemmelsen er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser der som sådan er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Hensynet til bl.a. ansøgerne (diskretion) til stillinger i det offentlige tjeneste er således varetaget i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ved at disse sager ikke er omfattet af loven. Tilsvarende er der for ansøgerne til stillinger i det offentlige tjeneste alene adgang til oplysninger der vedrører ansøgerens egne forhold og dermed ikke oplysninger om medansøgerne (forvaltningslovens § 10, stk. 2).

I forbindelse med den nugældende offentlighedslov blev der i betænkning nr. 857/1978 foreslået en ordning med en vis udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt i ansættelsessager (i det offentlige tjeneste). Der skulle således kunne udleveres ansøgerlister medmindre hemmeligholdelse var påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til ansøgnernes forhold (jf. forslaget til § 7, stk. 1, betænkningen s. 36). Dette forslag udgik imidlertid af det endelige lovforslag idet der, under Folketingets behandling, blev rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og be-

rettigheden af en sådan ordning som kunne tænkes at afholde kvalificerede fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3079 f.

Formålet med § 2, stk. 2, 1. pkt., er således at man ikke vil risikere at adgangen til aktindsigt vil afholde kvalificerede ansøgere fra at søge stillinger i det offentlige. Heri ligger både hensyn til det offentlige – at man kan få ansøgere til at søge stillingerne – og samtidig hensynet til ansøgnernes interesse i ikke at få offentliggjort det faktum at vedkommende har søgt den pågældende stilling (uden at få den), og de oplysninger af privat karakter der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen.

Jeg mener ikke jeg har grundlag for at kritisere at disse hensyn, som anført af Kulturministeriet, kan begrunde at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, finder anvendelse på ansøgningerne og notater herom i Københavns Teaters ansættelsessag om de fire teaterchefer, og at disse hensyn samtidig også kan begrunde afslag på meraktindsigt.

Hertil kommer at Justitsministeriet har lagt til grund at en myndighed ikke kan give aktindsigt i videre omfang i oplysninger om hvem der har søgt en stilling i det offentlige, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil. Ministeriet har begrundet det med at det på baggrund af bl.a. forarbejderne til bl.a. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., må anses for at være Folketingets opfattelse at en oplysning om hvem der har søgt en stilling i det offentlige, anses for fortrolig, og at en videregivelse af sådanne oplysninger vil være i strid med de almindelige bestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven om tavshedspligt, medmindre der er en klar lovbestemmelse om at disse er fraveget. Justitsministeriets udtalelse er gengivet i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave. s. 284 f.

Jeg kan derfor ikke kritisere resultatet af det meddelte afslag på aktindsigt, og jeg

foretager mig derfor ikke mere i anledning af din klage.”



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 113 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 71 af disse sager blev afvist.

De resterende 42 sager blev realitetsbehandlet. 35 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 3 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

## Miljøklagenævnet

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

## Miljøstyrelsen

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

## Naturklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	30	2	0	0
Sagsbehandling	4	0	1	0
Sagsbehandlingstid	3	0	0	2
<i>I alt</i>	<i>37</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

2 sager fra Naturklagenævnets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 8-1: Naturklagenævnets sagsbehandlingstid i sager om indvinding af råstoffer*

*Sag nr. 8-2: Afgørelse om byggeri truffet efter lokalplanen og ikke efter landzoneregler*

Desuden er 2 sager fra Naturklagenævnets sagsområde, som blev afsluttet i 2006, men ikke taget med i beretningen for 2006, trykt i denne beretning til orientering:

*Sag nr. 8-3: Gebyr ved anmodning om genoptagelse. Sen afvisning af klage. Partshøring og sagsoplysning*

*Sag nr. 8-4: Gebyr ved anmodning om genoptagelse*

## 8-1. Naturklagenævnets sagsbehandlingstid i sager om indvinding af råstoffer

Forvaltningsret 115.2.

*En advokat klagede på vegne af en virksomhed over Naturklagenævnets sagsbehandlingstid i to sager om indvinding af råstoffer. Den ene sag havde Naturklagenævnet modtaget den 1. juli 2004, og den anden sag måtte nævnet anses for at have modtaget med et brev af 22. september 2004.*

*Naturklagenævnet oplyste i december 2004 at man forventede at træffe afgørelse i januar/februar 2005. I september 2005 oplyste nævnet at der ikke var indledt nogen reel behandling af sagerne, men at de nu ville blive opprioriteret. Naturklagenævnet afsluttede de to sager henholdsvis den 20. september 2006 og den 20. december 2006.*

*Ombudsmanden kritiserede at Naturklagenævnet ikke af sig selv havde givet advokaten meddelelse om at sagsbehandlingen var blevet forsinket. Han kritiserede også at nævnet ikke havde reageret på et rykkerbrev fra advokaten og et brev hvor advokaten henstillede at nævnet tog stilling til den videre behandling af sagerne.*

*Naturklagenævnet havde oplyst over for ombudsmanden at nævnet ikke havde en fast praksis for orientering af klagere i sager hvor der ikke var foretaget ekspeditioner i en given periode. Ombudsmanden henstillede at nævnet ændrede denne praksis.*

*(J.nr. 2006-1949-100).*

En advokat klagede på vegne af en virksomhed (C) til Naturklagenævnet over at Roskilde Amt havde besluttet at udskyde sin stillingtagen til en ansøgning fra virksomheden om forlængelse af en råstofindvindingstilladelse. Klagen fremgik af et brev af 21. juni 2004 som var stilet til Roskilde Amt i overensstemmelse med reglen i råstoflovens § 16, stk. 2. Naturklagenævnet modtog brevet den 1. juli 2004, og i perioden indtil 11. august 2004 modtog nævnet yderligere tre breve fra advokaten. Brevene indeholdt supplerende bemærkninger til klagen, og to af dem var ledsaget af bilagsmateriale.

I et brev af 18. august 2004 klagede advokaten til Naturklagenævnet over amtets tilladelse af 10. august 2004 til indvinding af råstof. Brevet blev sendt til Naturklagenævnet og ikke til amtet, men i et brev af 22. september 2004 til Naturklagenævnet fremsatte amtet bemærkninger til advokatens klage. Advokaten kommenterede amtets udtalelse i et brev af 27. september 2004 til Naturklagenævnet.

I et brev af 17. december 2004 anmodede advokaten Naturklagenævnet om at oplyse hvornår nævnet forventede at træffe afgørelse i de to sager. Samtidig bad advokaten om at modtage en liste over sagens akter med henblik på en vurdering af om der skulle søges om aktindsigt i et eller flere dokumenter.

Naturklagenævnet svarede advokaten i et brev af 22. december 2004. Nævnet beklagede at der endnu ikke var truffet afgørelse i de to sager, men oplyste at der forventedes at blive truffet afgørelse i januar/februar 2005. Brevet var vedlagt en aktliste for begge sager.

I et brev af 15. februar 2005 bad advokaten Naturklagenævnet om at oplyse om der fortsat kunne forventes at blive truffet afgørelse i januar/februar 2005. Brevet blev ikke besvaret.

Advokaten har oplyst at han skrev til Naturklagenævnet igen den 15. juni 2005, og hans klage til mig var vedlagt en kopi af brevet. De fremgår heraf at advokaten anmodede om at få oplyst årsagen til at behandlingen af sagerne var blevet forsinket. Han bad

også om at få oplyst hvornår en afgørelse kunne forventes. Han henviste til at det var forbundet med store driftsmæssige forstyrrelser og tab for virksomheden at der ikke længere kunne indvindes grus under grundvandsspejlet, og at det derfor var af stor betydning at der snarest blev truffet afgørelse i sagerne.

Brevet af 15. juni 2005 lå ikke blandt de sagsakter jeg modtog fra Naturklagenævnet, og det var ikke nævnt i de tilhørende aktlister. Brevet var heller ikke nævnt i Naturklagenævnets udtalelse af 13. juli 2006 eller i de vedlagte datolister. En medarbejder hos Naturklagenævnet oplyste telefonisk over for en af mine medarbejdere at nævnet ikke havde modtaget brevet.

I et brev af 12. august 2005 gjorde advokaten Naturklagenævnet opmærksom på at Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) havde ændret praksis i relation til anvendelsen af VVM-reglerne i sager om fornyelse af råstof-indvindingstilladelser. Denne ændring af praksis havde baggrund i en afgørelse som Naturklagenævnet havde truffet i en anden sag. Advokaten anførte at denne ændring af praksis måtte få betydning for Naturklagenævnets behandling af sagen om råstofindvindingstilladelsen af 10. august 2004. Den måtte således indebære at Naturklagenævnet først måtte foretage en screening af om der var grundlag for at kræve at der blev udarbejdet en VVM-redegørelse med efterfølgende offentlig høring. Hvis denne screening førte til at der skulle udarbejdes en VVM-redegørelse, måtte sagen returneres til HUR der herefter måtte gennemføre VVM-proceduren inden der kunne tages stilling til ansøgningen. Advokaten henstillede i brevet af 12. august 2005 at Naturklagenævnet tog stilling til spørgsmålet om VVM-screening. Han gennemgik samtidig screeningskriterierne og konkluderede at der efter hans opfattelse ikke var grundlag for at kræve en VVM-screening i sagen om råstofindvindingstilladelsen af 10. august 2004. Advokaten modtog ikke svar på dette brev.

Den 6. september 2005 skrev advokaten igen til Naturklagenævnet og bad nævnet om at meddele ham hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge, og hvordan nævnet agtede at håndtere VVM-problematikken.

Den 22. september 2005 ringede en medarbejder hos Naturklagenævnet til advokaten. Advokaten skrev bagefter et telefonnotat der har følgende indhold:

"Den 22. september 2005 kontaktede (A) fra Naturklagenævnet telefonisk (B) [advokaten; min tilføjelse]. (A) meddelte, at han er sagsbehandler på alle de sager som (C) har indbragt for Naturklagenævnet dvs. de to råstofsager fra juni og august 2004 samt VVM-sagen fra juli 2005 og landzonesagen fra august 2005.

(A) oplyste, at VVM-sagen endnu ikke er selvstændigt journaliseret som en klagesag og at der ikke er taget stilling til om der skal betales klagegebyr for denne klage. I bekræftende fald vil særskilt opkrævning af klagegebyret blive fremsendt til (B).

(A) oplyste, at der endnu ikke er påbegyndt nogen reel sagsbehandling i relation til nogen af sagerne, hvilket (A) beklagede meget. Sagsbehandlingen af de to råstofsager var heller ikke påbegyndt, da Naturklagenævnet primo 2005 varslede en afgørelse i januar/februar 2005.

(A) ville gerne sende en skriftlig beklagelse.

(A) vil nu opprioritere behandlingen af de 4 sager således, at der i nærmeste fremtid kan træffes afgørelse i sagerne.

(B) oplyste (A) om de store praktiske problemer den manglende tilladelse til råstofindvinding under grundvandsspejlet har givet (C) i det seneste år og understregede betydningen af at der i disse to sager og de to øvrige sager træffes snarlige afgørelser."

Advokaten sendte Naturklagenævnet en kopi af notatet den 23. september 2005.

Naturklagenævnet skrev til advokaten den 4. november 2005. Nævnet skrev bl.a. følgende:



"Naturklagenævnet har udarbejdet i alt 3 vedlagte høringer, 2 høringer af Roskilde Amt, og 1 af Hovedstadens Udviklingsråd.

Som meddelt telefonisk til Dem den 22. september 2004 [rettelig 2005; min bemærkning], skal det beklages, at sagsbehandlingstiden har været meget lang i disse sager.

Kopi af amtets og udviklingsrådets svar vil blive sendt til Dem. Deres eventuelle bemærkninger hertil bedes sendt til Naturklagenævnet."

Naturklagenævnet modtog høringssvar fra HUR den 1. december 2005 og fra Roskilde Amt den 6. december 2005, henholdsvis den 2. januar 2006. Den 5. januar 2006 sendte advokaten Naturklagenævnet bemærkninger hertil.

I et brev af 12. april 2006 til Naturklagenævnet klagede advokaten igen over nævnets lange sagsbehandlingstid. Han skrev at den langsommelige sagsbehandling forekom endnu mere uforståelig og uacceptabel når (C) kunne konstatere at Naturklagenævnet den 4. januar 2006 havde afgjort en stort set identisk sag vedrørende en råstoffilladelse som var meddelt den 12. april 2005 af Roskilde Amt.

Naturklagenævnet svarede på advokatens henvendelse den 22. maj 2006. Nævnet svarede at det forhold at to sager vedrører samme sagsområde, ikke er ensbetydende med at sagsbehandlingstiden stort set vil være identisk. Den konkrete sagsbehandlingstid er afhængig af mange forskellige faktorer, herunder bl.a. sagernes kompleksitet, sagsmængden i Naturklagenævnet og de forhåndenværende ressourcer. Nævnet anførte videre i brevet af 22. maj 2006 at en kombination af disse faktorer havde bevirket at det desværre endnu ikke havde været muligt at træffe afgørelse i de to sager. Naturklagenævnet tilføjede at nævnet havde forståelse for at det kan være vanskeligt for ansøger at afvente den lange ekspeditionstid, og at nævnet ville træffe afgørelse så snart det er muligt.

Den 14. juni 2006 klagede advokaten til mig over Naturklagenævnets sagsbehandlingstid i de to sager.

I et brev af 27. juni 2006 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse i sagen. Jeg bad endvidere nævnet om en datoliste over de foretagne ekspeditioner med angivelse af i hvilket omfang advokaten havde modtaget underretning. Herudover bad jeg om at få oplyst om Naturklagenævnet har opstillet målsætninger for hvor hurtigt man vil forsøge at behandle sager af denne type, og i bekræftende fald hvilke mål der er opstillet for perioden 2004-2006.

Den 13. juli 2006 sendte Naturklagenævnet mig en udtalelse og to datolister sammen med en kopi af akterne i de to sager. I udtalelsen er bl.a. anført følgende:

"Naturklagenævnets mål for sagsbehandlingstiden for sager efter råstofloven, som opgjort på finansloven, var for 2004 og 2005 henholdsvis 200 og 170 dage. Målet for 2006 er 190 dage. Resultatet for 2004 og 2005 var for denne sagstype henholdsvis 130 og 208 dage. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager behandlet i Naturklagenævnet var i 2004 og 2005 på 6,4 måneder. Heri indgår også de sager, som Naturklagenævnet afviste på grund af manglende overholdelse af klagefristen, manglende klageberetigelse mv.

Naturklagenævnet har ikke derudover opstillet målsætninger for sagsbehandlingstiden, men nævnet bestræber sig løbende på at fastholde og om muligt nedbringe den nuværende sagsbehandlingstid samt at ensarte denne, hvor dette er muligt og relevant. Sagsbehandlingstiden vil i den enkelte sag afhænge af mange forhold – sagens kompleksitet, antallet af parter i sagen, behovet for at foretage høring i sagen mv. – og den kan derfor afvige en del fra den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Naturklagenævnet har ikke en fast praksis for orientering af klagere, hvis der ikke er foretaget ekspeditioner i en sag i en given periode. Dette skyldes bl.a., at nævnet har

'åbne telefoner', og at klagere i vidt omfang telefonisk forespørger om sagsbehandlingstider m.v. Henvendelser i konkrete klagesager stilles om til den pågældende sagsbehandler, der konkret vurderer, hvornår der ca. kan forventes afgørelse i de enkelte sager. Der foretages ofte ikke telefonnotater vedrørende disse uformelle henvendelser, som derfor ikke altid kan tidsfæstes.

Det bemærkes i øvrigt, at Naturklagenævnet pr. 1. februar d.å. har iværksat en ændret struktur, med bl.a. en screeningsenhed og en højere grad af specialisering, som forventes at bidrage til en mere effektiv udnyttelse af sagsbehandlingsressourcerne.

Sagsbehandlingstiden i de to sager har været længere end sædvanlig og forventelig for sager af den pågældende type og omfang. Dette er beklageligt og skyldes et sammenfald af uheldige omstændigheder. Dels har den pågældende sagsbehandler stået for et meget ressourcetrævendende IT-projekt, dels har sagerne i forbindelse med strukturændringen i nævnet måttet omfordeles et par gange. Naturklagenævnet vil snarest træffe afgørelse i sagerne."

Med brev af 25. juli 2006 bad jeg om advokatens bemærkninger til udtalelsen og listerne, og i brev af 26. juli 2006 kom han med bemærkninger til udtalelsen. I et brev af 30. oktober 2006 til advokaten beklagede jeg at der endnu ikke havde været tid til at behandle hans klage, og oplyste at sagen ville blive behandlet færdig så snart det var muligt af hensyn til de øvrige sager ved embedet.

Naturklagenævnet traf den 20. september 2006 afgørelse i sagen om amtets beslutning om at udskyde sin stillingtagen til ansøgningen om forlængelse af råstofvindingsstilladelsen. Den 20. december 2006 traf nævnet afgørelse i sagen om tilladelsen af 10. august 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

"Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om

på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må man således ud over den absolutte sagsbehandlingstid tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven (vejledning af 4. december 1986, punkt 205-208) indeholder visse retningslinjer om dette spørgsmål. Her er det anført at hvis en forvaltningsmyndighed ikke kan træffe afgørelse inden for en kortere tid efter at den har modtaget en sag, bør myndigheden give den der er part i sagen, underretning om hvad sagen beror på. Myndigheden bør så vidt muligt også give oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge. Myndigheden bør endvidere give den der er part i sagen, underretning når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt. 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 hvad sagen beror på, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge.

I cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. har Justitsministeriet henstillet at de enkelte ministerier, styrelser mv. opstiller målsætninger for hvor hurtig man vil bestræbe sig på at behandle sager hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. De enkelte ministerier, styrelser m.v. bør udarbejde en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider, og oversigten bør være offentligt tilgængelig. Det fremgår videre af cirkulæreskrivelsen

at borgeren under alle omstændigheder – hvor der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger – bør have et svar fra myndigheden inden for en måned efter modtagelsen af sagen. Træffer myndigheden afgørelse i sagen inden en måned, udgøres svaret af afgørelsen. Er det ikke muligt at træffe afgørelse inden for denne frist, kan et foreløbigt svar til den pågældende bestå i at myndigheden bekræfter at have modtaget sagen og oplyser hvorpå sagen beror, og så vidt muligt hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Naturklagenævnet har oplyst at nævnets mål for sagsbehandlingstiden i sager efter råstofloven var henholdsvis 200, 170 og 190 dage i 2004, 2005 og 2006. Resultat for 2004 og 2005 var henholdsvis 130 og 208 dage for sager af denne type.

Naturklagenævnet modtog den 1. juli 2004 Deres brev af 21. juni 2004 hvori De klagede over at Roskilde Amt havde besluttet at udskyde sin stillingtagen til en ansøgning fra (C) om forlængelse af en råstofvindingsstilladelse. I brev af 18. august 2004 klagede De over amtets tilladelse af 10. august 2004. Klagen blev sendt direkte til Naturklagenævnet og ikke til amtet, men amtet fremsatte bemærkninger til klagen i et brev af 22. september 2004 til Naturklagenævnet. I hvert fald ved modtagelsen af dette brev må Naturklagenævnet anses for at have modtaget klagen. Det fremgår ikke af sagen at Naturklagenævnet kvitterede skriftligt for modtagelsen af de to klager inden for en måned efter at nævnet havde modtaget dem. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

De bad i et brev af 17. december 2004 Naturklagenævnet om at oplyse hvornår nævnet forventede at træffe afgørelse i de to sager. Nævnet svarede Dem den 22. december 2004 at der forventedes at blive truffet afgørelse i januar/februar 2005. Dette svar kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Svaret måtte dog forud-

sætte at Naturklagenævnet snarest gik i gang med at behandle de to sager hvis det ikke allerede var sket. Det fremgår imidlertid af sagen at Naturklagenævnet i september 2005 endnu ikke havde indledt en reel sagsbehandling i de to sager. Jeg anser det for kritisabelt at Naturklagenævnet ikke indledte en reel sagsbehandling i de to sager snarest efter brevet af 22. december 2004.

På det tidspunkt hvor Naturklagenævnet måtte indse at der ikke var udsigt til at der kunne blive truffet afgørelse i de to sager i januar/februar 2005, burde nævnet af sig selv have givet Dem en meddelelse om at behandlingen af sagerne var blevet forsinket. Der var også anledning til at give Dem meddelelse herom på det tidspunkt hvor det stod klart for Naturklagenævnet at behandlingen af de to sager ville tage så lang tid at der ville blive tale om en ikke ubetydelig overskridelse af nævnets mål i 2004 for sagsbehandlingstiden i sager efter råstofloven. Naturklagenævnet burde desuden have givet Dem oplysning om hvornår sagerne herefter kunne forventes at blive afsluttet. Jeg anser det for kritisabelt at Naturklagenævnet ikke gav Dem oplysning herom.

I brevet af 15. februar 2005 bad De Naturklagenævnet om at oplyse om der fortsat kunne forventes at blive truffet afgørelse i januar/februar 2005. Jeg anser det for kritisabelt at dette rykkerbrev ikke blev besvaret med det samme.

I brevet af 12. august 2005 henstillede De at Naturklagenævnet tog stilling til hvilken betydning VVM-reglerne skulle have for nævnets behandling af de to sager. Jeg anser det for kritisabelt at Naturklagenævnet ikke svarede på dette brev. Hvis det var nævnets opfattelse at det spørgsmål som De havde rejst, ikke kunne afklares inden for en kortere tid, burde nævnet have orienteret Dem herom, og nævnet burde så vidt muligt have oriente-

ret Dem om hvornår spørgsmålet kunne forventes at blive afklaret.

Den 6. september 2005 sendte De igen Naturklagenævnet et brev hvori De rykkede for svar i de to sager. Den 22. september 2005 ringede en medarbejder i Naturklagenævnet til Dem. Det fremgår af Deres telefonnotat at nævnets medarbejder under samtalen oplyste at der endnu ikke var påbegyndt nogen reel sagsbehandling i relation til nogen af sagerne, hvilket han meget beklagede. Desuden oplyste medarbejderen at behandlingen af de to sager samt to andre sager som var blevet indbragt for Naturklagenævnet i 2005, nu ville blive opprioriteret således at der i nærmeste fremtid kunne træffes afgørelse. Deres telefonnotat blev sendt til Naturklagenævnet den 23. september 2005, og nævnet har ikke bestridt oplysningerne i det.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Naturklagenævnet gav udtryk for at det var meget beklageligt at nævnet i september 2005 endnu ikke havde startet en reel sagsbehandling af de to sager, og at nævnet oplyste at behandlingen af sagerne nu ville blive opprioriteret således at der i nærmeste fremtid kunne træffes afgørelse.

Naturklagenævnet burde imidlertid have fulgt op på denne udmelding for at sikre at der faktisk skete en opprioritering af sagerne således at de blev afgjort inden for den nærmeste fremtid. Der er ikke oplysninger om at Naturklagenævnet foretog en sådan opfølgning. Tværtimod gik der over en måned inden Naturklagenævnet sendte høringsbreve til de involverede myndigheder. Desuden er der for perioden efter at det sidste høringssvar indløb i begyndelsen af januar 2006, ikke oplysninger om at Naturklagenævnet foretog andre sagsbehandlingsskridt end at besvare Deres rykkerbrev af 12. april 2006. Som nævnt er der blevet truffet afgørelse i de to

sager henholdsvis den 20. september og den 20. december 2006.

Jeg anser det for meget kritisabelt at Naturklagenævnet ikke foretog en tilstrækkelig opfølgning på det tilsagn som De fik den 22. september 2005. På det tidspunkt var der gået ca. et år efter at Naturklagenævnet kan anses for at have modtaget klagen over amtets tilladelse af 10. august 2004, og der var gået knap 15 måneder efter at nævnet havde modtaget Deres klage over at amtet havde besluttet at udskyde sin stillingtagen til ansøgningen om forlængelse af en råstofindvindingstilladelse. Det var derfor helt nødvendigt at sikre at der nu skete en hurtig behandling af sagerne. I det mindste burde Naturklagenævnet af sig selv have givet Dem en meddelelse om at behandlingen af sagerne igen var blevet forsinket. Dette burde være sket på det tidspunkt hvor nævnet måtte indse at der ikke var udsigt til at der kunne træffes afgørelse på et tidspunkt der kunne betegnes som 'nærmeste fremtid' i forhold til den 22. september 2005. Naturklagenævnet burde desuden have givet Dem oplysning om hvornår det herefter kunne forventes at sagerne ville blive afsluttet.

Jeg har gjort Naturklagenævnet bekendt med min opfattelse.

Naturklagenævnet har oplyst at nævnet ikke har en fast praksis for orientering af klagere hvis der ikke er foretaget ekspeditioner i en sag i en given periode. Dette skyldes bl.a. at nævnet har 'åbne telefoner', og at klagere i vidt omfang forespørger telefonisk om sagsbehandlingstider mv.

Denne praksis kan ikke anses for at være i overensstemmelse med de retningslinjer som fremgår af vejledningen til forvaltningsloven og cirkulæreskrivelsen om mål for hurtig sagsbehandling mv. Jeg har derfor henstillet til Naturklagenævnet at ændre sin praksis således at nævnet af egen drift giver underretning til den der er

part i en sag, når sagen ikke er afsluttet inden for en måned, og derudover når behandlingen af sagen på grund af særlige

omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.”

## 8-2. Afgørelse om byggeri truffet efter lokalplan og ikke efter landzoneregler

Forvaltningsret 12.1 – 13.1. – Miljøret 1.1.

*En kommune havde givet landzonetilladelse til et byggeri, men havde med henvisning til en lokalplan for området afslået at tillade at byggeriet blev udført på en bestemt måde. Naturklagenævnet stadfæstede kommunens afgørelse. Nævnet opfattede kommunens afgørelse som en landzonetilladelse på vilkår om at byggeriet ikke blev udført i den ansøgte udformning.*

*Ombudsmanden rejste i en foreløbig redegørelse tvivl om hvorvidt Naturklagenævnet havde ret i at der med afslaget på den ønskede udformning af byggeriet var tale om vilkår for en landzonetilladelse, og mente at det var kritisabelt at nævnet uden nærmere forklaring havde lagt dette til grund. Meget tydede ifølge ombudsmanden på at kommunen mente at den havde givet en landzonetilladelse uden vilkår, men at der var givet afslag på dispensation fra lokalplanen til den ansøgte udformning af byggeriet.*

*Naturklagenævnet genoptog sagen og erklærede sig enig med ombudsmanden. Nævnet mente i sin nye afgørelse ikke at der var hjemmel i lokalplanen for kommunen til at modsætte sig at byggeriet blev udført i den ansøgte udformning, og den ansøgte udformning af byggeriet var derfor umiddelbart tilladt efter lokalplanens bestemmelser. (J.nr. 2006-0090-122).*

Tegnestuen A ansøgte med et brev af 18. juni 2004 Hvalsø Kommune for bygherre B om tilladelse til at der blev opført et nyt stuehus på adressen X. Huset skulle ifølge tegningerne opføres med udbygninger på hver facade i form af karnapper som gik op til husets tagryg. Udbygningerne havde fremspring i forhold til husets facader på henholdsvis 24 cm og 60 cm.

Hvalsø Kommune meddelte i et brev af 18. august 2004 tegnestuen at sagen havde været behandlet på et møde i kommunens social- og teknikudvalg, og at kommunen havde besluttet at meddele tilladelse efter bl.a. planlovens § 35 medmindre der, gennem en igangværende høring, fremkom indsigelser mod det ansøgte. Kommunen meddelte samtidig at der efter mødet var kommet indsigelser, og at ansøgningen derfor ville blive genoptaget.

Den indsigelse der var kommet, var et brev af 14. august 2004 fra Egnshistorisk Forening for Hvalsø Kommune. Foreningen skrev i brevet at det ansøgte hus ikke kunne siges at leve op til den relevante lokalplans

intentioner om at nybyggeri skal have længehuspræg. Foreningen begrundede dette således:

”De meget store fremspring på begge sider af huset, der er ført op i højde med rygningen, giver i hvert fald oplevelsen af et hus der stilmæssigt falder uden for planens hensigter og for hvad der har været normal byggeskik på egnen. Undtagelsen fra dette er den nærliggende (...) Skole, men vi mener ikke, at denne bygnings udformning begrundes, at man ser bort fra lokalplanens overordnede hensigt med hensyn til udformning af nybyggeri.”

Danmarks Naturfredningsforening, Lokalkomiteen for Hvalsø, kom også med en indsigelse i et brev af 22. august 2004. Foreningen var af den opfattelse at det ansøgte hus ikke levede op til lokalplanens krav om byggeri med længehuspræg. Følgende fremgår af foreningens brev:

”Den projekterede bygnings ’kviste’ er store og fremtrædende (ud over facaden på hovedlængen og i højde med hovedlængens

tagryg) – en voldsom fremtoning som harmonerer dårligt med ønskerne om, at (Y)-by skal bevare sit landsbypræg med typiske længehuse.

En løsning med mindre og 'rigtige' kviste er ønskværdigt."

I en e-mail af 9. september 2004 meddelte Y Bylaug at laugget ikke ville gøre indsigelse mod projektet. Laugget foreslog dog at husets gavle skulle kalkes eller males hvide. Dette ville efter lauggets opfattelse føre til at huset faldt bedre ind blandt de omkringliggende huse der ifølge laugget stort set alle var længehuse og hvide.

Hvalsø Kommune gav efter fornyet udvalgsbehandling afslag på ansøgningen i et brev af 16. september 2004. Følgende fremgår af afslaget:

"I fortsættelse af Udvalgets brev af 18. august 2004, hvor De blev orienteret om, at der, efter foretagens høring, var modtaget indsigelse imod, at der blev meddelt de for projektets gennemførelse nødvendige dispensationer fra lokalplanens bestemmelser, har ansøgningen på ny været forelagt for Udvalget på mødet den 14. september.

På mødet blev det besluttet ikke at meddele de nødvendige dispensationer til projektets gennemførelse.

Afslaget begrundes med, at afvigelserne fra lokalplanens bestemmelser skønnes at være så store, at lokalplanens intentioner om bevaring af landsbymiljøet ikke kan oprettholdes.

Udvalget foreslår, at ansøger anmodes om, at fremsende et revideret projekt der i større udstrækning opfylder vilkårene i lokalplan nr. 52.

*Klagevejledning:*

I henhold til planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kun retlige spørgsmål påklages.

..."

B sendte med et brev af 6. november 2004 reviderede og supplerende tegninger til Hvalsø Kommune. Det fremgik bl.a. af de nye tegninger at karnapperne var gjort ½ meter

lavere. Det blev desuden oplyst at huset og garagen ville blive malet eller vandskuret i hvid.

Den 2. december 2004 meddelte Danmarks Naturfredningsforening, Hvalsø Lokalkomite, at ændringen på tilbygningernes højde havde forbedret husets fremtoning i forhold til lokalplanens formål og krav. Det var foreningens opfattelse at der fortsat var tale om et hus som væsentligt skilte sig ud fra de omliggende rigtige længehuse. Da huset og den eksisterende landbrugsbygning efter ansøgningen ville blive overfladebehandlet og malet hvide, mente foreningen at det samlede præg kunne rummes inden for lokalplanen hvis tagfladerne ikke fremstod som blanke.

Den 14. december 2004 tog Hvalsø Kommunes Social- og Teknikudvalg stilling til den reviderede ansøgning. Af sagsfremstillingen til udvalgets møde fremgår følgende:

"...

Da ejendommen er beliggende i landzone vil en byggetilladelse forudsætte, at der meddeles:

*Landzonetilladelse,*

Dispensation fra lokalplanens bestemmelse i § 6.4. om, at ny bebyggelse skal opføres med længehuspræg,

Bygningsreglementets bestemmelse om højde i forhold til modstående vejlinie og godkendelse af, at bebyggelsen overholder lokalplanens bestemmelse i § 7.5. om, at alt nybyggeri skal holdes i en stilart som tager hensyn til omliggende bygninger og landskab, så områdets kvalitet ikke forringes.

...

*Indstilling*

Forvaltningschefen foreslår,

At der meddeles landzonetilladelse

At der meddeles dispensation fra det skrå højdegrænseplan, medens dispensation fra bestemmelsen om længehuspræg ikke kan anbefales.

*Politisk behandling*

Social- og Miljøudvalget den 14. december 2006: Indstilling godkendt.

..."

Hvalsø Kommune meddelte herefter i et brev af 16. december 2004 følgende til B:

"...

Ansøgningen har været forelagt Social- og Miljøudvalget på mødet den 14. december 2004, hvor det blev besluttet:

At meddele landzonetilladelse,

At meddele afslag på udførelse af 'udbygninger' på facader,

At meddele godkendelse af facadeudformning med fastholdelse af bestemmelse om, at ny bebyggelse skal opføres med længehuspræg og

At meddele dispensation fra reglementets bestemmelse om højde i forhold til modstående vejlinje.

Udvalget begrundet afslaget på udførelse af 'udbygninger' med ønsket om, at fastholde lokalplanens bestemmelse om, at ny bebyggelse skal udføres med længehuspræg.

...

*Klagevejledning vedrørende udvalgets afgørelse:*

I henhold til planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, kan kun retlige spørgsmål påklages. Det vil sige, at De f.eks. kan klage, hvis De ikke mener, at udvalget har haft hjemmel til at træffe afgørelsen. De kan derimod ikke klage over, at udvalget efter Deres opfattelse burde have truffet en anden afgørelse.

Klage indgives til Naturklagenævnet, (...)"

B sendte med to breve af 23. december 2004 materiale til Hvalsø Kommune som skulle vise at længehuse kunne variere, men stadig kaldes længehuse. Materialet bestod bl.a. af forskellige tegninger af huse benævnt længehuse.

Den 13. januar 2005 meddelte Hvalsø Kommune B at kommunen havde besluttet at fastholde sin tidligere afgørelse med afslag.

I et brev af 18. januar 2005 klagede advokat C på vegne af B til Naturklagenævnet over Hvalsø Kommunes afgørelse for så vidt angik afslaget på udførelse af "udbygninger". Advokaten mente at kommunens afgørelse savnede hjemmel, og at afgørelsen byggede på en forkert fortolkning af lokalplanen. Efter advokatens opfattelse faldt det hus som advokatens klienter havde planlagt, klart ind under betegnelsen "længehuspræg". Advokaten gjorde til støtte for sin klage bl.a. gældende at det ikke var specificeret i lokalplanen at der skulle være tale om et længehus, men at der blot skulle være tale om et hus med længehuspræg. Advokaten henviste til det tidligere indsendte materiale med eksempler på længehuse i forskellige udformninger. Advokaten gjorde endvidere opmærksom på at der ikke var kommet indsigelser imod opførelse af huset, samt at der i lokalplanens område fandtes ældre huse med fremspring eller udbygninger på facader svarende til advokatens klienters.

Hvalsø Kommune afviste i et brev af 30. marts 2005 en anmodning fra advokat C i et brev af 2. marts 2005 om at genoverveje sagen på ny.

I et brev af 21. juli 2005 til Hvalsø Kommune meddelte B at de indtil videre accepterede kommunens afgørelse af 16. december 2004 da de ønskede en tilladelse. B anmodede derfor om at der skete offentliggørelse af landzonetilladelse.

I et brev af 17. august 2005 meddelte Hvalsø Kommune som svar på et brev af 10. august 2005 fra Naturklagenævnet at kommunen ikke havde yderligere kommentarer til advokatens klage. Kommunen henviste til begrundelserne i de truffede afgørelser.

Naturklagenævnet stadfæstede i en afgørelse af 5. oktober 2005 Hvalsø Kommunes afgørelse med afslag på de ansøgte udbygninger. I nævnets afgørelse blev følgende anført:

"...

Efter planlovens § 35, stk. 1, må der i landzone ikke uden tilladelse fra kommunalbe-



styrelsen opføres ny bebyggelse. Der kan i forbindelse med meddelelse af en landzonetilladelse fastsættes vilkår om bl.a. en bebyggelses udformning og placering, jf. planlovens § 55.

Den konkrete afgørelse om, hvorvidt der bør meddeles landzonetilladelse, træffes navnlig på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, der ifølge loven skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. I vurderingen indgår overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for andre lignende sager.

Kommunen har vurderet, at husets udformning med de ansøgte 'udbygninger' ikke får huset til at fremtræde med længehuspræg og støtter sin vurdering på formålet med lokalplanens bestemmelser om, at ny bebyggelse skal udføres med længehuspræg.

Der ses ikke med klagen eller i øvrigt at være tilstrækkelig grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af det ansøgte.

På den baggrund stadfæstes Hvalsø Kommunes afgørelse af 16. december 2004 og 13. januar 2005 efter planlovens § 35, stk. 1. "

I et brev af 13. oktober 2005 klagede advokat C til mig over Naturklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2005. Advokat C bad mig tage stilling til Naturklagenævnets sagsbehandlingstid og til om Naturklagenævnets afgørelse opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse. Advokaten bad mig desuden om at tage stilling til om der var sket en korrekt fortolkning af lokalplanen, og om der således var hjemmel i lokalplanen til den afgørelse som kommunen havde truffet.

Jeg skrev den 27. oktober 2005 til advokat C at Naturklagenævnet i sin begrundelse for afgørelsen havde anført at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering. Nævnet havde imidlertid ikke forklaret hvorfor nævnet ikke fandt grundlag herfor. På den baggrund anså jeg det for mest hensigtsmæssigt at sende advokatens klage med bilag videre til nævnet som en anmodning fra advokaten om at

modtage en uddybende begrundelse for afgørelsen. Nævnet fik herved samtidig lejlighed til at redegøre for årsagen til nævnets sagsbehandlingstid.

Naturklagenævnet skrev i et brev af 30. november 2005 følgende til advokat C:

" ...

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og indirekte af planlovens § 55, at tilladelser efter § 35, stk. 1, kan betinges i form af vilkår, og at de vilkår, der stilles, skal være begrundet i hensyn, der kan varetages efter planloven. Således vil hensynet til skabelse og bevarelse af værdifulde bebyggelser og bymiljøer kunne betinge et vilkår om en særlig beliggenhed og udformning af ny bebyggelse.

En landzonelokalplan er et vejledende og retningsgivende grundlag for kommunens behandling af ansøgninger om landzonetilladelse, og planen begrænser ikke en kommunes mulighed for at udøve et skøn i forbindelse med behandlingen af en landzone-sag.

Afgørelser efter § 35 kan påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår såvel rets- som skønsspørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 1.

Opførelse af ny bebyggelse i landzone kræver tilladelse, og det er ikke på forhånd givet, at en tilladelse til det ansøgte byggeri vil blive meddelt.

I nærværende sag har kommunen ud fra formålet med den bevarende lokalplan skønnet, at der kan opføres en ny bebyggelse, men at denne bebyggelse henset til formålet med lokalplanen, ikke bør udformes med udbygninger.

Nævnet har ikke med klagen fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af det ansøgte eller fundet, at kommunens krav om, at bebyggelsen ikke må udformes med udbygninger, er et udtryk for en uhensigtsmæssig eller usaglig forvaltning.

Vedrørende nævnets sagsbehandlingstid, skal det bemærkes, at det under hensyn til

de øvrige sager i Naturklagenævnet ikke har været muligt at fremme behandlingen af sagen yderligere.

..."

Den 9. januar 2006 fastholdt advokat C sin klage af 13. oktober 2005 til mig.

I et brev af 20. januar 2006 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at nævnet forinden indhentede en udtalelse fra Hvalsø Kommune.

Hvalsø Kommune oplyste i et brev af 11. maj 2006 at sagen havde været behandlet af kommunens Social- og Miljøudvalg den 9. maj 2006. Kommunen skrev følgende:

"På mødet besluttede udvalget at Naturklagenævnet meddeles at kommunen ikke har yderligere kommentarer til sagen på nuværende tidspunkt. Udover at oplyse at kommunen 30.03.2006 har modtaget ansøgning om byggetilladelse af hvilken fremgår at påklagede afgørelse med baggrund i planlovens § 35 er iagttaget/opfyldt."

Naturklagenævnet henviste i et brev af 9. juni 2006 til nævnets brev af 30. november 2005 til advokat C.

Efter at have gennemgået sagen gav jeg den 9. maj 2007 udtryk for min foreløbige opfattelse i sagen:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

"I klagen til mig er det advokat (C)'s opfattelse at Naturklagenævnets afgørelse ikke opfylder kravene til begrundelse. Advokaten klager også over selve afslaget på at give tilladelse til de ønskede udbygninger på husets facader. Endvidere angår klagen nævnets sagsbehandlingstid.

### **Begrundelse**

Det fremgår af forvaltningslovens § 22 at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Derudover frem-

går det af lovens § 24 at begrundelser skal indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter. Hvis afgørelsen bygger på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Naturklagenævnet har taget stilling til kommunens afgørelse ud fra planlovens § 35. I sager om landzonetilladelse kan Naturklagenævnet ikke kun tage stilling til sagens retlige spørgsmål, men også til om kommunens afgørelse er hensigtsmæssig, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 1. I sager om lokalplaner kan Naturklagenævnet derimod kun tage stilling til sagens retlige spørgsmål.

En fyldestgørende begrundelse bør give en forklaring på hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 442 f. Jeg har tidligere udtalt at en fyldestgørende begrundelse efter omstændighederne også må indeholde myndighedens stillingtagen til de synspunkter (anbringender) som parten har gjort gældende under sagen (se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 140\*, og for 1990, s. 359\*). Dette gælder ikke blot hvis partens synspunkter angår forhold som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre synspunkter som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. Hvis der er tale om synspunkter som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være mest korrekt at myndigheden udtrykkeligt i sin begrundelse kortfattet angiver at de pågældende synspunkter ikke er blevet tillagt betydning, således at parten kan konstatere at myndigheden har været opmærksom på disse. Jeg henviser til det nævnte værk af John Vogter, s. 451.

Advokat (C)'s synspunkter – som givet i nævnets afgørelse af 5. oktober 2005 – kan, efter min opfattelse, ikke umiddelbart afvises som uvæsentlige eller irrelevante. For eksempel forstår jeg advokatens bemærkning om at der er andre tilsvarende huse i lokalplanområdet med udbygninger, således at advokaten mener at tilladelse burde være givet ud fra lighedsbetragtninger.

Endvidere kan advokatens klage forstås således at advokaten mener at hans klienter havde en forventning om at opnå tilladelse til det ændrede projekt fordi der ikke var indsigelser til dette projekt. Kommunen havde skrevet i brevet af 18. august 2004 at den ville give tilladelse til det oprindelige projekt medmindre der fremkom indsigelser, og kommunen havde i afslaget af 18. august 2004 opfordret advokatens klienter til at sende et revideret projekt der i større udstrækning opfyldte vilkårene i lokalplanen.

Nævnet anførte i sin afgørelse at 'der ses ikke med klagen eller i øvrigt at være tilstrækkelig grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af det ansøgte'. Nævnet tog således ikke udtrykkeligt stilling til advokatens synspunkter. Efter min opfattelse må anvendelsen af ordet 'tilstrækkelig' forstås således at nævnet har ment at et eller flere forhold kunne tale for en tilsidesættelse af kommunens afgørelse. Det fremgår imidlertid ikke af afgørelsen hvilke forhold der er tale om, herunder om der er tale om et eller flere af advokatens synspunkter. Det fremgår heller ikke af afgørelsen hvilke andre forhold der vejede tungere, og som førte til at kommunens vurdering af det ansøgte ikke blev tilsidesat. Dette fremgår heller ikke af nævnets uddybende begrundelse af 30. november 2005.

### **Det retlige grundlag**

Jeg forstår Naturklagenævnets afgørelse sådan at nævnet mener at Hvalsø Kom-

munes afgørelse alene er truffet efter planlovens § 35, og at der med afslaget på de ønskede udbygninger er tale om vilkår for en landzonetilladelse, jf. planlovens § 55. Meget tyder imidlertid på at kommunen mente at den havde givet en landzonetilladelse uden vilkår, men at der var givet afslag på dispensation fra lokalplanen til de ønskede udbygninger.

I kommunens brev af 16. september 2004 nævnes 'de for projektets gennemførelse nødvendige dispensationer fra lokalplanens bestemmelser', og det siges at der kun kan klages til Naturklagenævnet over retlige spørgsmål. Jeg henviser også til det som er anført i indstillingen af 14. december 2004 til kommunens social- og teknikudvalg og i kommunens afgørelse af 16. december 2004.

Naturklagenævnet skal som klageinstans undersøge det retlige grundlag for den afgørelse som kommunen har truffet. Hvis en klageinstans bliver opmærksom på at 1. instansen har anvendt en forkert hjemmel (men at der nok er hjemmel andet sted), er det retlige udgangspunkt at der skal ske en fornyet sagsbehandling på det nye hjemmelsgrundlag, normalt ved hjemvisning til fornyet realitetsbehandling i 1. instansen.

Efter min foreløbige opfattelse er det kritisabelt at Naturklagenævnet uden nærmere forklaring har lagt til grund at kommunens afslag på de ønskede udbygninger skal betragtes som et vilkår for landzonetilladelse. Som nævnt er der meget der tyder på at kommunen selv har betragtet afgørelsen som et afslag på at give dispensation fra lokalplanen.

Spørgsmålet om hvilken hjemmel kommunen har anvendt, har desuden en særlig betydning i denne sag. Som nævnt ved min stillingtagen til Naturklagenævnets begrundelse har nævnet en mere begrænset kompetence i sagen hvis afgørelsen er truffet på grundlag af lokalplanen end

hvis den angår et vilkår for landzonetilladelsen.

...”

Da spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for afgørelsen ikke hidtil havde været inddraget i sagen, anså jeg det for mest korrekt at afgive min redegørelse i en foreløbig form så Naturklagenævnet og advokat C kunne få lejlighed til at udtale sig inden jeg tog endelig stilling til sagen (ombudsmandslovens § 20, stk. 1).

Den 14. juni 2007 orienterede Naturklagenævnet mig om at nævnet på baggrund af min foreløbige redegørelse havde besluttet at genoptage sagen. I en afgørelse af 19. september 2007 erklærede Naturklagenævnet sig enig med mig i at Hvalsø Kommunes afgørelse måtte forstås som en ubetinget landzonetilladelse og som et afslag på at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Klagen angik alene afslaget. Nævnet mente

at den bestemmelse i § 6, stk. 4, i lokalplanen som kommunen havde henvist til, i flere henseender var ganske upræcis, og at bestemmelsen ikke levede op til kravene til en bindende lokalplanbestemmelse der kunne håndhæves over for ansøgeren. Også lokalplanens § 7, stk. 5, var så upræcis at den ikke kunne håndhæves som lokalplanbestemmelse. Nævnet mente således ikke at Hvalsø Kommune i lokalplan nr. 52 havde haft hjemmel til den påklagede afgørelse. Nævnet ophævede på den baggrund kommunens afgørelse som uhjemlet. Den ansøgte udformning var herefter umiddelbart tilladt efter lokalplanens bestemmelser.

Den 8. oktober 2007 meddelte jeg Naturklagenævnet at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 359, og FOB 2002, s. 140.

### 8-3. Gebyr ved anmodning om genoptagelse Sen afvisning af klage. Partshøring og sagsoplysning

Almindelige emner 1.2 – 1.9. – Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 1133.2 – 115.2 – 12.1 – 12.2.

*En borger klagede til Naturklagenævnet over at en kommune havde givet ham afslag på en ansøgning om at måtte bo hele året i et sommerhus. Naturklagenævnet gik i gang med at behandle sagen. Efter godt et år meddelte Naturklagenævnet borgeren at nævnet ikke ville tage stilling til sagen fordi nævnet havde fået klagen en dag efter udløbet af klagefristen.*

*Naturklagenævnet havde ikke foretaget partshøring, og efterfølgende gjorde borgeren flere indsigelser mod afvisningen af klagen. To gange afkrævede Naturklagenævnet borgeren et klagegebyr for at tage stilling til hans indsigelser som nævnet betragtede som anmodninger om genoptagelse af sagen.*

*Ombudsmanden mente at det var meget beklageligt at nævnet først efter mere end år efter modtagelsen af klagen havde taget stilling til om den var indkommet rettidigt. Ombudsmanden kritiserede at nævnet ikke havde partshørt borgeren før nævnet afviste klagen og efterfølgende fastholdt afvisningen. Ombudsmanden mente endelig at Naturklagenævnet ikke havde hjemmel i den dagældende bekendtgørelse til at opkræve klagegebyr for at tage stilling til borgerens indsigelser. Om Naturklagenævnets gebyrkrævning efter en senere bekendtgørelse henvises til ombudsmandens j.nr. 2005-3841-109, optaget i denne beretning som sag nr. 8-4 efter denne sag.*

*(J.nr. 2004-4007-109).*

Sagen handlede om at A havde søgt om tiladelse til at bo hele året på sommerhusejendommen X. A havde tidligere været ejer af ejendommen, men var det ikke længere. Ifølge en aftale der var tinglyst som servitutstiftende på ejendommen, havde A imidlertid siden 1987 – afbrudt af en periode hvori A igen var ejer af ejendommen – haft en livslang brugsret til sommerhusejendommen. Brugsretten medførte at A i enhver henseende havde det der svarer til en ejers faktiske rådighed over ejendommen, herunder forpligtelser til bl.a. vedligeholdelse af ejendommen og afholdelse af udgifter vedrørende ejendommen. Videre havde A, så længe A havde brugsretten, også en ret til at købe ejendommen til en pris svarende til den offentlige kontantvurdering.

Efter planloven gælder som udgangspunkt et forbud mod helårsbeboelse af sommerhusejendomme, jf. § 40, stk. 1, i lov om planlægning (nugældende lovebekendtgørel-

se nr. 883 af 18. august 2004). Der er i henhold til planlovens § 40, stk. 2, en mulighed for at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra dette forbud. Videre har en pensionist der ejer en sommerhusejendom, en personlig ret til at benytte sommerhusejendommen til helårsbeboelse når pensionisten har ejet ejendommen i 8 år.

I vejledningen til planloven (vejledning nr. 187 af 14. november 1996) henstilles det at kommunalbestyrelsen giver dispensation til folkepensionister som har ejet et sommerhus i 5 år eller mere. I en udtalelse af 30. oktober 2002, som er nævnt nedenfor, skrev jeg at det i vejledningen er antydnet at der muligvis også kan meddeles dispensation i tilfælde hvor en person konkret kan sidestilles med en person som har en ret til helårsbeboelse efter "pensionistreglen" i planlovens § 41.

A søgte første gang i 1999 om dispensation til at bo på sommerhusejendommen X hele året. Frederiksværk Kommune gav A afslag

på ansøgningen i september 1999. Kommunen lagde vægt på at A ikke var ejer af sommerhusejendommen. Med hensyn til dispensationsmuligheden efter planlovens § 40, stk. 2, skrev kommunen at "et krav til en eventuel tilladelse kunne være, at (A) [skulle] erhverve ejendommen".

A havde efter de dagældende regler i planloven ikke mulighed for at klage over kommunens afgørelse. Naturklagenævnet afviste derfor i januar 2000 en klage fra A over kommunens afgørelse.

Herefter henvendte A sig til mig. På A's vegne bad jeg kommunen om en uddybende begrundelse for afslaget på hans ansøgning om tilladelse til helårsbeboelse af ejendommen. I et brev af 21. september 2000 præciserede kommunen at dens afslag var givet med henvisning til planlovens § 40, stk. 2, og med den begrundelse at A ikke var ejer af sommerhusejendommen X.

A henvendte sig herefter igen til mig. I oktober 2000 videresendte jeg A's klage til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt med henblik på at tilsynsrådet fik lejlighed til at udtale sig om sagen. Den 18. januar 2001 udtalte tilsynsrådet at det ikke havde grundlag for at antage at det skøn der lå til grund for kommunens afgørelse, var ulovligt.

A henvendte sig herefter igen til mig, og jeg indledte en realitetsbehandling af sagen. Jeg bad tilsynsrådet og kommunen om en udtalelse om sagen. Jeg bad tilsynsrådet om navnlig at udtale sig om hvorvidt kommunen ved vurderingen af A's ansøgning om dispensation i henhold til planlovens § 40, stk. 2, havde haft pligt til at inddrage det hensyn at A's brugsret til ejendommen X adskilte sig væsentligt fra en lejers rettigheder og i vidt omfang kunne sammenlignes med en ejers rettigheder. Kommunen udtalte i den forbindelse bl.a. at kommunen havde skønnet at A's tinglyste brugsret var at betragte som sidestillet med en lejekontrakt. Tilsynsrådet udtalte at kommunens vurdering af brugsretten til ejendommen ikke gav tilsynsrådet grundlag for at udtale at kom-

munen havde truffet afgørelse i strid med planlovens regler.

Den 30. oktober 2002 udtalte jeg mig om sagen. Jeg mente ikke at jeg havde grundlag for at kritisere at Frederiksværk Kommune havde givet A afslag på hans ansøgning. Jeg udtalte at A's rettigheder i forhold til ejendommen X på flere punkter adskilte sig fra en sædvanlig brugs- eller lejeret. Videre udtalte jeg at det var min opfattelse at kommunen ved sin afgørelse havde foretaget en vurdering af om A's rettigheder i forhold til ejendommen kunne sidestilles med en ejers rettigheder.

Jeg lagde herefter bl.a. vægt på at kommunen ved vurderingen af om A kunne få dispensation til helårsbeboelse, måtte inddrage formålet med bestemmelsen i planlovens § 40, nemlig at begrænse helårsbeboelse i sommerhusområder. Kommunen måtte også tage hensyn til at reglerne om forbud mod helårsbeboelse i sommerhusområder havde været gældende i en lang årrække, og at dette også gjaldt den meget snævre dispensationsadgang. Videre lagde jeg vægt på at A gennem hele forløbet havde haft mulighed for at erhverve ejendommen X i kraft af sin køberet til ejendommen, at A på tidspunktet for kommunens afgørelse i sagen ejede ejendommen Y der var nabo til ejendommen X, og at A havde ret til at benytte denne ejendom til helårsbeboelse som følge af den såkaldte pensionistregel i planlovens § 41.

Begrænsningen af klageadgangen til Naturklagenævnet blev – som det fremgår af min udtalelse af 30. oktober 2002 – ophævet med lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove.

I brev af 9. november 2002 søgte A på ny Frederiksværk Kommune om tilladelse til helårsbeboelse på sommerhusejendommen X. A bad kommunen om at vurdere hans ansøgning i lyset af min udtalelse af 30. oktober 2002. A anførte at han ikke ønskede at købe ejendommen tilbage, og henviste til at der si-

den 1999 "[var] sket ændringer i lov og klageadgang".

Som afsenderadresse på A's ansøgning af 9. november 2002 var øverst i højre hjørne anført en adresse i København.

Den 19. november 2002 gav Frederiksværk Kommune A afslag på hans ansøgning. Afgørelsen lød sådan:

"Afslag på ansøgning om tilladelse til helårsbeboelse på (ejendommen X)

Vi bekræfter modtagelsen af Deres ansøgning af den 9. november 2002, hvor De søger om tilladelse til helårsbeboelse efter 'pensionistreglen' - planlovens § 41.

Af planlovens § 41, stk. 1 fremgår det, at en pensionist, der ejer en bolig i et sommerhusområde, har en personlig ret til at benytte boligen til helårsbeboelse, når pensionisten har ejet ejendommen i 8 år.

Vi må dog fortsat fastholde, at vi ikke betragter Dem som ejer af (ejendommen X) til trods for at De har en tinglyst brugsret, og vi vurderer derfor, at De ikke opfylder betingelserne i planlovens § 41.

Udvalget for Teknik og Miljø har den 6. december 1999 tillige behandlet Deres ansøgning efter planlovens § 40, stk. 2, som særligt tilfælde og ikke fundet grundlag for at meddele tilladelse til helårsbeboelse i sommerhuset, idet De ikke ejer ejendommen.

Der ses intet nyt i sagen, hvorfor afslag af den 6. december 1999, som efter Ombudsmandens henstilling er uddybet i brev af 21. september 2000, fastholdes.

De kan klage over kommunens afgørelse. Klagevejledning er vedlagt."

Af klagevejledningen fremgår følgende:

"Klage over retslige spørgsmål skal inden 4 uger fra afgørelsens modtagelse være indgivet til Naturklagenævnet, Frederiksborggade 15, 1360 København K."

Kommunens afslag blev sendt til den adresse i København som A havde anført som afsenderadresse på ansøgningen til kommunen.

I et udateret brev klagede A til Naturklagenævnet over kommunens afgørelse. Brevet er stemplet modtaget i Naturklagenævnet den 19. december 2002. I A's klage er bl.a. anført følgende:

"Kommunen har pligt til at genoptage sagen og se den i lyset af ombudsmandens rapport med bemærkninger side 8-9.

Man behøver ikke at være tinglyst ejer af en ejendom, når man har de stadfæstede rettigheder, der kan sidestilles med en ejers rettigheder.

Det er helt forkert at sidestille min brugsret (tinglyst for 14 år siden, med en lejekontrakt). Det har kommunen brugt som grundlag for afvisning."

I et brev af 20. december 2002 bekræftede Naturklagenævnet at have modtaget A's udaterede klage.

I et brev af 6. januar 2003 skrev Naturklagenævnet følgende til A:

"Som det fremgår af vedlagte kopi, har Naturklagenævnets sekretariat bedt Frederiksværk Kommune om nærmere oplysninger i anledning af Deres udaterede klage vedrørende kommunens afslag af 19. november 2002 om tilladelse til helårsbeboelse på (ejendommen X). Klagen er modtaget i Naturklagenævnet 19. december 2002.

Kopi af kommunens svar vil blive sendt til Dem. Deres eventuelle bemærkninger til sagen bedes sendt til Naturklagenævnet inden 4 uger efter, at De har modtaget kommunens svar. De må ellers påregne, at sagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag."

I Naturklagenævnets brev af 6. januar 2003 til Frederiksværk Kommune er bl.a. anført følgende:

"Naturklagenævnet har modtaget vedlagte klage over Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002.

Naturklagenævnets sekretariat skal i den anledning anmode kommunen om snarest muligt at få tilsendt det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse, herunder plangrundlaget for ejendommen.

Samtidigt anmodes om kommunens bemærkninger til klagen.

Kopi af kommunens besvarelse bedes tilsendt klageren (A).

Kopi af dette brev er tilsendt (A) (på adressen i København)."

Den 9. januar 2003 afgav Frederiksværk Kommune en udtalelse til Naturklagenævnet og sendte samtidig sagens akter til nævnet. Af kommunens brev fremgår det at kommunen samtidig sendte en kopi af brevet til A. I udtalelsen skrev kommunen bl.a. følgende:

"Frederiksværk Kommune er fortsat af den opfattelse, at planlovens §§ 40 og 41 er gældende for en ejer af et sommerhus i sommerhusområdet, og at der derfor ikke kan meddeles dispensation til helårsbeboelse til ansøger, der alene har en tinglyst brugsret til ejendommen."

I et brev af 14. januar 2003 skrev A følgende til Naturklagenævnet:

"Tak for Deres bekræftelse dateret 20.12.02.

Jeg beklager min klage var udateret, det var en fejl, den skulle have været dateret 6.12.02, som postmærket herfra"

Øverst i brevetts venstre hjørne var anført: "Midlertidig til 20.03.03 c/o (en adresse i New Zealand)."

I en e-mail af 22. januar 2003 til Naturklagenævnet skrev A følgende:

"Idet jeg refererer til mit aerogram af 14.01.03, skulle min klage have været dateret 6.12.02, som postmarkedet herfra New Zealand.

Jeg har d.d. modtaget kopi af kommunens brev af 09.01.03 til Dem, som bare er en gentagelse. Såfremt De ikke har ombudsmandens report af 30. oct. 2002 bedes De rekvirere en kopi. Jeg henviser til side 8+9.

Jeg har ifølge den tinglyste brugsret 'hvad der kan sidestilles med en ejers rettigheder' og har derfor et retsligt krav på helårsstatus på ejendommen.

Loven vedr. klagevejledning er ændret siden kommunen først behandlede sagen i dec. 1999.

Jeg har krav på en uvildig, upolitisk realitetsbehandling af sagen.

..."

Det fremgik af sagens akter at Naturklagenævnet den 21. januar 2003 "som aftalt" sendte Frederiksværk Kommune en kopi af en formandsafgørelse af 1. november 2002. Videre fremgik det at Frederiksværk Kommune i et brev af 23. januar 2003 meddelte Naturklagenævnet at formandsafgørelsen ikke gav kommunen anledning til yderligere bemærkninger til sagen.

Formandsafgørelsen af 1. november 2002 var ikke blandt de akter som jeg modtog fra Naturklagenævnet til brug for min behandling af sagen. En af mine medarbejdere bad telefonisk Naturklagenævnet om en kopi af den pågældende afgørelse. Naturklagenævnet oplyste at jeg havde modtaget kopi af alle de akter som lå på A's sag i Naturklagenævnet, og at den pågældende afgørelse således ikke lå på sagen i nævnet. Naturklagenævnet oplyste samtidig at der den 1. november 2002 blev truffet omkring 5 formandsafgørelser, at kun en af disse vedrørte retten til helårsbeboelse, og at nævnet derfor gik ud fra at det måtte være den der var tale om. Naturklagenævnet sendte mig en kopi af den pågældende afgørelse. Afgørelsen er truffet i en sag der på flere punkter svarer til A's. Der er tale om at en kommune har meddelt en ansøger afslag på en ansøgning om en permanent dispensation til at anvende en sommerhusejendom til helårsbeboelse i henhold til planlovens § 40, stk. 2. Ansøgeren var ikke ejer af sommerhusejendommen, men havde en tinglyst livsvarig boligret i ejendommen. Naturklagenævnet udtalte i afgørelsen at den tinglyste livsvarige boligret ikke umiddelbart kunne sidestilles med et sædvanligt lejemål om brug af et sommerhus, men snarere måtte anses som en medejendomsret. Videre udtalte Naturklagenævnet at nævnet mente at kommunen på



den baggrund ikke havde været afskåret fra at tage stilling til om ansøgeren måtte anses for at have en ret til at helårsbebo huset efter planlovens § 41, eller om der i sagen forelå et sådant særligt tilfælde at ansøgningen om dispensation efter planlovens § 40, stk. 2, ville kunne blive imødekommet. Naturklagenævnet sendte derfor sagen til fornyet behandling i kommunen.

I et brev af 3. december 2003 bad Naturklagenævnet Frederiksværk Kommune om at få tilsendt en kopi af min udtalelse af 30. oktober 2002. Samtidig bad nævnet kommunen om dens eventuelle bemærkninger til udtalelsen og om at disse blev sendt i kopi til A. I et samtidigt brev, vedlagt en kopi af Naturklagenavnets brev til kommunen, bad Naturklagenævnet A om inden 4 uger efter modtagelsen af kommunens eventuelle bemærkninger til min udtalelse at sende sine eventuelle kommentarer til kommunens bemærkninger til nævnet idet han ellers måtte regne med at sagen blev afgjort på det foreliggende grundlag. Brevet blev sendt til A's adresse i København.

Af et notat af 9. december 2003 fremgår det at Naturklagenavnets brev til A af 3. december 2003 (måtte jeg gå ud fra) kom retur til nævnet, og at nævnet derfor ringede til Frederiksværk Kommune for at få hjælp til at finde den adresse A på det tidspunkt opholdt sig på.

Af et notat af 11. december 2003 fremgår det at kommunen over for nævnet oplyste "at den adresse [vi] har på (A) er (adressen i København)". Videre fremgår det at Naturklagenævnet herefter ville kontakte folkeregistret.

Den 16. december 2003 skrev Naturklagenævnet til A på sommerhusejendommen X's adresse. Naturklagenævnet skrev følgende: "Naturklagenævnet har den 6. december 2002 [skal være den 19. december 2002; min bemærkning] modtaget en klage fra Dem over Frederiksværk Kommunes afslag på tiladelse til helårsbeboelse på (sommerhusejendommen X).

Naturklagenævnet har i brev af 3. december 2003 anmodet Frederiksværk Kommune om at få tilsendt Ombudsmandens udtalelse af 30. oktober 2002. Kopi af Naturklagenavnets brev til Frederiksværk Kommune blev sendt til Dem på (adressen i København).

Den 5. december 2003 har Naturklagenævnet fået brevet af 3. december 2003 retur idet De tilsyneladende ikke længere bor på adressen. Såfremt De ønsker at opretholde Deres klage, skal Naturklagenævnet anmode om, at få oplysning om Deres nye adresse.

Hører Naturklagenævnet ikke fra Dem inden 4 uger efter modtagelsen af dette brev, vil sagen blive henlagt."

Af et notat fremgår det at A den 18. december 2003 ringede til Naturklagenævnet og oplyste at han stadig boede på adressen i København, men at han ikke havde modtaget Naturklagenavnets brev (af 3. december 2003, gik jeg ud fra).

Den 19. december 2003 sendte Naturklagenævnet igen til adressen i København en kopi af nævnets brev af 3. december 2003 til Frederiksværk Kommune. Naturklagenævnet meddelte samtidig A på ny at en kopi af kommunens svar ville blive sendt til ham. Desuden oplyste nævnet at A inden 4 uger efter modtagelsen af kommunens svar kunne fremsætte sine eventuelle bemærkninger til sagen over for nævnet, og at han ellers måtte påregne at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag.

Med brev af 19. december 2003 sendte Frederiksværk Kommune Naturklagenævnet en kopi af min udtalelse af 30. oktober 2002 og en kopi af kommunens tidligere udtalelse af 9. januar 2003.

Af et notat fremgår det at A den 6. januar 2004 ringede til Naturklagenævnet og oplyste at han indtil den 12. marts 2004 ville være i New Zealand.

Den 22. januar 2004 afviste Naturklagenævnet at behandle A's klage over Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002. Nævnets afgørelse lød sådan:

”Frederiksværk Kommune har den 19. november 2002 truffet afgørelse om afslag på ansøgning om tilladelse til helårsbeboelse i en ejendom i et sommerhusområde. Ansøgningen er begrundet i planlovens § 41. Ejendommen er beliggende på (...). Afgørelsen er påklaget af ansøger, der tillige har anført, at kommunen har pligt til at genoptage sagen.

Klageskrivelsen er ikke dateret, men den er modtaget i Naturklagenævnet den 19. december 2002.

Naturklagenævnets formand har på nævnets vegne, jf. planlovens § 58, stk. 2, truffet følgende afgørelse:

Det fremgår af planlovens § 60, stk. 1, at klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller helligdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag.

Klagen skal indgives til Naturklagenævnet, jf. § 60, stk. 2.

Kommunens afgørelse er dateret den 19. november 2002. Den må herefter påregnes modtaget den 20. november 2002, hvor den anses for meddelt. Klagefristen er dermed 4 uger fra den 20. november 2002, og udløb således den 18. november 2002 [skal være 18. december 2002; min bemærkning].

Med hensyn til klagerens bemærkning om, at kommunen har pligt til at genoptage sagen bemærkes, at denne anmodning skal stiles til kommunen. Naturklagenævnet kan ikke behandle dette spørgsmål, så længe der ikke er truffet afgørelse om genoptagelsen.

Da klagen er modtaget i Naturklagenævnet efter udløb af klagefristen, afvises den fra realitetsbehandling.”

I brev af 12. februar 2004 kom A med indvendinger imod Naturklagenævnets afgørelse af 22. januar 2004. I brevet er bl.a. anført følgende:

”Afgørelsen kan ikke accepteres, da den efter omstændighederne er rettidig afsendt.

Kommunens afgørelse blev ikke modtaget den 20. nov. 2002, da jeg på det tidspunkt havde midlertidig adresse ændring til New

Zealand. (afgørelsen blev først modtaget første uge i dec. 2002. Det må fremgå af korrespondancen. Bl.a. mit aerogram fra New Zealand, hvori jeg beklager den manglende datering. Skulle have været dateret 7. dec. 2002).

Desuden har brevet været poststempelt!

Min bemærkning om at kommunen har pligt til at genoptage sagen, har De misforstået, kommunen har afslået at genoptage sagen, da man åbenbart er uenig med ombudsmandens fortolkning.

Jeg er 70 år og har haft helårsstatus i naboejendommen (Y), siden 1985. Samtidig med at jeg har ejet og haft brugsret, tinglyst, med alle en ejers rettigheder i (ejendommen X), siden 1988 (naboejendommen blev solgt til nedrivning).

Hvad med rimelighedsklausulen? Når en pensionist i min alder er tvunget fra sædvanlige omgivelser (det halve af året) til en to værrelses lejlighed. Skift af læge o.s.v.

Klagen er efter omstændighederne rettidigt indsendt, og jeg forventer at den bliver behandlet som sådan.”

Af et udateret notat fremgår det at Naturklagenævnet ringede til Frederiksværk Kommune for at få oplyst om A (forud for kommunens fremsendelse af afgørelsen af 19. november 2002) havde givet kommunen oplysninger om andre opholdsadresser end den i København. Videre fremgår det at kommunen oplyste at A ikke havde underrettet kommunen om andre adresser end den i København.

Den 6. april 2004 fastholdt Naturklagenævnet sin afgørelse om at afvise A's klage. Nævnets afgørelse lyder sådan:

”...

Ved afgørelse af 22. januar 2004 afviste Naturklagenævnet at realitetsbehandle klagen med henvisning til, at klagen ikke var rettidig.

Af afgørelsen fremgår det, at kommunens afgørelse af 19. november 2002, anses for meddelt Dem den 20. november 2002. Klage-

fristen på 4 uger, jf. planlovens § 60, udløb således den 18. december 2002.

De har den 12. februar 2004 anmodet om at få sagen genoptaget i Naturklagenævnet. De har bl.a. anført, at klagen af 19. december 2002 er rettidig fremsendt til Naturklagenævnet. Kommunens afgørelse blev ikke modtaget den 20. november 2002, idet De på dette tidspunkt havde midlertidig adresse i New Zealand. Brevet er derfor først blevet modtaget i første uge af december 2002. De har anført, at dette må fremgå af poststemplet. Yderligere har De oplyst, at klagen til Naturklagenævnet ved en fejl ikke blev dateret, og den rette dato var den 7. december 2002. Endelig har De anført, at der ikke er nogen rimelighed i, at De som pensionist bliver tvunget væk fra Deres sædvanlige omgivelser.

Kommunen har anført, at afgørelsen er sendt til adressen (i København), som De har angivet til kommunen i forbindelse med ansøgningen.

Efter planlovens § 60, stk. 1, 1. punktum, skal klage være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt. Klagen anses for meddelt dagen efter afgørelsesdatoen, med mindre der eksempelvis er oplysning i sagen om usædvanlig postgang eller om, at klageren ikke har modtaget underretning om klagefristen.

Frederiksværk Kommune har truffet afgørelse den 19. november 2002. Afgørelsen er ifølge kommunen samme dag sendt til adressen, som De har opgivet til kommunen som værende Deres adresse. Kommunen er ikke af Dem blevet gjort opmærksom på, at De også havde adresse i New Zealand, hvortil breve til Dem skulle sendes.

De har til Naturklagenævnet bl.a. oplyst, at klagen til Naturklagenævnet er rettidig afsendt, idet kommunens afgørelse først er blevet modtaget den første uge i december på Deres adresse i New Zealand.

Det afgørende for om en klage er rettidig er, at klagen er kommet frem til myndigheden inden klagefristens udløb. Klagen er så-

ledes ikke rettidig, blot fordi den er afsendt inden klagefristens udløb. Risikoen, for at henholdsvis afgørelsen og klagen ikke kommer frem indenfor fristen, hviler på afsenderen.

Genoptagelse af en klagesag, hvori klagemyndigheden har truffet afgørelse, kan kun ske, hvis afgørelsen lider af retlige mangler eller, hvis der i forbindelse med anmodningen om genoptagelse er fremkommet relevante faktiske oplysninger, der ikke forelå ved sagens afgørelse, men som må antages at ville have væsentlig betydning for sagens udfald.

Naturklagenævnet finder ikke, at der med Deres anmodning om genoptagelse er fremkommet væsentlige nye oplysninger i sagen eller er påvist mangler ved Naturklagenævnets afgørelse af 22. januar 2004.

...

Da der ikke er fremkommet nye oplysninger, eller foreligger sådanne helt særlige forhold i sagen, der kan begrunde at der ses bort fra klagefristen, afviser Naturklagenævnet anmodningen om genoptagelse af sagen. Nævnets afgørelse af 22. januar 2004 står således ved magt."

I brev af 16. april 2004 skrev A følgende til Naturklagenævnet:

"Klagen over Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002, blev ikke modtaget/meddelt på ovennævnte adresse (adressen i København) 20.11.2002. Den 20. november er tilfældigvis min fødselsdag og der var ingen post den dag. Kommunens breve ankommer ofte 2-3 dage efter brevets datering!

Klagen er rettidig indsendt. Deres afvisning er baseret på et usikkert grundlag, og jeg finder hele sagens behandling betænkelig."

Af et notat af 21. april 2004 fremgår det at Naturklagenævnet ringede til postvæsenet der oplyste at det ikke var muligt at se om der tilbage i november 2002 var uregelmæssigheder i postomdelingen.

Med brev af 23. april 2004 afkrævede Naturklagenævnet A et gebyr på 500 kr. Det blev opkrævet i henhold til bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Nævnet meddelte samtidig A at nævnet ikke ville tage stilling til hans klage hvis han ikke inden den 10. maj 2004 havde indbetalt gebyret. Nævnet oplyste videre at det fulgte af den nævnte bekendtgørelse at A ville få tilbagebetalt det indbetalte gebyr hvis han helt eller delvist ville få medhold i klagen, eller hvis hans klage blev afvist som følge af overskredet klagefrist, manglende klageberettigelse eller fordi klagen ikke var omfattet af Naturklagenævnets kompetence.

I brev af 4. maj 2004 skrev A følgende til Naturklagenævnet:

"Iflg. Deres brev af 23.04.04, beder De mig indbetale et klagegebyr på kr. 500. Jeg finder det bemærkelsesværdigt, at en sag De har haft til behandling i 1½ år nu skal påregnes et klagegebyr for at færdiggøres.

Imidlertid indbetaler jeg d.d. kr. 500,- til Deres bank. (...)"

Den 14. maj 2004 fastholdt Naturklagenævnet sit afslag af 6. april 2004 på at genoptage A's sag. Nævnet anførte bl.a. følgende:

"De har i brev af 16. april 2004 anført, at kommunens afgørelse af 19. november 2002 ikke blev modtaget på adressen (i København) den 20. november 2002. De har endvidere anført, at kommunens breve ofte kommer frem 2-3 dage efter brevet's datering. Endelig har De gjort opmærksom på, at afvisningen af at genoptage Deres sag er baseret på et usikkert grundlag, idet den 20. november er Deres fødselsdag, og der blev ikke modtaget nogen post den dag.

I Deres skrivelse af 12. februar 2004 har De imidlertid redegjort for, at kommunens afgørelse ikke blev modtaget den 20. november 2002, da De på det tidspunkt opholdt Dem i New Zealand.

Kommunen har oplyst, at der ikke forelå oplysning om adresseændring hos kommu-

nen. Derfor blev afgørelsen sendt til Deres adresse (i København). Endvidere har kommunen oplyst, at afgørelsen blev afsendt samme dag som afgørelsen blev truffet.

Ved undersøgelse hos Københavns Postvæsen har det ikke været muligt for Naturklagenævnet at opklare hvorvidt der var uregelmæssig postbesørgelse i Deres område det pågældende tidspunkt."

I et andet brev af 14. maj 2004 meddelte Naturklagenævnet A at han ikke ville få tilbagebetalt klagegebyret på 500 kr.

I brev af 16. maj 2004 skrev A følgende til Naturklagenævnet:

"Det meddeles Dem herved, at Frederiksværk Kommune var informeret om min bortrejse. I brev af 6. nov. 2002 meddelte jeg min sagsbehandler (...), Socialforvaltningen, at jeg ville være bortrejst i flere måneder! Da jeg var på rejse rundt i Australien og New Zealand. Kommunens brev af 19. nov. 2002 var ikke sendt anbefalet, og blev ikke modtaget på adressen (i København) den 20. nov. 2002. Jeg mener stadig, at De ikke har grundlag for at afvise realitetsbehandling af sagen."

I samme brev skrev A at han ikke mente at Naturklagenævnet var berettiget til klagegebyret på 500 kr.

Med brev af 25. maj 2004 opkrævede Naturklagenævnet igen et gebyr på 500 kr. Nævnet meddelte samtidig A at nævnet ikke ville tage stilling til hans klage hvis han ikke havde indbetalt gebyret inden på 14 dage. Nævnet redegjorde samtidig for tilbagebetalingsreglerne.

I et udateret brev til Miljøministeriet bad A ministeriet oplyse om Naturklagenævnet ved opkrævningen af klagegebyr havde brugt bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 korrekt. Af et stempel på A's brev fremgik det at det blev modtaget i ministeriet den 7. juni 2004.

Den 10. juni 2004 skrev Naturklagenævnet til A at hans klage ikke ville blive behandlet

fordi han ikke havde indbetalt klagegebyret på 500 kr.

I breve af 17. og 20. juni 2004 til Naturklagenævnet krævede A igen at få det indbetalte klagegebyr på 500 kr. tilbagebetalt. I brevet af 20. juni 2004 er bl.a. anført følgende:

”Jeg har indbetalt kr. 500,- til Deres bankkonto reg.nr. (...) konto (...). Ovennævnte indbetaling er til jr.nr. (...), det er en og samme sag og ikke en ny klage! Idet jeg henviser til Deres brev af 14.05.2004. De skriver at jeg ikke har fået medhold i klage af 12. feb. 2004. Klagen er jo ikke blevet behandlet af nævnet, men formanden har påtaget sig kompetence til at afvise klage med begrundelsen ’for sent indsendt’! Derfor kræver jeg gebyr kr. 500,- tilbagebetalt. Desuden mener jeg at det har betydning for afgørelsen ’for sent indsendt’ at kommunen (Frederiksværk) var underrettet om min bortrejse i flere måneder.”

Den 22. juni 2004 videresendte Miljøministeriet A’s (udaterede) brev vedrørende Naturklagenævnets opkrævning af klagegebyr til Naturklagenævnet til besvarelse.

I brev af 2. juli 2004 afviste Naturklagenævnet at tilbagebetale det indbetalte klagegebyr.

I et brev af 23. november 2004 med bilag klagede A til mig over at Naturklagenævnet havde afvist at behandle hans klage over Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002, og over at nævnet havde opkrævet og afvist at tilbagebetale et klagegebyr på 500 kr. Blandt A’s bilag var et brev af 6. november 2002 fra A til Frederiksværk Kommune, socialforvaltningen, att. (...). Af brevet fremgik følgende:

”Idet jeg henviser til dit brev af 15.08.02 vedr. nye økonomiske oplysninger i januar 2003.

Jeg vil være bortrejst i vintermdr., men meddeler herved, at min økonomiske situation er uændret, bortset fra at tandlægeregangen er betalt.”

Den 14. marts 2005 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse om sagen (med mit brev

til nævnet var lagt A’s klage af 23. november 2004 og A’s bilag). Jeg skrev bl.a. følgende:

”Naturklagenævnet uddybede sin afgørelse om ikke at tilbagebetale klagegebyret i et brev af 2. juli 2004. Det fremgår heraf at (A)’s seneste anmodning om genoptagelse af 16. april 2004 var den første i sagen som blev indgivet efter bekendtgørelsens ikrafttræden. Bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 trådte således i kraft den 1. marts 2004 med virkning for klager over afgørelser truffet efter denne dato. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, betales der et gebyr på 500 kr. for behandling af klager der indbringes for Naturklagenævnet, såfremt klagen vedrører afgørelser truffet i medfør af en række nærmere angivne love, heriblandt planloven. Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, tilbagebetales gebyret hvis klageren får helt eller delvist medhold i klagen, eller klagen afvises som følge af overskredet klagefrist, manglende klageberettigelse eller fordi klagen ikke er omfattet af Naturklagenævnets kompetence. Jeg forstår Naturklagenævnets brev af 2. juli 2004 således at nævnet anså (A)’s anmodning om genoptagelse som en klage over en afgørelse truffet i medfør af planloven.

Bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 er med virkning fra den 1. oktober 2004 afløst af bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. I den ny bekendtgørelses § 1, stk. 1, henføres anmodninger om genoptagelse – til forskel fra den tilsvarende bestemmelse i den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 – udtrykkeligt under begrebet ’klager’ og er således pålagt gebyr.

I den forvaltningsretlige litteratur omtales begrebet ’klage’ normalt i forbindelse med ordninger vedrørende administrativ rekurs. Ved administrativ rekurs forstås det forhold at en borger klager over en forvaltningsmyndigheds afgørelse eller sagsbehandling til en anden forvaltningsmyndighed som har pligt til at realitetsbehandle klagen hvis visse grundlæggende betingelser er opfyldt. Jeg

henviser til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 954, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, s. 287.

Administrativ rekurs adskiller sig herved fra det der i litteraturen betegnes som remonstration, dvs. det forhold at en borger henvender sig til en forvaltningsmyndighed der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder myndigheden om at genoptage sagen med henblik på at der træffes en anden afgørelse. Jeg henviser til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 915. Undertiden ses en sådan anmodning om genoptagelse også betegnet som en klage til den samme myndighed som har truffet afgørelsen. Jeg henviser til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, s. 289.

Jeg beder på denne baggrund om at Naturklagenævnet i sin udtalelse kommer ind på om begrebet 'klager' i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, må forstås som klager over afgørelser truffet af andre myndigheder end Naturklagenævnet selv."

Den 1. september 2005 afgav Naturklagenævnet sin udtalelse. Udtalelsen lyder sådan:

*"Ad. Overskridelse af klagefristen*

I sager, hvor klager indgives efter udløbet af klagefristen foretager Naturklagenævnet altid en konkret vurdering af, om klagen til trods herfor kan realitetsbehandles. I vurderingen indgår bl.a., hvorvidt der er givet korrekt klagevejledning, samt om der i øvrigt er særlige undskyldelige omstændigheder, der kan begrunde en realitetsbehandling. Generelt kan det oplyses, at Naturklagenævnet af hensyn til den præcedensskabende virkning og det store antal klager, der indgives til nævnet, håndhæver klagefristen strengt.

Uanset, at der i den konkrete sag alene er tale om en fristoverskridelse på en dag har Naturklagenævnet ikke fundet, at der foreligger sådanne særlige undskyldelige omstændigheder, der kunne begrunde en realitetsbehandling af sagen. Det fremgår af næv-

nets afgørelse af 6. april 2004, at forholdene omkring modtagelsen af kommunens afgørelse af 19. november 2002, og afsendelsen af klagen er indgået i Naturklagenævnets vurdering af sagen. Det er således nævnets opfattelse, at det af klageren anførte om adresse i New Zealand på tidspunktet for kommunens afgørelse og om, at klagen er afsendt inden klagefristens udløb, ikke kan anses for et sådant undskyldeligt forhold, at klagen kan realitetsbehandles.

Det bemærkes i øvrigt, at den påklagede afgørelse vedrører en afgørelse truffet efter planlovens § 40, stk. 2, om dispensation til helårsbeboelse i sommerhusområder (pensionistreglen). Denne bestemmelse kan alene finde anvendelse i forhold til ejeren af en ejendom. Det fremgår af sagen, at (A) ikke er ejer af den pågældende ejendom.

*Ad. Gebyropkrævning i genoptagelsessager*

Det har fra vedtagelsen af den første gebyrbekendtgørelse været hensigten, at genoptagelsessager i bekendtgørelsens forstand sidestilles med klager over afgørelser truffet af en anden forvaltningsmyndighed end Naturklagenævnet. Nævnet har på den baggrund siden 1. marts 2004, hvor bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 trådte i kraft, også opkrævet gebyr i alle sager om remonstration.

Det bemærkes, at hensigten med indførelsen af et gebyr ved indgivelse af klage til Naturklagenævnet er at få nedbragt sagsbehandlingstiden i nævnet gennem et reduceret antal af klager. Anmodninger om genoptagelse af en afgørelse truffet af nævnet kan være lige så ressourcekrævende som klager over afgørelser truffet af en anden forvaltningsmyndighed.

Der er således alene tale om en præcisering af retsstillingen efter den første gebyrbekendtgørelse, når den seneste bekendtgørelse (bekg. nr. 950 af 16. september 2004) udtrykkeligt henfører anmodning om genoptagelse under begrebet klager jf. formuleringen 'klage, herunder anmodninger om genoptagelse'."

Med brev af 9. september 2005 sendte jeg A en kopi af Naturklagenævnets udtalelse. Jeg bad samtidig A om hans eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

I brev af 15. september 2005 skrev A bl.a. følgende:

”Det bemærkes, at Naturklagenævnet henlagde sagen i 1½ år inden formanden afviste en realitetsbehandling med begrundelsen ’ikke rettidig indsendt’ een dag for sent!

Jeg mener at denne sag har været unødvendig ressourcerelevende for alle parter, og at hele Naturklagenævnet nu må tage stilling til sagen.

Kommunerne ser stort på udlæggelse af sommerhuse til helårsbeboelse, idet 10 års reglen ikke respekteres!

Vedr. gebyret: Alene gebyrets størrelse vil afholde almindelige mennesker fra at klage, da det også bliver antaget for en ’ny’ sag ved en fortsættelse af en ikke afgjort sag.

Jeg forventer at sagen bliver sendt til partshøring.”

Den 20. september 2005 sendte jeg Naturklagenævnet en kopi af A’s brev af 15. september 2005. Samtidig skrev jeg til A at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

### **Ombudsmandens udtalelse**

”De har bedt mig tage stilling dels til Naturklagenævnets afvisning af at behandle Deres klage over Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002, dels til Naturklagenævnets opkrævning og afvisning af tilbagebetaling af klagegebyrer.

Jeg har ikke taget stilling til om den beregning af klagefristen der ligger til grund for Naturklagenævnets afgørelser af 22. januar, 6. april og 14. maj 2004, er korrekt, og om der i givet fald var grundlag for at se bort fra overskridelsen af klagefristen. Jeg har imidlertid (under punkt 1) vurderet Naturklagenævnets afvisning af Deres klage i lyset af de forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af afgørelser. Vide-

re har jeg taget det processuelle spørgsmål om partshøring forud for afgørelserne op, navnlig fordi dette har sammenhæng med nævnets efterfølgende gebyropkrævning.

Under punkt 2 har jeg koncentreret mig om gebyropkrævningen, herunder om der var tilstrækkeligt grundlag i lovgivningen for at opkræve gebyr i Deres sag. Jeg har ikke taget stilling til Naturklagenævnets afslag på tilbagebetaling af det indbetalte gebyr, herunder nævnets fortolkning af tilbagebetalingsreglerne.

### **1. Afvisningen af Deres klage**

#### *Det anvendte retsgrundlag*

Naturklagenævnet traf den 22. januar 2004 afgørelse om at afvise Deres klage fra realitetsbehandling fordi den var indkommet til nævnet en dag for sent. Afgørelsen blev truffet i henhold til § 60 i planloven (dagældende lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002 af lov om planlægning, nu erstattet af lovbekendtgørelse nr. 883 af 18. august 2004). Naturklagenævnet har i afgørelsen redegjort for bestemmelsens indhold.

Når der skal tages stilling til om en klagefrist er blevet overholdt, er der to tidspunkter der er afgørende. Det ene er tidspunktet hvor den afgørelse der klages over, er (eller anses for at være) kommet frem til adressaten, og det andet er det tidspunkt hvor klagen over afgørelsen er kommet frem til klagemyndigheden. Risikoen for at et brev kommer senere frem end forventet, påhviler afsenderen.

Som det fremgår, er det afgørelsens fremkomsttidspunkt og ikke det tidspunkt hvor modtageren har fået kendskab til afgørelsen, der er afgørende for fristberegningen. Det skyldes at modtageren ikke skal kunne forlænge fristen ved at holde sig i forsætlig uvidenhed om afgørelsens indhold. Der anvendes altså af retstekniske årsager et objektivt kriterium ved fastlæggelsen af det tidspunkt hvorfra en klagefrist løber, jf. Karsten Loiborg

mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 611.

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) fremgår følgende nærmere retningslinjer:

'Begyndelsestidspunktet for fristberegningen

211. (...) Hvis meddelelsen er sendt med posten, kan den i almindelighed anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen først dagen efter dateringen eller senere bliver overgivet til postbesørgelse, eller der er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. Det er derfor, navnlig i sager med flere parter, vigtigt, at myndigheden i videst muligt omfang afsender afgørelserne straks efter dateringen. Kan parten i øvrigt godtgøre, at underretningen om afgørelsen først er modtaget på et senere tidspunkt end det, der påregnes af myndigheden, begynder fristen at løbe fra den dag, afgørelsen herefter må anses for at være kommet frem.'

Om beregningen af klagefrister henvises i det hele til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 308 ff, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002) s. 611 og s. 972 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse (1994), s. 248 ff, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 210-212.

På flere forvaltningsområder er der i den pågældende lov eller i medfør af denne lov fastsat bestemmelser hvorefter klagemyndigheden kan se bort fra en overskridelse af klagefristen når der foreligger særlige undskyldelige omstændigheder. I tilfælde hvor der ikke er en sådan udtrykkelig regel, anerkendes det at der er en ulovbestemt adgang for myndigheden til at se bort fra en overskridelse af fristen og optage sagen til realitetsbehandling.

Vurderingen af om der er grundlag for at se bort fra en overskridelse af klagefristen, skal foretages på grundlag af almin-

delige forvaltningsretlige synspunkter. De momenter der kan indgå i denne vurdering, er bl.a. fristens længde, hvor meget fristen er overskredet, og af hvilke (undskyldelige) grunde det er sket. Myndigheden kan også inddrage andre saglige hensyn, herunder hensynet til modstående private eller offentlige interesser.

Vedrørende disse spørgsmål henviser jeg til Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 181 ff\*, Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse (1994), s. 249 f, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002) s. 980 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 312 f.

#### *Afgørelserne og min kompetence i forhold til dem*

Naturklagenævnet lagde til grund for sin afgørelse af 22. januar 2004 at Frederiksværk Kommunes afgørelse af 19. november 2002 kom frem til Dem den 20. november 2002, og at klagefristen herefter udløb den 18. december 2002. Deres klage indkom til Naturklagenævnet den 19. december 2002 og blev derfor afvist som indkommet en dag for sent.

I breve af 12. februar og 16. april 2004 gjorde De gældende at Deres klage var rettidigt afsendt. Videre gjorde De med forskellige argumenter gældende at De ikke havde modtaget kommunens afgørelse den 20. november 2002.

I Deres brev af 12. februar 2004 henviste De bl.a. til at De på det tidspunkt hvor afgørelsen blev sendt til Dem, opholdt Dem i New Zealand og ikke på (adressen i København). De anførte at De på det pågældende tidspunkt havde midlertidig adresseændring til New Zealand, og at De derfor først havde modtaget kommunens afgørelse i løbet af den første uge af december 2002. Naturklagenævnet fastholdt den 6. april 2004 afgørelsen af 22. januar 2004. Forud for afgørelsen havde Naturklagenævnet telefonisk hos Frederiksværk



Kommune indhentet en oplysning om at De ikke havde underrettet kommunen om at De havde andre adresser end (den i København).

I Deres brev af 16. april 2004 henviste De til at det den 20. november 2002 var Deres fødselsdag, at der på denne dag ikke kom post (til adressen i (København), må jeg gå ud fra), og at Frederiksværk Kommunes breve ofte kommer 2-3 dage efter deres datering. Naturklagenævnet fastholdt den 14. maj 2004 på ny afgørelsen af 22. januar 2004. Naturklagenævnet havde forud for afgørelsen ved telefonopringningen af 21. april 2004 hos postvæsenet forhørt sig om der den pågældende dag havde været uregelmæssigheder i postgangen. Post Danmark havde oplyst at der ikke kunne gives oplysninger om postgangen så langt tilbage i tiden. Dette blev der lagt vægt på ved afgørelsen af 14. maj 2004.

I et brev af 16. maj 2004 oplyste De at De i et brev af 6. november 2002 havde meddelt kommunen at De ville være bortrejst i flere måneder. Naturklagenævnet afviste i brev af 10. juni 2004 at tage stilling til Deres brev af 16. maj 2004 fordi De ikke havde indbetalt et klagegebyr. I brev af 20. juni 2004 anførte De bl.a. at De mente at det havde betydning for afgørelsen om at afvise Deres klage at Frederiksværk Kommune var blevet underrettet om at De ville være bortrejst i flere måneder.

Blandt de bilag som De sendte til mig med Deres klage over Naturklagenævnet, var en kopi af det omtalte brev af 6. november 2002 til kommunen. Brevet ses ikke – før i forbindelse med min høring af Naturklagenævnet den 14. marts 2005 – at være blevet forelagt for Naturklagenævnet.

Det er min opgave som ombudsmand at efterprøve forvaltningens virksomhed. Jeg tager derfor stilling til sager på samme grundlag som de myndigheder der klages over. Normalt tager jeg således ikke stil-

ling til sager der ikke er færdigbehandlede af de relevante myndigheder, eller til forhold som de pågældende myndigheder ikke selv har taget stilling til, herunder haft lejlighed til at tage stilling til (§§ 14 og 16 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Naturklagenævnet har ikke taget stilling til om Deres brev af 6. november 2002 til Frederiksværk Kommune kan tillægges betydning enten for beregningen af klagefristen eller for vurderingen af om der er grundlag for at se bort fra overskridelsen af klagefristen. Derfor kan jeg heller ikke tage stilling til dette.

Videre mener jeg ikke at det er hensigtsmæssigt at jeg (på nuværende tidspunkt) tager stilling til om den beregning af klagefristen der ligger til grund for Naturklagenævnets afgørelser af 22. januar, 6. april og 14. maj 2004, er korrekt, og om der i givet fald er grundlag for at se bort fra fristoverskridelsen. Jeg henviser til at Naturklagenævnet ikke har taget stilling til de anbringender som De fremkom med i breve af 16. maj og 20. juni 2004, og at jeg umiddelbart nedenfor har henstillet at Naturklagenævnet genoptager sagen med henblik på at overveje, i lyset af de forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser, om det var rigtigt at ændre beslutningen om at realitetsbehandle Deres klage.

Herudover henviser jeg til at jeg under punkt 2 har henstillet at nævnet genovervejer om det havde hjemmel til at opkræve gebyr for at tage stilling til det som De har anført i Deres breve af 16. maj og 20. juni 2004. Hvis nævnet herefter når frem til at det ikke havde fornøden hjemmel til at opkræve dette gebyr, og hvis nævnet ikke allerede på baggrund af reglerne om tilbagekaldelse af afgørelser beslutter at behandle Deres klage, har jeg bedt nævnet om at tage stilling til det som De har anført i Deres breve af 16. maj og 20. juni 2004.

### *Tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser*

Min gennemgang af sagen har givet mig anledning til at overveje om de hensyn der ligger bag de forvaltningsretlige grundsatninger om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser, burde have været inddraget ved Naturklagenævnets afgørelse om at afvise Deres klage fra realitetsbehandling.

De nævnte retsgrundsætninger gælder hvor en myndighed på ulovbestemt grundlag tilbagekalder en gyldig afgørelse som den selv har truffet, og som sagens parter er blevet underrettet om på behørig måde.

Om en afgørelse kan tilbagekaldes, beror efter disse grundsætninger på en afvejning af på den ene side hensynet til afgørelsens adressat (hans berettigede forventninger) og på den anden side offentlige interesser i at få afgørelsen ophævet. Betingelserne for tilbagekaldelse af afgørelser er forholdsvis strenge hvis tilbagekaldelsen er til ugunst for parten i sagen. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 526.

I den afvejning som skal foretages i denne forbindelse, bør indgå en vurdering af den konkrete tilbagekaldelsesårsag. Den forvaltningsretlige litteratur inddeler konkrete tilbagekaldelsesgrunde i tre grupper afhængig af hvor tungtvejende hensyn der taler for tilbagekaldelse. Afgørende hensyn til menneskeliv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed mv. er særligt tungtvejende og hører til i den gruppe af årsager der som udgangspunkt vil kunne begrunde tilbagekaldelse. Hensyn til lighed og konsekvens i forvaltningens administration og offentlig økonomi mv. hører til i den gruppe af årsager der ikke i almindelighed vil være tilstrækkeligt tungtvejende til tilbagekaldelse. Til mellemgruppen hører hensyn der efter den enkelte lovgivning er væsentlige eller har særlig prioritet, herunder f.eks. miljømæssige

hensyn, udenrigspolitiske hensyn eller sociale beskyttelseshensyn. Der bør være proportionalitet mellem tilbagekaldelsesindgrebets intensitet og begrundelsen for tilbagekaldelsen. Et moment der også har betydning ved afvejningen, er om tilbagekaldelsen sker på baggrund af nye faktiske oplysninger der ikke forelå på det tidspunkt hvor den begunstigende afgørelse blev truffet, eller om tilbagekaldelsen er begrundet i at der er blevet foretaget en ændret vurdering på et uændret retligt og faktisk grundlag. Hvis der er tale om forhold som myndigheden havde mulighed for at tage i betragtning da afgørelsen blev truffet, skal tilbagekaldelsesgrunden være tungtvejende idet adressaten må have gået ud fra at myndigheden fandt forholdet mindre væsentligt. Endelig har det betydning om den oprindelige afgørelse var skønsmæssig idet skønsmæssige afgørelser kan tilbagekaldes, mens lovbundne afgørelser i de fleste tilfælde ikke vil kunne tilbagekaldes, men derimod må omgøres efter de forvaltningsretlige regler om ugyldighed.

Vedrørende tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser henviser jeg til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 929 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 519 ff.

Kort tid efter modtagelsen af Deres klage (den 19. december 2002) bad Naturklagenævnet ved brev af 6. januar 2003 Frederiksværk Kommune om en udtalelse i anledning af klagen og om oplysninger om det materielle grundlag for kommunens afgørelse. De modtog kopi af brevet og blev vejledt om at De ville blive partsført over kommunens udtalelse. Samtidig blev De gjort opmærksom på at der ville blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag hvis De ikke inden for en frist på fire uger kom med bemærkninger til kommunens udtalelse.

Den 21. januar 2003 sendte Naturklagenævnet kommunen en kopi af den omtalte afgørelse vedrørende retten til helårsbeboelse i et sommerhus truffet af Naturklagenævnets formand den 1. november 2002. Den 23. januar 2003 meddelte kommunen Naturklagenævnet at formandsafgørelsen ikke gav kommunen anledning til at fremkomme med yderligere bemærkninger til sagen. De blev ikke orienteret om disse sagsbehandlingsskridt.

Den 3. december 2003 bad Naturklagenævnet på ny kommunen om oplysninger vedrørende sagen (min udtalelse af 30. oktober 2002). Samtidig varslede Naturklagenævnet over for Dem en partshøring over kommunens eventuelle kommende bemærkninger til min udtalelse og gjorde Dem opmærksom på at der ville blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag hvis De ikke inden for en frist på fire uger kom med bemærkninger til kommunens udtalelse.

Planloven indeholder ikke regler hvorefter Naturklagenævnet kan se bort fra en overskridelse af klagefristen på fire uger som er fastsat i lovens § 60. Som nævnt ovenfor, s. 18, har en klagemyndighed imidlertid en ulovbestemt adgang til at se bort fra en overskridelse af klagefristen og optage en sag til realitetsbehandling selv om den er indkommet for sent. Dette gælder også for Naturklagenævnet.

I den foreliggende sag indkom Deres klage kun en dag for sent efter Naturklagenævnets opfattelse, og denne omstændighed ville formentlig i sig selv have været tilstrækkeligt til at det ville have været lovligt at Naturklagenævnet realitetsbehandle Deres klage. Der var dog også andre omstændigheder der pegede i denne retning. Jeg har nedenfor udtalt kritik af at Naturklagenævnet først efter 13 måneders sagsbehandling tog stilling til om Deres klage var indkommet rettidigt. Jeg mener at denne uhensigtsmæssige tilrettelæggelse af sagsbehandlingen også er et

forhold der til Deres fordel kunne have været tillagt betydning ved vurderingen af om der var grundlag for at dispensere fra fristoverskridelsen.

I forhold til Dem var Naturklagenævnet ikke på noget tidspunkt forud for afgørelsen af 22. januar 2004 inde på det forhold at Deres klage var indkommet for sent. Naturklagenævnet forholdt sig end ikke til det som De – i anledning af nævnets bemærkning i brev af 6. januar 2003 om at Deres udaterede klage var blevet modtaget af nævnet den 19. december 2002 – anførte i Deres brev af 14. januar og e-mail af 22. januar 2003 om at Deres klage skulle have været dateret den 6. december 2002 og stemplet afsendt fra New Zealand samme dag. Naturklagenævnet gjorde Dem således ikke opmærksom på at det ikke var tidspunktet for klagens afsendelse, men tidspunktet for dens fremkomst til nævnet der var afgørende for beregningen af klagefristen, og at der dermed kunne være tale om at Deres klage var indkommet for sent.

Naturklagenævnets breve af 6. januar og 3. december 2003 indeholdt ikke forvaltningsafgørelser, men orientering om nogle af de sagsbehandlingsskridt Naturklagenævnet havde foretaget og agtede at foretage. Med de nævnte breve gav Naturklagenævnet imidlertid over for Dem klart udtryk for at nævnet havde indledt en realitetsbehandling af sagen, og brevene (sammenholdt med nævnets passivitet i forhold til klagefristtemaet) var således egnede til at give Dem en forventning om at Naturklagenævnet ville tage stilling til Deres klage. Selv om der ikke var tale om forvaltningsafgørelser, burde de momenter der – som ovenfor beskrevet – gør sig gældende ved vurderingen af om en afgørelse lovligt kan tilbagekaldes, have været inddraget ved Naturklagenævnets beslutning om at afvise at realitetsbehandle Deres klage.

På den baggrund har jeg henstillet til Naturklagenævnet at nævnet genoptager sagen med henblik på at overveje, i lyset af de forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser, om der var tilstrækkeligt grundlag for at ændre nævnets beslutning om at realitetsbehandle Deres klage.

### *Partshøring*

Reglerne om hvornår en myndighed har pligt til at foretage partshøring, det vil sige at give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden der træffes afgørelse, findes i forvaltningslovens § 19. Bestemmelsen i § 19, stk. 1, lyder sådan:

‘§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.’

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at sagen oplyses i et tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden afgørelse træffes. Eventuelle fejl i beslutningsgrundlaget kan påpeges af parten, ligesom denne også på anden måde får mulighed for at tilføre sagen sine synspunkter. Hensigten med partshøringsreglerne er bl.a. at styrke tilliden til forvaltningen og undgå at borgeren får oplevelsen af at der bliver truffet afgørelse bag om ryggen på vedkommende.

Som det fremgår af § 19, har en myndighed ikke pligt til at foretage partshøring over for en part i en sag når det drejer sig om oplysninger som den pågældende part

allerede er bekendt med, hvis den pågældende også er bekendt med at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne. Hensynene bag og formålet med forvaltningslovens § 19 kan dog i visse tilfælde føre til at denne regel må fraviges. Således må det forhold at en myndighed undervejs skifter retsopfattelse, i nogle situationer sidestilles med at myndigheden inddrager nye oplysninger idet andre af sagens oplysninger får relevans og derfor bør gøres til genstand for en partshøring. Jeg henviser til sagerne som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 118\*, og Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, s. 2088.

De blev ikke partshørt vedrørende spørgsmålet om klagefristen forud for Naturklagenævnets afgørelse af 22. januar 2004 om at afvise Deres klage som for sent indkommet.

Til grund for Naturklagenævnets afgørelse af 22. januar 2004 lå oplysninger om at Frederiksværk Kommunes afgørelse var truffet den 19. november 2002, og at Deres klage over afgørelsen var modtaget af nævnet den 19. december 2002. Den førstnævnte oplysning var – som det fremgår ovenfor, s. (...) – afgørende for fastlæggelsen af afgørelsens fremkomsttidspunkt som var klagefristens begyndelsestidspunkt, og videre for beregningen af hvornår fristen udløb. De kendte datoen for kommunens afgørelse, og De måtte som afsender af Deres klage antages at vide hvornår Deres klage var kommet frem til Naturklagenævnet. De vidste at Naturklagenævnet var i besiddelse af disse oplysninger, og De havde i forbindelse med kommunens afgørelse modtaget klagevejledning. De var således gjort bekendt med at der gjaldt en klagefrist på fire uger, og De måtte påregne at Deres klage ville blive afvist fra realitetsbehandling hvis den blev indgivet for sent til Naturklagenævnet.

På den baggrund mener jeg at Naturklagenævnet som udgangspunkt – og som

led i nævnets indledende visitation af Deres klage – kunne have afvist Deres klage som for sent indkommet uden først at partshøre Dem over de nævnte faktiske oplysninger. Derved havde Naturklagenævnet efter min opfattelse ikke gjort brud på bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

Sagen er imidlertid den at Naturklagenævnet ikke på baggrund af de nævnte objektive kriterier startede med at konstatere at Deres klage var indkommet en dag for sent, men derimod indledte en egentlig realitetsbehandling af sagen kort tid efter modtagelsen af klagen.

Der gik 13 måneder fra modtagelsen af Deres klage (den 19. december 2002) til Naturklagenævnet ændrede opfattelse og med afgørelsen af 22. januar 2004 besluttede at formalitetsafvise Deres klage.

Som følge af den drejning sagen tog, fik oplysningerne om hvornår kommunens afgørelse var kommet frem til Dem, og hvornår Deres klage var kommet frem til Naturklagenævnet, væsentlig betydning til ugunst for Dem. Oplysningerne havde ikke tidligere været tillagt betydning for sagen.

Det måtte efter min opfattelse på tidspunktet for nævnets afgørelse af 22. januar 2004 stå klart for Naturklagenævnet at det ikke kunne udelukkes at De dels havde oplysninger der kunne supplere eller imødegå oplysningerne om fremkomsttidspunkterne for henholdsvis kommunens afgørelse og Deres klage til nævnet, dels havde argumenter til støtte for at der i Deres tilfælde skulle ses bort fra en eventuel fristoverskridelse. Jeg henviser navnlig til at det under Naturklagenævnets behandling af sagen viste sig at De i perioder opholdt Dem på en midlertidig adresse i New Zealand, at De gjorde nævnet opmærksom på at Deres klage var afsendt derfra, og at Deres klage – efter Naturklagenævnets beregning – indkom kun en dag for sent.

Derfor, og fordi De som beskrevet ovenfor måtte antages at have en berettiget forventning om at Naturklagenævnet var ved at realitetsbehandle Deres klage, og derfor ikke kunne forventes på eget initiativ at gøre indsigelser imod afvisningen af Deres klage, er det efter min opfattelse kritisabelt at Naturklagenævnet ikke forud for afgørelsen af 22. januar 2004 partshørte Dem vedrørende klagefristtemaet.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

Desuden anser jeg det for meget beklageligt at Naturklagenævnet først efter 13 måneders sagsbehandling – på et tidspunkt hvor nævnet var tæt på at træffe en afgørelse om det spørgsmål De havde klaget over – tog stilling til om Deres klage var indkommet rettidigt. En sådan tilrettelæggelse af sagsbehandlingen må anses for særdeles uhensigtsmæssig.

Efter min opfattelse har Naturklagenævnet pligt til inddrage dette forhold når nævnet i givet fald, jf. min henstilling under punkt 2, tager stilling til om der er grundlag for at se bort fra en eventuel overskridelse af klagefristen. Jeg har derfor anmodet nævnet om at tage stilling til betydningen af dette forhold hvis nævnet fastholder at Deres klage er indkommet efter klagefristen.

Spørgsmålet om partshøring opstår også i forbindelse med Naturklagenævnets senere behandling af sagen. I breve af 6. april og 14. maj 2004 fastholdt nævnet sin afgørelse om at afvise Deres klage. De blev ikke partshørt forud for disse afgørelser.

Oplysningerne som Naturklagenævnet til brug for afgørelserne indhentede hos henholdsvis Frederiksværk Kommune og Post Danmark, vedrørte sagens faktiske omstændigheder. De var ikke bekendt med at nævnet havde indhentet disse oplysninger, og det fremgår af de to nævnte afgørelser at oplysningerne blev tillagt væsentlig betydning ved afgørelserne der

ikke faldt ud til Deres fordel. Naturklagenævnet burde således have partshørt Dem over de oplysninger som nævnet fik af Frederiksværk Kommune og Post Danmark, jf. forvaltningslovens § 19. Jeg mener det er kritisabelt at dette ikke skete.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

## 2. Gebyr

### *Det anvendte retsgrundlag*

I breve af 23. april og 25. maj 2004 opkrævede Naturklagenævnet hos Dem to klagegebyrer på hver 500 kr.

Optrævningen skete i henhold til dagældende bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Bekendtgørelsen var blevet udstedt i medfør af bl.a. § 54 i planloven og trådte i kraft den 1. marts 2004 med virkning for klager over afgørelser truffet efter denne dato.

Planlovens § 54 lyder sådan:

‘Miljøministeren kan fastsætte regler om gebyrer til dækning af myndighedernes omkostninger ved administration og tilsyn efter loven. (...)’

I de bemærkninger der ledsagede det lovforslag som planloven bygger på (lovforslag nr. 76 af 23. januar 1991), er der i Folketingstidende 1990-91, tillæg A, sp. 1793, bl.a. anført følgende vedrørende § 54:

‘Bestemmelsen giver miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om brugerbetaling i forbindelse med lovens administration, herunder til dækning af myndighedernes omkostninger til tilsyn, behandling af sager om tilladelser eller dispensationer samt behandling af klagesager.’

Klagegebyrerne blev opkrævet under henvisning til § 1 i bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Bestemmelsen lød sådan:

‘§ 1. For behandling af klager, der indbringes for Naturklagenævnet, betales et gebyr på 500 kr., såfremt klagen vedrører afgørelser i medfør af følgende love eller regler udstedt med hjemmel i disse love:

- 1) Lov om naturbeskyttelse.
- 2) Lov om råstoffer.
- 3) Lov om planlægning.
- 4) Lov om kolonihaver.
- 5) Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken.

Stk. 2. Indgives flere klager over samme afgørelse, opkræves et gebyr på 500 kr. for hver selvstændig klageskrivelse.

Stk. 3. Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over fredningsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 40 samt klager over ekspropriationsbeslutninger efter naturbeskyttelseslovens § 60, regler fastsat i medfør af naturbeskyttelseslovens § 60a, råstoflovens § 27, planlovens § 47 og Tøndermarsklovens § 33.

Stk. 4. Uanset stk. 1, nr. 1, fastsættes der ikke gebyr for klager over afgørelser vedrørende naturbeskyttelseslovens §§ 4, 12-14a og § 75, stk. 2, 1. pkt.’

Bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet har erstattet bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004. § 1 lyder nu sådan:

‘§ 1. For behandling af klager, herunder anmodninger om genoptagelse, der indbringes for Naturklagenævnet, betales et gebyr på 500 kr., såfremt klagen vedrører afgørelser i medfør af følgende love eller regler udstedt med hjemmel i disse love:

- 1) Lov om naturbeskyttelse.
- 2) Lov om råstoffer.
- 3) Lov om planlægning.
- 4) Lov om kolonihaver.
- 5) Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken.
- 6) Lov om skove.

Stk. 2. Indgives flere klager over samme afgørelse, opkræves et gebyr på 500 kr. for hver selvstændig klageskrivelse.

*Stk. 3.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over fredningsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 40 samt klager over ekspropriationsbeslutninger efter naturbeskyttelseslovens § 60 og skovlovens § 23, regler fastsat i medfør af naturbeskyttelseslovens § 60a, råstoflovens § 27, planlovens § 47 og Tøndermarsklovens § 33.

*Stk. 4.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over afgørelser efter naturbeskyttelseslovens §§ 19d-f.

*Stk. 5.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over afgørelser efter skovlovens §§ 19-21.'

Jeg kan oplyse at jeg tidligere har modtaget en klage over at gebyrets størrelse er fastsat for højt i bekendtgørelsen. I et brev af 3. marts 2006 skrev jeg at jeg ikke mente at der var grundlag for at kritisere indholdet af den citerede bestemmelse i bekendtgørelsen.

#### *Generelt om hjemmelskrav ved gebyropkrævning*

Spørgsmålet om i hvilket omfang myndighederne er berettiget til uden udtrykkelig hjemmel at opkræve betaling fra borgerne, gives der ikke et enkelt svar på. Svaret beror på de nærmere omstændigheder i sagen og på en konkret afvejning af forskellige hensyn. Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, s. 268 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 200 ff. Det er dog almindeligt antaget at offentlig myndighedsudøvelse, f.eks. meddelelse af tilladelser eller udførelse af kontrolforanstaltninger, sker uden betaling. En fravigelse heraf kræver lovhjemmel. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 62, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 47\*.

I sager hvor en myndighed skal træffe afgørelse, sker det jævnligt at myndighe-

den bliver anmodet af en borger om at foretage særlige ekspeditioner. Spørgsmålet er om forvaltningen kan forlange betaling for at foretage sådanne ekspeditioner uden at der foreligger lovhjemmel. Efter min opfattelse er der meget der taler for at en myndighed ikke uden en sådan hjemmel er berettiget til at opkræve betaling fra borgeren for at foretage sådanne ekspeditioner hvis der er tale om sagsprocessuelle skridt som er tæt knyttet til selve afgørelsesvirksomheden. Ved fastlæggelsen af hvilke sagsprocessuelle skridt der er omfattet heraf, kan der formentlig tages udgangspunkt i afgrænsningen af de sagsprocessuelle skridt som, fordi de er tæt knyttet til forvaltningens afgørelsesvirksomhed, ikke kan overlades til private borgere eller virksomheder uden særskilt hjemmel. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499\*. Som eksempler på sådanne sagsprocessuelle skridt kan nævnes anmodninger om aktindsigt, udsættelse af sagen, indhentelse af yderligere oplysninger til sagen samt om genoptagelse af sagen.

Et særskilt problem opstår i de tilfælde hvor der er lovhjemmel for en myndighed til at kræve betaling for at behandle en sag, og myndigheden bliver anmodet af en borger om at foretage sagsprocessuelle skridt af den nævnte karakter. Spørgsmålet er om myndigheden kan opkræve betaling ikke kun for behandlingen af sagen, men også for at foretage disse sagsprocessuelle skridt. Dette spørgsmål kan opstå både for en myndighed der er blevet anmodet om at foretage et sådant sagsprocessuelt skridt, og for en myndighed der som klageinstans skal tage stilling til beslutninger truffet af den underliggende myndighed. Svaret på spørgsmålet må afhænge af på en fortolkning af den relevante lovgivning. Som et eksempel kan nævnes den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 86\*. I

denne sag havde Konkurrenceankenævnet i henhold til § 5, stk. 2, i den dagældende bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet afkrævet en borger et gebyr på 3.000 kr. i forbindelse med behandlingen af en klage over Konkurrencerådets afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven. Efter henvendelse fra ombudsmanden blev sagen forelagt for Industriministeriet som ikke mente at gebyrreglen kunne anvendes i et tilfælde som det foreliggende hvor klageadgangen vedrørte en afgørelse i medfør af offentlighedsloven.

*Var der hjemmel til Naturklagenævnets gebyropkrævning?*

Deres henvendelser af 12. februar, 16. april, og 16. maj 2004 betegnede Naturklagenævnet som anmodninger om genoptagelse. Efter ikrafttrædelsen den 1. marts 2004 af bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 opkrævede nævnet henholdsvis den 23. april og den 25. maj 2004 under henvisning til bekendtgørelsen gebyr for at tage stilling til det som De anførte i Deres breve af 16. april og 16. maj 2004.

Genoptagelse eller remonstration er i den forvaltningsretlige litteratur defineret som det forhold at en borger henvender sig til en forvaltningsmyndighed der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder myndigheden om at genoptage sagen med henblik på at der træffes en anden afgørelse. Jeg henviser til det som på s. (...) er citeret fra mit brev af 14. marts 2005 til Naturklagenævnet, og til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 915.

Jeg er enig i at Deres henvendelser af 12. februar, 16. april og 16. maj 2004 kan betragtes som anmodninger om genoptagelse.

Reglerne i bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 angik efter deres ordlyd 'klager', men i modsætning til den senere bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004

omfattede de ikke udtrykkeligt tillige anmodninger om genoptagelse.

Naturklagenævnet har i sin udtalelse af 1. september 2005 anført at det siden vedtagelsen af bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 har været hensigten at anmodninger om remonstration (genoptagelse) skulle sidestilles med klager over andre myndigheder, og at nævnet siden bekendtgørelsens ikrafttræden har opkrævet gebyr for behandling af anmodninger om remonstration.

At der opkræves gebyr i både egentlige klagesager (hvor en borger klager over en afgørelse truffet af en anden myndighed) og sager om genoptagelse, har Naturklagenævnet begrundet med at behandlingen af en anmodning om remonstration kan være lige så ressourcekrævende som behandlingen af en klage truffet af en anden forvaltningsmyndighed. Nævnet har i den forbindelse bemærket at gebyrreglerne blev indført med henblik på at reducere antallet af klager i Naturklagenævnet og dermed få nedbragt nævnets sagsbehandlingstid.

Jeg kan ikke anfægte det af Naturklagenævnet anførte om at arbejdet med at tage stilling til anmodninger om genoptagelse kan være lige så stort som arbejdet med at tage stilling til klager over afgørelser truffet af andre forvaltningsmyndigheder. Jeg er også opmærksom på at den bredt formulerede hjemmel i planlovens § 54 blev indført med henblik på at begrænse mængden af klager til flere administrative myndigheder, herunder at reducere bl.a. Naturklagenævnets sagsmængde. Lovgiver overlod det af praktiske årsager til ministeriet inden for rammerne af gældende ret at fastsætte og forholde sig til hvilke typer af ekspeditioner myndighederne kan opkræve gebyr for at foretage.

Uanset Naturklagenævnets arbejdsbyrde og formålene med henholdsvis planlovens § 54 og bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 er det min opfattelse at der ikke



i bekendtgørelsen eller i sagens omstændigheder i øvrigt er tilstrækkelige holdpunkter for at antage at bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 gav Naturklagenævnet fornøden hjemmel til i gebyrmæssig henseende at sidestille klager over afgørelser truffet af andre myndigheder end nævnet selv med anmodninger om genoptagelse.

Deres henvendelser af 12. februar, 16. april og 16. maj 2004 relaterede sig alle til én og samme sag: sagen hvor De havde klaget over Frederiksværk Kommunes afslag på tilladelse til helårsbeboelse af sommerhusejendommen (X), og hvor nævnet havde afvist Deres klage.

De søgte med Deres henvendelser at gøre indvendinger mod de oplysninger som lå til grund for Naturklagenævnets afgørelse om at afvise Deres klage. Disse oplysninger burde De efter min opfattelse have haft lejlighed til at imødegå ved egentlige partshøringer forud for nævnets afgørelser af 22. januar, 6. april og 14. maj 2004. Jeg henviser til det anførte under punkt 1.

Partshøringsreglerne, som er gennemgået og beskrevet ovenfor i afsnittet om partshøring, s. 22-23, hænger sammen med den ulovfæstede forvaltningsretlige regel der betegnes som officialprincippet. Dette princip indebærer at forvaltningsmyndighederne selv må fremskaffe de oplysninger der er nødvendige for at kunne træffe en korrekt afgørelse i en given sag, herunder sørge for at sagens parter medvirker hertil. Desuden indebærer princippet at myndigheden ikke kan træffe afgørelse før de nødvendige oplysninger er tilvejebragt, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 128 ff.

Om sammenhængen mellem officialprincippet og partshøringsreglerne henviser jeg til det jeg har anført ovenfor i afsnittet om partshøring. Jeg henviser endvidere til Jon Andersen mfl., Forvaltnings-

ret, 2. udgave (2002), s. 493, hvor der bl.a. er anført følgende:

'Det retspolitiske grundlag for partsmedvirkensreglerne er delvis sammenfaldende med de bærende synspunkter bag officialprincippet, jf. kapitel 11. I.A, s. 447. Parten vil ofte være den der kender sagen bedst, og det vil derfor være uforsvarligt at lægge oplysninger til grund uden at parten forinden har haft lejlighed til at supplere eller korrigere dem. Med til en forsvarlig bedømmelse og retlig kvalifikation af sagsfaktum hører endvidere i mange tilfælde at der gives parten adgang til at argumentere over for myndigheden. (...) Ud over disse garantiprægede synspunkter er reglerne om partsmedvirken utvivlsomt båret af et ønske om at tilgodese almenhedens og partens tillid til at myndighedsudøvelsen foregår på en saglig og betryggende måde.

Jeg mener ikke at Naturklagenævnet havde hjemmel til at kræve at De betalte gebyrer, inden Naturklagenævnet tog stilling til de argumenter og synspunkter som De burde have haft lejlighed til at fremføre i forbindelse med en partshøring i sagen.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet at nævnet genoptager sagen med henblik på at genoverveje på baggrund af min udtalelse om nævnet havde hjemmel til at opkræve gebyr for at tage stilling til Deres henvendelser af 16. april og 16. maj 2004. Hvis nævnet herefter når frem til at afgørelserne af 23. april og 25. maj 2004 om opkrævning af gebyr manglede hjemmel, har jeg bedt nævnet om at tage stilling til spørgsmålet om tilbagebetaling af det gebyr på 500 kr. som De har indbetalt. Hvis nævnet ikke allerede på baggrund af reglerne om tilbagekaldelse af afgørelser beslutter at behandle Deres klage, har jeg videre anmodet nævnet om at tage stilling til det som De har anført i Deres breve af 16. maj og 20. juni 2004 om grundlaget for afvis-

ningen af Deres klage. Hvis nævnet fastholder at Deres klage er indkommet for sent, har jeg bedt nævnet om at tage stilling til hvilken betydning den u hensigtsmæssige tilrettelæggelse af sagsbehandlingen skal tillægges ved vurderingen af om der er grundlag for at se bort fra fristoverskridelsen.”

I et brev af 16. februar 2007 med bilag meddelte Naturklagenævnet mig at nævnet genoptog behandlingen af sagen. Af et samtidigt brev til A fremgik det at nævnet ville tilbagebetale det klagegebyr som A havde indbetalt.

Jeg meddelte herefter Naturklagenævnet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Med et brev af 11. juli 2007 sendte Naturklagenævnet mig en kopi af nævnets afgørelse af samme dato i sagen. Med afgørelsen ophævede Naturklagenævnet Frederiksværk Kommunes afslag på anvendelse af den pågældende ejendom til helårsbeboelse, og A fik således medhold i sin klage.

NOTER: (\*) FOB 1979, s. 181, FOB 1987, s. 47, FOB 1988, s. 118, FOB 1990, s. 86, og FOB 2005, s. 499.

## 8-4. Gebyr ved anmodning om genoptagelse

Almindelige emner 1.2 – 9. – Forvaltningsret 12.1 – 12.2.

*En advokat klagede til ombudsmanden over at Naturklagenævnet havde afkrævet ham et gebyr på 500 kr. for at tage stilling til hans indsigelser mod nævnets behandling af en klage.*

*Ombudsmanden mente at Naturklagenævnet havde tilstrækkelig hjemmel til at opkræve gebyr. Ombudsmanden bemærkede at Naturklagenævnet uanset dette fortsat havde pligt til under visse omstændigheder på eget initiativ at genoptage behandlingen af en sag. Se i øvrigt ombudsmandens j.nr. 2004-4007-109, optaget i denne beretning som sag nr. 8-3.*

*(J.nr. 2005-3841-109).*

En advokat, A, klagede på vegne af sin klient, B, der ejede ejendommen X i Esbjerg som han lejede ud. Den 21. februar 2005 søgte C, som var ejer af naboejendommen Y, Esbjerg Kommune om tilladelse til at opføre en tilbygning til sit hus.

I forbindelse med en nabohøring gjorde B og B's to lejere indsigelser mod at der blev opført denne tilbygning.

Den 28. april 2005 meddelte Esbjerg Kommune B at kommunens bygnings- og byplanudvalg den 18. april 2005 havde besluttet at meddele C dispensation (fra den gældende lokalplan) med henblik på opførelse af en sådan tilbygning som var beskrevet i C's ansøgning til kommunen. Dispensationen blev givet på vilkår af at projektet ikke blev gennemført før der var meddelt byggetilladelse. I brevet af 28. april 2005 skrev kommunen bl.a. følgende:

”Det vurderes, at den ansøgte tilbygning til boligen i 1 etage mod det fredede areal i landzone, kun i begrænset omfang vil tage udsigten fra en 1½ etages nabobygning.

Jf. lokalplanen må bebyggelsen i området opføres i 2 etager. Derfor må indblik på friarealer m.v. i bebyggelsen accepteres.

Klagerne føler sig indeklemmt i bebyggelsen. Det kan dog oplyses, at klagerens ejendom er opført i 1½ etage og indeholder to lejligheder med en samlet bebyggelsesprocent på 48.

Bebyggelsen i området har en forholdsvis høj bebyggelsesprocent, idet bebyggelsen var opført da byzonegrænsen i 1969 blev fastlagt på ejendommene.

Den høje bebyggelsesprocent vil dog ikke bevirke at bebyggelsen føles tæt, idet bebyggelsen ligger mellem (...) og de fredede arealer i landzone og strandarealerne.”

Kommunen vejledte samtidig B om at han kunne klage til Naturklagenævnet over kommunens afgørelse. Kommunen oplyste samtidig at det var en betingelse for nævnets behandling af klagen at B betalte nævnet et gebyr på 500 kr.

I brev af 24. maj 2005 klagede A til Naturklagenævnet over kommunens afgørelse af 18. april 2005. A bad Naturklagenævnet om at ændre kommunens afgørelse eller henvise sagen til ny behandling i kommunen. Til støtte for sin klage gjorde A bl.a. gældende at kommunen havde forsømt sin oplysningspligt idet kommunen ikke forud for afgørelsen af 18. april 2005 ved en besigtigelse af de faktiske forhold havde undersøgt dels hvilken betydning den pågældende tilbygning ville få for udsigten fra B's ejendom, dels om opførelsen af tilbygningen – som anført af A – ville medføre at ”man på (B)'s ejendom føler sig klemt...”. A gjorde desuden gældende at det var en fejl at kommunen havde lagt til grund for sin afgørelse at bebyggelsesprocenten på B's ejendom var 48.

Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af sagens bilag, gik jeg – på baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger og retsgrundlaget – ud fra at nævnet efter at have modtaget A's klage afkrævede A et gebyr på 500 kr., og at A indbetalte dette gebyr til nævnet.

Den 24. juni 2005 afgav kommunen udtalelse til Naturklagenævnet om sagen. Kommunen imødegik i udtalelsen A's klage af 24. maj 2005. Kommunen anførte bl.a. at afgørelsen af 18. april 2005 var truffet ud fra "en vurdering af den samlede eksisterende bebyggelse i området og ud fra lighedsprincipper samt, at der efter tilbygningen kun skabes en bolig, som har en efter tidens forhold rimelig størrelse". Kommunen anførte desuden at tilbygningen efter de gældende regler lovligt ville kunne opføres "som en uopvarmet udestue med et areal på 21 m<sup>2</sup> på det pågældende sted", og at kommunen "således ikke kunne forhindre, at udsigten fra klagers ejendom [B's; min bemærkning] begrænses."

Videre anførte kommunen at det ved en efterfølgende kontrol var blevet konstateret at bebyggelsesprocenten på B's ejendom (rettelig) var 35 hvis grundarealet af B's to ejendomme, matr.nr. (...) og (...) blev medregnet.

I brev af 5. juli 2005 fremsatte A over for Naturklagenævnet følgende bemærkninger til kommunens udtalelse af 24. juni 2005:

"1. Trods min klient ejer (...), dvs. ejendommen ved siden af ejendommen, der ønskes udvidet, tog Esbjerg Kommune ikke initiativ til at høre ham, om hans stillingtagen til ansøgningen om at udvide naboejendommen. Det var først efter han blev kontaktet af sine lejere, og hans kone derefter forhørte sig på kommunen, at kommunen forelagde ham ansøgningen.

2. Esbjerg Kommune vedgår, at beregningen af bebyggelsesprojektet på min klients ejendom er væsentligt lavere end den, der indgik i grundlaget for afgørelsen, som kommunen traf. Således kan afgørelsen af den grund være forkert.

3. Esbjerg Kommune anfører, at afgørelsen er taget ud fra en vurdering af den samlede eksisterende bebyggelse i området og ud fra lighedsprincipper, samt at der efter tilbygningen kun skabes en bolig, som har en efter tidens forhold rimelig størrelse. De to sidstnævnte forhold fremgår ikke af Esbjerg Kommunes afgørelse, og kommunen kan ikke efterfølgende reparere herpå ved at anføre forholdene over for Naturklagenævnet. Der henvises i øvrigt til forvaltningslovens §§ 22 og 24, som følgelig ikke ses at være overholdt.

4. Esbjerg Kommune anfører endvidere, at ejeren af (...) kunne have opført en udestue, idet en sådan ikke indgår i bebyggelsesprocenten. Dette argument er heller ikke anført i afgørelsen, jf. således ovenfor under punkt 3, og det er et irrelevant argument, idet sagen drejer sig om en tilbygning, ikke en udestue. Det er usagligt at lægge vægt på hypotetiske forhold."

Den 1. september 2005 traf Naturklagenævnet afgørelse i sagen. Afgørelsen lyder sådan:

"...

Naturklagenævnet finder ikke, at den meddelte dispensation er uforenelig med lokalplanens formål, hvorfor kommunen har haft hjemmel til at dispensere fra lokalplanen i det konkrete tilfælde.

Ud fra de i sagen fremlagte oplysninger finder Naturklagenævnet endvidere ikke, at kommunens afgørelse er truffet på et ufuldstændigt grundlag.

Der kan således ikke gives medhold i klagen. Esbjerg Kommunes afgørelse i sagen må hermed stå ved magt."

Naturklagenævnet meddelte samtidig A at det indbetalte klagegebyr på 500 kr. ikke vil blive tilbagebetalt fordi A ikke havde fået medhold i klagen der var blevet realitetsbehandlet af nævnet.

I brev af 7. september 2005 bad A Naturklagenævnet om at genoptage sagen. Til støtte for sin anmodning anførte A følgende:

"Under henvisning til Naturklagenævnets afgørelse af 1. ds. anmodes nævnet om at genoptage sagen. Klager har krav på at få sin sag genoptaget, når nævnet ikke har taget stilling til væsentlige dele af den fremkomne klage. Hertil kommer, at afgørelsen ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed, hvorfor klagers krav på genoptagelse nyder en særlig beskyttelse, idet han i modsat fald er henvist til at anlægge en omkostningstung og langvarig retssag.

Naturklagenævnets afgørelse hverken nævner eller tager stilling til de i brev af 5. juli 2005 fremkomne væsentlige klagepunkter. Denne umiddelbart formelle mangel, jf. FVL §§ 22 og 24, har antageligt haft materiel betydning for afgørelsen, hvorfor den formentlig er forkeret. Klager har krav på, at Naturklagenævnet tager stilling til klagepunkterne i brevet af 5. juli 2005, som jeg også har vedlagt dette brev."

Med brev af 22. september 2005 afkrævede Naturklagenævnet A endnu et gebyr på 500 kr. Det fremgår af brevet at det blev opkrævet i henhold til bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Nævnet meddelte samtidig A at nævnet ikke ville tage stilling til hans klage hvis A ikke inden den 6. oktober 2005 havde indbetalt gebyret. Nævnet oplyste videre at det fulgte af den nævnte bekendtgørelse at A ville få tilbagebetalt det indbetalte gebyr hvis han helt eller delvis ville få medhold i klagen, eller hvis hans klage blev afvist som følge af overskredet klagefrist, manglende klageberettigelse, eller fordi klagen ikke var omfattet af Naturklagenævnets kompetence.

I brev af 23. september 2005 til Naturklagenævnet anførte A bl.a. følgende:

"Naturklagenævnet har ved brev af 22. ds. anmodet min klient om at indbetale endnu et klagegebyr på kr. 500. Det må bero på en fejl; anmodningen af 7. ds. angår sagsbehandlingsfejl hos Naturklagenævnet i forbindelse med afgørelse af en sag, hvor der allerede er betalt gebyr. Følgelig skal min klient ikke be-

tale endnu et gebyr for, at Naturklagenævnet tager stilling til de i brevet af 7. ds. anførte forhold."

I brev af 4. oktober 2005 fastholdt Naturklagenævnet at A skulle indbetale et gebyr på 500 kr. før nævnet ville tage stilling til det som A havde anført i brev af 7. september 2005. Naturklagenævnet skrev bl.a. følgende:

"Det fremgår af bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet, at der ved indgivelse af klager til Naturklagenævnet, herunder anmodninger om genoptagelse, skal betales et gebyr på 500 kr., jfr. § 1, stk. 1.

Såfremt De ikke indbetaler klagegebyret inden for 14 dage efter modtagelsen af denne skrivelse, vil Naturklagenævnet ikke behandle Deres genoptagelsesansøgning af 7. september 2005."

I brev af 6. oktober 2005 skrev A bl.a. følgende:

"Som De selv anfører, angår genoptagelsesansøgningen sagsbehandlingsfejl, som Naturklagenævnet har begået. Sagsbehandlingsfejl skal min klient ikke betale gebyr for at få korrigeret. Det har Naturklagenævnet naturligvis heller ikke hjemmel til. Der kan efter de relevante love, som bekg. nr. 950 af 2004 støtter sig på, opkræves gebyr til hel eller delvis dækning af myndighedernes administration af lovgivningen. Omvendt kan der selvfølgelig ikke kræves gebyr til dækning af fejladministration af lovgivningen, herunder korrektion af fejlbehæftet administration af lovgivningen.

Hvis genoptagelsesansøgning havde støttet sig på nova, som alene klageren kunne have tilvejebragt, ville et nyt klagegebyr have givet mening. Nærværende anmodning angår derimod Naturklagenævnets sagsbehandlingsfejl, som min klient ikke skal betale for at få korrigeret."

I brev af 10. oktober 2005 fastholdt Naturklagenævnet igen at A skulle betale klagegebyret på 500 kr. før nævnet ville tage stilling til

A's anmodning om genoptagelse af 7. september 2005. Naturklagenævnet meddelte samtidig A at hans genoptagelsesansøgning ikke ville blive behandlet hvis han ikke inden den 25. oktober 2005 havde indbetalt gebyret.

Den 24. oktober 2005 klagede A til mig over at Naturklagenævnet havde afkrævet ham et gebyr for at tage stilling til hans genoptagelsesansøgning af 7. september 2005. Samtidig skrev A til Naturklagenævnet at han krævede at nævnet tog stilling til anmodningen om genoptagelse uden at han skulle betale det opkrævede klagegebyr.

I breve af 27. og 28. oktober 2005 meddelte Naturklagenævnet A og Esbjerg Kommune at nævnet ikke ville tage stilling til A's genoptagelsesansøgning af 7. september 2005 fordi A ikke havde indbetalt klagegebyret på 500 kr.

Til støtte for sin klage af 24. oktober 2005 til mig gjorde A samme forhold gældende som i brevet af 6. oktober 2005. Videre anførte A at det er "i strid med såvel gældende forvaltningsret som god forvaltningsskik i det foreliggende tilfælde at forsøge at tage gebyr".

Den 13. februar 2006 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse om sagen. I en udtalelse af 16. maj 2006 anførte Naturklagenævnet bl.a. følgende:

"I tilfælde af genoptagelsesansøgninger opkræves gebyret således også når anmodningen vedrører Naturklagenævnets sagsbehandling. Det bemærkes, at langt størstedelen af genoptagelsesansøgninger, der rejses for Naturklagenævnet, vedrører utilfredshed med afgørelsens resultat eller indsigelser mod nævnets sagsbehandling.

Hvis genoptagelsesansøgningen imødekommes (hvis det f.eks. ikke kan afvises, at der er begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med behandlingen af sagen), vil gebyret blive tilbagebetalt. Om tillige det første gebyr for behandlingen af klagesagen tilbagebetales afhænger af udfaldet af genoptagelsesagen."

Den 19. maj 2006 sendte jeg A en kopi af Naturklagenævnets udtalelse af 16. maj 2006. Jeg bad samtidig A om at sende mig hans eventuelle bemærkninger til nævnets udtalelse. I brev af 16. juni 2006 meddelte A at han kunne henholde sig til hvad han tidligere havde anført.

## Ombudsmandens udtalelse

### "Retsgrundlaget

Naturklagenævnets opkrævning af klagegebyrer skete i henhold til bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af bl.a. § 54 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 883 af 18. august 2004).

Planlovens § 54 lyder sådan:

'Miljøministeren kan fastsætte regler om gebyrer til dækning af myndighedernes omkostninger ved administration og tilsyn efter loven. (...)'

I de bemærkninger der ledsagede det lovforslag som planloven bygger på (lovforslag nr. 76 af 23. januar 1991), er der i Folketingstidende 1990-91, tillæg A, sp. 1793, bl.a. anført følgende vedrørende § 54:

'Bestemmelsen giver miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om brugerbetaling i forbindelse med lovens administration, herunder til dækning af myndighedernes omkostninger til tilsyn, behandling af sager om tilladelser eller dispensationer samt behandling af klagesager.'

Gebyropkrævningen skete under henvisning til § 1 i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 1. For behandling af klager, herunder anmodninger om genoptagelse, der indbringes for Naturklagenævnet, betales et gebyr på 500 kr., såfremt klagen vedrører afgørelser i medfør af følgende love eller regler udstedt med hjemmel i disse love:

- 1) Lov om naturbeskyttelse.
- 2) Lov om råstoffer.
- 3) Lov om planlægning.
- 4) Lov om kolonihaver.
- 5) Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken.
- 6) Lov om skove.

*Stk. 2.* Indgives flere klager over samme afgørelse, opkræves et gebyr på 500 kr. for hver selvstændig klageskrivelse.

*Stk. 3.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over fredningsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 40 samt klager over ekspropriationsbeslutninger efter naturbeskyttelseslovens § 60 og skovlovens § 23, regler fastsat i medfør af naturbeskyttelseslovens § 60a, råstoflovens § 27, planlovens § 47 og Tøndermarsklovens § 33.

*Stk. 4.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over afgørelser efter naturbeskyttelseslovens §§ 19d-f.

*Stk. 5.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over afgørelser efter skovlovens §§ 19-21.'

Jeg kan oplyse at jeg tidligere har modtaget en klage over at gebyrets størrelse er fastsat for højt i bekendtgørelsen. I et brev af 3. marts 2006 til den pågældende borger skrev jeg at jeg ikke mente at der var grundlag for at kritisere indholdet af den citerede bestemmelse i bekendtgørelsen.

Reglerne om tilbagebetaling af indbetalte klagegebyrer er fastsat i § 3 i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 3. Et indbetalt gebyr tilbagebetales, hvis

- 1) klageren får helt eller delvis medhold i klagen, eller
- 2) hvis klagen afvises som følge af overskredet klagefrist, manglende klageberettigelse eller fordi klagen ikke er omfattet af Naturklagenævnets kompetence.

*Stk. 2.* Spørgsmål om betaling og tilbagebetaling af gebyr afgøres af Naturklage-

nævnet. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.'

Bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet har ved sin ikrafttræden den 1. oktober 2004 afløst bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet.

Jeg har i en tidligere sag (mit j.nr. 2004-407-109, optaget i denne beretning som sag nr. 8-3 foran denne sag) modtaget en klage over Naturklagenævnets opkrævning af gebyr efter bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004, og min udtalelse i den sag er nærmere omtalt nedenfor. § 1 i bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 lød sådan:

'§ 1. For behandling af klager, der indbringes for Naturklagenævnet, betales et gebyr på 500 kr., såfremt klagen vedrører afgørelser i medfør af følgende love eller regler udstedt med hjemmel i disse love:

- 1) Lov om naturbeskyttelse.
- 2) Lov om råstoffer.
- 3) Lov om planlægning.
- 4) Lov om kolonihaver.
- 5) Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken.

*Stk. 2.* Indgives flere klager over samme afgørelse, opkræves et gebyr på 500 kr. for hver selvstændig klageskrivelse.

*Stk. 3.* Uanset stk. 1 betales ikke gebyr for klager over fredningsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 40 samt klager over ekspropriationsbeslutninger efter naturbeskyttelseslovens § 60, regler fastsat i medfør af naturbeskyttelseslovens § 60a, råstoflovens § 27, planlovens § 47 og Tøndermarsklovens § 33.

*Stk. 4.* Uanset stk. 1, nr. 1, fastsættes der ikke gebyr for klager over afgørelser vedrørende naturbeskyttelseslovens §§ 4, 12-14a og § 75, stk. 2, 1. pkt.'

## Generelt om hjemmelskrav ved gebyropkrævning

Spørgsmålet om i hvilket omfang myndighederne er berettiget til uden udtrykkelig hjemmel at opkræve betaling fra borgerne, gives der ikke et enkelt svar på. Svaret beror på de nærmere omstændigheder i sagen og på en konkret afvejning af forskellige hensyn. Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, s. 268 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 200 ff. Det er dog almindeligt antaget at offentlig myndighedsudøvelse, f.eks. meddelelse af tilladelser eller udførelse af kontrolforanstaltninger, sker uden betaling. En fravigelse heraf kræver lovhjemmel. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 62, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 47\*.

I sager hvor en myndighed skal træffe afgørelse, sker det jævnligt at myndigheden bliver anmodet af en borger om at foretage særlige ekspeditioner. Spørgsmålet er om forvaltningen kan forlange betaling for at foretage sådanne ekspeditioner uden at der foreligger lovhjemmel. Efter min opfattelse er der meget der taler for at en myndighed ikke uden en sådan hjemmel er berettiget til at opkræve betaling fra borgeren for at foretage sådanne ekspeditioner hvis der er tale om sagsprocessuelle skridt som er tæt knyttet til selve afgørelsesvirksomheden. Ved fastlæggelsen af hvilke sagsprocessuelle skridt der er omfattet heraf, kan der formentlig tages udgangspunkt i afgrænsningen af de sagsprocessuelle skridt som, fordi de er tæt knyttet til forvaltningens afgørelsesvirksomhed, ikke kan overlades til private borgere eller virksomheder uden særskilt hjemmel. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499\*. Som eksempler på

sådanne sagsprocessuelle skridt kan nævnes anmodninger om aktindsigt, udsættelse af sagen, indhentelse af yderligere oplysninger til sagen samt genoptagelse af sagen.

Et særskilt problem opstår i de tilfælde hvor der er lovhjemmel for en myndighed til at kræve betaling for at behandle en sag, og myndigheden bliver anmodet af en borger om at foretage sagsprocessuelle skridt af den nævnte karakter. Spørgsmålet er om myndigheden kan opkræve betaling ikke kun for behandlingen af sagen, men også for at foretage disse sagsprocessuelle skridt. Dette spørgsmål kan opstå både for en myndighed der er blevet anmodet om at foretage et sådant sagsprocessuelt skridt, og for en myndighed der som klageinstans skal tage stilling til beslutninger truffet af den underliggende myndighed. Svaret på spørgsmålet må afhænge af en fortolkning af den relevante lovgivning. Som et eksempel kan nævnes den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 86\*. I denne sag havde Konkurrenceankenævnet i henhold til § 5, stk. 2, i den dagældende bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet afkrævet en borger et gebyr på 3.000 kr. i forbindelse med behandlingen af en klage over Konkurrencerådets afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven. Efter henvendelse fra ombudsmanden blev sagen forelagt for Industriministeriet som ikke mente at gebyrreglen kunne anvendes i et tilfælde som det foreliggende hvor klageadgangen vedrørte en afgørelse i medfør af offentlighedsloven.

## Var der hjemmel til Naturklagenævnets gebyropkrævning?

De har anført at Naturklagenævnet ikke havde hjemmel til at opkræve gebyr for at tage stilling til anmodningen i Deres brev af 7. september 2005 om at nævnet genoptog sagen. De har henvist til at der efter de love som bekendtgørelse nr. 950 af 16. sep-



tember 2004 støtter sig på, 'kan opkræves gebyr til hel eller delvis dækning af myndighedernes administration af lovgivningen', men ikke til 'dækning af fejladministration af lovgivningen, herunder korrektion af fejlbehæftet administration af lovgivningen'.

I den første bekendtgørelse (nr. 47 af 20. januar 2004) der blev udstedt i henhold til planlovens § 54, angik reglerne efter deres ordlyd kun 'klager'.

I den tidligere sag som er nævnt ovenfor (optaget i denne beretning som sag nr. 8-3 foran denne sag), havde Naturklagenævnet først afvist at realitetsbehandle sagen og dernæst krævet at den pågældende betalte et gebyr i henhold til bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 for at tage stilling til hans indsigelser mod nævnets afvisning af at realitetsbehandle sagen. Jeg modtog en klage over Naturklagenævnet og bad nævnet om at udtale sig om hvorvidt begrebet 'klager' i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, måtte forstås som klager truffet af andre myndigheder end Naturklagenævnet selv.

Naturklagenævnet anførte i en udtalelse af 1. september 2005 bl.a. at det siden vedtagelsen af bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 havde været hensigten at anmodninger om remonstration (genoptagelse) skulle sidestilles med klager over andre myndigheder, og at nævnet siden bekendtgørelsens ikrafttræden havde opkrævet gebyr for behandling af anmodninger om remonstration. At der blev opkrævet gebyr i både egentlige klagesager (hvor en borger klager over en afgørelse truffet af en anden myndighed) og sager om genoptagelse, begrundede Naturklagenævnet med at behandlingen af en anmodning om remonstration kan være lige så ressourcekrævende som behandlingen af en klage over en afgørelse som er blevet truffet af en anden forvaltningsmyndighed. Nævnet henviste i den forbindelse til at gebyrreglerne blev indført med henblik

på at reducere antallet af klager i Naturklagenævnet og derved få nedbragt nævnets sagsbehandlingstid.

I en udtalelse af 16. oktober 2006 anførte jeg bl.a. at jeg ikke kunne anfægte det af Naturklagenævnet anførte om at arbejdet med at tage stilling til anmodninger om genoptagelse kan være lige så stort som arbejdet med at tage stilling til klager over afgørelser truffet af andre forvaltningsmyndigheder. Videre anførte jeg at det – uanset Naturklagenævnets arbejdsbyrde og formålene med henholdsvis planlovens § 54 og bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 – var min opfattelse at der ikke i bekendtgørelsen eller i den pågældende sags omstændigheder i øvrigt var tilstrækkelige holdepunkter for at antage at bekendtgørelse nr. 47 af 20. januar 2004 gav Naturklagenævnet fornøden hjemmel til i gebyrmæssig henseende at sidestille klager over afgørelser truffet af andre myndigheder end nævnet selv med anmodninger om genoptagelse. Herefter, og fordi sagen rummede et særligt spørgsmål om partshøring, udtalte jeg at Naturklagenævnet efter min opfattelse ikke havde haft hjemmel til at kræve at der i den konkrete sag blev betalt gebyrer inden Naturklagenævnet tog stilling til de argumenter og synspunkter som den pågældende havde anført over for nævnets beslutning om at afvise at realitetsbehandle sagen. (Se sag nr. 8-3 foran denne sag).

Bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004, § 1, angår efter sin ordlyd både klager og anmodninger om genoptagelse. Der er således i bekendtgørelsen tilvejebragt udtrykkelig hjemmel til at opkræve gebyrer for at tage stilling til anmodninger om genoptagelse.

Bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 er udstedt i medfør af flere forskellige lovbestemmelser, herunder planlovens § 54. Denne lovbestemmelse er bredt formuleret og giver dermed et vidt anvendelsesområde. Bestemmelsen blev indført

med henblik på at begrænse mængden af klager til flere administrative myndigheder, herunder at reducere bl.a. Naturklagenævnets sagsmængde. Lovgiver overlod det af praktiske årsager til ministeriet inden for rammerne af gældende ret at fastsætte og forholde sig til hvilke typer af ekspeditioner myndighederne kan opkræve gebyr for at foretage. Der kan efter bestemmelsen fastsættes regler om gebyropkrævning 'til dækning af myndighedernes omkostninger ved administration og tilsyn efter loven'. Bestemmelsen rummer efter min opfattelse tilstrækkelig hjemmel til reglen i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 hvorefter Naturklagenævnet kan opkræve gebyrer for behandlingen af såvel klager som anmodninger om genoptagelse.

I den forvaltningsretlige litteratur er genoptagelse eller remonstration defineret som det forhold at en borger henvender sig til en forvaltningsmyndighed der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder myndigheden om at genoptage sagen med henblik på at der træffes en anden afgørelse. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 915, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 289.

Jeg har herefter ikke grundlag for at mene at Naturklagenævnet ved sin administration af lovgivningen, herunder sin praksis for gebyropkrævning, bør sondre mellem forskellige typer af genoptagelses-anmodninger, herunder – som anført af Dem – anmodninger om genoptagelse der er begrundet i henholdsvis at nævnet har begået fejl ved sin behandling af sagen, og at der er fremkommet nye oplysninger i sagen 'som alene klageren kunne have tilvejebragt'.

Jeg har lagt vægt på at der ikke i hjemmelsgrundlaget (bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 og planlovens § 54) er støtte for at antage at de administrative

myndigheders adgang til at opkræve gebyrer er begrænset til behandlingen af visse typer af anmodninger om genoptagelse.

Jeg har desuden lagt vægt på at Naturklagenævnet har oplyst at nævnet efter tilbagebetalingsreglerne i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 tilbagebetaler gebyrer der som tilfældet er i Deres sag er blevet opkrævet med henblik på at få vurderet om nævnet har begået sagsbehandlingsfejl, hvis nævnet efter sin behandling af genoptagelses-anmodningen ikke kan udelukke at det har begået sagsbehandlingsfejl.

På baggrund af det anførte kan jeg ikke kritisere at Naturklagenævnet den 22. september 2005 afkrævede Dem et gebyr på 500 kr. for at tage stilling til Deres brev af 7. september 2005. Jeg kan heller ikke kritisere at Naturklagenævnet efterfølgende i breve af 4., 10. og 27. oktober 2005 fastholdt afgørelsen af 22. september 2005.

Jeg bemærker at det efter de almindelige forvaltningsretlige regler må antages at en forvaltningsmyndighed under visse omstændigheder har pligt til på eget initiativ at genoptage behandlingen af en sag som den tidligere har behandlet. Hvor vidt denne pligt rækker, er vanskeligt at fastlægge præcist. Pligten til at genoptage en sag af egen drift indtræder antagelig i sager hvor betingelserne er opfyldt for at myndigheden har pligt til at tilbagekalde den oprindelige afgørelse og træffe en ny, for parten gunstigere afgørelse. Muligvis har en myndighed også pligt til at starte en ny prøvelse af en sag i andre tilfælde hvor den bliver opmærksom på at den selv har begået noget der kan betegnes som en fejl. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 946, og Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 229 f. Reglerne om genoptagelse af en sag på myndighedens eget initiativ gælder også for Naturklagenævnet, og der er ikke

grundlag for at antage at de er blevet ændret for nævnets vedkommende ved indførelsen af gebyr for behandlingen af anmodninger fra en borger om genoptagelse af en sag.”

NOTER: (\*) FOB 1987, s. 47, FOB 1990, s. 86, og FOB 1987, s. 47.



# Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 203 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 131 af disse sager blev afvist.

De resterende 72 sager blev realitetsbehandlet. 62 sager handlede om afgørelser, 5 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 5 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 11 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	60	2	0	0
Sagsbehandling	4	4	0	0
Sagsbehandlingstid	5	4	0	0
<i>I alt</i>	<i>69</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

5 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 9-1: Udlændingesservices notatpligt i forbindelse med vejledning om den lovlige varighed af visumophold. God forvaltningsskik. Partshøring*

*Sag nr. 9-2: Manglende offentliggørelse af praksisændring*

*Sag nr. 9-3: Kritik af sagsbehandling og sagsbehandlingstid i Integrationsministeriet*

*Sag nr. 9-4: Bortfald af opholdstilladelse ved længere tids ophold i Libanon*

*Sag nr. 9-5: Læk af oplysninger til pressen*

## Udlændingesservice

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
Sagsbehandling	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>



## 9-1. Udlændingesservices notatpligt i forbindelse med vejledning om den lovlige varighed af visumophold God forvaltningsskik. Partshøring

Forvaltningsret 1124.1 – 1133.2 – 113.4 – 29.6.

*En udlænding fik af udlændingemyndighederne afslag på sin ansøgning om visum. Baggrunden herfor var at hun under et tidligere visumophold havde overskredet visummets gyldighedsperiode.*

*Ansøgeren havde under det tidligere visumophold henvendt sig personligt i Udlændingesservice for at få vejledning om visummets gyldighedsperiode. Der var uenighed mellem ansøgeren og styrelsen om indholdet af den vejledning som blev givet i den forbindelse.*

*Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at styrelsen ikke havde taget notat om den vejledning som ansøgeren havde modtaget. Ombudsmanden overvejede om styrelsens manglende notat måtte medføre at ansøgerens opfattelse af vejledningens indhold burde lægges til grund, men mente dog ikke der var fuldt tilstrækkeligt grundlag herfor. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere afslaget på den efterfølgende ansøgning om visum.*

*Ombudsmanden kritiserede at ministeriet ikke havde partshørt ansøgerens advokat inden ministeriet traf afgørelse.*

*(J.nr. 2005-4242-644).*

Det fremgik af sagen at A gennem Den Kongelige Danske Ambassade i hendes hjemland den 13. maj 2005 indgav ansøgning om visum af 90 dages varighed til Danmark; som formål blev angivet "Visit to family and friends", og som reference hendes herboende ægtefælle. Endvidere blev det oplyst at A var født den 29. april 1983, og at hun var uden beskæftigelse i hjemlandet.

Den 5. september 2005 meddelte Udlændingestyrelsen A afslag på ansøgningen og skrev i den anledning bl.a. følgende:

*"Sagens faktiske omstændigheder*

*Det fremgår af sagen, at du har indgivet ansøgning om visum for at besøge din herboende ægtefælle.*

*Det fremgår endvidere, at du tidligere har opnået visum for at besøge din ægtefælle og blev meddelt 90 dages visum i perioden fra den 12. december 2004 til den 30. marts 2005. Du indrejste den 12. december 2004 og udrejste igen den 30. marts 2005. Du blev således i Danmark i 109 dage og dit visum var*

*gyldigt i 90 dage. Det fremgår af sagen, at din rejsesygeforsikring var gyldig i 3 måneder.*

*Det fremgår af sagen, at du har oplyst at du troede du måtte blive i Danmark fra den 12. december 2004 til den 30. marts 2005.*

*Retsregler og praksis for meddelelse af visum*

*Efter udlændingelovens § 3 a skal udlændinge, der ikke er fritaget for visum i medfør af §§ 1-3, jf. § 39, stk. 2, have visum udstedt for at indrejse og opholde sig i Danmark. Styrelsen kan oplyse, at (...) statsborgere ikke er fritaget for visum.*

*Det fremgår at notat fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om visumpraksis gældende fra den 1. oktober 2004, at der gives afslag på ansøgningen om visum, hvis udlændingemyndighederne vurderer, at der er en begrundet formodning for, at visumansøgeren vil benytte det meddelte visum til at tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark eller i de øvrige Schengenlande.*

Dette vil være tilfældet, hvor visumansøgeren giver udtryk for ikke at have til hensigt at udrejse igen efter visummets udløb, eller hvor ansøgeren tidligere har udvist en adfærd, der indikerer, at der ikke kun ønskes kortvarigt ophold i Danmark eller de øvrige Schengenlande. Har ansøgeren tidligere ansøgt om og er meddelt afslag på opholdstilladelse, vil dette kunne indgå i denne vurdering.

Det vil endvidere være tilfældet, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at ansøgerens tilknytning til sit hjemland eller det land, hvor ansøgeren har fast bopæl, ikke er af en sådan styrke, at det med tilstrækkelig sikkerhed findes sandsynliggjort, at den pågældende vil rejse hjem igen efter visum opholdet.

Ved udøvelsen af dette skøn lægges der bl.a. vægt på, hvor etableret ansøgeren er i sit hjemland.

#### *Begrundelse*

Styrelsen kan ikke give visum, da styrelsen efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger skønner, at der er en formodning for, at du vil tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at du tidligere er meddelt 90 dages visum til Danmark, som du har overskredet med 19 dage.

På baggrund af de nævnte forhold har styrelsen vurderet, at der er en formodning for, at du vil tage fast ophold i Danmark eller ophold af længere varighed efter endt visumophold i Danmark.

Det forhold, at du har oplyst at du troede du måtte blive i Danmark fra den 12. december 2004 til den 30. marts 2005 kan ikke føre til en anden afgørelse."

A's advokat klagede ved brev af 30. september 2005 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration over Udlændingestyrelsens afgørelse. Til støtte for klagen anførte advokaten bl.a. at det for A og hendes familie – og sikkert for mange andre – var meget vanskeligt at gennemskue hvornår

det indstemplede visum pålægger udrejse af Danmark da det i hendes visum tydeligt stod angivet at det var gyldigt indtil 30. marts 2005. Advokaten tilføjede at A sammen med sin ægtefælle og stedsøn i begyndelsen af marts 2005 havde rettet personlig henvendelse i Udlændingestyrelsen om udrejsetidspunktet og ved den lejlighed havde fået oplyst at hun kunne blive indtil den 30. marts 2005. Advokaten vedlagde en e-mail af 26. september 2005 fra – som jeg forstår det – A's stedsøn hvori denne bekræftede at familien den 2. marts 2005 ved henvendelse i styrelsens ekspedition havde fået oplyst at visummet var gyldigt frem til 30. marts 2005.

Ministeriet bekræftede den 11. oktober 2005 modtagelsen af advokatens brev og oplyste i den anledning at ministeriet havde bedt styrelsen om en udtalelse i sagen.

Af Udlændingestyrelsens udtalelse af 19. oktober 2005 til ministeriet fremgår bl.a. følgende:

"Til støtte for sin klage har ansøgeren anført, at hun den 2. marts 2005 henvendte sig i Udlændingestyrelsens Servicecenter (tidligere Publikumsekspeditionen) for at få oplyst, hvornår hun skulle være udrejst, og at hun i den forbindelse fik oplyst, at hun kunne blive i Danmark frem til den 30. marts 2005.

Ansøgerens henvendelse i styrelsens Servicecenter ses ikke noteret i styrelsens sagsakter.

Styrelsen skal oplyse, at det ofte ses, at udlændinge, der har fået Schengen-visum gyldigt for et bestemt antal dage inden for en periode, der strækker sig ud over det antal dage, som visummet er gyldigt for, henvender sig i styrelsens Servicecenter for at få vejledning om, hvor længe de pågældende kan opholde sig i Schengenområdet.

I sådanne situationer vejledes de pågældende i Servicecenteret om, at de kan opholde sig i Schengenlandene i det antal dage, som visummet er gyldigt for regnet fra indreisen i Schengenområdet.

Styrelsen skal dog beklage, hvis ansøgeren ved henvendelse i Servicecenteret har



fået det indtryk, at hun kunne opholde sig i Danmark udover de 90 dage, som visummet giver adgang til."

Den 25. oktober 2005 stadfæstede ministeriet Udlændingestyrelsens afgørelse med følgende begrundelse:

"Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration finder efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger ikke, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at Deres klient vil rejse hjem igen efter visumopholdet i Danmark.

Ministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at Deres klient under sit tidligere ophold i Danmark har udvist en sådan adfærd, der indikerer, at hun ikke ønsker et kortvarigt ophold i Danmark.

Ministeriet har således lagt vægt på, at Deres klient under sit tidligere ophold i Danmark havde fået visum gyldigt for 90 dages ophold, men at hun først udrejste efter at have opholdt sig her i landet i 109 dage, eller 19 dage efter udløbet af de 90 dages visum.

Ministeriet finder ikke, at den omstændighed, at Deres klient har anført, at hun ved henvendelse til Udlændingestyrelsen har fået oplyst, at hun kunne blive i Danmark indtil den 30. marts 2005, i sig selv kan begrunde et andet resultat.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse af 19. oktober 2005, at hvis en visumpligtig udlænding henvender sig til styrelsens servicecenter for at få vejledning om, hvor længe den pågældende må opholde sig i Schengen-området, vejledes den pågældende om, at den pågældende kan opholde sig i Schengen-landene i det antal dage, som visummet er gyldigt for regnet fra datoen for indrejsen i Schengen-området.

Ministeriet har herved endvidere lagt vægt på, at det tydeligt af Deres klients visum fremgår, at varigheden af opholdet i Schengen-landene højst kan udgøre 90 dage. Ministeriet finder derfor ikke, at Deres klient kunne være i berettiget tvivl om, at hun skulle udrejse af Danmark senest 90 dage efter

sin indrejse i Danmark den 12. december 2004 – altså senest den 12. marts 2005.

Ministeriet har desuden lagt vægt på, at Deres klient ifølge sine egne oplysninger er uden beskæftigelse i (...).

Ministeriet finder det på den baggrund ikke i tilstrækkelig grad sandsynliggjort, at Deres klient alene vil benytte et visum til et ophold af kortere varighed her i landet, såfremt hun på ny meddeles visum."

Den 22. november 2005 klagede advokaten til mig over udlændingemyndighedernes afgørelser. Han anførte til støtte for klagen bl.a. at det ikke var nemt – hverken for A eller andre – at forstå at en hjemrejse der havde fundet sted efter visumudløbet, kunne være forbundet med alvorlige sanktioner. Det måtte have været naturligt for hende at forstå det meddelte visum således at hun kunne opholde sig her i landet indtil den 30. marts 2005. Han henviste i den forbindelse til at familien havde henvendt sig i Udlændingestyrelsen og dér havde fået oplyst at udrejse kunne finde sted 30. marts 2005. Det efterfølgende afslag på meddelelse af visum var efter advokatens opfattelse udtryk for en administrativ praksis der var kritisabel og i strid med lovgivningens intentioner. Endelig anmodede han mig om at medvirke til "at det klart og tydeligt bliver tilkendegivet, hvilke tidsmæssige begrænsninger der er forbundet med at få meddelt besøgsvisum til Danmark".

Den 5. december 2005 bad jeg ministeriet og Udlændingestyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

I sin udtalelse af 11. januar 2006 skrev styrelsen bl.a. følgende:

"Styrelsen skal til orientering oplyse, at det følger af udlændingelovens § 4, stk. 1, at varigheden af det ophold, der meddeles visum til i medfør af Schengen-konventionens artikel 12, ikke må overstige 3 måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengen-landene.

I praksis fortolker Schengen-landene 3 måneder som 90 dage jf. De fælles konsulære

Instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer punkt VI, 1.4.

Endvidere skal styrelsen bemærke, at der på styrelsens hjemmeside (...) informeres om, at et visum højst kan give ret til at opholde sig i Schengen-landene i 90 dage.

Styrelsen skal endelig bemærke, at det klart fremgik af den visumsticker, ansøgeren fik sat i sit pas, at hun kunne opholde sig i 90 dage med en enkelt indrejse inden for perioden fra den 12. december 2004 til den 30. marts 2005."

Ministeriet henholdt sig i udtalelse af 17. januar 2006 til sin afgørelse af 25. oktober 2005.

Den 16. marts 2006 bad jeg udlændingemyndighederne om en supplerende udtalelse i sagen og skrev i den anledning bl.a. følgende:

"1. Det fremgår af sagens akter at (A) tidligere har opholdt sig her i landet på baggrund af et visum meddelt for 90 dage inden for perioden 12. december 2004 til den 30. marts 2005. (A) indrejste i den forbindelse i Danmark den 12. december 2004 og udrejste den 30. marts 2005. Ved Udlændingestyrelsens afgørelse af 5. september 2005 – tiltrådt af ministeriet den 25. oktober 2005 – har Udlændingestyrelsen meddelt (A) afslag på visum i henhold til en ny ansøgning. Styrelsen lagde ved afgørelsen vægt på at hun havde overskredet det tidligere visum med 19 dage.

(A)'s advokat har om dette tidligere visumophold oplyst at A og hendes mand og stedsøn den 2. marts 2005 personligt henvendte sig i Udlændingestyrelsens publikumsekspedition (nu Udlændingestyrelsens Servicecenter) medbringende (A)'s pas. De spurgte angiveligt styrelsens medarbejder hvor længe (A) måtte opholde sig i Danmark, og blev efter deres egne oplysninger vejledt om at hun i henhold til visummet lovligt kunne blive her i landet til den 30. marts 2005.

Det fremgår af sagen at ansøgerens henvendelse i publikumsekspeditionen ikke er noteret i styrelsens sagsakter.

Såfremt det må lægges til grund at der i Udlændingestyrelsens publikumsekspeditionen er givet fejlagtig vejledning om hvor længe (A) lovligt kunne opholde sig her i landet på baggrund af det meddelte visum, går jeg ud fra at et sådant forhold kan være af betydning for vurderingen af om der på ny kan meddeles visum til hende uanset overskridelsen af de maksimale 90 dages ophold i forbindelse med det tidligere ophold. Jeg beder om myndighedernes bemærkninger til min antagelse.

Det er imidlertid ikke klart for mig hvorvidt myndighederne faktisk har lagt til grund at ansøgeren henvendte sig i publikumsekspeditionen som anført eller ej. Jeg beder myndighederne om nærmere oplysninger herom. Jeg henviser herved også til det af styrelsen anførte i udtalelse af 19. oktober 2005 hvori styrelsen beklager 'hvis ansøgeren ved henvendelse i Servicecenteret har fået det indtryk, at hun kunne opholde sig i Danmark udover de 90 dage, som visummet giver adgang til'.

I de supplerende udtalelser beder jeg også myndighederne nærmere redegøre for publikumsekspeditionen praksis på daværende tidspunkt for så vidt angår skriftligt notat om personlige henvendelser, herunder særligt personlige henvendelser fra personer som allerede har en sag i Udlændingestyrelsen. Jeg beder om i den forbindelse bl.a. at få oplyst om der efter praksis generelt blev taget skriftligt notat om sådanne henvendelser med gengivelse af f.eks. den vejledning som konkret var blevet givet, jf. herved offentlighedslovens § 6, stk. 1, og den almindelige retsgrundsætning hvorefter en myndighed skal sørge for at der også ud over de tilfælde som følger af offentlighedslovens § 6, foretages notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Hvis det forhold at der ikke blev taget notat om (A)'s fremmøde, er i strid med den dagældende praksis i publikumsekspeditionen, beder jeg om myndighedernes stilling-

tagen til den eventuelle betydning heraf for bedømmelsen af den foreliggende sag.

2. Ministeriet har ved sin afgørelse – udover varigheden af det tidligere visumophold – tillige lagt vægt på at (A) ifølge egne oplysninger var uden beskæftigelse i (...).

Jeg beder ministeriet om at oplyse om (A) også i forbindelse med den tidligere meddelelse af visum havde oplyst at være uden beskæftigelse, eller hvorvidt der her er tale om et nyt (ændret) faktum i forhold til den tidligere ansøgning.

3. I forbindelse med ministeriets behandling af sagen indhentedes ministeriet en udtalelse af 19. oktober 2005 fra Udlændingestyrelsen. Af styrelsens udtalelse fremgik bl.a. oplysningen om at styrelsen ikke kunne ses at have noteret i sagens akter at (A) med sin familie havde henvendt sig i styrelsens servicecenter, ligesom styrelsen generelt redegjorde for den vejledning som gives i sådanne tilfælde.

Som sagen foreligger oplyst, må jeg lægge til grund at (A)'s advokat ikke fik lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til udtalelsen før ministeriet den 25. oktober 2005 traf afgørelse i sagen.

Jeg beder ministeriet oplyse hvorvidt ministeriets sagsbehandling på dette punkt efter ministeriet opfattelse var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 om parts høring og i benægtende fald hvilken betydning dette eventuelt måtte have for sagen."

Udlændingesservice skrev i sin supplerende udtalelse af 11. juli 2006 bl.a. således:

"Udlændingesservice skal bekræfte, at hvis en visumindehaver ved sin henvendelse til os rent faktisk har fået en forkert vejledning og på baggrund af denne vejledning har opholdt sig udover visummets gyldighedsperiode, vil dette med stor styrke tale for, at der på ny kan meddeles visum.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne faktisk har lagt til grund, at ansøgeren henvendte sig i Publikumssekspeditionen som anført, kan Udlændingesservice oplyse, at der ikke findes et notat på sagen

vedrørende en sådan konkret henvendelse. Det er imidlertid almindeligt forekommende, at en udlænding, der har fået Schengenvisum gyldigt for et bestemt antal dage inden for en periode, henvender sig for at få vejledning om, hvor længe den pågældende kan opholde sig i Schengenområdet. I sådanne situationer vejledes den pågældende om, at han eller hun kan opholde sig i det antal dage, som visummet er gyldigt for – regnet fra indrejsen i Schengenområdet.

Det er derfor bestemt sandsynligt, at (A) har henvendt sig i Publikumssekspeditionen for at få vejledning, således som hun anfører. Da der er tale om en vejledningsopgave, som alle relevante medarbejdere i styrelsen er i stand til at varetage sikkert og præcist og uden at der erfaringsmæssigt er risiko for fejl, kan det efter vores opfattelse ikke lægges til grund, at (A) er blevet vejledt fejlagtigt.

Særligt for så vidt angår Ombudsmandens anmodning om en nærmere redegørelse for Publikumssekspeditionens praksis på daværende tidspunkt vedrørende skriftligt notat om personlige henvendelser, herunder særligt personlige henvendelser fra personer, som allerede har en sag i Udlændingesservice, kan vi – for så vidt angår henvendelser vedrørende gyldigheden af et meddelt visum – oplyse, at der med virkning fra den 16. februar 2006 i overensstemmelse med god forvaltningsskik udarbejdes et skriftligt notat på sagen, når en udlænding retter henvendelse i Servicecenteret og modtager mundtlig vejledning desangående.

Inden denne dato blev der alene udarbejdet notat på sagen, såfremt vejledningen fandtes at have væsentlig betydning for en afgørelse, der skulle træffes, og hvis ikke oplysningerne allerede fremgik af sagen.

Mundtlig vejledning om gyldigheden af meddelte viseringer drejer sig om forståelsen af en allerede truffet afgørelse, idet visummets gyldighed fremgår af visumstickeren i udlændingens pas. Det er derfor vores opfattelse, at der i sådanne tilfælde ikke er

notatpligt iht. offentlighedslovens § 6, stk. 1. Tidligere blev en mundtlig vejledning om et meddelt visum derfor alene noteret, hvis der i forbindelse med henvendelsen til os blev afgivet nye væsentlige oplysninger om grundlaget for den afgørelse, der var truffet – eksempelvis at grundlaget for det meddelte visum havde ændret sig.

På baggrund af en række klagesager, blev der med virkning fra den 16. februar 2006 truffet beslutning om, at der skal udarbejdes notat i alle tilfælde, hvor der vejledes om gyldigheden af et meddelt visum.

For så vidt angår andre personlige henvendelser fra udlændinge, der har en ansøgning under behandling, kan vi oplyse, at Publikumsekspeditionen på daværende tidspunkt udarbejdede skriftligt notat vedrørende henvendelsen i det omfang henvendelsen havde betydning for afgørelsen, der skulle træffes, og hvis ikke oplysningen allerede fremgik af sagen. Endvidere blev der udarbejdet skriftligt notat, når henvendelsen nødvendiggjorde, at det sagsbehandlende kontor blev orienteret, f.eks. hvis der blev rykket for en afgørelse, eller udlændingen ønskede sit pas eller andre originale dokumenter udleveret.”

I et efterfølgende brev af 10. november 2006 til ministeriet skrev Udlændingesservice endvidere således:

”Integrationsministeriet har ved brev af 10. oktober 2006 med henvisning til tidligere udtalelse af 19. oktober 2005 fra Udlændingesservice anmodet om præcist at få oplyst, hvad det er, Udlændingesservice beklager, sammenholdt med det forhold, at der ikke er optaget § 6-notat om ansøgerens henvendelse i Publikumsekspeditionen den 2. marts 2005.

Vi skal i den forbindelse henvise til vores udtalelse i sagen af 11. juli 2005 [rettelig 2006; min bemærkning], hvoraf det bl.a. fremgår, at vejledning om, hvor længe man kan opholde sig i Danmark på et konkret visum, er en vejledningsopgave, som alle relevante medarbejdere i Udlændingesservice er i

stand til at varetage sikkert og præcist, og uden at der erfaringsmæssigt er risiko for fejl, og at det således efter vores opfattelse ikke kan lægges til grund, at (A) er blevet vejledt fejlagtigt.

Vi skal videre bemærke, at det er vores erfaring, at der fra tid til anden forekommer tilfælde, hvor vi har givet en korrekt og præcis vejledning, men hvor det efterfølgende viser sig, at den person, der har modtaget vejledningen, ikke mener at have fået de oplysninger, som vi har givet ved vejledningen. Sætningen ’Styrelsen skal dog beklage, hvis ansøgeren ved henvendelsen i Servicecentret har fået det indtryk, at hun kunne opholde sig i Danmark udover de 90 dage, som visummet giver anledning til’ skal derfor ses som udtryk for, at vi beklagede, hvis dette har været tilfældet ved (A)’s henvendelse i Publikumsekspeditionen den 2. marts 2005.”

Af ministeriets supplerende udtalelse af 29. november 2006 til mig fremgår dette:

”Ministeriet kan – på baggrund af udtalelserne af henholdsvis 11. januar 2006, 11. juli 2006 og 10. november 2006 fra Udlændingesservice – ikke afvise, at (A) skulle have henvendt sig i Udlændingesservice og have fået vejledning vedrørende visummets gyldighedsperiode – herunder hvornår hun senest skulle være udrejst, men ministeriet kan ikke lægge til grund, at (A) skulle være blevet vejledt fejlagtigt.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at (A) opholdt sig i 109 dage i Schengenområdet, dvs. 19 dage for længe, uagtet at hun blev meddelt et visum at 90 dages varighed, og at det tydeligt af hendes visumsticker fremgår, at varigheden af opholdet i Schengenlandene højst kan udgøre 90 dage.

Ministeriet skal i den sammenhæng bemærke, at et visums gyldighedsperiode oftest er noget længere end selve visummets gyldighed – som i dette tilfælde, hvor der blev meddelt et 90 dages visum gyldigt i perioden fra den 12. oktober 2004 til den 30. marts 2005. Formålet hermed er at tilbyde vi-

sumindehaveren en vis fleksibilitet, således at den pågældende får mulighed for at udnytte de bevilgede 90 dage fuldt ud, hvis der vælges et senere indrejsetidspunkt end det tidspunkt, hvor visummet udstedes. Visumindehaveren har selv ansvaret for at være opmærksom på, hvor langt et ophold visummet giver ret til, herunder være opmærksom på, at den pågældende ikke opholder sig i Danmark mere end det tilladte antal dage.

Ministeriet har for nyligt lagt information om visumstickers på internetportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), og der er i det nye notat om visumpraksis af 12. oktober 2006, der gælder for visumansøgninger indgivet fra og med den 1. november 2006, tilføjet et afsnit herom.

Ministeriet stiller sig positiv over for den af Udlændingesservice meddelte praksisændring, hvorefter der med virkning fra den 16. februar 2006 tages § 6-notat af samtlige personlige henvendelser i Servicecentret i Udlændingesservice vedrørende vejledning i forståelsen af et visums gyldighed, da det efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med hensynene bag offentlighedslovens § 6, at der optages notater i denne type henvendelser – særligt når henses til, at en eventuel for sen udrejse efter de nugældende visumregler vil resultere i inddragelse af en økonomisk sikkerhedsstillelse og/eller en karensperiode på 3 eller 5 år.

De har endvidere anmodet om ministeriets bemærkninger til det forhold, at (A) også i forbindelse med det tidligere meddelte visum havde oplyst at være uden beskæftigelse, eller om der var tale om et ændret faktum i forhold til den tidligere ansøgning, når ministeriet ved sin afgørelse af 25. oktober 2005 lagde vægt på, at (A) var uden beskæftigelse i hjemlandet.

Ministeriet skal beklage, at ministeriet i sin afgørelse af 25. oktober 2005 lagde vægt på dette forhold, idet (A) allerede i forbindelse med sin tidligere visumansøgning havde oplyst at være uden beskæftigelse. Der er således ikke tale om en ny oplysning.

De har desuden anmodet om ministeriets bemærkninger til det forhold, at (A)'s advokat ikke fik lejlighed til at komme med bemærkninger til Udlændingestyrelsens udtalelse af 19. oktober 2005, før ministeriet traf afgørelse i sagen. De har i den forbindelse anmodet ministeriet om at oplyse, om ministeriets sagsbehandling på dette punkt var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, og i benægtende fald, hvilken betydning dette eventuelt måtte have for sagen.

Ministeriet skal beklage, at ministeriet den 25. oktober 2005 traf afgørelse i sagen, uden at Udlændingestyrelsens udtalelse af 19. oktober 2005 blev sendt i partshøring hos (A)'s advokat, idet ministeriet finder, at udtalelsen indeholdt oplysninger, som var til ugunst for parten, og som indgik i ministeriets grundlag for at stadfæste Udlændingestyrelsens afgørelse.

Ministeriet finder imidlertid ikke grundlag for at genoptage sagen. Ministeriet har herved lagt vægt på, at udlændingemyndighederne som nævnt ikke kan lægge til grund, at (A) er blevet fejlagtigt vejledt i Publikumsekspeditionen, og at det afgørende i ministeriets afgørelse af 25. oktober 2005 var, at (A) først udrejste 19 dage efter udløbet af de 90 dages visum, og at det tydeligt fremgik af hendes visumsticker, at varigheden af opholdet i Schengenlandene højst kan udgøre 90 dage.

Ministeriet henholder sig således fortsat til sin afgørelse af 25. oktober 2005."

Den 1. december 2006 sendte jeg (A)'s advokat kopi af udlændingemyndighedernes supplerende udtalelser, og i brev af 27. december 2006 fremsendte advokaten bemærkninger til sagen. Han anførte i den forbindelse bl.a. at det forhold at der ved fremmødet i Udlændingestyrelsen var opstået misforståelser vedrørende udløbet af visumets gyldighedsperiode, ikke i sig selv kunne frembyde en formodning om at (A) havde til hensigt at tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark. Advokaten bemærkede dertil at det ikke kunne komme

(A) til skade at der på det pågældende tidspunkt ikke forelå en praksis for udarbejdelse af notater i forbindelse med fremmøder i Udlændingestyrelsen. Han henviste på ny til at der var "al mulig grund til at misforstå stemplingen i visummet". Han bemærkede i den forbindelse at det af ministeriets supplerende udtalelse af 29. november 2006 fremgik at man efterfølgende havde bestræbt sig på at tydeliggøre hvorledes viseringen skal forstås – hvilket efter hans opfattelse understregede at der havde været grundlag for misforståelser og mistolkninger.

### Ombudsmandens udtalelse

"Som anført af udlændingemyndighederne skal udlændinge der ikke er fritaget for visum i medfør af udlændingelovens § 3, jf. § 39, stk. 2, have visum for at indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 3 a (bekendtgørelse nr. 826 af 24. august 2005 af udlændingeloven). Som det fremgår af afgørelserne, er statsborgere fra (...) ikke fritaget for visum.

I et notat af 29. september 2004 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration gældende fra 1. oktober 2004 (sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik) er visumpraksis beskrevet nærmere. Heri står bl.a. følgende:

'...'

1. Som det fremgår af ovenstående, hviler udlændingemyndighedernes afgørelse om hvorvidt der skal meddeles visum til en ansøger fra asylandegruppen, bl.a. på en vurdering af om der er begrundet formodning for at den pågældende vil benytte et meddelt visum til at tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark eller de øvrige Schengenlande. Ved vurderingen lægges der bl.a. vægt på om ansøgeren er uden beskæftigelse, og om ansøgeren, i tilfælde hvor den pågældende tidligere er meddelt visum, har overholdt betingelserne herfor, herunder den i

visummet fastsatte frist for udrejse og det heri angivne formål med besøget.

En sådan vurdering kan jeg kun kritisere hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder. Ved min gennemgang af (A)'s sag har jeg ikke kunnet konstatere sådanne ganske særlige omstændigheder, jf. herved også det jeg har anført nedenfor under pkt. 3 og 4. Jeg kan derfor ikke kritisere at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 25. oktober 2005 tiltrådte Udlændingestyrelsens afslag på visum til (A).

2. De har i forbindelse med sagen bl.a. gjort gældende at (A) under sit tidligere visumophold i Danmark rettede personlig henvendelse til Udlændingestyrelsens Servicecenter den 2. marts 2005, og at hun i den forbindelse fik oplyst at hun kunne blive i Danmark frem til visummets udløb den 30. marts 2005.

Styrelsen har herom oplyst at styrelsen finder det 'bestemt sandsynligt' at (A) har henvendt sig i publikumsekspeditionen for at få vejledning sådan som hun har anført. Heller ikke ministeriet mener at kunne afvise at hun skulle have henvendt sig i Udlændingeservice og modtaget vejledning om visummets gyldighedsperiode.

Jeg lægger herefter i overensstemmelse med Deres klients oplysninger til grund at hun (sammen med ægtefællen og en stedson) den 2. marts 2005 personligt rettede henvendelse til styrelsens publikumsekspedition for at få vejledning om visummets gyldighedsperiode.

3. Der blev – i overensstemmelse med styrelsens praksis på daværende tidspunkt – ikke i styrelsen foretaget notat vedrørende nogen personlig henvendelse af Deres klient.

Ved min behandling af sagen har jeg ikke fundet det nødvendigt at tage stilling til Udlændingeservices opfattelse af at der i et tilfælde som det foreliggende ikke på-

hvilker myndigheden notatpligt efter offentlighedslovens § 6, stk. 1. Baggrunden herfor er at det også følger af en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig grund-sætning at myndighederne har en tilsvarende pligt i andre sager end de sager der er direkte omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Herved tilgodeses – ud over hensynet til forsvarlig sagsoplysning og aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingsskridt, bl.a. i forbindelse med en eventuel senere prøvelse, jf. Niels Eilschou Holm, Forvaltningsloven som minimumslov, Juristen 1986, s. 227 ff (navnlig s. 242 f), Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 413 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 152 f, samt eksempelvis sagerne omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138\* (navnlig s. 140), for 1998, s. 92\* (navnlig s. 96), og for 2004, s. 452\* (navnlig s. 456).

God forvaltningsskik kræver endvidere at forvaltningen sørger for at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. En sådan tillid skabes bl.a. ved at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 642.

På den baggrund mener jeg at det er beklageligt at styrelsen ikke tog notat om den vejledning som Deres klient modtog under det personlige fremmøde.

Jeg har gjort Udlændingesservice bekendt med min opfattelse. Under hensyn til styrelsens oplysning om at styrelsen siden 16. februar 2006 udarbejder notat i alle tilfælde hvor der vejledes om gyldigheden af et meddelt visum, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet.

4. Det kan efter myndighedernes opfattelse ikke lægges til grund at (A) skulle være blevet vejledt fejlagtigt i forbindelse med

et personligt fremmøde i styrelsens publikumsekspedition.

Deres klient og myndighederne har således modstridende opfattelser af hvorledes Deres klient er blevet vejledt i forbindelse med fremmødet i styrelsen. Afgørelsen af hvilken opfattelse der må lægges til grund, hviler på en bevismæssig vurdering.

Som omtalt ovenfor under punkt 3 har styrelsen beklageligvis ikke taget notat vedrørende indholdet af den vejledning som Deres klient modtog under fremmødet.

En manglende eller mangelfuld overholdelse af notatpligt kan efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning og kan således medføre en form for processuel skadevirkning for myndigheden, se herom sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 40 ff\* (navnlig s. 45), og for 2003, s. 590 ff\* (navnlig s. 615 f). Jeg har derfor overvejet om det forhold at Udlændingestyrelsen ikke udarbejdede et notat om den vejledning som blev givet til Deres klient, måtte medføre at hendes opfattelse af vejledningens indhold bør lægges til grund. Jeg har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkelig grundlag herfor.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af hvilken vejledning A modtog ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse eventuelt ske ved domstolene.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere at Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration af-slog (A)'s ansøgning om visum under henvisning til at hun under det tidligere

ophold havde overskredet den lovlige varighed af et visumophold, jf. også det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1.

5. Ved afgørelsen af 25. oktober 2005 lagde ministeriet tillige vægt på at (A) ifølge egne oplysninger var uden beskæftigelse i (...).

I brev af 16. marts 2006 bad jeg ministeriet om at oplyse om hun også i forbindelse med den tidligere meddelelse af visum havde oplyst at være uden beskæftigelse, eller hvorvidt der var tale om et nyt (ændret) faktum i forhold til den tidligere ansøgning.

Ministeriet har herefter beklaget at ministeriet i afgørelsen havde lagt vægt på dette forhold idet Deres klient allerede i forbindelse med sin tidligere visumansøgning havde oplyst at være uden beskæftigelse og der således ikke var tale om en ny oplysning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet.

6. Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, 1. og 2. punktum, at hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet den-

ne 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.

I forbindelse med ministeriets behandling af Deres klage over Udlændingestyrelsens afgørelse indhentede ministeriet en udtalelse af 19. oktober 2005 fra styrelsen. Af udtalelsen fremgik det bl.a. at styrelsen ikke kunne ses at have noteret i sagens akter at Deres klient havde henvendt sig i styrelsens servicecenter, ligesom styrelsen generelt redegjorde for den vejledning som gives i sådanne tilfælde. De fik ikke lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til udtalelsen før ministeriet den 25. oktober 2005 traf afgørelse i sagen.

Ministeriet har i den supplerende udtalelse af 29. november 2006 beklaget at ministeriet traf afgørelse i sagen uden at De blev partshørt over Udlændingestyrelsens udtalelse.

Jeg er enig i ministeriets beklagelse. Jeg har gjort ministeriet bekendt hermed, men foretager mig efter omstændighederne herudover ikke mere vedrørende spørgsmålet.

..."

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 138, FOB 1992, s. 40, FOB 1998, s. 92, FOB 2003, s. 590, og FOB 2004, s. 452.



## 9-2. Manglende offentliggørelse af praksisændring

Forvaltningsret 114.5 – 115.3 – 12.4 – 296.1.

*Af en avisartikel fremgik at Udlændingesservice ikke havde offentliggjort sin praksisændring i sager om familiesammenføring. Ændringen betød at pensionister der havde opholdt sig i et andet EU-land, fik lettere ved at få en udenlandsk ægtefælle med tilbage til Danmark. Der var tale om en væsentlig lempelse af praksis.*

*Ombudsmanden tog sagen op af egen drift. Han udtalte herefter at det var beklageligt at Integrationsministeriet ikke straks havde offentliggjort praksisændringen så borgerne kunne bruge de nye rettigheder. Da udlændingemyndighederne havde sikret at der fremover ville ske en hurtig offentliggørelse af praksisændringer på myndighedernes hjemmeside, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.*

*(J.nr. 2006-3807-643).*

Af en artikel i Morgenavisen Jyllands-Posten fra den 17. november 2006 fremgik det at Udlændingesservice ikke havde offentliggjort en praksisændring i sager hvor der var tale om at pensionister ønskede at medtage en udenlandsk ægtefælle til Danmark efter ophold i et andet EU-land.

På baggrund heraf bad ombudsmanden i brev af 20. november 2006 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at redegøre for praksisændringen, eventuelt efter forud indhentet udtalelse fra Udlændingesservice. Ombudsmanden bad endvidere om ministeriets bemærkninger til den manglende offentliggørelse samt om at få oplyst hvad ministeriet agtede at foretage sig i den anledning. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til sin endelige udtalelse af 30. marts 2006 i en anden sag (ombudsmandens j.nr. 2005-3523-643) der også vedrørte udlændingemyndighedernes manglende offentliggørelse af en praksisændring. Ombudsmanden meddelte ministeriet at han ville tage stilling til hvorvidt der var grundlag for at han af egen drift tog sagen op til undersøgelse, når han havde modtaget ministeriets og eventuelt Udlændingesservices udtalelse (ombudsmandslovens § 17, stk. 1).

I brev af 24. januar 2007 udtalte ministeriet bl.a. følgende:

”I foråret 2006 anmodede EU-kommissionen Danmark om at oplyse, hvordan Danmark

administrerer adgangen for danske statsborgere til efter EU-reglerne at medbringe en ægtefælle til Danmark i forbindelse med tilbagevenden til landet efter at have opholdt sig i en periode i et andet EU-land.

I den anledning overvejede Integrationsministeriet og Justitsministeriet den gældende praksis nærmere.

Justitsministeriet oplyste i den forbindelse, at det ville være mest rigtigt at ændre praksis således, at også hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende omfattes af den persongruppe, der i medfør af principperne i dommene Singh (EF-domstolens dom af 7. juli 1992 i sag C-370/90) og Akrich (EF-domstolens dom af 23. september 2003 i sag C-109/01) kan opnå ægtefællesammenføring i Danmark.

Med virkning fra den 5. oktober 2006 foretog Integrationsministeriet derfor en praksisændring, således at denne ret nu også gælder hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende.

Ministeriet beklager, at praksisændringen ikke blev lagt på udlændingemyndighedernes fælles internetportal, [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), med det samme, da udlændingemyndighederne ændrede praksis, men først den 21. november 2006.

Det kan til baggrund oplyses, at de nævnte domme i perioden august 1995 – januar 2005 blev fortolket således, at retten til ægtefællesammenføring i medfør af dommene omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller i medfør af opholdsdirektiverne (egne midler, studerende og pensionister). I perioden januar 2005 – oktober 2006 blev dommene fortolket således, at retten til ægtefællesammenføring i medfør af dommene omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende.

Med hensyn til den seneste praksisændring, der således er en lempelse, er alle sager siden blevet behandlet efter den nye praksis. Det gælder også, hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøger.

Integrationsministeriet og Udlændingesservice har gennemgået rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.

Der kan i øvrigt henvises til integrationsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål nr. S 883 og 884 i Folketinget den 22. november 2006.

Den sene besvarelse beklages.”

I det ovennævnte svar til spørgsmål nr. S 883 havde ministeren bl.a. anført følgende:

”Siden sidste efterår har udlændingemyndighederne taget en række initiativer med det overordnede formål netop at skabe en øget klarhed om regler og praksis på udlændingområdet. Integrationsministeriet og Udlændingesservice har bl.a. etableret en fælles brugerorienteret it-portal, som hedder nyidanmark.dk, hvor man kan finde regler om ret til ophold i Danmark og meget mere.

En af de centrale målsætninger for Udlændingesservice og Integrationsministeriet er, at informationen på den fælles hjemmeside på den ene side skal være fuldt opdateret med alle væsentlige og relevante oplysninger for

borgerne og på den anden side skal være overskuelig og mulig at læse også for borgerne uden særlig juridisk indsigt.

Målsætningen om, at informationerne skal være overskuelige og let tilgængelige, gør, at oplysningerne ikke i alle tilfælde kan være helt fuldstændige og for at kompensere for det, kan den interesserede borger fra hjemmesiden linke sig videre til det relevante stof, ligesom borgeren kan orientere sig yderligere i de praksisnotater, som Integrationsministeriet og Udlændingesservice inden for de seneste år er begyndt at offentliggøre på hjemmesiden. Praksisnotaterne, som myndighederne benytter i deres sagsbehandling, er formuleret i et mere juridisk sprog, og på hjemmesiden offentliggøres også anonymiserede praksisdannende afgørelser. De rutiner, som skal sikre, at disse målsætninger overholdes, har ikke fungeret, i hvert fald ikke helt så hurtigt, som man kunne ønske i det konkrete tilfælde, som der henvises til i spørgsmålet. Derfor gennemgår ministeriet og styrelsen nu rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtigere formidling via den fælles hjemmeside.”

I svar til spørgsmål nr. S 884 havde ministeren bl.a. udtalt følgende:

”... det, jeg lovede for et år siden, var, at vi nu ville lægge praksisnotater om anonymiserede afgørelser ud på nettet, og det er sket.

Ifølge EU-retten har en dansk statsborger, der vender tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstager eller selvstændigt erhvervsdrivende, ret til at medbringe sin ægtefælle til Danmark. Med virkning fra den 5. oktober i år foretog udlændingemyndighederne en praksisændring, således at denne ret er udvidet til også at gælde hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændigt erhvervsdrivende. Alle sager er naturligvis siden blevet behandlet efter den nye praksis. Det gælder også, hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøger.

Det er selvfølgelig beklageligt, må jeg sige endnu en gang, at de forbedrede muligheder

for kommunikation med borgerne, som udlændingemyndighedernes fælles internetportal 'Ny i Danmark' indebærer, ikke er blevet brugt med det samme, da Udlændingetjeneste ændrede praksis. Men som sagt vil vi gennemgå de rutiner, der ligger bag, så vi også hurtigere end en måned efter praksisændring får lagt dem ud på nettet."

I sin foreløbige redegørelse af 7. februar 2007 til ministeriet skrev ombudsmanden bl.a. således:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

"Min undersøgelse af sagen vedrører alene den manglende offentliggørelse af praksisændringen der fandt sted den 5. oktober 2006. Jeg har således ikke ved min foreløbige vurdering af sagen taget stilling til om praksisændringen er lovlig, dvs. om den er i overensstemmelse med gældende ret.

Som nævnt har jeg i en lignende sag udtalt mig om udlændingemyndighedernes manglende offentliggørelse af en praksisændring (mit j.nr. 2005-3523-643 og ministeriets j.nr. (...)). Ved denne praksisændring lempede myndighederne tilknytningskravet og 24-års-reglen i visse sager om ægtefællesammenføring. I denne sag anførte jeg bl.a. følgende i min endelige redegørelse af 30. marts 2006:

I Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter er anført at bekendtgørelsesformen bl.a. skal anvendes hvis reglerne skal pålægge borgere pligter over for det offentlige, men den bør også anvendes hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige. Jeg har på baggrund heraf overvejet hvorvidt ministeriets praksisændring tillægger visse borgere en sådan rettighed, dvs. normerer borgernes retsstilling, i en sådan grad at praksisændringen burde have været fastsat i bekendtgørel-

sesform. Jeg har dog ikke tilstrækkelig grundlag for at fastslå at den konkrete praksisændring der fremgår af ministeriets notat af 26. maj 2003, burde have været fastsat i bekendtgørelsesform.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrativ praksis er reguleret i Lovtidendelovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991), hvorefter der i Ministerialtidende bl.a. optages 'de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse'. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende er imidlertid aldrig slået igennem (se bl.a. betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser, s. 23 f, samt Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142). Det følger endvidere af §§ 1 og 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 bl.a. at vejledninger mv. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation. Ved udvælgelsen skal der lægges særlig vægt på områder der har betydning for bl.a. borgere, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Se endvidere betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form.

Det ønskelige i at offentligheden i højere grad bliver informeret om bl.a. forvaltningens principielle afgørelser og praksis er endvidere anført i diverse betænkninger samt litteratur, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968), s. 424 ff, betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, s. 38 f, betænkning nr. 857/1978, s. 73, om offentlighedslovens revision samt nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., s. 31 f, betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, betænkning nr. 1144/1988 om databaser med afgørelser, s. 23 f og 79 ff, samt betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

Også i retspraksis og i ombudsmandspraksis har spørgsmålet været fremme, jf. bl.a. UfR 1963.679 Ø og FOB 1990.80. I dommen fra Østre Landsret blev der bl.a. lagt vægt på at det var af afgørende betydning at en praksisændring vedrørende frist for indgivelse af ansøgninger om toldfritagelse var kendt idet en fristoverskridelse ville have væsentlig betydning for ansøgeren.

Ligeledes tales der i nyere litteratur for at administrativ praksis bør offentliggøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2002), s. 347, fremgår bl.a. følgende:

‘Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig. Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i denne sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.’

...

Som det fremgår af min foreløbige udtalelse af 3. februar 2006, mener jeg at der ved ministeriets notat af 26. maj 2003 var tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de personer der måtte være omfattet heraf.

Det er derfor min endelige opfattelse at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen – først og

fremmest ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt ved at udstede en pressemeddelelse – således at borgerne havde mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig herpå. Det er beklageligt at dette ikke skete.’

Ligesom i den tidligere sag der er citeret ovenfor, er der her tale om en praksisændring der udgjorde en væsentlig lempelse i forhold til visse borgere (pensionister). Ændringen af praksis betød at denne persongruppe i nogle situationer fik mulighed for at få familiesammenført en ægtefælle i henhold til EU-reglerne i stedet for efter de almindelige regler om familiesammenføring i udlændingeloven.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter praksisændringen havde offentliggjort denne på en hensigtsmæssig måde. Dette kunne først og fremmest være sket ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes fælles internetportal. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. På den måde havde borgerne fået mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig efter den.

Ministeriet har i sin udtalelse af 24. januar 2007 beklaget at praksisændringen ikke straks blev lagt ud på internetportalen, men først den 21. november 2006.

Det er også min foreløbige vurdering at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg har dog noteret mig at alle sager efter praksisændringen ifølge ministeriet er blevet behandlet efter den nye praksis – og i tilfælde hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøgeren.

Jeg har endvidere noteret mig at ministeriet og Udlændingetjenesten har gennemgået rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.”

I udtalelse af 15. marts 2007 skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Det fremgår bl.a. af redegørelsen, at det er Deres foreløbige vurdering, at det er beklageligt, at ministeriet ikke straks offentliggjorde den praksisændring, der blev indført den 5. oktober 2006 i sager om familiesammenføring til visse pensionister.

Ministeriet finder det også beklageligt, jf. ministeriets udtalelse til Dem af 24. januar 2007, at praksisændringen ikke straks blev offentliggjort på internetportalen [www.ny-idanmark.dk](http://www.ny-idanmark.dk). Ministeriet har derfor ikke bemærkninger til Deres foreløbige redegørelse.”

I sin endelige redegørelse af 27. maj 2007 anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

”Jeg henviser i det hele til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse. Det er således min endelige opfattelse at det ville have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter praksisændringen havde offentliggjort denne på en hensigtsmæssig måde. Dette

kunne først og fremmest være sket ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes fælles internetportal. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. På den måde havde borgerne fået mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig efter den.

Ministeriet har i sine udtalelser af 24. januar og 15. marts 2007 beklaget at praksisændringen ikke straks blev lagt ud på internetportalen, men først den 21. november 2006.

Det er også min vurdering at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg har dog noteret mig at alle sager efter praksisændringen ifølge ministeriet er blevet behandlet efter den nye praksis – også i tilfælde hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøgeren.

Jeg har endvidere noteret mig at ministeriet og Udlændingetjenesten har gennemgået rutinerne for at sikre at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.

Derfor foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

### 9-3. Kritik af sagsbehandling og sagsbehandlingstid i Integrationsministeriet

Forvaltningsret 115.2 – 11.9.

*I en sag om ægtefællesammenføring klagede en advokat på vegne af ansøgeren til ombudsmanden over sagsbehandlingstiden i Integrationsministeriet. Fra ministeriet modtog advokatens klage, og indtil ministeriet traf afgørelse i sagen, gik der lidt mere end 24 måneder.*

*Efter ombudsmandens opfattelse var den samlede sagsbehandlingstid alt for lang. Dette var meget beklageligt – også henset til at ansøgeren under hele forløbet havde opholdt sig i en flygtningelejr. Ombudsmanden kritiserede endvidere at ministeriet ikke underrettede advokaten om at sagen ikke kunne afsluttes inden for den frist ministeriet havde udmeldt, og at ministeriet ikke besvarede en rykker fra advokaten.*

*(J.nr. 2006-1701-600).*

A, der var udlænding, søgte ved ansøgningsskema modtaget i Udlændingestyrelsen den 15. december 2003 om opholdstilladelse på grundlag af ægteskab indgået den 25. juli 2002 i Etiopien med den herboende B. B var blevet meddelt opholdstilladelse i Danmark den 2. juli 1997 efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Den 12. maj 2000 havde han fået tidsubegrænset opholdstilladelse. På tidspunktet for A's ansøgning om opholdstilladelse var B stadig sudansk statsborger. Han fik imidlertid senere ved lov af 7. december 2005 dansk indfødsret med virkning fra den 14. december 2005.

Udlændingestyrelsen meddelte den 30. april 2004 A afslag på opholdstilladelse på grundlag af ægteskabet. Styrelsen henviste til at parrets samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres samlede tilknytning til Sudan.

Ved brev af 26. maj 2004 til ministeriet klagede advokat C for A og B over Udlændingestyrelsens afgørelse. I samme brev bad advokaten om aktindsigt i sagen.

Den 1. juni 2004 bad ministeriet styrelsen om en udtalelse i sagen og oversendte samtidig advokat C's aktindsigtsanmodning til videre foranstaltning. Ved brev til advokaten af samme dato bekræftede ministeriet modtagelsen af hendes klage og aktindsigts-

anmodning og oplyste om de foretagne sagsbehandlingsskridt.

Ved brev af 2. juni 2004 til ministeriet klagede B over Udlændingestyrelsens afgørelse af 30. april 2004. Brevet var vedlagt kopi af en ansættelsesaftale med X firma med tiltrædelsesdato den 26. april 2004 samt en tjenesteattest af 29. oktober 2003 fra Z firma i Kolding.

I brev af 7. juni 2004 meddelte ministeriet B at man samme dag havde videresendt hans brev af 2. juni 2004 til Udlændingestyrelsen således at det kunne indgå i grundlaget for styrelsens udtalelse.

Ved brev af 21. juni 2004 til ministeriet rykkede advokat C for aktindsigt i sagen og henviste til sit brev af 26. maj 2004.

Ved brev af 24. juni 2004 meddelte ministeriet advokaten bl.a. at man samme dag havde videresendt hendes brev til Udlændingestyrelsen hvor sagens akter på daværende tidspunkt befandt sig.

Den 28. juni 2004 meddelte Udlændingestyrelsen advokaten aktindsigt i sagen. Styrelsen oplyste at man ville afvente hendes bemærkninger i 14 dage inden man indbragte sagen for ministeriet. Styrelsen beklagede tillige den sene besvarelse af advokatens anmodning.

Den 22. juli 2004 orienterede ministeriet advokat C om at man samme dag havde ryk-

ket Udlændingestyrelsen for en udtalelse i sagen.

Den 18. august 2004 orienterede ministeriet C om at man samme dag på ny havde rykket Udlændingestyrelsen for en udtalelse i sagen.

Den 30. august 2004 modtog ministeriet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen.

Ved brev til ministeriet af 1. september 2004 kom advokat C med yderligere bemærkninger til sagen. C anførte bl.a. at den herboende ægtefælle, B, var anerkendt flygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Efter advokatens opfattelse kunne parret derfor ikke efter artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention henvises til at etablere deres familieliv i Sudan. Endvidere henviste advokaten til at A var kristen, og at hun og hendes familie flygtede til Etiopien i 1999 hvor hun er ankerkendt af UNHCR som flygtning.

Ved brev af 2. september 2004 oplyste ministeriet advokaten om at man havde modtaget Udlændingestyrelsens udtalelse, og at styrelsen havde henholdt sig til sin afgørelse af 30. april 2004. Ministeriet oplyste endvidere advokat C om at hun på baggrund af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager af den pågældende karakter kunne forvente at hendes klients sag ville være færdigbehandlet i løbet af seks til otte måneder.

Den 7. september 2004 bekræftede ministeriet modtagelsen af advokatens brev af 1. september og oplyste bl.a. at ministeriet i denne anledning havde bedt Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse i sagen.

Ved brev af 6. december 2004 bad ministeriet advokat C om at besvare nogle spørgsmål vedrørende hendes klients forhold til brug for sagens behandling. Ministeriet henviste i den forbindelse til et vedlagt bilag hvoraf følgende fremgik:

”Som det har været omtalt i pressen, fremlagde Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles i begyndelsen af juli 2004 en rapport om menneskerettighe-

derne i Danmark. En del af rapporten omhandler udlændingelovgivningen.

Regeringen offentliggjorde den 22. september 2004 et notat, hvor alle menneskerettighedskommissærens anbefalinger på udlændingeområdet analyseres og kommenteres. Der gøres i notatet rede for indholdet af menneskerettighedskonventionens beskyttelse af familielivet.

...

Regeringen tydeliggør i notatet bl.a., hvornår flygtninge, der har giftet sig efter flugten fra hjemlandet, kan få ægtefællesammenføring, selvom de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

Det fremgår således, at det ved vurderingen af, om et afslag på ægtefællesammenføring i Danmark vil indebære en krænkelse af ægteparrets ret til beskyttelse af deres eventuelle familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) er afgørende, om der er etableret et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark efter EMRK art. 8 er forpligtet til at tillade familiesammenføring her i landet.

I forhold til afgørelsen af, om det må anerkendes, at et ægtepar kan antages at have en ret til familiesammenføring i Danmark, er det relevant at få belyst, om der foreligger et eller flere af følgende forhold:

- Samliv på fælles bopæl i Danmark.
- Samliv på fælles bopæl i hjemlandet eller et tredjeland inden den herboende flygtnings indrejse i Danmark.
- Kontakt mellem ægtefællerne inden den herboendes flugt fra hjemlandet, når samlivet har været udelukket på grund af de omstændigheder, der har ført til den herboende flygtnings flugt fra hjemlandet.
- Børn i ægteskabet, herunder om de har opholdstilladelse i Danmark.
- Ansøgerens lovlige ophold på visum eller med opholdstilladelse her i landet.

Det vil være en betingelse for, at der kan antages at foreligge et krav på opholdstilladelse her i landet, at den herboende flygtning på tidspunktet for sagens behandling

(fortsat) må anses for afskåret fra at kunne tage ophold i sit hjemland. Der vil derfor i tilfælde, hvor en belysning af dette spørgsmål måtte vise sig relevant, skulle ske en høring af Udlændingestyrelsens Asyl- og Visumafdeling.

Det er i sammenhæng med udfærdigelsen og offentliggørelsen af notatet besluttet, at udlændingemyndighederne bør gennemgå de sager, hvor de ovennævnte forhold spiller ind, for at sikre, at alle afgørelser er korrekte.”

Den 21. december 2004 besvarede advokat C ministeriets brev af 6. december 2004 og anførte at hun ønskede en afgørelse inden 14 dage. Samme dag bad advokaten Udlændingestyrelsen om en kopi af B's asylsagsakter.

Ved brev af 3. januar 2005 afslog ministeriet at fremskynde behandlingen af sagen. Ministeriet anførte at der ikke forelå sådanne helt særlige omstændigheder at der var grundlag for en fremskyndelse. Ministeriet henviste herved til sit brev af 2. september 2004 vedrørende den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager af den pågældende karakter.

Den 10. januar 2005 sendte ministeriet sagsakterne til Udlændingestyrelsen.

Den 13. januar 2005 sendte Udlændingestyrelsen kopi af B's sagsakter til advokat C og returnerede samtidig sagsakterne til ministeriet.

Den 10. februar 2005 sendte ministeriet efter telefonisk aftale på ny sagsakterne til Udlændingestyrelsen med henblik på at disse kunne indgå i grundlaget for styrelsens udtalelse.

Den 17. februar 2005 sendte Udlændingestyrelsen sin supplerende udtalelse til ministeriet sammen med sagens akter. I udtalelsen henviste styrelsen til sin afgørelse af 30. april 2004 og anførte bl.a. at der ikke i advokat C's brev af 1. september 2004 var nævnt omstændigheder der ændrede styrelsens stillingtagen til sagen.

Ved brev af 22. februar 2005 sendte ministeriet advokaten en kopi af Udlændingesty-

relsens udtalelse af 17. februar 2005 og bad hende samtidig om inden 14 dage at indsende eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Ved brev af 25. februar 2005 orienterede advokat C ministeriet om at hun ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, men henviste til sine breve af 1. september og 21. december 2004.

Ved brev af 29. marts 2005 bad advokat C ministeriet om at fremskynde behandlingen af sagen. Til støtte herfor anførte advokaten at B opholdt sig i Danmark, og at hun var bekendt med at ministeriet tidligere havde tillagt netop denne omstændighed afgørende betydning for beslutningen om at fremskynde behandlingen af en sag om ægtefællesammenføring.

Den 1. april 2005 afslog ministeriet at fremskynde sagen og henviste til at der ikke forelå sådanne helt særlige omstændigheder at der var grundlag herfor. Ministeriet bemærkede i den forbindelse at man tidligere havde fremskyndet behandlingen af en række sager hvor ministeriet havde vurderet at der var etableret et familieliv med tilknytning til Danmark. Under henvisning til ministeriets brev af 6. december 2004 oplyste ministeriet at man ikke umiddelbart mente at dette var tilfældet i C's klients sag. Endvidere henviste ministeriet igen til sit brev af 2. september 2004 vedrørende den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager af den pågældende karakter.

Ved brev af 20. april 2005 beklagede ministeriet at det endnu ikke havde været muligt at afslutte behandlingen af sagen. Som begrundelse henviste ministeriet til at der fortsat var et meget stort antal sager til behandling i ministeriet. Ministeriet oplyste at behandlingen af sagen kunne forventes afsluttet senest ved udgangen af maj måned 2005.

Ved brev af 20. maj 2005 til advokat C oplyste ministeriet at man efter en fornyet gennemgang af sagen havde fundet det rettest samme dag at bede Asyl- og Visumafdelingen i Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse om hvorvidt B (fortsat) måt-



te anses for afskåret fra at tage ophold i sit hjemland. Ministeriet tilføjede at man snarest muligt efter modtagelsen af udtalelsen ville træffe afgørelse i sagen.

Den 28. juli 2005 rykkede ministeriet Udlændingestyrelsen for den supplerende udtalelse. Ministeriet orienterede samtidig advokaten herom.

Den 1. september 2005 modtog ministeriet den supplerende udtalelse fra Asyl- og Visumafdelingen i Udlændingestyrelsen. Af udtalelsen fremgik at der ikke var grund til at antage at B ved en tilbagevenden til Sudan ville risikere asylrelevant forfølgelse. Endvidere beklagede styrelsen den sene besvarelse af ministeriets henvendelse.

Den 6. september 2005 fremsendte ministeriet Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse til advokat C.

I brev af 15. september 2005 fremkom advokaten med yderligere bemærkninger til sagen. Hun vedlagde endvidere dokumentation for at A var anerkendt som sudanesiske flygtning i Etiopien, og at hun opholdt sig i Flygtningelejren (...) der administreres af UNHCR. Herudover bemærkede advokaten at sagsbehandlingstiden på knap halvandet år efter hendes vurdering var fuldstændig uacceptabel. Efter advokatens opfattelse kunne der sættes spørgsmålstegn ved relevansen af de sagsbehandlingsskridt som ministeriet havde foretaget i sagen. På denne baggrund bad advokaten ministeriet om at træffe afgørelse idet hun ellers ville indbringe sagen for mig.

Den 26. september 2005 bad ministeriet styrelsen om en ny supplerende udtalelse på baggrund af advokat C's brev af 15. september 2005. Ministeriet underrettede samtidig advokaten herom.

Ministeriet rykkede den 27. oktober 2005 styrelsen for den supplerende udtalelse i sagen og orienterede advokaten herom.

Den 1. november 2005 fremkom Asyl- og Visumafdelingen i Udlændingestyrelsen med sin supplerende udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgik at afdelingen ikke havde

fundet anledning til at udtale sig om A's mulighed for at bosætte sig i Sudan idet dette ville forudsætte en egentlig asylsagsbehandling. Asyl- og Visumafdelingen udtalte yderligere at B ikke var omfattet af hverken udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2 (som denne bestemmelse var affattet efter lovændringen den 1. juli 2002), og at man havde lagt Flygtningenævnets afgørelse af 9. marts 1999 til grund for bedømmelsen. Asyl- og Visumafdelingen henholdt sig på denne baggrund til sin udtalelse af 26. august 2005.

Den 3. november 2005 sendte ministeriet Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse til advokat C, og i brev af 9. november 2005 fremkom C med sine bemærkninger hertil. Herudover anførte advokaten endnu en gang at sagsbehandlingstiden på halvandet år efter hendes vurdering var fuldstændig uacceptabel, og at der kunne sættes spørgsmålstegn ved relevansen af de sagsbehandlingsskridt som ministeriet havde foretaget i sagen. På denne baggrund anmodede advokaten igen ministeriet om at træffe afgørelse.

Den 5. december 2005 fremsendte advokat C yderligere oplysninger til sagen.

Ved telefonisk henvendelse den 15. december 2005 rykkede C ministeriet for en afgørelse i sagen.

Ved telefonisk samtale af 21. december 2005 oplyste ministeriet advokaten om at sagen beroede på en afklaring af de asylretlige forhold i sagen, og at ministeriet forventede at træffe afgørelse i starten af det nye år.

Den 23. december 2005 bekræftede ministeriet modtagelsen af advokatens breve af 9. november og 5. december 2005. Ministeriet oplyste endvidere at man forventede at træffe afgørelse i slutningen af januar 2006. Sagen beroede ifølge ministeriet på en stillingtagen til advokatens breve af 15. september og 9. november 2005. Endelig beklagede ministeriet den lange sagsbehandlingstid.

Ved brev af 2. januar 2006 sendte advokat C ministeriet en kopi af B's statsborgerrettsbevis hvoraf det fremgik at han havde fået

dansk indfødsret med virkning fra den 14. december 2005.

Den 6. januar 2006 bekræftede ministeriet modtagelsen af advokatens brev af 2. januar 2006 og oplyste at brevet med bilag ville indgå i grundlaget for ministeriets behandling af sagen.

Ved brev til ministeriet af 17. februar 2006 fremkom advokat C med yderligere bemærkninger til sagen.

Den 2. marts 2006 kontaktede advokaten telefonisk ministeriet som oplyste at sagen stadig beroede på principielle overvejelser, men at ministeriet arbejdede på at afslutte sagen snarest muligt.

Ved brev af 20. marts 2006 til ministeriet bragte advokat C på ny sagen i erindring.

På baggrund af telefoniske henvendelser fra advokaten den 9. og 10. maj 2006 kontaktede ministeriet hende telefonisk den 10. maj 2006. Ministeriet beklagede i denne forbindelse at sagen endnu ikke var afsluttet, og forklarede at sagen beroede på en godkendelse af kontorets indstilling i sagen.

Den 22. maj 2006 kontaktede advokat C telefonisk ministeriet. Ministeriet oplyste at sagen stadig beroede på en godkendelse af kontorets indstilling i sagen, og at kontoret havde rykket herfor.

Samme dag klagede advokat C til mig over den tid som ministeriet havde anvendt til behandling af sagen.

Ved brev af 30. maj 2006 bad jeg ministeriet om en udtalelse i sagen.

Den 6. juni 2006 traf ministeriet afgørelse og besluttede at sagen skulle sendes tilbage til styrelsen med henblik på at styrelsen skulle udstede en opholdstilladelse til A medmindre de grundlæggende betingelser herfor ikke var opfyldt. Endvidere beklagede ministeriet over for advokat C den meget lange sagsbehandlingstid der beroede på ministeriets generelle overvejelser om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.

Ved brev af 5. juli 2006 meddelte Udlændingsservice (tidligere Udlændingestyrelsen) A opholdstilladelse.

Den 28. juli 2006 afgav ministeriet sin udtalelse til mig. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

*"Ministeriet skal udtale følgende om den konkrete sag:*

Sagsbehandlingen i den konkrete sag har været væsentligt længere end normalt for sager om opholdstilladelse som led i ægtefællesammenføring, fordi sagen har givet anledning til, at ministeriet skulle overveje tre principielle problemstillinger, der alle har rejst spørgsmål om omfanget af Danmarks internationale forpligtelser:

1. Betydningen af, at den herboende ægtefælle har flygtningestatus i sager, hvor ægteskabet er indgået efter den herboendes flugt, og hvor de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring ikke er opfyldt. Sagen var omfattet af den ændrede retsopfattelse, som ministeriet redegjorde for i ministeriets udtalelse af 2. august 2005 til Dem i sagen vedrørende udl.nr. (...), jf. herved Deres j.nr. (...).

2. Betydningen af ansøgers asylrelevante anbringender i en familiesammenførings-sag, hvor de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

3. Sagen var endelig omfattet af den 'frysning' af visse familiesammenførings-sager, som ministeriet den 7. februar 2006 iværksatte i lyset af den daværende situation i Mellemøsten. 'Frysningen' blev for Sudans vedkommende ophævet den 23. februar 2006.

Ministeriet ændrede den 6. juni 2006 Udlændingsservices afgørelse i sagen, og (A) fik den 5. juli 2006 opholdstilladelse i Danmark.

Ministeriet har i sin afgørelse af 6. juni 2006 overfor advokat (C) beklaget den lange sagsbehandlingstid og henvist til, at sagsbehandlingen har beroet på ministeriets generelle overvejelser om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.

Det kan oplyses, at da ministeriet modtog sagen, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ægtefællesammenføringer 6-8 måneder, hvilket ministeriet orienterede (C) om den 2. september 2004.

..."

Den 2. august 2006 partshørte jeg advokat C over ministeriets udtalelse.

I brev af 11. august 2006 fremkom advokaten med bemærkninger til ministeriets udtalelse.

I relation til punkt 1 i ministeriets udtalelse bemærkede advokaten at ministeriet ændrede retsopfattelse vedrørende flygtninges ret til ægtefællesammenføring allerede i notat af 22. september 2004. Advokaten mente derfor ikke at dette kunne forklare hvorfor ministeriet først traf afgørelse i sagen ca. 21 måneder senere.

Med hensyn til punkt 2 i udtalelsen bemærkede advokaten at betydningen af ansøgers asylrelevante anbringender fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 8, og at der således er tale om et helt elementært kriterium som myndighederne skal inddrage hvor det er relevant.

For så vidt angår punkt 3 i udtalelsen, anførte advokaten at en "frysning" af sagen på 16 dage ikke kan forklare en sagsbehandlingstid på 24 måneder.

I mit afsluttende brev af 25. januar 2007 til advokat C skrev jeg bl.a. følgende:

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **"1. Ministeriets sagsbehandlingstid**

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbe-

handlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

Fra ministeriet den 28. maj 2004 modtog Deres klage over Udlændingestyrelsens afgørelse af 30. april 2004, og indtil ministeriet ved brev af 6. juni 2006 traf afgørelse i sagen, gik der lidt mere end 24 måneder.

Ministeriet har i sin udtalelse til mig af 28. juli 2006 anført at man i afgørelsen af 6. juni 2006 over for Dem har beklaget den lange sagsbehandlingstid, og at man har henvist til at sagsbehandlingen har beroet på ministeriets generelle overvejelser om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er min opfattelse at den samlede sagsbehandlingstid har været alt for lang. Også når der henses til at (A) under hele forløbet opholdt sig i en flygtningelejr i Etiopien.

Ved min vurdering har jeg bl.a. lagt vægt følgende:

a) Ministeriet ses ikke at have rykket Udlændingestyrelsen for svar på sin anmodning om en udtalelse af 7. september 2004. Udtalelsen blev først modtaget i ministeriet den 17. februar 2005, dvs. lidt mere end fem måneder efter at høringsvar var afsendt.

b) Af bilaget til ministeriets brev til Dem af 6. december 2004 fremgik at det var en betingelse for at der kunne antages at foreligge et krav på opholdstilladelse i Danmark, at den herboende flygtning (fortsat) måtte anses for afskåret fra at kunne tage ophold i sit hjemland. Det fremgik videre at der derfor – i tilfælde hvor en belysning af dette spørgsmål måtte vise sig relevant – ville skulle ske en høring af Udlændingestyrelsens Asyl- og Visumafdeling.

Allerede i Deres brev til ministeriet af 1. september 2004 havde De anført at (B) var anerkendt flygtning i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, og at det ville stride imod artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention at henvise ham

til at etablere familieliv med sin ægtefælle i Sudan.

På den baggrund er det min opfattelse at ministeriet på et tidligere tidspunkt end den 20. maj 2005 burde have afklaret behovet for yderligere undersøgelse af det asylretlige spørgsmål. En sådan afklaring ville sandsynligvis have afkortet sagsbehandlingstiden. Efter min opfattelse ville en tidligere afklaring bestemt have været ønskelig, navnlig når henses til den tid der på tidspunktet for modtagelsen af Deres brev af 21. december 2004 allerede var medgået til sagens behandling, og når henses til ministeriets underretninger (af 2. september 2004 og 20. april 2005) om forventet afslutningstidspunkt (marts og maj 2005) og afslag (af 3. januar og 1. april 2005) på fremskyndelse under henvisning hertil.

c) På grund af den lange sagsbehandlingstid har jeg overvejet om alle ekspeditioner i sagen har været relevante og dermed berettigede. Jeg mener imidlertid ikke at jeg har fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå at dette ikke skulle være tilfældet.

Imidlertid mener jeg at ministeriet – efter at have modtaget Deres bemærkninger i brev af 9. november 2005 til den supplerende udtalelse fra Udlændingestyrelsen – burde have bestræbt sig på at få fremskyndet behandlingen af sagen mest muligt.

På dette tidspunkt var der allerede sket en væsentlig overskridelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid set i forhold til at sagen var lovet færdig i henholdsvis marts og maj 2005, og denne overskridelse beroede delvis på ministeriets forhold (jf. pkt. a og b ovenfor).

Hertil kommer at ministeriet fra december 2005 og frem over for Dem angav forskellige forklaringer på at sagen trak ud. Ministeriet anførte således at sagen beroede på 'en afklaring af de asylretlige forhold i sagen', 'en stillingtagen til Deres

breve af 15. september og 9. november 2005', 'princielle overvejelser' og 'en godkendelse af kontorets indstilling i sagen'. Som jeg har forstået det, blev der imidlertid ikke fra ministeriets side i denne periode foretaget nogen egentlige sagsoplysningskridt – sagen blev blot ikke færdigbehandlet.

Samlet set er det herefter min opfattelse at sagsbehandlingstiden er meget beklagelig.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

## **2. Ministeriets sagsbehandling i forbindelse hermed**

Af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven (1986) fremgår det af punkt 206 og 207 at en forvaltningsmyndighed, hvis myndigheden ikke kan træffe afgørelse i sagen inden for en rimelig tid, bør give parten oplysning om hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at kunne træffe afgørelse. Tilsvarende bør myndigheden underrette parten når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

Det fremgår endvidere af vejledningens punkt 208 at rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, i almindelighed bør besvares med det samme.

Den 23. december 2005 oplyste ministeriet over for Dem at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse i slutningen af januar 2006. De ses ikke at have modtaget nogen underretning om at denne udmelding ikke kunne overholdes. Først ved Deres telefoniske henvendelse af 2. marts 2006 oplyste ministeriet at sagen stadig beroede på principielle overvejelser.

Ved brev af 20. marts 2006 til ministeriet bragte De sagen i erindring. Ministeriet ses ikke at have besvaret denne rykker. Først den 10. maj 2005 beklagede ministe-

riet – i anledning af telefoniske henvendelser fra Dem – at sagen endnu ikke var afsluttet.

På den baggrund er det min opfattelse at ministeriet ikke har forholdt sig i overensstemmelse med punkt 207 og 208 i Justitsministeriets vejledning om forvalt-

ningsloven. Dette mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort ministeriet bekendt min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres klage.”

## 9-4. Bortfald af opholdstilladelse ved længere tids ophold i Libanon

Forvaltningsret 296.1.

*En udlænding var rejst til Libanon i begyndelsen af 2001. Under opholdet i Libanon blev han syg og mistede sit opholdsbevis og sit pas. Derfor rettede han henvendelse til den danske ambassade i Beirut i slutningen af 2001 for at få en kopi af opholdstilladelsen. Dette kunne af forskellige grunde ikke umiddelbart lade sig gøre, og på grund af sygdom rettede udlændingen først i 2003 igen henvendelse til ambassaden for at få en tilbagerejsetilladelse.*

*Udlændingemyndighederne traf herefter afgørelse om at opholdstilladelsen var bortfaldet fordi klageren havde opholdt sig uden for Danmark i mere end 12 på hinanden følgende måneder.*

*Udlændingens advokat klagede herefter til ombudsmanden. Advokaten anførte bl.a. at det ikke var blevet ordentlig belyst hvad der var sket på ambassaden i 2001, og at han havde bedt om aktindsigt i eventuelle dokumenter i ambassaden.*

*Ombudsmanden bad udlændingemyndighederne om en forklaring på hvorfor advokatens anmodning om aktindsigt i eventuelle dokumenter ikke var blevet ekspederet. Ombudsmanden bad også om en stillingtagen til om Udlændingestyrelsen burde have ventet med at træffe afgørelse til anmodningen om aktindsigt var behandlet. Endvidere bad ombudsmanden om at se en kopi af samtlige akter i sagen fra ambassaden i Beirut.*

*Herefter genoptog Integrationsministeriet sagen. Ministeriet gennemgik de oplysninger som nu forelå fra ambassaden i Beirut om klagerens henvendelse i 2001, og sammenholdt dem med de lægelige oplysninger om udlændingens helbredsmæssige forhold i perioden 2001-2003. På den baggrund fandt ministeriet at opholdstilladelsen ikke burde have været anset for bortfaldet.*

*Ministeriet bad derfor Udlændingestyrelsen om at rette henvendelse til den danske ambassade i Beirut for at få det gjort det muligt for udlændingen genindrejse i Danmark.*

*Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere i sagen.  
(J.nr. 2006-3092-643).*

En statsløs palæstinenser fra Libanon, A, blev i 1992 meddelt opholdstilladelse i Danmark. Under et ophold i Libanon i 1994 indgik han ægteskab med den ligeledes statsløse palæstinenser (...).

I 1998 meddelte Udlændingestyrelsen A tidsubegrænset opholdstilladelse; styrelsen oplyste i den forbindelse at:

"... en opholdstilladelse bortfalder, når udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark. Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder.

Har udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt boet mere end 2 år her i landet, bortfalder opholdstilladelsen dog først, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder. I de nævnte tidsrum medregnes ikke fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

Det følger endvidere af udlændingelovens par. 17, stk. 2, at det dog efter ansøgning kan bestemmes, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet i de i stk. 1 nævnte tilfælde."

Den 11. august 2003 sendte Den Danske Ambassade i Beirut en telefax til Udlændingestyrelsen med bl.a. følgende indhold:

"The Palestinian applicant (A) (...) lost in Lebanon his Danish Residence Permit, and he intends to go back to Denmark as soon as possible.

The applicant entered Lebanon on 08.05.1999, in order to visit his spouse and his children.

On June 2001, the applicant lost his Danish Residence Permit, but he did not have enough money to make all the procedures with the Danish Embassy and the Police in Lebanon.

On December 2001, the applicant came to the Embassy for an assistance case, but he didn't want to pay the Embassy's fees.

The applicant came again this year pretending that he is late because he lost the police report, but now that he has found it, he wants to proceed with the case.

Please find enclosed a copy of the police report translated and legalised as due."

Af den vedlagte oversættelse af politirapporten, der var dateret 3. december 2001, fremgår at A havde oplyst at have mistet sine "identification papers" halvanden måned tidligere.

Den 22. september 2003 skrev Udlændingestyrelsen bl.a. følgende til Den Danske Ambassade i Damaskus:

*"Sagsfremstilling*

...

Ifølge Det Centrale Personregister udrejste (A) til Libanon den 7. februar 2001.

Ved telefax af 11. august 2003 har Den Danske Ambassade i Beirut på ansøgerens vegne anmodet styrelsen om at udstede en tilbagerejsetilladelse til ansøgeren.

...

*Begrundelse*

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at ansøgeren udrejste til Libanon den 7. februar 2001, og at han således har opholdt sig uden for Danmark i mere end 2 år.

Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at ansøgeren ikke før udrejsen har ansøgt om bevarelse af sin opholdstilladelse, og at han først i 2003 har indgivet ansøgning om tilbagerejsetilladelse ved Den Danske Ambassade i Beirut.

Styrelsen finder ikke, at det forhold, at ansøgeren har mistet sit opholdskort i 2001 kan føre til en ændret vurdering."

Den 10. januar 2005 rettede advokat B henvendelse til Udlændingestyrelsen og oplyste i den forbindelse at A var udrejst til Libanon i februar 2001, og at han kort efter ankomsten fik nervesammenbrud med anfald af epilepsi og kom under "konstant behandling", herunder medicinering for epilepsien. Han havde været indlagt i 45 dage og var efterfølgende sat i ambulans behandling. Herefter opdagede A at hans opholdstilladelse og pas var forsvundet, og han rettede derfor i begyndelsen af december 2001 henvendelse til den danske repræsentation i Beirut som bad om en politianmeldelse af den bortkomne opholdstilladelse. Ved fremmøde ca. en uge senere fik A oplyst at han ligeledes skulle politianmelde det forsvundne pas, og at han skulle betale et gebyr når han vendte tilbage med denne anmeldelse. Umiddelbart derefter fik A på ny et sygdomsanfald, og på grund af sygdommen kunne han først i 2003 rette fornyet henvendelse til repræsentationen. Advokatens brev fortsatte:

"Konsulatet har tilsyneladende ikke videregivet anmodningen fra 2001 om udstedelse af en ny opholdstilladelse til myndighederne i Danmark, og man har tilsyneladende heller ikke anmodet om dokumentation for sygdom.

Min klient modtog ikke kopi af den skriftlige afgørelse i 2003, men blev alene telefonisk oplyst om afslaget. Der blev ikke givet oplysning om muligheden for klage til Integrationsministeriet.

...

For eventuelt at uddybe denne beskrivelse, beder jeg om aktindsigt.

Styrelsen anmodes om at genoptage sagen.

..."

Advokat B's brev var vedlagt en erklæring af 27. november 2004 fra en neuropsykolog hvoraf fremgår at A siden marts 2001 havde været under behandling for "a chronic depression state", at han havde været hospitalindlagt to gange, at man havde ændret medicineringen i 2003, og at hans tilstand siden 22. november 2004 havde været stabil, men at han skulle være under livsvarig behandling for lidelsen.

Den 25. januar 2005 bad Udlændingestyrelsen ambassaden i Beirut om bemærkninger til advokatens oplysninger. Samme dag sendte styrelsen en kopi af de akter der vedrørte bortfaldssagen, til advokaten. De akter advokaten modtog, var alene styrelsens akter.

Ved brev af 26. januar 2005 til styrelsen uddybede advokat B sagen og oplyste i den forbindelse at henvendelsen til repræsentationen i 2001 primært var sket for at få udstedt et duplikat af opholdstilladelsen; A var ikke blevet informeret om at der skulle betales gebyr for duplikatet, og advokaten bad derfor styrelsen oplyse om udstedelse af duplikat var pålagt gebyr. For så vidt angik spørgsmålet om det bortkomne pas, anførte advokaten at der var to måder at løse problemet på: Enten ved at de libanesiske myndigheder udstedte et nyt pas hvor duplikatet af opholdstilladelsen kunne påsættes, eller ved at den danske repræsentation udstedte et laissez passer til Danmark; i sidstnævnte tilfælde kunne repræsentationen – ved forelægelse af politianmeldelse af det bortkomne pas – kræve gebyr. Repræsentationen burde efter advokat B's opfattelse under alle omstændigheder have videresendt anmodningen om et duplikat til udlændingemyndighederne i København da spørgsmålet om ud- og indrejsedokument nærmest hørte under politiet eller Udenrigsministeriet.

Ambassaden besvarede den 1. februar 2005 Udlændingestyrelsens henvendelse således:

"In reference to your fax dated 25.01.2005, concerning the Palestinian (A), please note the following:

– (A) came to the Embassy for the first time on November 2001 saying he has lost his Danish Residence Permit and his passport on June 2001 (and not as mentioned on the police report October 2001). He declared that at that time he didn't have enough money to make all the procedures with the Danish Embassy and the Danish Police.

– The Embassy informed (A) that he should bring a police report translated and legalised and that he will have to pay to the Embassy the fees for an assistance case.

– On December 2001, (A) came to the Embassy with the Police report, and the Embassy prepared the fax to be sent to the Immigration Service. But this fax was never sent because the applicant didn't come with the fees until August 2003.

– On August 2003, the applicant paid the fees and the Embassy made an assistance case. On September 2003, the Immigration Service informed the applicant that his residence had lapsed.

– When the Embassy asked the applicant why he didn't come on 2001 to pay the fees and proceed with the assistance case, he answered that he had lost the police report."

Den 4. maj 2005 sendte Udlændingestyrelsen kopi af ambassadens svar til advokaten og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil.

Advokaten fremsendte bemærkninger til styrelsen den 17. maj 2005 og anførte i den anledning bl.a. at medarbejderen ved ambassaden i forbindelse med A's henvendelse dér i juni 2001 kun havde bedt om en politirapport vedrørende opholdstilladelsen, men ikke om gebyr. Da han i december 2001 mødte op med politirapporten, havde medarbejderen bedt om at måtte se hans pas. A oplyste hertil at det ligeledes var bortkommet.



Det blev derefter aftalt at A også skulle skaffe en politianmeldelse vedrørende bortkomsten af passet. Han fik samtidig oplyst at han ved indleveringen af anmeldelsen skulle betale et gebyr på ca. 400 kr. Han havde spurgt om anmodningen om indrejsetilladelsen kunne afsendes straks med henblik på at sagen blev fremskyndet; dette var der ifølge medarbejderen ingen problemer med. Herefter var A blevet alvorligt syg og var først i august 2003 i stand til igen at henvende sig til ambassaden. Han havde ikke – som anført af ambassaden – begrundet det lange interval med at han havde mistet politirapporten, men derimod oplyst at han havde været syg i den mellemliggende tid. Ambassademedarbejderen havde derpå tilkendegivet at ansøgningen om tilbagerejsetilladelse burde have været sendt af sted allerede i 2001, og at den pågældende over for udlændingemyndighederne ville nævne at det skyldtes en fejl fra ambassadens side. Advokat B bad på denne baggrund om at få tilsendt kopi af repræsentationens dokumenter vedrørende sagsforløbet, og afsluttede sit brev således:

”Muligvis har der været misforståelser mellem min klient og konsulatets medarbejder, men grundlæggende virker det urimeligt, at tillægge al skyld på min klient. Han har været syg, han har ikke nægtet at betale omkostningerne. Han blev forsinket på grund af sygdom, og kunne først i august 2003 betale omkostningerne.

Det virker ganske urimeligt, at min klients sygdom skulle medføre inddragelse af opholdstilladelse.”

Den 15. november 2005 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på genoptagelse af sagen og begrundede afgørelsen som følger:

”Ved afgørelsen har styrelsen lagt vægt på, at det af sagens oplysninger fremgår, at din klient har henvendt sig til det danske ambassadekontor i november-december 2001 og igen i august 2003. Det er i sagen oplyst, at din klient har opholdt sig i Libanon siden februar 2001.

Uanset oplysningerne fra dig om din klients sygdom finder styrelsen, at din klient har haft mulighed for, at der blev taget kontakt til det danske ambassadekontor i perioden efter den første henvendelse i november-december 2001.

Styrelsen finder ikke, at der er fremkommet oplysninger om sådanne undskyldende momenter, at det – såfremt de havde foreligget ved styrelsens afgørelse af 22. september 2003 – ville have ført til en anden afgørelse.

Styrelsen finder således ikke, at der er grundlag for at genoptage sagen.”

Ved brev af 22. november 2005 til ministeriet påklagede advokat B styrelsens afgørelse og anførte til støtte herfor bl.a. at afgørelsen var truffet uden at ambassaden var fremkommet med en reaktion på hans brev af 17. maj 2005. Advokaten gjorde gældende at det udelukkende skyldtes dokumenteret sygdom at A ikke havde kunnet få færdigekspederet udstedelsen af opholdstilladelsen.

Ministeriet sendte den 31. januar 2006 kopi af advokatens brev af 22. november 2005 til Udlændingestyrelsen med anmodning om at det deri anførte blev inddraget i styrelsens udtalelse til ministeriet i sagen.

Af styrelsens udtalelse af 30. juni 2006 i anledning af advokatens klage til ministeriet fremgår bl.a. følgende:

”Det er fortsat styrelsens opfattelse – uanset at der foreligger uoverensstemmende oplysninger fra advokaten og det danske ambassadekontor i Beirut – at (A) har haft mulighed for, at der blev taget kontakt til ambassadekontoret i tiden efter hans henvendelse i november-december 2001 med henblik på stillingtagen til bevarelse af hans danske opholdstilladelse. Som oplyst i sagen skete der ikke henvendelse igen før i august 2003.

Der er således efter styrelsens opfattelse ikke fremkommet oplysninger fra advokat (B), som kan føre til en ændret vurdering af sagen.

Udenrigsministeriets nuværende gebyrpolitik fremgår af Udenrigsministeriets betalingssordning, bekendtgørelse og vejled-

ning, januar 2006', som er tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside.

Udenrigsministeriet har oplyst over for styrelsen, at den betalingsordning, som var gældende i 2001, fremgik af bekendtgørelse nr. 162 af 10. marts 2001."

Den 3. juli 2006 sendte ministeriet kopi af styrelsens udtalelse til advokat B og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil.

I brev af 4. juli 2006 fremkom advokaten med bemærkninger til sagen og anførte i den forbindelse at styrelsen ikke havde kommenteret indholdet af hans brev af 22. november 2005, herunder at afgørelsen var blevet truffet uden at ambassaden havde haft lejlighed til at forholde sig til det han havde anført i sit brev af 17. maj 2005 om hændelsesforløbet på ambassaden – sagen var således efter advokatens opfattelse ikke færdigoplyst.

Den 12. september 2006 tiltrådte ministeriet Udlændingestyrelsens afgørelser og skrev i den anledning bl.a. således:

#### *"Retsregler*

Udlændingeloven er senest ændret ved lov nr. 532 af 8. juni 2006 og senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 826 af 24. august 2005.

Efter udlændingelovens § 17, stk. 1, 2. og 3. pkt., bortfalder en opholdstilladelse, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end seks på hinanden følgende måneder. Har udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt boet mere end to år her i landet, bortfalder opholdstilladelsen dog først, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder.

Efter udlændingelovens § 17, stk. 2, kan det efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet.

Efter praksis vil en sådan ansøgning f.eks. kunne imødekommes i de tilfælde, hvor det må anses for godtgjort, at udlændingen har haft til hensigt at vende tilbage til Danmark, men er blevet forhindret heri på grund af sygdom eller andre uforudsete hindringer.

Bestemmelsen er endvidere blevet anvendt i tilfælde, hvor udlændingen før udrejsen har henvendt sig til udlændingemyndighederne og ansøgt om bevarelse af opholdstilladelsen, før den pågældende udrejste af Danmark.

Afgørelsen beror på en skønsmæssig præget vurdering, hvor også udlændingens samlede ophold her i landet og i hjemlandet samt udlændingens familiemæssige og anden tilknytning her til landet kan tale for imødekommelse af en ansøgning om bevarelse af opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 17, stk. 2.

...

#### *Vurdering*

Ministeriet finder, at Deres klients opholdstilladelse må anses for bortfaldet, jf. udlændingelovens § 17, stk. 1, 3. pkt., da han har opholdt sig mere end 12 på hinanden følgende måneder uden for landet.

Ministeriet har herved lagt vægt på oplysningerne i Det Centrale Personregister, hvoraf det fremgår, at Deres klient udrejste til Libanon den 7. februar 2001.

Ministeriet finder ikke, at det forhold, at Deres klient henvendte sig til Den Danske Ambassade i Libanon i henholdsvis november og december 2001 kan føre til, at Deres klients opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet, da Deres klient ikke efterfølgende fulgte op på sin oprindelige henvendelse før der var gået ca. to år, hvorfor opholdstilladelsen må anses for bortfaldet.

Det bemærkes hertil, at uanset om det lægges til grund, at Deres klient af Den Danske Ambassade i Libanon i slutningen af 2001 blev afvist grundet manglende betaling af gebyr, så finder ministeriet ikke, at dette kan føre til et andet resultat, da Deres klient under hele sit ophold i Libanon har haft mulighed for at tage kontakt til de danske udlændingemyndigheder i Danmark, såfremt han havde ønsket at bevare sin opholdstilladelse. Ministeriet skal endvidere bemærke, at Deres klient var vidende om ambassadens tilkendegivelse om gebyrbetaling, da han

først ved hans fornyede henvendelse på ambassaden ønskede at betale gebyret.

Det bemærkes endvidere, at Deres klient havde kendskab til de danske regler om bortfald, da han tidligere i 1998 tilsvarende ansøgte om, at hans opholdstilladelse ikke bortfaldt grundet udrejse til Libanon.

Det af Dem anførte om, at Udlændingesservice tidligere har meddelt Deres klient dispensation for bortfald af opholdstilladelse, kan ligeledes ikke føre til en ændret vurdering, da Deres klient på daværende tidspunkt alene havde været udrejst af landet i otte måneder, og man allerede under henvisning hertil ikke kunne anse hans opholdstilladelse for bortfaldet, jf. udlændingelovens § 17, stk. 1, 3. pkt.

Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at Deres klient har været indlagt på hospitalet to gange i forbindelse med sin depression. Ministeriet finder imidlertid ikke, at dette kan føre til et andet udfald af sagen, da Deres klients helbredsforhold ikke i sig selv kan anses som dokumentation for, at Deres klient har været forhindret i at kontakte ambassaden på ny, før august 2003.

Ministeriet finder ikke, at Deres klients opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet, jf. udlændingelovens § 17, stk. 2.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke foreligger oplysninger om sådanne forhold, der kan føre til, at Deres klients opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet. Det bemærkes, at Deres klient to år efter sin indrejse i Danmark stiftede selvstændig familie i Libanon i 1994, og at Deres klient fortsat har en stærk tilknytning til Libanon."

Den 22. september 2006 rettede advokat B henvendelse til mig om sagen og anførte i den forbindelse at der var to områder der, efter hans opfattelse, ikke var blevet korrekt belyst. Det første drejede sig om hvad der skete på ambassaden i 2001, og det andet vedrørte udlændingemyndighedernes fortolkning af udlændingelovens § 17. Advokaten bemærkede at A rettede henvendelse til ambassaden for at få en genpart af opholds-

stilladelsen da hans egen var blevet stjålet; ambassaden ønskede en politianmeldelse af tyveriet, og den blev afleveret en uge senere. Herefter ønskede ambassaden en politianmeldelse af det forsvundne pas og bad i den forbindelse om et gebyr. A havde ikke nægtet at betale gebyret, men efter advokatens opfattelse havde ambassaden ikke krav på gebyr for at sende anmodningen om opholdstilladelse til Udlændingestyrelsen. Angående udlændingelovens § 17 havde ministeriet ved sin afgørelse lagt vægt på A's tilknytning til Danmark. Der var imidlertid efter advokatens opfattelse ikke et egentligt tilknytningskrav i § 17, og han anførte at A havde rettet henvendelse under sit lovlige ophold uden for Danmark for at få kopi af opholdstilladelsen, men at sygdom havde hindret tilbagereisen. Det forhold at han stod noteret som udrejst i Det Centrale Personregister, kunne ikke tages som udtryk for at han havde opgivet sin bopæl i Danmark. Ligeledes kunne det forhold at A's ægtefælle og børn havde fået afslag på opholdstilladelse i Danmark, ikke tages som udtryk for at A havde til hensigt at opgive sit ophold her i landet.

Den 20. oktober 2006 bad jeg udlændingemyndighederne om en udtalelse og om udlån af sags akter.

Af Udlændingesservices udtalelse af 9. november 2006 fremgår bl.a. dette:

"Advokat (B) har i sin henvendelse til Ombudsmanden anført, at han finder, at en ukorrekt oplysning af sagen danner baggrund for vores afgørelser, idet forløbet af ansøgers henvendelse til ambassaden er uafklaret.

Hertil skal vi bemærke, at Den Danske Ambassade i Libanon ved telefaks af 1. februar 2005 har redegjort for de nærmere omstændigheder i forbindelse med ansøgers henvendelser på ambassaden fra december 2001 til august 2003. Vi finder ikke anledning til at tilsidesætte denne beskrivelse af hændelsesforløbet, og kan i den forbindelse tilslutte os Integrationsministeriets bemærk-

ninger i afgørelsen af 12. september 2006, hvor det anføres, at uanset om det lægges til grund, at ansøger af ambassaden i slutningen af december 2001 blev afvist grundet manglende betaling af gebyr, så findes dette ikke at kunne føre til et andet resultat, da ansøger under hele sit ophold i Libanon har haft mulighed for at tage kontakt til de danske udlændingemyndigheder i Danmark, såfremt han havde ønsket at bevare sin opholdstilladelse.

Advokat (B) har i sin henvendelse til Ombudsmanden endvidere anført, at han finder, at udlændingemyndighederne anvender et uretmæssigt tilknytningskrav ved administrationen af udlændingelovens § 17.

Vi skal hertil bemærke, at det følger af udlændingelovens § 17, stk. 2, at det efter ansøgning kan bestemmes, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet i de i § 17, stk. 1, nævnte tilfælde.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at en sådan ansøgning f.eks. vil kunne imødekommes i tilfælde, hvor det må anses for godtgjort, at udlændingen har haft til hensigt at vende tilbage til Danmark inden udløbet af den fastsatte frist, men er blevet forhindret heri på grund af sygdom eller uforudsete hindringer. Bestemmelsen vil endvidere kunne anvendes i situationer, hvor udlændingen henvender sig til udlændingemyndighederne forinden udrejsen, idet udlændingen forventer at opholde sig i udlandet i længere tid. Endelig kan en væsentlig tilknytning her til landet tale for, at opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet.

Det er således ikke en betingelse for at bringe udlændingelovens § 17, stk. 2, i anvendelse, at ansøger har en stærk tilknytning til Danmark, hvis betingelserne for en dispensation efter bestemmelsen i øvrigt er opfyldt, men udlændingemyndighederne har mulighed for i den samlede vurdering at inddrage omfanget og karakteren af ansøgers familiemæssige og øvrige tilknytning her til landet."

Og ministeriet udtalte den 29. november 2006 følgende:

" ...

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration kan henholde sig til ministeriets afgørelse af 12. september 2006. Ministeriet skal dog i anledning af advokat (B)'s brev af 22. september 2006 bemærke, at ministeriet ud fra oplysningerne fra den danske ambassade i Beirut finder, at (A)'s kontakt til ambassaden i slutningen af 2001 skete med henblik på at få udstedt bevis for (A)'s opholdstilladelse, da denne var bortkommet.

Der fremgår således ingen oplysninger om, at (A) ved henvendelsen tilkendegav at ville rejse tilbage til Danmark eller at ville ansøge om bevarelse af opholdstilladelse. Ministeriet finder således ikke, at der er holdpunkter for at antage, at hans henvendelse til ambassaden i 2001 skyldtes et ønske om at vende tilbage til Danmark. Det fremgår endvidere af sagen, at (A) i 1998 modtog vejledning om reglerne om bortfald, hvorfor disse regler må antages at have været pågældende bekendt, da han i 2001 rettede henvendelse til ambassaden. Efter ministeriets vurdering har (A) således haft mulighed for at kontakte de danske udlændingemyndigheder, herunder en repræsentation i sit opholdsland, såfremt han havde ønsket at indrejse i Danmark."

Jeg sendte den 6. december 2006 kopi af udtalelserne til advokat B og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil. Den 7. december 2006 fremsendte advokaten bemærkninger til sagen: Han fastholdt at hændelsesforløbet på ambassaden ikke var tilstrækkeligt belyst, og henviste til sit brev af 17. maj 2005 hvori han havde bedt om kopi af ambassadens notater i sagen. Advokaten havde ikke fået oplyst hvorvidt ambassaden kunne kræve gebyr ved en ansøgning om kopi af opholdstilladelse – var dette ikke tilfældet, burde ambassaden have sendt ansøgningen til Danmark straks. Brevet fortsatte således:

"Hvis han ikke havde haft til hensigt at vende tilbage, havde han ikke nogen grund til at begære en ny/kopi af opholdstilladelsen på ambassaden. Han havde ikke nogen grund til, på ambassadens anmodning, at bruge masser af tid og penge på at opsøge diverse libanesiske myndigheder, for at få en politianmeldelse omkring opholdstilladelsen. Han havde ikke grund til, på ambassadens anmodning, efterfølgende at opsøge de libanesiske myndigheder, for at skaffe en politianmeldelse omkring passet. Han havde ingen grund til at skulle vende tilbage til ambassaden for at betale gebyr.

Klientens henvendelser til ambassaden giver kun mening, hvis han har til hensigt at vende tilbage til Danmark.

...

Ministeriet nævner på side 2, andet afsnit i sin afgørelse af 12. september d.å., at: 'afgørelsen beror på en skønspræget vurdering, hvor også (indgår) udlændingens samlede ophold her i landet og i hjemlandet samt udlændingens familiemæssige og anden tilknytning her til landet.

...'

Udlændingemyndighederne har endnu ikke redegjort for hvor i loven eller i forarbejderne dette tilknytningskrav fremgår. Efter min opfattelse kan der i udlændingelovens § 17, stk. 2, alene (jf. note 159 i Karnov) indlægges et krav om at dokumentere en vilje til at vende tilbage, og man kan ikke indlægge parametre for tilknytning."

Den 23. marts 2007 skrev jeg således til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration:

"Jeg vedlægger kopi af advokat (B)'s brev af 7. december 2006 således at ministeriet og Udlændingesservice får lejlighed til at kommentere dette. I den forbindelse skal jeg særligt anmode udlændingemyndighederne om at tage stilling til følgende:

Ved brev af 17. maj 2005 bad advokat (B) om at få kopi af repræsentationens 'dokumentation omkring sagens forløb'. Jeg går ud fra at den dokumentation som advokaten

ønskede aktindsigt i, var eventuelle dokumenter der befandt sig på ambassaden i Beirut, og som – som jeg har forstået det – ikke var omfattet af den aktindsigt advokaten modtog den 25. januar 2005.

Udlændingestyrelsen reagerede tilsyneladende ikke på anmodningen om aktindsigt og sørgede ikke for at denne blev ekspederet, eventuelt videreekspederet til ambassaden. Jeg beder om ministeriets og Udlændingesservices bemærkninger hertil. Samtidig skal jeg bede myndighederne om at tage stilling til om styrelsen burde have ventet med at træffe afgørelse indtil der var taget stilling til anmodningen om aktindsigt. Jeg henviser i den forbindelse til forvaltningslovens §§ 11 og 21 eller principperne heri.

I sin klage til ministeriet henviste advokat (B) til at styrelsens afgørelser var truffet uden at der havde været ny kontakt til ambassaden – ligesom han i brev af 4. juli 2006 anførte at sagen ikke var færdigoplyst. Jeg skal på den baggrund bede ministeriet tage stilling til om ministeriet, inden der blev truffet afgørelse den 12. september 2006, burde have orienteret advokaten om at man ikke agtede at indhente yderligere oplysninger. Jeg henviser i den forbindelse til Folketings Ombudsmands beretning for 1989, s. 164\*.

Endelig beder jeg Udlændingesservice foranstalte at jeg modtager kopi af samtlige akter vedrørende sagen fra Den Danske Ambassade i Beirut for perioden november/december 2001 hvor (A) henvendte sig til ambassaden, og frem til ambassadens brev af 1. februar 2005 til Udlændingestyrelsen.

..."

I brev af 9. juli 2007 skrev Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration følgende til mig:

"Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration kan oplyse, at ministeriet efter en fornyet gennemgang af sagen om den statsløse palæstinenser (A) har besluttet at genoptage sagen med henblik på at omgøre ministeriets afgørelse af 12. september 2006.

Ministeriet finder således ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder, herunder de nu foreliggende oplysninger fra den danske ambassade i Beirut om (A)'s henvendelse til ambassaden i 2001 sammenholdt med de fremlagte lægelige oplysninger om (A)'s helbredsmæssige forhold i perioden 2001-2003, at (A)'s opholdstilladelse ikke bør anses for bortfaldet, jf. udlændingelovens § 17.

Ministeriet har i dag anmodet Udlændingetjeneste om snarest at rette henvendelse til den danske ambassade i Beirut med henblik på at gøre det muligt for (A) at genindrejse i Danmark.

...”

Ved brev af 10. juli 2007 meddelte advokat B mig at ministeriets afgørelse betød at baggrunden for henvendelsen til mig ikke længere var til stede, og at klagen derfor blev tilbagekaldt.

Jeg meddelte herefter Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg herefter ikke havde grundlag for at foretage mig mere i sagen. Som følge heraf frafaldt jeg min anmodning om en supplerende udtalelse fra ministeriet og Udlændingetjeneste og om udlån af yderligere sagsakter.

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 164.

## 9-5. Læk af oplysninger til pressen

Forvaltningsret 112.2 – 115.3.

*En avis omtalte en sag hvor Udlændingesservice havde lækket fortrolige oplysninger om et ægtepar til en journalist. Sagen vedrørte opholdstilladelse og adoption. Herefter gik ombudsmanden ind i sagen.*

*Integrationsministeriet oplyste at det var rigtigt at Udlændingesservice havde lækket oplysningerne uden samtykke fra ægtefællerne. Ministeren havde da også beklaget det skete over for Folketinget.*

*Ægteparret havde imidlertid ikke fået en beklagelse fra myndighederne, og det var ombudsmandens opfattelse at ministeriet også burde sørge for at parret fik en redegørelse og beklagelse. Dette fulgte af god forvaltningsskik.*

*(J.nr. 2007-0529-603).*

I artikler i Dagbladet X fra den 25. til den 30. januar 2007 blev der omtalt en sag om opholdstilladelse og adoption. I forbindelse med artiklerne blev det nævnt at Udlændingesservice skulle have videregivet fortrolige oplysninger til pressen om ægteparret A og B.

Derfor bad jeg den 9. februar 2007 Integrationsministeriet om orientering om sagen om Udlændingesservices mulige videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen, herunder hvad ministeriet eventuelt ville foretage sig i den anledning. Jeg bad om orienteringen til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift tog spørgsmålet om den mulige videregivelse af fortrolige oplysninger op til undersøgelse.

I brev af 22. februar 2007 med bilag bekræftede ministeriet over for mig at Udlændingesservice havde videregivet oplysninger om sagen til en journalist uden at der forelå samtykke hertil fra parterne i sagen. Ministeriet oplyste mig om at den konkrete sag havde givet Udlændingesservice anledning til at indskærpe over for de medarbejdere der er beskæftiget med pressehåndtering, at videregivelse af oplysninger til journalister alene må ske inden for de rammer der følger af forvaltningsloven. I forbindelse med bl.a. besvarelse af spørgsmål nr. 72 (alm. del) stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og

Integrationspolitik tilkendegav integrationsministeren at hun fandt det beklageligt at der i den konkrete sag var sket videregivelse af oplysninger af personfølsom karakter uden samtykke. Ministerens besvarelse blev sendt til Udlændingesservice i kopi. Endvidere oplyste ministeriet mig om at ministeriet på den baggrund ikke agtede at foretage sig videre i anledning af sagen.

Den 28. juni 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende bl.a. fremgik:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

”Integrationsministeren har bl.a. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål nr. 72 (alm. del) stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integrationspolitik tilkendegivet at hun finder det beklageligt at Udlændingesservice i den konkrete sag har videregivet oplysninger af personfølsom karakter til en journalist uden at der forelå samtykke hertil fra parterne i sagen.

Derfor foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg har lagt til grund at de oplysninger der er videregivet til journalisten uden samtykke, angår (A) og (B).

Efter de oplysninger som jeg har modtaget, har hverken Integrationsministeriet

eller Udlændingesservice direkte over for (A) og (B) redegjort for forløbet og beklaget at Udlændingesservice i den konkrete sag videregav oplysninger af personfølsom karakter om dem uden deres samtykke.

Det følger af god forvaltningsskik at vigtige beslutninger skal meddeles borgeren. Se Jens Olsen mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 645 f, med henvisning til ombudsmandens udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 1978, s. 113 ff\*, og for 1993, s. 178 ff\*. Af god forvaltningsskik følger også at parten bliver gjort bekendt med afgørelsen før offentligheden bliver orienteret om den. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 199 ff\*.

Det er min foreløbige opfattelse at det er naturligt og stemmer bedst overens med god forvaltningsskik at Integrationsministeriet sørger for at (A) og (B) får en redegørelse og beklagelse for forløbet.

Derfor er jeg indstillet på at henstille til Integrationsministeriet at ministeriet sørger for at (A) og (B) får en redegørelse og en beklagelse for forløbet."

### Bemærkninger til den foreløbige udtalelse

Den 9. juli 2007 oplyste ministeriet mig om at ministeriet var enig med mig i at A og B burde modtage en redegørelse for sagen, ligesom udlændingemyndighederne burde beklage sagsforløbet direkte over for de pågæl-

dende. Det var ministeriets opfattelse at Udlændingesservice var nærmest til at gøre dette. Derfor havde ministeriet samme dag afgivet en henstilling til Udlændingesservice herom.

Ministeriet sendte mig den 3. august 2007 bl.a. kopi af Udlændingesservices brev af 27. juli 2007 til A og B. I brevet af 27. juli 2007 redegjorde Udlændingesservice for forløbet af sagen og beklagede meget forløbet af pressehåndteringen af sagen.

Den 20. november 2007 afgav jeg min endelig redegørelse i sagen og udtalte i den anledning følgende:

### Ombudsmandens endelige udtalelse

"Det er min endelige opfattelse at det er naturligt og stemmer bedst overens med god forvaltningsskik at Integrationsministeriet sørger for at (A) og (B) får en redegørelse og beklagelse for forløbet. Jeg har i den forbindelse noteret mig at ministeriet den 9. juli 2007 erklærede sig enig heri.

Jeg har gjort Udlændingesservice og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse.

Under hensyntagen til at Udlændingesservice den 27. juli 2007 har givet (A) og (B) en redegørelse og en beklagelse for forløbet, foretager jeg mig ikke mere i sagen."

NOTER: (\*) FOB 1978, s. 113, FOB 1993, s. 178, og FOB 1995, s. 199.



# Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 38 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 30 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet. 6 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	1	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
Sagsbehandlingstid	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 10-1: Afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger der havde udskrevet meget penicillin*

## Direktoratet for Fødevareerhverv

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



## 10-1. Afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger der havde udskrevet meget penicillin

Forvaltningsret 11241.3. – Landbrug mv. 6. – Miljøret 9.

*I forbindelse med en handlingsplan til reduktion af det stigende forbrug af antibiotika i svinesektoren inviterede Fødevarestyrelsen de 18 dyrlæger i landet der udskrev mest antibiotika til svin, til en samtale i styrelsen. Det blev i forbindelse med invitationen understreget at der ikke var tale om et tiltag der skulle munde ud i bøder til eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger, men at det var hensigten at få en dialog.*

*En borger bad om aktindsigt i navnene på de 18 dyrlæger, men styrelsen afslog med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen skrev at en offentliggørelse ville kunne give det indtryk at dyrlægernes ordination af antibiotika var ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort, og at dette kunne medføre at dyrlægernes klienter ville fravælge dyrlægerne. Der var derfor efter styrelsens opfattelse en nærliggende risiko for at den offentlige omtale ville kunne få alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og derved også få økonomiske konsekvenser for dem.*

*Borgeren klagede over afgørelsen til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender der stadfæstede styrelsens afgørelse. Borgeren klagede herefter til ombudsmanden.*

*Ombudsmanden udtalte at risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil få indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Uanset at myndighederne i sagen havde vurderet risikoen for skadevirkninger som nærliggende, mente ombudsmanden ikke at risikoen var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad at myndighederne med rette kunne give afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden henviste i den forbindelse navnlig til at grundlaget for risikovurderingen var af generel karakter og f.eks. ikke var underbygget af konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om at give aktindsigt i oplysningerne.*

*(J.nr. 2007-1008-301).*

Det fremgik af sagens akter at Fødevarestyrelsen i forbindelse med en handlingsplan til reduktion af det stigende antibiotikaforbrug til svin den 6. juli 2005 skrev til et antal dyrlæger og inviterede dem til en samtale i efteråret 2005. De dyrlæger der modtog invitationen, var dem der ordinerede mest antibiotika til svin. Det blev understreget i brevet at der ikke var tale om et tiltag som skulle munde ud i bøder til eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger. Derimod var det hensigten at opnå en dialog med det formål at få

forbruget af antibiotika til især fravænningsgrise reduceret.

Af en artikel om handlingsplanen i Berlingske Tidende den 3. oktober 2005 fremgik det at 18 dyrlæger udskrev 33 pct. af det samlede forbrug af antibiotika til de danske grise. På baggrund af artiklen bad A i en e-mail af 4. oktober 2005 Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) om aktindsigt i det talmateriale som viste at 18 dyrlæger udskrev 33 pct. af antibiotikapræparaterne. Samtidig bad han om navn og adresse

på de 18 dyrlæger og, hvis det fremgik af materialet, navn og adresse på deres klienter.

Den 6. oktober 2005 sendte ministeriet A's anmodning om aktindsigt til Fødevestyrelsen til behandling.

Den 18. oktober 2005 skrev Fødevestyrelsen til de 18 dyrlæger. Af brevet fremgik følgende:

"Fødevestyrelsen har i forbindelse med vort samarbejde om at nedbringe antibiotikaforbruget i svinebesætninger, modtaget henvendelser om aktindsigt.

De pågældende anmodninger omhandler aktindsigt i de 18 dyrlægers navne, adresser og praksisnavn.

Fødevestyrelsen er imidlertid opmærksom på, at offentliggørelse af navne, adresser og praksisnavn muligvis vil kunne have skadevirkning for de implicerede dyrlæger.

Fødevestyrelsen foretager hermed en partshøring af samtlige 18 dyrlæger, således at den enkelte dyrlæges svar kan indgå i styrelsens sagsbehandling, før endelig afgørelse om aktindsigt træffes.

Fødevestyrelsen skal derfor anmode dig om skriftligt at svare på følgende:

– Vil offentliggørelse af dit navn, praksisnavn kunne påføre dig skade i dit erhverv som dyrlæge hermed menes bl.a. om den skitserede offentliggørelse vil kunne påvirke din konkurrenceevne som praktiserende dyrlæge og dermed have økonomiske konsekvenser for dig?

– Hvis du kan svare JA til ovenstående, bedes du begrunde hvorfor og hvordan offentliggørelse af dit navn vil kunne have konkurrence- og/eller økonomisk betydning for dig.

..."

Den 27. oktober 2005 traf Fødevestyrelsen afgørelse om at give A afslag på din anmodning om aktindsigt i talmaterialet. Det blev oplyst at talmaterialet fandtes i Vetstat, der er et centralt system til registrering af anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler til dyr. Vedrørende spørgs-

målet om indsigt i navne mv. på de 18 dyrlæger skrev Fødevestyrelsen følgende:

"Fødevestyrelsen har modtaget Deres anmodning af 4. oktober 2005, hvor De anmoder om aktindsigt i dokumenter, der vedrører 18 dyrlægers anvendelse af antibiotika i svinebesætninger, (...)

...

Fødevestyrelsen er netop ved at foretage en partshøring af de pågældende dyrlæger, hvorfor Fødevestyrelsen på nuværende tidspunkt ikke kan give Dem aktindsigt i oplysninger om de pågældende dyrlægers person. Først når Fødevestyrelsen har modtaget og vurderet samtlige høringssvar, kan styrelsen endeligt besvare Deres aktindsigtsanmodning."

Den 11. november 2005 traf Fødevestyrelsen afgørelse om at give A afslag på aktindsigt i dyrlægernes navne mv. Styrelsen gav følgende begrundelse:

"Fødevestyrelsen skal med denne afgørelse meddele Dem afslag på aktindsigt i oplysninger om dyrlægernes navn, adresse og praksisnavn, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter der kan meddeles afslag på aktindsigt, såfremt det kan have væsentlig økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår.

Som nævnt i Fødevestyrelsens brev af 27. oktober 2005, har styrelsen foretaget høring af de pågældende dyrlæger, hvor Fødevestyrelsen har anmodet de pågældende dyrlæger om en begrundet stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt det vil kunne have alvorlige økonomiske og/eller konkurrencemæssige konsekvenser for de pågældende dyrlæger.

De indkomne høringssvar underbygger Fødevestyrelsens vurdering af, at aktindsigt i de pågældende dyrlægers navn, adresse og praksisnavn vil være forbundet med risiko for skadevirkninger af økonomisk og/eller konkurrencemæssig art.

Offentliggørelse vil kunne bevirke, det vil kunne fremstå som om dyrlægernes ordination af antibiotika er ulovligt og/eller er uforholdsmæssigt stort. Dette vil kunne bevirke, at dyrlægernes klienter herefter vil fravælge de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge.

Den offentlige omtale vil kunne have negativ effekt i en sådan grad, at det vil kunne påvirke dyrlægernes erhvervsudøvelse på en måde, så det vil kunne have alvorlig indvirkning på dyrlægernes konkurrenceevne og dermed få økonomiske konsekvenser.

For så vidt angår Deres anmodning om aktindsigt i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, er det Fødevarestyrelsens opfattelse, at oplysninger om dyrlægernes navn, adresse eller praksisnavn ikke er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, stk. 1, i anvendelse af antibiotika er varretagelse af hensynet til forbruger- og fødevarerikkerhed samt hensynet til dyresundhed. Det er derfor styrelsens opfattelse, at disse oplysninger ikke er omfattet af § 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger."

I e-mail af 28. november 2005 klagede A over Fødevarestyrelsens afgørelse til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Han skrev bl.a. at det efter hans opfattelse ikke gav mening at afvise aktindsigt med den begrundelse at det ville kunne fremstå som om "dyrlægernes ordination af antibiotika er ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort", idet Fødevarestyrelsen i sin invitation til dyrlægerne netop havde skrevet at der ikke var tale om et tiltag der skulle munde ud i bøder eller politianmeldelser. Herudover gjorde han gældende at oplysningerne om navnene på dyrlægerne *var* omfattet af miljøoplysningsloven. Endelig skrev han at Fødevarestyrelsen også burde have bedømt hans anmodning efter princippet om meroffentlighed. Om sagsbehandlingen skrev A at han burde have været partshørt over svarene fra de 18 dyrlæger.

I anledning af A's klage indhentede ministeriet en udtalelse fra Fødevarestyrelsen. Af

udtalelsen af 13. marts 2006 fremgik bl.a. følgende:

"Fødevarestyrelsen skal hermed fremkomme med bemærkninger til (A)'s klage over Fødevarestyrelsens afslag på aktindsigt i de 18 dyrlægers navn, kundeliste osv.

Det skal indledningsvist bemærkes, at Fødevarestyrelsen ikke har nævnt oplysninger om dyrlægernes kunder/klienter i sin afgørelse af 11. november 2005. Og Fødevarestyrelsen kan i denne sammenhæng oplyse, at styrelsen ikke ligger inde med oplysninger om navne på de 18 dyrlægers klienter/kunder.

Ad. 1)

Fødevarestyrelsen foretager altid en konkret vurdering i sager om aktindsigt og inddrager i denne vurdering også princippet om meroffentlighed jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

I dette tilfælde, hvor Fødevarestyrelsen har vurderet, at aktindsigt burde afslås under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har styrelsen således foretaget en konkret vurdering og afvejning mellem hensynet til offentlighed og hensynet til de 18 dyrlæger.

Ad. 2)

Fødevarestyrelsen vedlagde i afgørelse af 27. oktober 2005, kopi af det brev som samtlige 18-20 dyrlæger havde modtaget om invitation til samtale med Fødevarestyrelsen.

Det nærmere indhold af dette brev må anses at falde uden for klagens genstand. Fødevarestyrelsen har ikke nogen bemærkninger til indholdet af brevet, som (A) sammenholder med Fødevarestyrelsens begrundelse for afslag på aktindsigt. Det kan dog oplyses, at Fødevarestyrelsens formål med at invitere de pågældende dyrlæger til samtale var at afdække de mulige årsager til forbruget og forsøge på at opnå en varig, præventiv effekt og fælles forståelse i forbindelse med praktiserende dyrlægers anvendelse af antibiotika i svinebesætninger.

Ad 3)

Fødevestyrelsen modtog høringsvar for samtlige 18 dyrlæger, der alle tilkendegav, at de frygtede at offentliggørelse af deres navn ville have negativ skadevirkning såvel økonomisk som personligt. Dyrlægernes høringsvar underbyggede Fødevestyrelsens forudgående vurdering af, at aktindsigt i dette tilfælde var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Det er Fødevestyrelsens opfattelse, at der ikke blot er en hypotetisk og fjertliggende risiko for skadevirkning, men derimod en nærliggende risiko herfor.

Fødevestyrelsen er enig i, at en fjertliggende og hypotetisk skadevirkning ikke kan begrunde afslag på aktindsigt.

Fødevestyrelsen finder ikke, at offentliggørelse af de 18 dyrlægers navne kan sidestilles med smiley-ordningen.

Ad 4)

Fødevestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger til dette punkt. Men Fødevestyrelsen skal for god ordens skyld præcisere, at det fortsat er styrelsens opfattelse at lov om aktindsigt i miljøoplysninger generelt angår oplysninger i relation til det ydre miljø, hvorimod anvendelse og kontrol med antibiotika er varetagelse af hensynet til forbruger- og fødevarerikkerhed, som herefter falder uden for lovens anvendelsesområde."

Den 12. april 2006 gav Fødevestyrelsen A aktindsigt i anonymiseret form i de høringsvar som styrelsen havde modtaget fra de 18 dyrlæger. Styrelsen sendte samtidig en journalliste.

I e-mail af 19. april 2006 til ministeriet kommenterede A Fødevestyrelsens udtalelse af 13. marts 2006. I e-mail af 21. april 2006 kommenterede han de anonymiserede høringsvar han havde modtaget fra styrelsen, og klagede samtidig til ministeriet over anonymiseringen. Det var A's opfattelse at der var overstregtet mere end nødvendigt.

I e-mail af 28. juni 2006 rykkede A ministeriet for svar. Samtidig henledte han ministeriets opmærksomhed på en sag om aktind-

sigt i samtlige data fra Vetstat som jeg havde behandlet og afsluttet den 4. maj 2006 (mit j.nr. 2005-0951-301, optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 337\*). Jeg havde i sagen henstillet til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender at genoptage sagen og nærmere undersøge om oplysninger i Vetstat var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. A gentog at han mente at de oplysninger som han ønskede vedrørende de 18 dyrlæger og deres medicinskrievning, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger såvel som af lov om offentlighed i forvaltningen.

I e-mail af 4. juli 2006 svarede ministeriet følgende:

"Det er korrekt at ministeriet havde stillet i udsigt en afgørelse i klagen over afslaget på aktindsigt i papirer vedr. 18 dyrlæger. Som De så rigtigt anfører har Ombudsmanden afgivet en afgørelse af 4. maj 2006 vedr. aktindsigt i GLR/CHR – Vetstat i relation til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger. Denne afgørelse er nu til principiel overvejelse hos jurister i departementet, hvilket har konsekvenser for Deres anke. Man forventer således først at kunne vende tilbage til Deres sag efter sommeren."

Den 16. februar 2007 traf ministeriet afgørelse om at fastholde Fødevestyrelsens afslag på aktindsigt. Ministeriet gav følgende begrundelse:

*"Vedr. afgørelsen om navne på dyrlægerne*

Fødevestyrelsen gav med afgørelse af 11. november 2005 afslag på aktindsigt i oplysninger om de 18 dyrlægers navne og adresser med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter oplysninger kan undtages, såfremt videregivelse af oplysningerne har økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed som oplysningerne angår.

Af sagen fremgår at Fødevestyrelsen ved skrivelse af 18. november 2005 har hørt de 18 dyrlæger, hvorefter den enkelte dyrlæge har haft mulighed for at tilkendegive,

hvorvidt offentliggørelse af dyrlægens navn og adresse vil kunne skade og påvirke konkurrenceevnen og dermed have økonomiske konsekvenser. Høringssvarere fra samtlige dyrlæger tilkendegav, at de frygtede at offentliggørelse af deres navne ville have negative skadevirkninger såvel økonomisk som personligt. Der er dermed fra de pågældende dyrlæger tilkendegivet en nærliggende risiko for skadevirkning. Efter anmodning har De d. 12. april 2006 fra Fødevarestyrelsen modtaget anonymiseret kopi af dyrlægernes svar. Dyrlægernes høringssvar underbyggede Fødevarestyrelsens vurdering af, at afvisning af aktindsigt faldt ind under offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Fødevarestyrelsen har ingen oplysninger om dyrlægernes klienter.

De har bl.a. gjort gældende at offentliggørelse af de 18 dyrlægers navne kan sidestilles med Smiley-ordningen. Det må afvises, idet Smiley-ordningen er lovreguleret, og drejer sig om konkret information rettet til forbrugerne vedrørende resultaterne af Fødevarerkontrollens gennemførte kontrolbesøg i fødevarerhåndterende virksomheder.

Udvælgelsen i efteråret 2005 af de 18 dyrlæger til samtale i Fødevarestyrelsen har været et element i gennemførelsen af Fødevarestyrelsens Handlingsplan til reduktion af antibiotikaforbruget til svin, som blev iværksat efteråret 2005.

#### *Afgørelse*

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, departementet fastholder med henvisning til Offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2 Fødevarestyrelsens afgørelse om afvisning af aktindsigt i 18 dyrlægers navne og adresser.

Departementet finder ikke at princippet om meroffentlighed kan betyde imødekomelse af anmodningen om aktindsigt, da der er tale om oplysninger, der kan antages at have økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for de pågældende personers virksomheder. Endvidere er der tale om virksomheder, der falder ind under beskyt-

telsen mod videregivelse af personoplysninger, jfr. personoplysningsloven.

...

Det skal meget beklages at sagens behandling har taget så lang tid.

..."

Ministeriet henviste samtidig A's klage over afslaget på aktindsigt i talmaterialet fra Vetstat til behandling i Universitets- og Byggestyrelsen. Begrundelsen var at Danmarks Fødevarerforskning med virkning fra 1. januar 2007 var overflyttet fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender til at indgå under Danmarks Tekniske Universitet under navnet Veterinærinstituttet. Det indebar at Vetstat-registret også var overgået sammen med konkrete uafsluttede sager vedrørende registret. A's klage over afslag på aktindsigt i registret skulle på den baggrund behandles i Universitets- og Byggestyrelsen.

I e-mail af 15. marts 2007 klagede A til mig over ministeriets afslag på aktindsigt. I anledning af A's klage bad jeg den 20. marts 2007 ministeriet og Fødevarestyrelsen om udtalelser og om udlån af sagens akter. Jeg bemærkede i mit brev til A at jeg ikke forstod hans henvendelse som en klage over Fødevarestyrelsens afgørelse af 27. oktober 2005 vedrørende talmaterialet i Vetstat eller ministeriets oversendelse af denne del af sagen til videre behandling i Universitets- og Byggestyrelsen.

I brev af 16. maj 2007 udtalte Fødevarestyrelsen følgende:

"...

Det er fortsat Fødevarestyrelsens opfattelse, at oplysninger om de pågældende 18 dyrlægers navn, adresse og praksisnavn er undtaget fra retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter der kan meddeles afslag på aktindsigt, såfremt det kan have væsentlig økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår.

Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at offentliggørelse vil kunne give det indtryk, at

de pågældende dyrlægers ordination af anti-biotika er ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort, hvilket vil kunne betyde, at dyrlægernes klienter herefter vil fravælge de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge.

Der er derfor, efter Fødevestyrelsens opfattelse, nærliggende risiko for, at den offentlige omtale vil kunne have negativ effekt i en sådan grad, at det vil kunne påvirke dyrlægernes erhvervsudøvelse på en sådan måde, der kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og derved resultere i økonomiske konsekvenser.

Fødevestyrelsen kan endvidere oplyse, at de overstregninger, som styrelsen foretog i det materiale, hvori styrelsen gav aktindsigt, alene havde til formål at hindre, at de pågældende dyrlægers identitet blev afsløret.

Derudover har Fødevestyrelsen ingen bemærkninger til sagen."

Af ministeriets udtalelse af 14. juni 2007 fremgik bl.a. følgende:

"Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, departementet kan fortsat tilslutte sig Fødevestyrelsens vurdering af at oplysninger om navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger er omfattet af undtagelsen for retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2.

Departementet finder, at en offentliggørelse af navne, adresser og praksisnavn på de 18 dyrlæger ville kunne indebære risiko for, at have økonomisk og konkurrencemæssig negativ betydning for de pågældende 18 dyrlægers erhvervsudøvelse.

Dette er underbygget af den høring af de 18 dyrlæger, som Fødevestyrelsen har foretaget. Af sagen fremgår at (A) har fået aktindsigt heri hos Fødevestyrelsen. Høringssvarene er af Fødevestyrelsen i anonymiseret form fremsendt til (A)."

I brev af 18. juni 2007 bad jeg om A's eventuelle kommentarer til myndighedernes udtalelser.

Af A's bemærkninger fremsendt med e-mail af 22. juni 2007 fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af brev til dyrlægerne om den forestående audit, at der ikke vil blive iværksat sanktioner over for dyrlægerne. Der kan altså ikke være tale om ulovligheder. Alligevel frygter ministeriet for dyrlægernes økonomi og konkurrenceevne, hvis deres navne offentliggøres, fordi offentligheden kunne opfatte dyrlægernes ordination af antibiotika for ulovligt eller uforholdsmæssigt stort.

Hvis en myndigheds antagelser om offentlighedens fejlagtige opfattelse af bestemte oplysninger bliver rettesnor for, hvorvidt aktindsigt skal gives, vil al lovgivning om aktindsigt lide et knæk. For hvilken oplysning vil ikke kunne antages, at ville blive opfattet fejlagtigt og dermed belastende for en person, hvis den offentliggøres?

Jeg skal derfor gøre opmærksom på faren for praksisdannelse på dette område såfremt ministeriets begrundelse ikke imødegår.

Virkeligheden viser i øvrigt, at de dyrlæger, som står for en meget stor del af medicinskriberingen til svin har en strålende praksis. Der er derfor snarere tale om, at offentliggørelse af dyrlægerne navne vil virke fremmede på deres virksomhed. I alle fald vil det være nyttig forbrugerinformation for såvel landmænd som for andre, hvorfor offentliggørelse er i offentlighedens klare interesse."

Jeg sendte den 26. oktober 2007 kopi af e-mailen til ministeriets orientering.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Min undersøgelse angår kun myndighedernes afgørelser om afslag på aktindsigt i navne mv. på de 18 dyrlæger. Spørgsmålet om aktindsigt i talmaterialet i Vetstat er, som jeg har forstået det, endnu ikke færdigbehandlet i det administrative system og indgår bl.a. på den baggrund ikke i min undersøgelse.



## 2. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Fødevarestyrelsen tog i sin afgørelse af 11. november 2005 stilling til om oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og fandt at det ikke var tilfældet.

I din klage til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender gjorde du gældende at oplysningerne efter din opfattelse var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. I sin e-mail til dig af 4. juli 2006 skrev ministeriet at min udtalelse i sagen om aktindsigt i Vetstat-registret – hvor jeg havde henstillet til ministeriet at genoptage sagen og nærmere undersøge om oplysningerne i registret var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger – var til principiel overvejelse i ministeriet, og at man ville tage stilling til hvilke konsekvenser sagen havde for din klage.

På trods heraf indgik spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne om navne mv. på dyrlægerne er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ikke i ministeriets afgørelse af 16. februar 2007, og spørgsmålet er heller ikke omtalt i ministeriets udtalelse til mig af 14. juni 2007.

§ 2, stk. 1 og 3, og § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger har følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006):

‘§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at

afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

...

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.'

I e-mail af 28. juni 2006 til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender gjorde du gældende at de oplysninger som du ønskede vedrørende de 18 dyrlæger og deres medicinudskrivning, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger såvel som af lov om offentlighed i forvaltningen. På den baggrund burde ministeriet have taget stilling til om oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. herved især lovens § 3, nr. 6. Jeg har gjort Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bekendt med min opfattelse.

Ministeriet har heller ikke senere under sagsforløbet taget stilling til miljøoplysningslovens eventuelle betydning for sagen. Uanset dette har jeg imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage mig videre vedrørende dette spørgsmål.

Det skyldes dels at det må anses for noget usikkert om miljøoplysningsloven overhovedet finder anvendelse, dels at denne særlige lov næppe er af afgørende betydning for sagens udfald. Jeg henviser til at det er min opfattelse at myndighederne ikke har haft grundlag for at afslå din ansøgning efter den almindelige offentlighedslov, jf. nærmere nedenfor.

### 3. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12 har følgende ordlyd:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er forretningsforhold i en vis udstrækning undtaget fra retten til aktindsigt. I modsætning til hvad der gælder efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, er sådanne oplysninger imidlertid ikke uden videre undtaget fra den almindelige ret til aktindsigt. Undtagelse kan kun ske efter at der er foretaget en konkret vurdering af dels om der foreligger oplysninger om forretningsforhold, dels om indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folkeetingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f.

Oplysningerne om navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger indebærer ikke – i sig selv – skadevirkninger i bestemmelsens forstand. Jeg mener dog ikke at det generelt set kan udelukkes at sådanne 'neutrale' oplysninger kan være omfattet af bestemmelsen, hvis de i sagen er kædet sammen med andre oplysninger på en sådan måde at oplysningerne samlet set kan skade vedkommendes virksomhed væsentligt.

Fødevestyrelsen og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiske-

ri) har til støtte for at oplysningerne kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 2, anført at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne give det indtryk at de pågældende dyrlægers ordination af antibiotika er ulovlig eller uforholdsmæssigt stor. Det vil kunne betyde at dyrlægernes klienter fravælger de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge. På den baggrund, og som følge af de indkomne hørings svar fra dyrlægerne, er det myndighedernes opfattelse at der er en nærliggende risiko for at den offentlige omtale vil kunne have en så negativ effekt at det påvirker dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kan have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i væsentlige økonomiske konsekvenser.

Du har heroverfor anført at det fremgår af det brev der blev sendt ud til dyrlægerne om projektet om nedbringelse af antibiotikaforbruget, at der ikke ville blive tale om sanktioner. Herudover har du anført at en myndigheds antagelse om hvordan offentligheden vil opfatte bestemte oplysninger, ikke kan være rettesnor for om der skal gives aktindsigt.

Det fremgår af sagens akter at Fødevarerstyrelsens formål med handlingsplanen til reduktion af antibiotikaforbruget til svin primært har været at dyrlægerne fremover skulle udskrive så lidt og så smalspektret antibiotika som muligt til gavn for fødevarer sikkerheden og folkesundheden. Dette fremgår også af brevet til de involverede dyrlæger af 6. juli 2005, og det er samtidig understreget at der ikke er tale om tiltag der skal munde ud i bøder eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger. Derimod er det hensigten at opnå en dialog med dyrlægerne.

Ved aktindsigt i oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger vil man umiddelbart kun få at vide at det er disse 18 dyrlæger der udskriver mest antibiotika til svin.

Spørgsmålet om hvorvidt der i forhold til en eller flere af de omtalte dyrlæger er tale om et ulovligt eller uforholdsmæssigt stort forbrug af antibiotika, er ikke behandlet eller omtalt i det materiale der er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Uanset dette er det styrelsens og ministeriets opfattelse, bl.a. på grundlag af hørings svarene fra dyrlægerne, at der er en nærliggende risiko for at aktindsigt i navnene vil føre til negativ offentlig omtale i en sådan grad at det påvirker dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kan have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser. Det er således myndighedernes opfattelse at der er en nærliggende risiko for at dyrlægerne i den offentlige omtale som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, vil kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger hvis ordination af antibiotika er ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne har således lagt vægt på risikoen for at oplysningerne kan blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv. hvis der bliver givet indsigt i dem.

I almindelighed kan risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, ikke tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til indsigt, og at loven ikke stiller krav om at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Jeg henviser til betænkning nr. 857 fra 1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Heller ikke risiko for chikane af f.eks. offentligt ansatte kan normalt begrunde afslag, se f.eks. pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) (som også omtalt på s. 23-24 i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager).

Uden for de lovbestemte tilfælde kan fravigelse af det omtalte udgangspunkt efter lovens forarbejder kun komme på tale i helt særlige og sjældne tilfælde hvor der er velunderbyggede og tungtvejende grunde som i høj grad sandsynliggør risiko for væsentlige skadevirkninger, jf. forudsætningsvis Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2004, s. 1212.

Uanset at myndighederne i den foreliggende sag har vurderet risikoen for væsentlige skadevirkninger som nærliggende, mener jeg ikke at risikoen er underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad at myndighederne med rette har kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg henviser navnlig til at grundlaget for risikovurderingen er af generel karakter og f.eks. ikke

er underbygget af konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager.

Jeg har gjort Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om at give dig aktindsigt i oplysningerne.”

Den 28. februar 2008 modtog jeg kopi af ministeriets nye afgørelse i sagen af 19. februar 2008. Det fremgik heraf at ministeriet havde givet A aktindsigt i oplysningerne om navne og adresser på dyrlægerne. Jeg meddelte på den baggrund ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 2006, s. 337.

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 143 sager inden for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses sagsområde. 107 af disse sager blev afvist.

De resterende 36 sager blev realitetsbehandlet. 24 sager handlede om afgørelser, 3 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 9 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 13 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	2	0	0
<i>I alt</i>	3	2	0	0

## Embedslæge-institutioner

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

## Sundhedsstyrelsen

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

## Sundhedsvæsenets Patientklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	22	0	0	0
Sagsbehandling	2	1	0	1
Sagsbehandlingstid	7	6	0	1
<i>I alt</i>	31	7	0	2

1 sag fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævns sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 11-1: Oversendelse til rette myndighed. Forvaltningslovens § 7, stk. 2*

## 11-1. Oversendelse til rette myndighed Forvaltningslovens § 7, stk. 2

Forvaltningsret 115.1 – 1123.2.

*Ombudsmanden bad Sundhedsvæsenets Patientklagenævn om en udtalelse om nævnets praksis for oversendelse af klager vedrørende forhold uden for Patientklagenævnets kompetence.*

*Patientklagenævnet forklarede at det som udgangspunkt var nævnets praksis ikke at videresende sådanne klager til rette myndighed medmindre klageren udtrykkeligt havde anmodet om det. Ombudsmanden udtalte at Patientklagenævnets praksis efter hans opfattelse ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 2, og henstillede til Patientklagenævnet at nævnet tog sin praksis op til overvejelse.  
(J.nr. 2007-1194-409).*

Den 3. april 2007 skrev jeg således til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn:

”I forbindelse med min behandling af en konkret sag er jeg blevet opmærksom på at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn den 22. februar 2007 skrev således til den pågældende klager:

’Patientklagenævnet har ikke kompetence til at behandle klager over privat praktiserende tandlæger, for så vidt disse har overenskomst med sygesikringen. Dette skyldes, at der i lovgivningen er foreskrevet en særlig klageadgang.

De kan henvende Dem til Region Hovedstaden, der vil forelægge klagen for den klageinstans, der har kompetence til at behandle klagen.’

Den 23. marts 2007 skrev Patientklagenævnet desuden således til klageren:

’Patientklagenævnet må fastholde, at nævnet ikke har kompetence til at behandle klager over privat praktiserende tandlæger, for så vidt disse har overenskomst med sygesikringen. Dette skyldes, at der i lovgivningen er foreskrevet en særlig klageadgang.

De kan henvende Dem til Region Hovedstaden, der vil forelægge klagen for den klageinstans, der har kompetence til at behandle klagen.

Nævnet kan oplyse, at der i hver af landets regioner er et såkaldt regionstandlægenævn,

der har kompetence til at behandle de fleste klager over privatpraktiserende tandlæger og specialtandlæger, som har overenskomst med Den Offentlige Sygesikring.

Hvis De henvender Dem til Region Hovedstaden, vil regionen således kunne være Dem behjælpelig med at forelægge klagen for regionstandlægenævnet.’

Til orientering vedlægger jeg kopi af de to breve fra den konkrete sag.

Under henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand beder jeg Sundhedsvæsenets Patientklagenævn oplyse hvorvidt det er almindelig praksis i Patientklagenævnet ikke at oversende klager vedrørende forhold der ligger uden for Patientklagenævnets kompetence, til rette myndighed, men i stedet at henvise klagerne til selv at rette henvendelse til den relevante myndighed.

Jeg beder endvidere om at Patientklagenævnet i givet fald forholder sig til om en sådan praksis kan anses for at være i overensstemmelse med bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 2. Heraf fremgår det at hvis en forvaltningsmyndighed modtager en skriftlig henvendelse som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.”

På den baggrund udtalte Sundhedsvæsenets Patientklagenævn i brev af 19. juni 2007 bl.a. følgende:

”Det kan oplyses, at det er nævnets praksis ikke umiddelbart at videresende en klage udenfor nævnets kompetence til rette myndighed, medmindre klager udtrykkeligt anmoder herom. I stedet oplyser nævnet klager om, hvortil klager kan henvende sig med sin klage, eller hvor klager kan få vejledning om rette klageinstans.

Denne praksis beror på, at en klage til Patientklagenævnet som udgangspunkt indeholder meget følsomme oplysninger, og at en videresendelse heraf til anden myndighed ikke nødvendigvis vil være i klagers interesse.

Såfremt klager herefter vender tilbage til Patientklagenævnet med anmodning om, at nævnet er behjælpelig med videresendelse af klagen til rette myndighed, vil nævnet naturligvis sørge herfor.

Det er nævnets opfattelse, at det er overensstemmende med forvaltningslovens § 7, stk. 2, som udgangspunkt ikke at videresende en klage til rette myndighed, men i stedet vejlede herom, i det omfang klagen indeholder oplysninger vedrørende rent private forhold. Det er nævnets opfattelse, at oplysninger om sygdomsforhold er omfattet af sådanne rent private forhold.

Hvis Patientklagenævnet modtager en klage over anvendelse af tvang i psykiatrien, vil nævnet dog som hovedregel videresende klagen til det stedlige psykiatriske patientklagenavn.

Denne praksis beror på, at en patient, der er udsat for tvang, må anses for at have brug for hjælp i højere grad end andre patienter. Ydermere findes videresendelsen af disse sager ubetænkelig, for så vidt Patientklagenævnet vil kunne være ankeinstans, når det psykiatriske patientklagenavn har truffet afgørelse.”

### Ombudsmandens udtalelse

”Forvaltningslovens § 7 har denne ordlyd:

’§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse

om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

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

Om pligten efter § 7, stk. 2, til at videresende henvendelser som ikke vedrører den pågældende myndigheds sagsområde, til rette myndighed, anføres følgende i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 231 f:

’Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 2, skal en forvaltningsmyndighed, som modtager en skriftlig henvendelse, der ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed. Pligten til at videresende henvendelsen gælder kun ’så vidt muligt’. Myndigheden er således kun forpligtet til at videresende henvendelsen (oversendelse), hvis det af henvendelsen med tilstrækkelig tydelighed fremgår, hvad der er sigtet med henvendelsen, og myndigheden på dette grundlag – eventuelt efter telefonisk henvendelse til afsenderen eller den formodede rette myndighed – med rimelig sikkerhed kan afgøre, hvilken myndighed henvendelsen skal rettes til. Bestemmelsen angår kun skriftlige henvendelser.

...

I tilfælde, hvor der af en borger er fremsendt oplysninger vedrørende rent private forhold, f.eks. omfattende oplysninger om strafbare forhold, sygdomsforhold m.v., på områder, hvor myndigheden ikke har kompetence, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt myndigheden uden videre efter bestemmelsen i § 7, stk. 2, skal videresende det pågældende materiale til den myndighed, hvorunder spørgsmålet henhører. Hjemlen for videresendelse kan dog søges i § 28, stk. 2, nr. 2 og 4. Er der ikke tale om en ren misforståelse i forbindelse med indsendelse af ansøgninger el-



ler lignende, men må det antages, at parten kun har rettet henvendelse til myndigheden, fordi vedkommende urigtigt troede, at denne var rette myndighed, og at vedkommende ikke ønsker andre myndigheder involveret i sagens behandling, eller har henvendelsen i øvrigt ikke karakter af en ansøgnings- eller klagesag, men en tilkendegivelse, kan der efter omstændighederne være grund til ikke at videresende det modtagne til en anden forvaltningsmyndighed, men i stedet vejlede borgeren om, til hvilken myndighed henvendelsen bør rettes, såfremt borgeren ønsker at opretholde sin henvendelse.'

Udgangspunktet efter § 7, stk. 2, er således at myndigheden har pligt til at videresende modtagne henvendelser til rette myndighed i det omfang myndigheden med rimelig sikkerhed kan afgøre hvilken anden myndighed der er den relevante modtager af henvendelsen ('så vidt muligt'). Der kan dog efter omstændighederne være grund til ikke at videresende henvendelsen, herunder især hvis der er særlige grunde til at antage at borgeren ikke ønsker at myndigheden foretager en sådan videresendelse. I disse tilfælde bør myndigheden vejlede borgeren om hvilken myndighed der i stedet er rette modtager af henvendelsen.

Det fremgår af Sundhedsvæsenets Patientklagenævns udtalelse til sagen at nævnets praksis (bortset fra klager vedrørende tvang i psykiatrien) baserer sig på det modsatte udgangspunkt, idet nævnet kun undtagelsesvis videresender klager der falder uden for nævnets kompetence, nemlig når klageren udtrykkeligt anmoder herom.

En sådan praksis er efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Jeg er opmærksom på at nævnet i den forbindelse har henvist til at en klage til Patientklagenævnet som udgangspunkt indeholder meget følsomme oplysninger,

og at en videresendelse heraf til anden myndighed ikke nødvendigvis vil være i klagers interesse.

Jeg er enig i at sådanne forhold efter omstændighederne kan medføre at borgeren i stedet bør vejledes om muligheden for selv at henvende sig til den rette myndighed. Pligten til at videresende efter forvaltningslovens § 7, stk. 2, kan dog ikke fraviges som udgangspunkt; det kræver en konkret vurdering af de modstående hensyn i hvert enkelt tilfælde.

I den forbindelse bemærker jeg at den omstændighed at en klage til Patientklagenævnet indeholder meget følsomme oplysninger, ikke nødvendigvis er til hinder for at sagen oversendes til rette myndighed. Som det også fremgår af citatet ovenfor, kan hjemlen til videresendelse f.eks. findes i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Er nævnet i tvivl om hvorvidt borgeren ønsker en videresendelse, kan tvivlen eventuelt afklares ved at nævnet på eget initiativ retter henvendelse til vedkommende borger. Se om myndighedens indhentelse af samtykke til videresendelse fra borgeren også Jon Andersen, Social Forvaltningsret (2004), s. 185 f.

Endvidere bemærker jeg at en henvendelse i relation til ansøgnings- og klagefrister må anses for at være kommet frem når den er modtaget af en myndighed der har pligt til at videresende den til rette myndighed. Se f.eks. U 1996.803 H og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 159.

På baggrund af ovenstående henstiller jeg til Sundhedsvæsenets Patientklagenævnet at nævnet tager sin praksis, som den er beskrevet i udtalelsen, op til overvejelse. Jeg beder nævnet underrette mig om udfaldet af overvejelserne."

I brev af 29. maj 2008 oplyste Patientklagenævnet at nævnet ville ændre sin praksis i overensstemmelse med det som jeg havde udtalt den 24. september 2007.

Jeg skrev til Patientklagenævnet at jeg havde noteret mig det som nævnet havde oplyst, og jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.

# Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 62 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 49 af disse sager blev afvist.

De resterende 13 sager blev realitetsbehandlet. 12 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	2
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

## Dansk Dekommis-sionering

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

## Teleklagenævnet

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

## Universiteter og højere læreanstalter

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

1 sag fra universiteter og højere læreanstalters sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 12-1: Inhabil chef havde medvirket i afskedigelse mod en ansat*

Universitets- og  
Bygningsstyrelsen

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

## 12-1. Inhabil chef havde medvirket i afskedigelsessag mod en ansat

Forvaltningsret 1121.1 – 1114.1. – Almindelige emner 3.

*En forsker blev afskediget fra et universitet fordi forskeren ikke havde udarbejdet en tilfredsstillende arbejdsplan og ikke havde givet projektlederen en undskyldning for sine beskyldninger om at projektlederen havde startet en bagvaskelsesproces. Forskeren blev fritaget fra tjeneste allerede ved den forudgående høring med henvisning til at han havde fjernet projektlederens navn på en forfatterliste.*

*Forskeren havde derudover udtalt sig nedsættende om projektlederens alvorlige sygdom på et afdelingsmøde og anlagt injuriersag mod projektlederen for æreskrænkende ytringer.*

*Ombudsmanden mente at projektlederen burde have været anset for inhabil i personalesagen mod forskeren. Ombudsmanden lagde vægt på at projektlederen (og ethvert menneske i samme situation) i særlig grad var eller med rette kunne være personligt ramt af forskerens adfærd, og at forskeren tilsvarende havde et stærkt og konstaterbart personligt modsætningsforhold til projektlederen. Universitetet burde derfor ikke have lagt projektlederens oplysninger uprøvet til grund, men sidestillet disse med partsliggende indlæg.*

*Ombudsmanden henstillede at tilsynsmyndigheden tog stilling til om inhabiliteten havde haft konkret væsentlig betydning for afgørelserne.*

*(J.nr. 2004-2887-812).*

En forsker, A, blev afskediget fra X Universitet fordi A ifølge projektlederen, B, ikke havde udarbejdet en tilfredsstillende arbejdsplan, og A ikke havde givet B en undskyldning for sine beskyldninger om at B havde startet en bagvaskelsesproces mod A. A blev fritaget fra tjeneste allerede ved den forudgående høring med henvisning til at A havde fjernet B's navn på en forfatterliste.

Da A klagede til mig, besluttede jeg at undersøge nærmere om X Universitet burde have anset B for inhabil til at medvirke i personalesagen mod A.

Om A – og relationen til B – var det bl.a. oplyst at A havde været ansat på det pågældende projekt, som B var leder for, siden 1. august 2002.

På et internt afdelingsmøde den 9. januar 2004, hvor der var ca. 50 personer til stede, havde A – ifølge B – hentydet til B's alvorlige kræftsygdom, og hvordan det påvirkede B's

evner til at prioritere. A har bestridt at han har udtalt sig sådan.

Den 12. januar 2004 havde B en tjenstlig samtale med A. En af A's kollegaer, C, deltog på A's opfordring i mødet. A fik en påtale for sin opførsel på mødet den 9. januar 2004. A fik også oplyst at to sekretærer havde klaget til B over A's opførsel i det daglige. B beskrev klagen/A's opførsel over for sekretærerne som "intimidating and disrespectful". A fik en tilrettevisning om at opføre sig loyalt og konstruktivt for fremtiden og fik desuden pålæg om at hans arbejde med det projekt som B var leder for, skulle have hans fulde prioritering.

A kontaktede samme dag (den 12. januar 2004) efter mødet de to sekretærer som skulle have klaget over ham til B. A beklagede hvis de havde opfattet ham sådan. A forklarede også at hans opførsel skyldtes den måde han blev behandlet på ved X Universitet. A anlagde senere et søgsmål mod B med

påstand om at B's beskyldninger om at A havde optrådt "intimidating and disrespectful", var æreskrænkende udtalelser.

Den 14. januar 2004 sendte A en arbejdsplan for de næste måder til B. B svarede at planen ikke indeholdt noget om de emner han særligt havde anmodet A om at prioritere. B bad A om at medbringe en arbejdsplan herfor til et møde samme dag. A var uenig idet han mente at arbejdsplanen levede op til projektet som A havde formuleret. Der blev ikke enighed om arbejdsplanen på mødet den 14. januar 2004 hvor også C, A's kollega, efter A's opfordring deltog.

Kollegaen C udfærdigede efterfølgende en "observatørerklæring" om sin deltagelse på møderne den 12. og 14. januar 2004 og hans vurdering af sagen til støtte for A.

Den 15. januar 2004 skrev B til A at han måtte holde op med at blive ved med at kontakte sekretærerne på en måde som B igen kaldte "intimidation and disrespectful".

A sendte B's meddelelse videre til sekretærerne til orientering og oplyste at han ville forsøge at undgå at de blev inddraget yderligere i den bagvaskelsesproces som B havde startet mod A. A beklagede også at B på den måde misbrugte sekretærerens navne på en uærlig måde.

Den 25. marts 2004 gav X Universitet A en advarsel. Grundlaget for advarslen var at A ikke havde afleveret en arbejdsplan for projektet i overensstemmelse med B's instrukser, og at han havde beskyldt B for at have startet en bagvaskelsesproces mod A. A skulle inden 30 dage aflevere en arbejdsplan og sige undskyld til B.

A meddelte herefter B at han ikke ville medtage B på medforfatterlisterne til A's arbejder medmindre B kunne bevise at han havde deltaget i arbejdet. A fjernede B's navn på en allerede udfærdiget forfatterliste.

Den 28. juni 2004 blev A afskediget for ikke at have efterkommet de anførte pålæg i advarslen. Allerede i forbindelse med høringsforud for afskedigelsen – den 28. maj 2004 – blev A fritaget for tjeneste med hen-

visning til de dårlige samarbejdsrelationer med ham, herunder særligt at han havde fjernet B fra en medforfatterliste til et videnskabeligt arbejde.

A kontaktede ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som tilsynsmyndighed for X Universitet. Ministeriet fandt ikke at X Universitet havde tilsidesat de gældende regler.

A klagede til mig, og i den anledning indhentede jeg udtalelser fra myndighederne.

Den 9. august 2006 bad jeg ministeriet og X Universitet om supplerende udtalelser. Jeg bad om nærmere oplysninger om (den manglende) arbejdsplan og om myndighedernes habilitetsovervejelser vedrørende B's medvirken i processen.

X Universitet udtalte i sit høringssvar af 25. september 2006 at der ikke var yderligere oplysninger om arbejdsplanen end den e-mail-korrespondance der var mellem A og B. Om habiliteten udtalte X Universitet bl.a.:

"...

(X) Universitet finder ikke, at der har været habilitetsproblemer i sagen, idet det er den umiddelbare leder, der har til opgave at lede og fordele arbejdet, og såfremt dette ikke bliver gjort, da at påtale dette, dels i første omgang over for medarbejderen internt på instituttet og, hvis tilrettevisningen ikke efterkommes eller der forekommer grovere forhold, da at rette henvendelse til Afdelingen for Personale og HR. Den endelige beslutning om egentlig afskedigelse er taget af institutleder (D)."

Universitets- og Bygningsstyrelsen svarede ved brev af 6. marts 2007 på vegne af ministeriet på min supplerende høring. Styrelsen henholdt sig til det som X Universitet havde anført om forskningsplanen. For så vidt angår habilitetsovervejelserne, skrev styrelsen bl.a.:

"...

For så vidt angår tilrettevisningen af 12. januar 2004 skal styrelsen bemærke, at denne blev meddelt, før klageren fremsatte be-

skyldningerne mod (B), og før uenigheden om den videnskabelige artikel opstod, hvorfor disse forhold ikke kan indgå i en habilitetsvurdering på dette tidspunkt.

For så vidt angår advarslen og selve afskedigelsen, var uenigheden om den pågældende videnskabelige artikel alene aktuel i afskedigelsessagen, da denne uenighed må antages først at være opstået omkring den 30. marts 2004, mens forholdet vedrørende beskyldningen om uærlighed og bagvaskelse var aktualiseret under begge sager.

Styrelsen skal bemærke, at (B) hverken i forbindelse med sagen om tildelingen af advarslen eller i forbindelse med selve afskedigelsen var den, der traf den endelige forvaltningsretlige afgørelse. Som anført ovenfor har Universitets- og Bygningsstyrelsens delegeret denne kompetence til universitetets personaleafdeling (personaleforvaltningen), der i øvrigt ikke er underlagt (B)'s instruktionsbeføjelse.

(B)'s faktiske funktion i sagerne må som udgangspunkt antages alene at have været af oplysende eller i hvert fald højst af indstillende karakter.

Dersom det må antages, at (B) har afgivet deciderede indstillinger i sagerne må det under alle omstændigheder antages, jf. generelt den universitære struktur, at sådanne indstillinger er gået igennem (B)'s umiddelbare foresatte, institutleder, (D), der således har afgivet endelig indstilling i sagerne til personaleforvaltningen, jf. herved også (X) Universitets skrivelse af 25. september 2006, side 4, sidste punktum, der som ovenfor anført skal læses som 'Den endelige beslutning om indstilling til egentlig afskedigelse ...'. En eventuel indstilling fra (B) har således været af meget indirekte karakter og har således mere haft karakter af oplysende funktion end af decideret indstilling.

I nærværende sag er der samtidigt tale om, at (B) har været klagerens nærmeste overordnede leder og i øvrigt har været ansvarlig for den statslige forskningsbevilling, der har finansieret klagerens forskningslek-

torat. Som overordnet leder og projektansvarlig har det været naturligt, at (B) har indgået i sagens behandling. (B)'s deltagelse i behandlingen af sagen beror således som udgangspunkt alene på de vilkår, som følger af hans funktion som projekt-/arbejdsleder og bevillingsansvarlig.

Efter en samlet betragtning finder styrelsen herefter ikke, at (B)'s deltagelse i sagerens behandling har været af en sådan karakter, at afgørelserne er ugyldige som følge af eventuel inhabilitet hos (B), jf. (princippet i) forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Universitets- og Bygningsstyrelsen skal videre bemærke, at det i det hele taget kan diskuteres, hvorvidt (B)'s personlige interesser i sagen er af en sådan karakter, at han må betegnes som inhabil i forvaltningsteoretisk forstand.

Ombudsmanden har i forbindelse med sin anmodning til (X) Universitet om at forholde sig til habilitetsbetragtninger i sagen blandt andet henvist til, at universitetet under hele sagen har ønsket, at klageren skulle undskylde over for (B) for at have påstået, at (B) var uærlig og førte en bagvaskelseskampagne mod ham. Det fremgår ikke af sagens akter, at det har været af helt afgørende betydning for (B) personligt, at klageren skulle undskylde. Efter styrelsens opfattelse har (X) Universitet nærmere krævet en tilbagetrækning af beskyldningerne ud fra almindelige decorum officiale-overvejelser over, hvordan man som (...) på et universitet generelt – og ikke blot i forhold til lige netop (B) – kan tillade sig at opføre sig over for en foresat. Selvom (B) således måtte anses for at have en personlig interesse i sagen, kan denne interesse næppe betragtes som en særlig personlig interesse i sagens udfald.

Styrelsen skal videre bemærke, at det ikke af sagens akter fremgår, at der skulle være et decideret konstaterbart uvenskab mellem klageren og (B), eller i hvert fald ikke et uvenskab der er gensidigt fra (B)'s side.

Styrelsen skal afslutningsvis påpege, at begrundelserne for henholdsvis tildelingen

af advarslen og selve afskedigelsen er af en sådan karakter, at der ikke er nogen rimelig tvivl om, at afskedigelsen er sket på et klart faktisk og sagligt grundlag. Styrelsen lægger herved til grund, at klageren ikke som tydeligt forlangt af universitetet har udarbejdet en forskningsplan i overensstemmelse med (B)'s (skriftlige) instruktioner, samt at klageren ikke har trukket sine udokumenterede (skriftlige) beskyldninger mod (B) tilbage.

...."

A fastholdt i brev af 28. marts 2007 sin klage.

Den 1. oktober 2007 frifandt byretten B for A's påstand om at tilrettevisningen af 12. januar 2004 – hvorefter B havde beskrevet A's opførsel over for sekretærerne som "intimidating and disrespectful" – var æreskrænkende sigtelser. Retten lagde samtidig til grund at det var bevist at A havde udtalt sig om B's helbred på mødet den 9. januar 2004.

A oplyste mig om at han mente der var vidner som havde afgivet falsk forklaring, og desuden at han havde anket dommen til landsretten.

Jeg koncentrerede min gennemgang af sagen til spørgsmålet om hvorvidt B måtte anses for inhabil i forbindelse med X Universitets behandling og afgørelse om at meddele A en advarsel og den senere afskedigelse. Jeg udtalte om habiliteten følgende:

### Ombudsmandens udtalelse

"...

#### (In)habilitet i relation til personalesager

Forvaltningslovens kapitel 2 indeholder bestemmelser om habilitet. Kapitlet gælder i sager hvor der bliver truffet afgørelse, og i sager om indgåelse af kontrakter eller lignende kontraktretlige dispositioner, jf. lovens § 2, stk. 1 og stk. 2.

Både den advarsel og den afskedigelse som (X) Universitet meddelte Dem, er afgørelser i forvaltningslovens forstand, og forvaltningslovens bestemmelser om ha-

bilitet i lovens kapitel 2 finder derfor direkte anvendelse.

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

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

- 1) vedkommende selv har en særlig interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- og nedstigende linie eller i sidelinjen så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved en afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.



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

§ 3, stk. 1, nr. 1-4, nævner nogle interesser der medfører inhabilitet, samtidig med at § 3, nr. 5, indeholder en opsamlingsbestemmelse om 'særlige omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed'.

Opsamlingsbestemmelsen har bl.a. været brugt på tilfælde hvor der efter en konkret vurdering måtte vurderes at være et personligt modsætningsforhold af en vis styrke og med en vis gensidighed. Om praksis om modsætningsforhold og personlige interesser se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, s. 257 f, og Østre Landsrets dom gengivet i UfR 1999, s. 689 f.

Der er kun ganske lidt offentliggjort praksis om habilitetsvurderingerne vedrørende en medarbejders nærmeste chef. Det skyldes formentlig at selv om det ofte er den nærmeste chef der tager initiativ til at rejse en sag mod medarbejderen, er chefens initiativ ikke i sig selv nok til at chefen kan anses for at være inhabil.

De interesser som chefen har i sagen – som chef – er ikke uvedkommende, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Det er netop chefens opgave at vurdere om der er grundlag for at reagere over for en af hans eller hendes medarbejdere f.eks. på grund af uegnethed, tjenesteforsømmelse mv.

Og det forhold at en medarbejder muligvis ikke vil anse chefen for upartisk eller uvildig når chefen har rejst en sag mod medarbejderen, er heller ikke i sig selv nok til at der må vurderes at være et modsætningsforhold, i hvert fald normalt ikke med en sådan styrke og gensidighed som der må kræves for at statuere inhabilitet.

Undtagelsesvis kan der dog være et modsætningsforhold mellem chefen og

medarbejderen, enten opstået forud for sagen og/eller undervejs i sagen, der har en sådan styrke og karakter at chefen bør anses for inhabil.

Vurderingen af om der foreligger inhabilitet, skal naturligvis tage udgangspunkt i den konkrete sag – de konkrete interesser, modsætningsforhold, styrken og karakteren. Men samtidig er det vigtigt at være opmærksom på at vurderingen skal være objektiv – i den forstand at individuelle forhold som kan medføre en risiko for at en person lader sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, s. 189, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave ved Jens Garde og Karsten Revsbech, s. 95, med omtalen af det dobbelte hensyn bag reglerne – både hensynet til at den konkrete afgørelse ikke bliver berørt af uvedkommende hensyn, men også et mere generelt hensyn til at skabe tillid til forvaltningen.

Det er disse interesser og modsætningsforholdet mellem Dem og (B) jeg har undersøgt og udtalt mig om umiddelbart nedenfor i pkt. 3.1.

Den umiddelbare konsekvens af at en chef anses for inhabil i sagen, er at vedkommende ikke må 'medvirke' til sagens behandling medmindre det er umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagsbehandlingen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3, og § 4, stk. 1. Medvirken er også mindre sagsbehandlingsskridt som f.eks. at afgive indstilling i sagen, selv om chefen ikke træffer den endelige afgørelse.

Det vil normalt ikke være umuligt eller betænkeligt at substituere en inhabil chef i forvaltningslovens § 4's forstand, medmindre det er den øverste chef.

Chefens medvirken vil imidlertid oftest være helt nødvendig af hensyn til oplysning af sagen. Det skyldes at det er den

nærmeste chef der kender til medarbejderens udførelse af sit arbejde.

Myndigheden er naturligvis ikke afskåret fra at indhente og bruge oplysninger fra chefen, men hvis chefen undtagelsesvist må anses for inhabil, betyder det at myndigheden må betragte chefens oplysninger som selvstændige indlæg fra en person med partslignende interesser, jf. mine tidligere udtalelser gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 333 f\*, og for 1988, s. 213 f\*. Det vil sige at myndigheden må (efter)prøve chefens oplysninger ud fra en hensyntagen til at oplysningerne/vurderingerne kan være farvede af de uvedkommende interesser som har ført til at chefen måtte anses for inhabil. Jeg henviser også til at en inhabil chefs vurdering må betragtes som en vurdering foretaget af 'en part i sagen', og altså ikke en vurdering foretaget på vegne af myndigheden. Det kan i forbindelse med myndighedens prøvelse af oplysningerne/vurderingerne (ofte) være nødvendigt at myndigheden indhenter supplerende oplysninger/vurderinger fra andre end den inhabile chef.

### 3. (B)'s (in)habilitet

#### 3.1. (B)'s (og enhver anden i samme situation) uvedkommende interesser i forhold til Deres personalesag

Der er i Deres sag flere omstændigheder der efter min opfattelse taler for at (B) burde have været anset for inhabil.

For det første er der episoden på det interne afdelingsmøde den 9. januar 2004. Selve episoden drejede sig om at (B) hørte Dem sige hvordan De ville prioritere anderledes end en leder med kræft. (B) opfattede det som en direkte hentydning til hans alvorlige kræftsygdom, og han følte sig dybt krænket og kontaktede umiddelbart efter personaleafdelingen herom.

Jeg er klar over at De benægter at have udtalt Dem om dette. Jeg har også noteret

mig at (C) i sin observatørerklæring oplyser at han ikke selv var til stede ved mødet, men at han ikke har fået bekræftet (B)'s oplysninger ved at spørge andre til stede værende.

Efter min opfattelse er det afgørende for habilitetsvurderingen imidlertid hvad (B) har opfattet, og hvad (X) Universitet har lagt til grund. Det er således afgørende at (B) opfattede Deres udtalelser som en henvisning til hans alvorlige kræftsygdom, og at han følte det som dybt krænkende, hvilket også understreges af at han tog det med i tilrettevisningen og underrettede personaleafdelingen om det. Jeg har også forstået at (X) Universitet lagde (B)'s oplysninger til grund, og at (X) Universitet vurderede at han 'med rette' følte sig krænket, jf. brev af 3. maj 2004 til Deres advokat. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i pkt. 3.2. om bevisvurderingen.

Det er min opfattelse at en sådan udtalelse – som beskrevet af (B) – i almindelighed må anses for så krænkende at det normalt må give anledning til overvejelser om hvorvidt den krænkede må anses for inhabil i sager mod den har udtalt sig sådan. Jeg har som anført ovenfor også forstået at (B) faktisk var dybt berørt/krænket. Selv om (B) ikke ønskede at Deres udtalelser på mødet den 9. januar 2004 indgik i grundlaget for advarslen til Dem, er det min opfattelse at der på grund af den personlige krænkelser forelå en risiko for at (B) kunne komme til at varetage uvedkommende hensyn i forhold til sager mod Dem, herunder f.eks. vurderingen af Deres faglige indsats – den manglende forskningsplan. Hertil kommer at selv om (B) i den konkrete sag muligvis kunne undlade/har undladt at inddrage uvedkommende hensyn, bygger habilitetsvurderingen på en objektiv vurdering. Reglerne skal således sikre at der generelt ikke er risiko for at uvedkommende hensyn kan inddrages.

For det andet afstedkom (B)'s gengivelse af klagerne fra (de to sekretærer) over at Deres optræden var 'intimidating and disrespectful' – at De beskyldte (B) for at være uærlig og have startet en bagvaskelsesproces imod Dem. Det er beskyldninger som retter sig direkte mod (B)'s person, og som jeg også må forstå på korrespondancen at han blev personligt berørt af. Jeg henviser også til at Deres beskyldninger mod (B) afstedkom at (X) Universitetet i advarslen af 25. marts 2004 afkrævede Dem en personlig undskyldning over for (B).

Desuden har jeg forstået at den korrektion som De foretog i en forfatterliste – hvor De slettede (B) som medforfatter til en abstrakt – var den direkte årsag til at De blev suspenderet fra stillingen allerede ved udsendelsen af partshøringsbrevet af 28. maj 2004 og altså forud for den endelige beslutning om at afskedige Dem. De havde i øvrigt et møde med (B) om hans medvirken til Deres artikler allerede den 30. marts 2004, jf. Universitets- og Byggestyrelsens brev af 6. marts 2007, og han videregav den 17. maj 2004 en e-mail fra Dem til personalekontoret hvori De havde anmodet ham om at sende sine originale arbejdspapirer til Dem som bevis for hvad han havde deltaget i.

Disse forhold tilsammen betyder efter min opfattelse at (B) (og ethvert menneske i samme situation) i særlig grad var eller med rette kunne være personligt ramt af Deres adfærd, og at det har været tilfældet under hele sagsforløbet startende med episoden på mødet den 9. januar 2004. Samtidig har De haft et tilsvarende stærkt og konstaterbart personligt modsætningsforhold til (B) under hele forløbet som bl.a. senere har resulteret i at De anlagde en injuriersag mod ham.

Det er derfor min opfattelse at mest taler for at (X) Universitetet i forbindelse med behandlingen af personalesagen burde have anset (B) for at være inhabil.

Jeg har gjort (X) Universitet og ministeriet bekendt hermed.

Nedenfor i pkt. 3.2. har jeg redegjort for betydningen af den verserende retssag og den habilitetsvurdering som (X) Universitetet efter min opfattelse burde have foretaget i forbindelse med personalesagen.

Konsekvenserne af at (B) efter min opfattelse burde have været anset for inhabil, har jeg redegjort for i pkt. 3.3.

### 3.2. Bevisvurderingen – den verserende retssag

Som jeg har redegjort for i mine tidligere breve til Dem, kan jeg ikke tage stilling til de retlige spørgsmål der har været vurderet af domstolene. Den retssag som De har anlagt mod (B), vedrører imidlertid ikke spørgsmålet om Deres personalesag, men om hvorvidt (B)'s udtalelser i notatet af 12. januar 2004 måtte anses for æreskrænken- de sigtelser mod Dem.

Der har i forbindelse med retssagen været afgivet forklaringer af Dem, (B) og medarbejdere fra (X) Universitet.

Nogle af forklaringerne handler om episoden på mødet den 9. januar 2004. Det er en episode som efter min opfattelse har betydning for habilitetsvurderingen, jf. pkt. 3.1. Som anført ovenfor er det min opfattelse at hvis det – som anført af (B) – er korrekt at De har udtalt Dem (nedsættende) om hans kræftsygdom på mødet, må det med rette anses som en så krænkende udtalelse at den krænkede – (B) – normalt må anses som inhabil. (X) Universitet lagde (B)'s forklaring om mødet den 9. januar 2004 oprøvet til grund hvorfor (X) Universitetet – i sammenhæng med de øvrige omstændigheder der belyser et personligt modsætningsforhold – efter min opfattelse på tidspunktet for personalesagen burde have anset (B) for inhabil.

To af de medarbejdere der har afgivet vidneforklaring under retssagen, har under vidneforklaringen bekræftet (B)'s forklaring om at De udtalte Dem om/henty-

dede til hans alvorlige kræftsygdom på mødet den 9. januar 2004. Retten har på baggrund af de afgivne forklaringer lagt til grund at De – til trods for Deres egen benægtelse – har udtalt Dem sådan.

De foreliggende oplysninger bestyrker således (B)'s opfattelse af mødet og dermed også at han var at anse for inhabil på tidspunktet for personalesagen.

Deres advokat har oplyst at byrettens dom er anket, og De har oplyst at der er to vidner som har afgivet falsk forklaring.

Hvis vidnerne måtte afgive en anden forklaring for landsretten, og/eller der bliver foretaget en anden bevisvurdering af deres nuværende forklaringer, kan det ikke helt udelukkes at det kan have betydning for habilitetsvurderingen. På den anden side kan nye forklaringer/nye oplysninger om episoden den 9. januar 2004 også i sig selv tale for inhabilitet. Hertil kommer at der som anført ovenfor også er andre omstændigheder end episoden den 9. januar 2004 der taler for at (B) med rette var personligt krænkede af Dem, og at der derfor var et gensidigt modsætningsforhold.

Jeg har imidlertid vurderet at min udtalelse ikke behøver at afvente udfaldet af ankesagen, men må selvsagt tage det forbehold at min udtalelse og vurdering af sagen er sket på baggrund af de oplysninger som forelå for (X) Universitet på tidspunktet for behandlingen af personalesagen, og som på nuværende tidspunkt er bestyrket ved retssagen.

### *3.3. Konsekvenserne af at (B) måtte anses for inhabil*

(B) har medvirket ved behandlingen af Deres sag – både i relation til advarslen og den senere afskedigelse – som Deres umiddelbare leder. Det er ham der har indberettet/rettet henvendelse til personaleafdelingen om Deres adfærd og om at De ikke udførte Deres arbejde i overensstemmelse med den tilrettevisning han

havde givet Dem, og derefter at De ikke efterkom den meddelte advarsel. Ifølge (X) Universitets oplysninger er det institutlederen (D) der har truffet afgørelsen om afskedigelsen, men altså på det grundlag som (B) har indberettet.

Jeg har imidlertid forstået at (B)'s medvirken – uanset inhabilitet – var nødvendig af hensyn til oplysning af sagen.

Konsekvenserne af (B)'s inhabilitet burde imidlertid have været at (X) Universitet havde betragtet (B)'s oplysninger/vurderinger som indlæg fra en person med partslignende interesser. (X) Universitet burde således have undergivet disse oplysninger en selvstændig prøvelse/vurdering, eventuelt ved at indhente oplysninger/vurderinger fra andre medarbejdere, andre fagkyndige osv.

(X) Universitet har ikke anset (B) for inhabil, og (X) Universitet har derfor heller ikke undergivet oplysningerne/indberetningerne fra (B) nogen (efter)prøvelse.

Jeg henviser bl.a. til (X) Universitets hørings svar af 25. september 2006 hvori (X) Universitet oplyser at der ikke var habilitetsproblemer i sagen. (X) Universitet oplyser også at det alene var (B)'s e-mail-korrespondance med Dem (særligt hans e-mail af 14. januar 2004) der var dokumentation for at De ikke havde udarbejdet en forskningsplan i overensstemmelse med (B)'s instrukser. Jeg har noteret mig at De heroverfor har anført at den af Dem udarbejdede forskningsplan levede fuldt op til projektformuleringens krav (som De også havde udfærdiget), og at de forskningsresultater som (B) krævede at De implementerede i (...) (og lavede en forskningsplan for), vedrørte Deres egen fritidsforskning og derfor lå uden for (B)'s kompetence.

Jeg mener det er beklageligt at (X) Universitet på den måde har lagt oplysninger fra en inhabil chef uprøvet til grund, og at (X) Universitet således ikke har iagttaget reglerne om inhabilitet. Jeg har gjort (X)

Universitet og ministeriet bekendt hermed.

Der forligger derfor efter min opfattelse en *generelt* set væsentlig sagsbehandlingsmangel (inhabilitet) ved afgørelserne. Om inhabiliteten også må anses for at være en *konkret* væsentlig mangel, det vil sige om manglen også har haft betydning for afgørelsernes indhold, mener jeg at myndighederne er forpligtet til at tage stilling til nu.

Jeg har derfor henstillet til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Universitets- og Bygningsstyrelsen) som tilsynsmyndighed at tage stilling til hvad der videre skal ske i sagen.”

Den 1. juli 2008 skrev Universitets- og Bygningsstyrelsen at styrelsen havde taget min henstilling til efterretning og havde indhentet en udtalelse fra universitetet. På baggrund af denne udtalelse havde styrelsen vurderet at manglen ikke havde konkret, væsentlig betydning for sagens udfald.

Jeg meddelte herefter at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 1988, s. 213, og FOB 1997, s. 333.



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 203 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 193 af disse sager blev afvist.

De resterende 10 sager blev realitetsbehandlet. 7 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	2
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	3	0	0	2

## Landsskatteretten

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

## SKAT

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





Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 16 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 11 af disse sager blev afvist.

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

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## *Departementet*

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 14-1: Statsministerens afslag på at give interview til en journalist. Lighedsgrundsætning. Begrundelse*



## 14-1. Statsministerens afslag på at give interview til en journalist

### Lighedsgrundsætning. Begrundelse

Forvaltningsret 114.3 – 123.1 – 123.2 – 12.4 – 1.4. – Statsforfatningsret 2.2.

*En journalist klagede til ombudsmanden over at statsministeren havde afvist at give ham et interview om Irak-krigen. Journalisten havde gennem længere tid bedt om et interview. Ombudsmanden afsluttede i første omgang sin behandling af sagen uden kritik. Han lagde i den forbindelse bl.a. vægt på oplysninger fra Statsministeriet om at statsministeren gennem længere tid slet ikke havde deltaget i interviews om Irak-krigen.*

*Journalisten gjorde efter afslutningen af sagen ombudsmanden opmærksom på at statsministeren i august 2006 havde givet et interview om Irak-krigen til et andet medie. Ombudsmanden genoptog på den baggrund behandlingen af sagen.*

*Ombudsmanden udtalte herefter at han fortsat ikke havde grundlag for at kritisere statsministerens afoisning af at deltage i et interview med journalisten i den periode hvor statsministeren generelt set afviste at deltage i interview om Irak-krigen. Efter at statsministeren igen var begyndt at give interview om Irak-krigen, mente ombudsmanden ikke at Statsministeriet havde givet nogen konkret grund til at journalisten ikke kunne få et interview. Ombudsmanden bad Statsministeriet om at genoptage sagen eller give en konkret begrundelse for afslaget.*

*Dagen efter ombudsmandens udtalelse traf Statsministeriet en ny afgørelse om ikke at give journalisten et interview. Ministeriet gav ikke en konkret begrundelse for afslaget. Journalisten bad på den baggrund ombudsmanden om at genoptage sagen med henvisning til at Statsministeriet havde afvist at følge ombudsmandens henstilling.*

*Da statsministeren kort tid efter gav journalisten et interview om Irak-krigen, meddelte ombudsmanden at han ikke foretog sig mere i sagen.*

*(J.nr. 2006-3446-450).*

Den 28. november 2005 klagede journalist A fra X Avis til mig over statsministerens afvisning af at deltage i et interview om Irak-krigen.

Ved brev af 14. december 2005 videregav jeg hans klage til Statsministeriet med henblik på at ministeriet kunne få mulighed for at besvare klagen.

Statsministeriet besvarede klagen i brev af 25. januar 2006 ved dels at henholde sig til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, dels at anføre at statsministeren ikke havde yderligere at tilføje i forhold til de svar han havde givet i Folketinget og til offentligheden om emnet.

Ved e-mail af 5. februar 2006 klagede A på

ny til mig. E-mailen havde bl.a. følgende indhold:

*"Jeg ønsker, som jeg har skrevet tidligere, ikke at spille ombudsmandsinstitutionens tid, lige som jeg heller ikke ønsker at spille statsministerens tid. Men det er min vurdering, at sagen om regeringens beslutning om at gå i krig i Irak er af en så væsentlig karakter, at et interview om denne beslutning er absolut nødvendigt.*

*Denne opfattelse bestyrkes af, at Statsministeriet bliver ved med at gentage, at der ikke er yderligere at tilføje, uden dog at gøre sætningen færdig: 'til (X Avis)'. Sagen er jo, at statsminister Anders Fogh Rasmussen gentagne gange har deltaget i interview ved-*

rørende krigen med en lang række medier i den periode, hvor jeg har forsøgt at få ham i orde.

Det er således ikke rigtigt, når statsminister Anders Fogh Rasmussen til undertegnede og til Folketingets Ombudsmand skriver, at han ikke 'har yderligere at tilføje'."

I brev af 13. februar 2006 til Statsministeriet bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen samt udlån af sagens akter. Jeg bad i den forbindelse ministeriet kommentere A's bemærkning om at statsministeren gentagne gange har deltaget i interview vedrørende Irak-krigen i andre medier, men har "blacklistet" X Avis.

I brev af 4. april 2006 modtog jeg Statsministeriets udtalelse. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Statsministeriet kan ikke bekræfte, at statsministeren 'gentagne gange har deltaget i interview vedrørende Irak-krigen med en lang række medier'. Statsministeriet finder anledning til at bemærke, at statsministeren alene i yderst begrænset omfang har givet interview om Irak-krigen. Disse interview har alle fundet sted før marts måned 2004."

Efter at have modtaget ministeriets udtalelse bad jeg i brev af 7. april 2006 om at modtage A's eventuelle bemærkninger til udtalelsen. Ved e-mail af 18. april 2006 fremkom han med sine bemærkninger til udtalelsen. Jeg sendte efterfølgende en kopi af disse til Statsministeriet til orientering.

Den 26. september 2006 afsluttede jeg min behandling af sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Jeg har nu gennemgået sagens bilag og har ikke fundet anledning til at kritisere statsministerens afvisning af at deltage i et interview med (A) om Irak-krigen.

...

Offentlighedsloven vedrører ikke interview, men det ligger i naturlig forlængelse af meroffentlighedsprincippet at eksempelvis ministre deltager i interview, afholder pressemøder mv. Sådanne ordninger må praktiseres ligeligt over for alle dele af pressen, og

der kan kun under særlige omstændigheder træffes beslutning om helt eller delvis at udelukke enkelte journalister.

I betænkning 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand fremgår på side 246 følgende om interview:

'Efter udvalgets opfattelse må der antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at kunne lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.'

Det anføres samtidig at såvel ministre som embedsmænd også ved pressebetjening er underlagt de almindelig forvaltningsmæssige krav om lighed og saglighed.

Statsministeriet har som begrundelse for afvisning af et interview om Irak-krigen bl.a. henvist til ovennævnte betænkning. Statsministeriet har endvidere anført at ministeriet modtager et stort antal interviewforespørgsler, og at statsministeren ikke har deltaget i interview om Irak-krigen siden marts 2004. Endelig har Statsministeriet henvist til Deres mulighed for at stille spørgsmål til statsministeren og modtage informationer om Irak-krigen i forbindelse med de ugentlige pressemøder i Statsministeriet og ved at anmode om aktindsigt.

Offentlighedsloven indeholder som nævnt ikke regler om interview. Loven og lovgivningen i øvrigt pålægger således ikke myndigheder at deltage i interview om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger.

Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder.

...

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen."

I en e-mail af 6. oktober 2006 til mig kommenterede A mit brev af 26. september 2006. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

"Jeg har nu nærlæst afgørelsen i sag om statsminister Anders Fogh Rasmussens blacklistning af undertegnede journalist og vil gerne bede ombudsmanden om at tage sagen op til fornyet overvejelse.

Jeg mener, at afgørelsen om ikke at kritisere statsministeriet er truffet på et forkert grundlag. Jeg mener, at statsministeriet har misinformeret ombudsmanden og tilbageholdt væsentlige oplysninger i sagen.

...

Ifølge statsministeriets oplysninger har statsminister Anders Fogh Rasmussen ikke deltaget i interviews om Irak-krigen siden marts 2004.

Disse oplysninger er imidlertid ikke korrekte.

Den 14. august 2006 blev (B) [Statsministeriets pressechef] kontaktet af Danmarks Journalisthøjskole, der ønskede at invitere ham til at medvirke i et arrangement om blacklistning af journalister den 6. september 2006.

(B) afviste at medvirke i arrangementet. I brevet til Danmarks Journalisthøjskole anførte (B), at statsminister Anders Fogh Rasmussen siden oktober 2005 har givet solointerviews til Børsen, Jyllands-Posten, Politiken, Information, Berlingske Tidende, DR-Profilen, Deadline, DR-Nyheder, TV2, Radioavisen, Go Aften Danmark, God Morgen Danmark, Ritzau, DR P1 og Kristeligt Dagblad.

Specifikt omkring Irak anfører (B) at statsminister Anders Fogh Rasmussen siden oktober 2005 har givet interviews til DR-Nyheder, TV2 og Ritzau.

Som jeg er blevet orienteret anfører (B) i sit brev til Danmarks Journalisthøjskole, at den eneste grund til, at statsminister Anders Fogh Rasmussen ikke vil deltage i interviews med undertegnede er, at jeg har en 'personlig og ensidig dagsorden' og at statsministeren har et minimumskrav om at forvente en fair, objektiv og professionel tilgang fra journalisten.

Jeg har ikke modtaget denne kritik af min faglighed direkte fra (B). Jeg har i brev bedt statsministeriet om at rette denne alvorlige kritik direkte til mig og præcisere hvordan og hvornår man mener, at jeg har opført mig unfair, subjektivt og uprofessionelt i min journalistik i forbindelse med Irak-krigen. Statsministeriet har ikke svaret.

Jeg vil videre bemærke:

Den 17. august 2006 udkom tidsskriftet FOKUS (Aller Press) med et større interview med statsminister Anders Fogh Rasmussen.

I solointerviewet svarede statsminister Anders Fogh Rasmussen på spørgsmål om Irak-krigen. Jeg noterer mig, at journalisterne direkte og stort set ordret har anvendt nogle af de spørgsmål, undertegnede har sendt til statsministeriet siden 2003 og spørger ind til emner, der er resultatet af undertegnede research og artikler i sagen.

Jeg har ikke bistået journalisterne fra FOKUS og er først blevet opmærksom på interviewet efter at det blev offentliggjort.

Ifølge de oplysninger, jeg har kunnet finde, fandt interviewet sted den 8. eller 9. august 2006. Interviewaftalen blev indgået medio juli og statsministeriets presseansvarlige, (B), blev briefet om interviewets indhold og de spørgsmål man ville stille, ca. en uge før det fandt sted.

Det er altså absolut ikke korrekt, når statsministeriet anfører, at statsminister Anders Fogh Rasmussen ikke har deltaget i interviews om Irak-krigen siden marts 2004.

Jeg noterer mig derudover, at statsministeriet tilsyneladende har tilbageholdt den oplysning for Folketingets ombudsmand, at man har forhandlet om, og deltaget i en interviewaftale om præcist dette emne, samtidig med, at ombudsmanden var på vej med sin afgørelse.

Dermed mener jeg, at statsministeriet har givet ukorrekte oplysninger og at statsministeriet har tilbageholdt vigtige oplysninger i spørgsmålet om blacklistning af undertegnede journalist.

Jeg vil derfor udtrykke ønske om, at ombudsmanden vil søge disse oplysninger bekræftet hos statsministeriet og inddrage dem i sin afgørelse."

A sendte mig den 10. oktober 2006 en e-mail med følgende indhold:

"Som skrevet i tidligere mail af 6. oktober 2006 mener jeg, at statsministeriet har misinformeret ombudsmanden og tilbageholdt oplysninger af afgørende karakter i sagen om statsministeriets blacklistning af undertegnede journalist.

Jeg skal hermed fremsende dokumentation for denne påstand.

Bilag 1: Mail fra statsministeriets pressemedarbejder (B) til Danmarks Journalisthøjskole, dateret 14. august 2006.

Bilag 2: Solointerview med statsminister Anders Fogh Rasmussen til politisk redaktør v. Ritzaus Bureau (...), bragt i flere medier 26. maj 2006.

Bilag 3: Links til DR TV-avisen og TV2 Nyhederne med interviews med statsminister Anders Fogh Rasmussen om Irak-krigen, bragt i maj 2006.

Bilag 4: Solointerview med statsminister Anders Fogh Rasmussen med journalist (...) og journalist (...), bragt i magasinet Fokus. M. følgebrev af (...), der beskriver forløbet omkr. interviewaftalen. (Vedhæftet som .pdf-fil.)"

Det benævnte "bilag 1" har bl.a. følgende indhold:

"Forwarded by .../DJH on 15/08/06 14:57 '(B)'

14/08/06 13:44

To

'...'

cc

Subject

SV: Deltagelse i et arrangement på Journalisthøjskolen?

Kære (...)

Tak for din henvendelse.

Vi er desværre bortrejst på det pågældende tidspunkt og kan derfor ikke møde op. Termaet er naturligvis interessant, hvis det ellers havde hold i realiteterne. Jeg ved ikke hvilke journalister, der oplever at de ikke kan få adgang til ministrene – bortset fra (A). Jeg mangler endnu at se nogle andre udtale sig om det. Men du kan måske hjælpe?

For statsministerens vedkommende kan jeg fastslå, at han stiller sig til rådighed for pressen i stort omfang.

...

Specifikt omkring Irak: Her der senest givet interviews til DR-Nyheder, TV2 og Ritzau i forbindelse med vores besøg i Bagdad. Desuden har statsministeren svaret på alle de spørgsmål, der bliver stillet omkring Irak, når journalisterne har spurgt.

...

Som det fremgår af ovenstående bruger statsministeren en betydelig del af sin tid på at svare på mediehenvendelser af enhver slags – ligesom der generelt arbejdes for åbenhed i forbindelse med regeringens arbejde. Den meget åbne proces omkring Globaliseringsrådets arbejde er et godt eksempel. Jeg mener derfor ikke det er korrekt, at tale om, at der ikke er åbenhed omkring regeringens arbejde. Åbenheden har næppe været større nogensinde.

Kan man forvente, at det bliver reflekteret i et seminar på Journalisthøjskolen – eller bliver det endnu engang ukritisk viderefremmed af (A)'s personlige og ensidige dagsorden? Lad mig understrege: Ingen journalister er blacklistet. Men vi stiller et mini-

mumskrav, der går ud på at statsministeren kan forvente en fair, tilstræbt objektiv og professionel tilgang, når han bruger tid på at give et solointerview.

...

Venlige hilsner  
(B)".

Den 31. oktober 2006 bad jeg i anledning af A's nye henvendelse i sagen Statsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg bad om at Statsministeriet i udtalelsen redegjorde for hvordan ministeriets oplysninger til mig i brev af 4. april 2006 om at statsministeren ikke har givet interview om Irak-krigen siden februar 2004, forholdt sig til at en af ministeriets ansatte i ovennævnte mail af 14. august 2006 oplyste at statsministeren "senest" havde givet interview til tre nyhedsmedier om Irak-krigen og "[d]esuden svaret på alle de spørgsmål, der bliver stillet omkring Irak, når journalister har spurgt". For så vidt angår bemærkningen om at statsministeren havde "svaret på alle de spørgsmål, der bliver stillet omkring Irak, når journalister har spurgt", henledte jeg ministeriets opmærksomhed på at A i sine interviewforespørgsler til Statsministeriet og klager til mig havde anført at A mente at have stillet en række spørgsmål som ikke var blevet svaret.

Jeg bad endvidere Statsministeriet redegøre for det nærmere indhold af de "minimumskrav" der blev nævnt i e-mailen af 14. august 2006, og om A opfyldte disse. Statsministeriet havde ikke i sit brev til mig af 4. april 2006 nævnt disse krav.

I udtalelse af 14. november 2006 skrev Statsministeriet følgende:

"2.

Statsministeriet oplyser i sin udtalelse af 4. april 2006, at 'Statsministeriet modtager løbende et omfattende antal forespørgsler, såvel mundtlige som skriftlige, om interviews med statsministeren, herunder forespørgsler om interviews angående Irak-krigen. Statsministeriet vurderer løbende forespørgslerne, herunder forespørgslerne om interviews

fra (A) og de konkrete spørgsmål, som (A) i denne forbindelse har fremsendt til statsministeren omhandlende Irak-krigen. Det er ikke muligt at imødekomme samtlige de forespørgsler om interviews, som Statsministeriet løbende modtager.' Endvidere bemærkes, at statsministeren alene i yderst begrænset omfang har givet interviews om Irakkrigen, og at disse interviews alle har fundet sted før marts måned 2004. Det tilføjes endvidere i udtalelsen, at statsministerens kontakt med pressen imidlertid ikke er begrænset til egentlige interviews. Statsministeren besvarer således løbende spørgsmål fra diverse medier ved forskellige lejligheder – f.eks. i forbindelse med de ugentlige pressemøder i Statsministeriet eller andre offentlige arrangementer – som ministeren efterfølgende citeres for i de pågældende medier. Det forhold, at statsministeren måtte være citeret for en udtalelse om eksempelvis Irakkrigen, kan således ikke tages til indtægt for, at statsministeren har deltaget i egentlige interviews om Irak-krigen.

3.

I sin henvendelse til ombudsmanden af 6. oktober 2006 anfører (A), at Statsministeriets oplysninger i udtalelsen af 4. april 2006 om, i hvilket omfang statsministeren har deltaget i interviews om Irak-krigen, ikke er korrekte. Som grundlag for denne påstand henvises dels til et konkret interview i tidsskriftet FO-KUS fra august 2006, dels til en e-mail korrespondance mellem Statsministeriets pressechef og kommunikationschefen ved Danmarks Journalisthøjskole, i hvilken pressechefen henviser til en række interviews, som statsministeren har deltaget i siden pressechefens ansættelse i ministeriet i oktober 2005, herunder specifikke interviews vedrørende Irak til DR-Nyhederne, TV2 og Ritzau i maj 2006.

4.

Statsministeriet skal indledningsvis konstatere, at det forhold, at statsministeren efter den periode, som klagen omhandler, og efter Statsministeriets udtalelse af 4. april

2006 måtte have deltaget i interviews vedrørende situationen i Irak, er uden relevans for klagen og selvsagt ikke kan udlægges som støtte for påstanden om, at Statsministeriet har afgivet ukorrekte oplysninger i den pågældende udtalelse. Hertil kan for god ordens skyld føjes, at det forhold, at statsministeren i forbindelse med besøg i Irak – som tilfældet var det i januar/februar 2004, marts 2005 og maj 2006 – har været ledsaget af journalister (typisk fra DR og/eller TV2 – samt fra Ritzaus Bureau med henblik på rapportering til brug for den skrevne presse), som har udarbejdet reportager fra de pågældende besøg, ikke kan sammenlignes med den form for solo-interview, som (A) har anmodet om. I denne forbindelse henvises også til formuleringen 'egentlige interviews om Irak-krigen' i Statsministeriets udtalelse af 4. april 2006.

5.

Som anført i udtalelsen af 4. april 2006 må der i overensstemmelse med det i betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre anførte antages at være overladt statsministeren og Statsministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Det er således Statsministeriets opfattelse, at der ikke består en forpligtelse for statsministeren til at imødekomme (A)'s anmodninger om interviews. Tilsvarende fremgår det af ombudsmandens udtalelse af 26. september 2006, at hverken offentlighedsloven eller lovgivningen i øvrigt pålægger myndigheder at deltage i interviews om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af, om de ønsker at deltage i et konkret interview.

6.

Statsministeriets pressechef – som i øvrigt tiltrådte sin stilling kort tid inden klagens indgivelse og derfor kun i meget begrænset omfang har været involveret i de løbende konkrete vurderinger af, hvorvidt de i klagen omhandlede anmodninger om inter-

views burde imødekommes – anfører i den under pkt. 3 omtalte e-mail korrespondance, at der stilles 'et minimumskrav, der går ud på, at statsministeren kan forvente en fair, tilstræbt objektiv og professionel tilgang, når han bruger tid på at give et solointerview'. Formuleringen skal imidlertid ikke tages som udtryk for, at der i ministeriet er fastlagt særlige 'krav', som skal opfyldes i forbindelse med statsministerens stillingtagen til deltagelse i konkrete interviews, men skal alene ses som en – sprogligt lidt forenklet – udlægning af, at der som nævnt er overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Som anført i betænkning 1443/2004 må der således være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes. Ligeledes må en minister ved stillingtagen til, om vedkommende vil deltage i et interview med en bestemt journalist, være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til journalisten, jfr. betænkning 1443/2004 s. 246.

7.

Som anført i udtalelsen af 4. april 2006 finder Statsministeriet afslutningsvis anledning til at fremhæve, at ministeriet på ingen måde forholder (A) oplysninger om Irak-krigen. Statsministeriet har løbende modtaget aktindsigtsanmodninger fra (A) omhandlede Irak-krigen. Statsministeriet har besvaret samtlige disse anmodninger og har i denne forbindelse udleveret en meget omfattende mængde materiale til (A). Med hensyn til (A)'s konkrete spørgsmål, som ikke har haft karakter af aktindsigtsanmodninger, er disse i vid udstrækning blevet besvaret med, at statsministeren ikke har haft yderligere at føje til den række af besvarelser, som ministeren har givet i Folketinget og til offentligheden, og som (A) i forvejen har været bekendt med."



I e-mail af 4. december 2006 fremkom A med sine bemærkninger til Statsministeriets udtalelse. Han skrev bl.a. følgende:

"Statsminister Anders Fogh Rasmussen selv har – i øvrigt i et interview med min egen avis – kaldt mig 'en mand med en sag' og har tidligere beskyldt mig for at bruge autonome metoder og i indirekte vendinger opfordret chefredaktionen til at afskedige mig. Statsministeriets pressechef (B) skriver, at jeg ikke er fair, objektiv og professionel, men forfølger en personlig og ensidig dagsorden.

Jeg har skriftligt bedt statsministeriet om at præcisere, hvilke konkrete oplysninger og oplevelser der ligger til grund for denne opfattelse af, at jeg er subjektiv og uprofessionel. Man har ikke svaret. Spørgsmålet har også været vendt i Folketinget, hvor politikere helt usædvanligt har bedt statsministeren redegøre for, om der er fejl, mangler, udeladelser eller fordrejninger i mine artikler om Irak-krigen. Statsministeren har ikke svaret.

Jeg stiller mig undrende over, at statsministeriet og statsministeren på den måde bruger tid og kræfter på at beklikke mig, fagligt såvel som personligt. Det er mildest talt uanstændigt. Jeg kan heller ikke se, hvordan pressechef (B) kan tale om, at jeg forfølger en 'ensidig dagsorden'. Jeg har i over tre et halvt år og gennem mere end 500 skriftlige henvendelser bedt om at høre statsministerens side af sagen!

Jeg er ikke bekendt med fortilfælde, hvor der er lagt så meget energi over så lang tid i at få udtalelser fra en part i en sag og dermed få hørt alle sider.

Efter min bedste overbevisning har statsminister Anders Fogh Rasmussen og statsministeriet et demokratisk problem i denne sag. Intet er væsentligere end en beslutning om at gå i krig og det er besynderligt og sørgeligt, at statsministeriet vælger at besvare kritiske spørgsmål med en blanding af tavshed, tilsvining og uunderbygget, faglig kritik der nærmer sig det injurierende.

Ad pkt. 3 og 4, statsministeriets brev af 14. NOV 06.:

Statsministeriet gør demonstrativt meget ud af kronologien i forløbet: I klage af 6. oktober 2006 anfører jeg, at Statsministeriet i udtalelse af 4. april 2006 ikke har redegjort for statsministerens gøren og laden i maj 2006 og i august 2006. Denne kronologi lægges til grund for, at statsministeriet ikke kan have givet ukorrekte oplysninger i udtalelsen af 4. april 2006.

Det er naturligvis alt sammen vrøvl.

Ser man den klage, jeg skrev den 6. oktober 2006 har jeg klaget over, at statsministeriet har tilbageholdt væsentlige oplysninger for ombudsmandens sagsbehandling:

'Jeg mener, at afgørelsen om ikke at kritisere statsministeriet er truffet på et forkert grundlag. Jeg mener, at statsministeriet har misinformeret ombudsmanden og tilbageholdt væsentlige oplysninger i sagen'.

Statsministeriet har, i udtalelsen den 4. april 2006 fremhævet, at statsministeren ikke har givet interviews om Irak-krigen siden marts 2004. Denne praksis ændres, også ifølge statsministeriets egen redegørelse, helt evident efter udtalelsen, da statsministeren efterfølgende, både i maj 2006 og i august 2006 deltager i flere interviews, der konkret handler om Irak-krigen.

Statsministeriet burde naturligvis have orienteret Folketingets Ombudsmand om, at den fremhævede praksis var blevet ændret, og at statsministeren nu generelt deltager i interviews vedrørende Irak-krigen – blot ikke med undertegnede.

Bortset fra, at jeg altså klager over, at statsministeriet har tilbageholdt denne væsentlige oplysning, så er det i øvrigt korrekt, at jeg i klagen fremhæver, at statsministeriets pressechef (B) i sin mail til Danmarks Journalisthøjskole fremfører påstande, der åbenlyst er i strid med statsministeriets udtalelse af 4. april 2006 vedrørende om statsministeren har deltaget i interviews om Irak-krigen i perioden fra marts 2004 til april 2006.

Jeg kan ikke se, at statsministeriet har redegjort for dette misforhold mellem statsministeriets udtalelse og (B)'s mail?

Statsministeriet anfører, at de interviews, statsministeren måtte have deltaget i efter 4. april 2006 er uden relevans for klagen, da de er sket efter statsministeriets udtalelse. Jeg mener tværtimod, at de pågældende interviews er yderst relevante, både for den konkrete og for den oprindelige klage, da disse interviews viser, at statsministeren gerne vil deltage i interviews vedrørende Irak-krigen – blot ikke med undertegnede.

Statsministeriet anfører videre, at de interviews, statsministeren har deltaget i, 'ikke kan sammenlignes med den form for solo-interview, som (A) har anmodet om'.

Dette er groft misvisende. Jeg har på ingen måde alene anmodet om en specifik form for solo-interview. Jeg har gennem mere end tre år løbende henvendt mig til statsministeriet for at få interviews, udtalelser, kommentarer og citater vedrørende Irak-krigen, jeg har henvendt mig vedrørende USA's præsident George W. Bushs besøg i Danmark, vedrørende den diplomatiske krise med Iran og fx vedrørende regeringens holdning til det amerikanske valg. Alle henvendelser over en kam er blevet ignoreret.

Dette ved statsministeriet naturligvis godt. Jeg har både henvendt mig telefonisk for at få disse forskellige former for livstegn fra statsministeren og skriftligt – hvad der fuldt ud kan dokumenteres. Så det, at statsministeriet nu anfører, at statsministeren ikke, siden sommeren 2003 har ønsket at deltage i lige præcis 'den form for solo-interviews' er både misvisende og mod bedre vidende.

Ad pkt. 5:

Statsministeriet fremhæver, at det må 'antages at være overladt statsministeren og Statsministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i.'

Dette mener jeg er i strid med Folketingets Ombudsmands afgørelse af september 2006.

Statsministeriet anfører, at 'tilsvarende fremgår det af ombudsmandens udtalelse af 26. september 2006, at hverken offentlighedsloven eller lovgivningen i øvrigt pålægger myndigheder at deltage i interviews om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af, om de ønsker at deltage i et konkret interview'.

Jeg mener, at statsministeriet mistolker udtalelsen af 26. september 2006, når de med ordet 'tilsvarende' ligestiller ombudsmandens udtalelse om 'en forholdsvis fri vurdering' med statsministeriets vurdering om 'et meget vidt skøn'. I min optik er de to ting langt fra hinanden. Jeg må insistere på, at afslag om interviews gives med en saglig begrundelse.

Ad pkt. 6:

Statsministeriet fremhæver i punkt 6, at pressechef (B) kun har været ansat i statsministeriet i kort tid, da klagen indsendes den 28. november 2005. Hvorfor mener statsministeriet, at den oplysning er relevant? Da (B) sender sin mail til Danmarks Journalisthøjskoles kommunikationschef (...) i september 2006 har han været ansat i statsministeriet i et år og har i den periode haft dagligt ansvar for at håndtere mine henvendelser om interviews, udtalelser, kommentarer, mv.

(B)'s formulering om 'et minimumskrav, der går ud på, at statsministeren kan forvente en fair, tilstræbt objektiv og professionel tilgang, når han bruger tid på at give et solo-interview' er skrevet efter, at (B) personligt, som pressechef, må formodes at have håndteret flere hundrede henvendelser fra undertegnede. At han kun, i november 2005, havde været ansat i kort tid i statsministeriet er blinkende irrelevant for klagen over hans fremfærd i september 2006.

Det forekommer i øvrigt fuldstændigt absurd, at statsministeriet ikke vil forholde sig til de i (B)'s mail omtalte minimumskrav, men alene taler om, at der er sket en 'sprogligt lidt forenklet' udlægning af det 'meget

vide skøn', statsministeriet, i modstrid med ombudsmandens udtalelse, insisterer på at have ret til.

Her vender statsministeriet tilbage til det særlige 'tillids- eller fortrolighedsforhold til journalisten', de mener at have ret til. Igen må jeg insistere på saglige begrundelser for de afslag, statsministeriet ønsker at give vedrørende mine interviewforespørgsler.

I øvrigt er det forbavsende, at statsministeriet på denne måde modsiger sig selv. Først anfører statsministeriet i punkterne 3 og 4, at der er givet flere interviews, men at netop den form for interviews jeg har bedt om ikke har passet ind i statsministeriets dagsorden. Så skriver statsministeriet i punkt 6, at statsministeren ikke vil deltage i interviews med undertegnede, da statsministeren ikke har 'et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold' til journalisten.

Hvad er det egentlig, statsministeriet opponerer imod? Er det formen for interviewet eller er det interviewereren?

Min påstand i forbindelse med klagen er, at det er interviewereren. Statsministeriet har ikke leveret dokumentation for, at det er formen – og anfører selv i punkt 6, at det er interviewereren!

Det er altså en tilståelsessag."

I anledning af A's bemærkninger bad jeg i brev af 13. december 2006 Statsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Jeg har forstået på Statsministeriets udtalelse af 14. november 2006 at de interviews til DR-Nyhederne, TV 2 og Ritzau som (B) omtaler i sin e-mail af 14. august 2006 som de 'seneste', fandt sted i maj måned 2006.

På den baggrund går jeg ud fra at jeg kan lægge til grund at den praksis om slet ikke at give interview om Irak-krigen, som efter det oplyste blev indført i marts måned 2004, senere blev ændret således at statsministeren på ny begyndte at give interview.

Under henvisning hertil anmoder jeg om at få oplyst tidspunktet for denne praksisændring, og hvad der nærmere var baggrunden

for den. I den forbindelse anmoder jeg om udlån af eventuelle notater eller andet materiale som måtte være indgået i grundlaget for beslutningen om at ændre praksis. Endvidere anmoder jeg om oplysning om datoen for statsministerens første interview om Irak-krigen efter praksisændringen samt datoen for hvornår ønsket om dette interview blev imødekommet.

Jeg er opmærksom på at der også i den periode hvor statsministeren ikke gav interview om Irak-krigen, var kontakt til pressen f.eks. i form af pressemøder. Mit spørgsmål om praksisændringen vedrører genoptagelsen af de interviews og lignende samtaler som Statsministeriet i udtalelsen af 4. april 2006 oplyste ikke havde fundet sted efter marts måned 2004.

Den 26. september 2006 afsluttede jeg min behandling af (A)'s klage af 5. februar 2006. Forinden havde jeg den 4. maj 2006 sendt (A)'s e-mail af 18. april 2006 til Statsministeriet til orientering og med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger (mit j.nr. 2006-446-450).

På den baggrund anmoder jeg om at få oplyst hvorfor ministeriet undlod at underrette mig om praksisændringen forud for min afsluttende behandling af (A)'s klage af 5. februar 2006.

Jeg har forstået på Statsministeriets udtalelse af 14. november 2006 at ministeriet ikke har fastlagt særlige minimumskrav som skal være opfyldt for at statsministeren vil give interviews. Jeg beder om at få oplyst om det betyder at (A) har haft mulighed for at få et interview med statsministeren efter at ministeren har genoptaget interviewene om Irak-krigen, og hvorfor Statsministeriet i givet fald ikke har kontaktet (A) herom? Hvis (A) fortsat ikke kan få et interview med statsministeren, beder jeg om at få oplyst begrundelsen herfor."

Statsministeriet svarede den 24. januar 2007 således:

"1. Statsministeriet har aldrig som begrundelse for at afslå (A)'s anmodninger om in-

interviews med statsministeren anført, at ministeriet havde indført en praksis om ikke at give interviews om Irak-krigen, eller på anden måde henvist til, at en sådan praksis skulle eksistere. Når ministeriet i sin udtalelse af 4. april 2006 anfører, at statsministeren alene i yderst begrænset omfang har givet interviews om Irak-krigen, og at disse interviews alle har fundet sted før marts måned 2004, er der tale om en faktisk oplysning, som alene tjener det formål at tilbagevise (A)'s påstand om, at statsministeren 'gentagne gange har deltaget i interviews vedrørende Irak-krigen med en lang række medier', og at der derfor ifølge (A) var tale om en 'blacklisting'.

Som Statsministeriet gentagne gange har gjort gældende (jf. ministeriets skrivelse af 25. januar 2006 til (A) og skrivelser af 4. april 2006 og 14. november 2006 til Folketingets Ombudsmand), må der i overensstemmelse med det i betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre anførte antages at være overladt statsministeren og Statsministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Som anført i betænkningen må der således være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes. Ligeledes må en minister ved stillingtagen til, om vedkommende vil deltage i et interview med en bestemt journalist, være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til journalisten, jf. betænkning 1443/2004, s. 246.

Således har det stedse været og er fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke består en forpligtelse for statsministeren til at imødekomme anmodninger om interviews – uanset hvem der anmoder, og uanset hvor mange anmodninger den pågældende fremsætter. Statsministeriet har i denne forbindelse noteret sig, at ombudsmanden i sin udtalelse af 26. september 2006 bl.a. anfører, at

hverken offentlighedsloven eller lovgivningen i øvrigt pålægger myndigheder at deltage i interviews om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af, om de ønsker at deltage i et konkret interview.

2. Som anført ovenfor er det på intet tidspunkt blevet besluttet at indføre en praksis i Statsministeriet om, at der ikke skulle give interviews om Irak-krigen; lige så lidt er der truffet beslutning om, at en sådan praksis skulle ophøre. Der er tale om, at Statsministeriet og statsministeren fra marts 2004 til august 2006 har prioriteret andre emner ved stillingtagen til den omfattende mængde af forespørgsler om interviews, som løbende modtages, og derfor ikke har givet egentlige interviews om Irak-krigen i den pågældende periode. Med hensyn til reportager fra statsministerens besøg i Irak henvises til det i Statsministeriets udtalelse af 14. november 2006 anførte.

Med hensyn til det interview, som blev bragt i magasinet Fokus den 17. august 2006, kan følgende oplyses: Statsministeriets pressechef modtog primo uge 31 i 2006 en telefonisk anmodning om et bredt interview med statsministeren. Den 4. august 2006 rykkede Fokus for et svar. Umiddelbart herefter – og efter forelæggelse for statsministeren – blev Fokus orienteret om, at statsministeren havde accepteret at deltage i et interview. Interviewet blev gennemført den 9. august 2006. Som det fremgår af vedlagte kopi, omhandlede interviewet bl.a. diverse velfærdsemner, spørgsmålet om skattelettelser, situationen i Irak, integration samt forholdet til Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre.

Hverken statsministerens besøg i Irak i maj 2006 eller interviewet i august 2006 til magasinet Fokus havde efter Statsministeriets opfattelse betydning for den over for ombudsmanden anførte retsopfattelse, jf. ovenfor under pkt. 1, og således eksempelvis skulle føre til, at der derefter skulle opstå en forpligtelse til at imødekomme (A)'s anmodninger om interviews. Følgelig indgik det

ikke i ministeriets overvejelser at orientere ombudsmanden herom; hverken den 1. juni 2006 – hvor ministeriet telefonisk underrettede ombudsmanden om, at (A)'s e-mail af 18. april 2006 ikke gav ministeriet anledning til yderligere bemærkninger, og at ministeriet kunne henholde sig til sin udtalelse af 4. april 2006 – eller på et senere tidspunkt.

3. (A) fremsender fortsat anmodninger om interviews med statsministeren, som løbende vurderes i Statsministeriet. Ministeriet har senest ved skrivelser af 27. november 2006 og 12. januar 2007 oplyst (A) om, at man fortsat kan henholde sig til, at statsministeren ikke har yderligere at føje til den række af besvarelser, som ministeren har givet i Folketinget og til offentligheden, og som (A) i forvejen er bekendt med, samt at ministeriet efter en konkret vurdering har besluttet, at anmodningerne om interviews ikke kan imødekommes.

Som anført ovenfor er det Statsministeriets opfattelse, at der ikke består en forpligtelse for statsministeren til at imødekomme anmodninger om interviews. Der tilkommer således statsministeren og Statsministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Statsministeriet forbeholder sig således retten til ud fra en konkret vurdering at træffe beslutning om, hvorvidt konkrete anmodninger om interviews bør imødekommes. Det forhold, at en journalist fremsætter gentagne anmodninger, fører efter ministeriets opfattelse ikke til, at der dermed skabes et retskrav på imødekommelse. I givet fald kunne enhver journalist gennemtvunge et interview med statsministeren ved blot at genfremsende sine anmodninger tilstrækkeligt længe.

Til illustration kan oplyses, at Statsministeriet i 2006 – udover anmodninger fra (A) – modtog 125 skriftlige anmodninger om interviews med statsministeren; hertil kommer et stort antal mundtlige forespørgsler om interviews, kommentarer m.v.

4. Med hensyn til de af (A)'s synspunkter i e-mail af 4. december 2006, som relaterer sig

til den konkrete klage over afslag på anmodninger om interviews, kan Statsministeriet i det hele henholde sig til dels det ovenanførte, dels ministeriets tidligere udtalelser og afgørelser i sagen."

A havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Hvornår gav statsministeren interview om Irak?

Ifølge Statsministeriets oplysninger i udtalelsen til mig af 14. november 2006 besøgte statsministeren Irak i januar/februar 2004, i marts 2005 og i maj 2006. I forbindelse med disse besøg var han ledsaget af journalister 'typisk fra DR og/eller TV2 samt fra Ritzaus Bureau med henblik på rapportering til brug for den skrevne presse'.

Jeg har overvejet betydningen i forhold til denne sag af at journalister i forbindelse med besøgene havde adgang til at stille spørgsmål til statsministeren.

Jeg har dog i overensstemmelse med statsministeriets udtalelser lagt til grund at der ikke i forbindelse med besøgene var tale om solointerview som kan sammenlignes med den form for solointerview som De har anmodet om. Jeg har således lagt til grund at det første egentlige interview om Irak-krigen efter marts 2004 blev givet af statsministeren i august 2006 da han blev interviewet til tidsskriftet FOCUS.

### 2. Afslag på interview før august 2006

I min udtalelse af 26. september 2006 skrev jeg at en række af Deres interviewforespørgsler og Statsministeriets reaktion på disse lå længere tilbage end et år fra det tidspunkt hvor De rettede henvendelse til mig, og at Deres klage derfor var forældet i forhold til ombudsmandsloven for så vidt angik disse. Jeg tog derfor kun stilling

til de af Statsministeriets afgørelser der var truffet efter den 28. november 2004.

Jeg fandt ikke anledning til at kritisere statsministerens afvisning af at deltage i et interview med Dem om Irak-krigen. Jeg lagde i den forbindelse vægt på at der er overladt myndighederne en forholdsvist fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview. Ud fra de oplysninger som Statsministeriet have givet om at ministeriet modtog et stort antal interviewforespørgsler, men at statsministeren ikke havde deltaget i interview om Irak-krigen siden marts 2004, mente jeg ikke at afgørelsen om ikke at give Dem interview var udtryk for en forskelsbehandling der ikke var sagligt begrundet.

I sin udtalelse af 14. november 2006 har Statsministeriet anført at de 'minimumskrav' der blev nævnt i pressechef (B)'s e-mail af 14. august 2006 til Journalisthøjskolen om at 'statsministeren kan forvente en fair, tilstræbt objektiv og professionel tilgang, når han bruger tid på at give et solointerview', alene skal ses som en 'sproglig lidt forenklet' udlægning af at der er overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til hvilke interview man ønsker at deltage i. Formuleringen skal ikke tages som udtryk for at der er fastlagt særlige krav som skal opfyldes i forbindelse med statsministerens stillingtagen til deltagelse i konkrete interview.

På den baggrund mener jeg fortsat ikke at jeg har grundlag for at kritisere statsministerens afvisning af at deltage i interview med Dem i den periode hvor statsministeren generelt set afviste at deltage i interview om Irak-krigen, dvs. indtil august 2006, jf. nærmere nedenfor.

### 3. Praksisændring? Betydningen heraf

#### a. Praksisændring?

Som nævnt må jeg lægge til grund at statsministeren i perioden fra marts 2004 til

august 2006 ikke gav egentlige interview om Irak-krigen. Den 17. august 2006 blev der bragt et interview med statsministeren i tidsskriftet FOCUS om bl.a. situationen i Irak. Ifølge Statsministeriets udtalelse af 24. januar 2007 blev beslutningen om at statsministeren skulle deltage i interviewet, truffet umiddelbart efter den 4. august 2006, og selve interviewet fandt sted den 9. august 2006.

Statsministeriet har fremhævet at ministeriet aldrig har besluttet at indføre en praksis om at der ikke skulle gives interview om Irak-krigen, og lige så lidt har ministeriet truffet beslutning om at en sådan praksis skulle ophøre. Der var tale om at Statsministeriet og statsministeren fra marts 2004 til august 2006 prioriterede andre emner ved stillingtagen til den omfattende mængde af forespørgsler om interview som løbende blev modtaget, og der blev derfor ikke givet egentlige interview om Irak-krigen i den pågældende periode.

Administrativ praksis er en række af enkeltafgørelser hvoraf man kan udlede den regel som enkeltafgørelserne anses for udslag af. Se bl.a., Jens Garde og Jørgen Mathiassen m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 141 f.

Selv om Statsministeriet ikke *besluttede* at indføre en praksis om ikke at give interview om Irak-krigen, er det min opfattelse at der ikke desto mindre i realiteten blev indført en sådan praksis, og at denne blev brudt da statsministeren besluttede at deltage i interviewet i tidsskriftet FOCUS.

#### b. Orientering af ombudsmanden

Jeg er enig med Statsministeriet i at det forhold at statsministeren, efter den periode som Deres klage omhandler, og efter Statsministeriets udtalelse til mig af 4. april 2006, måtte have deltaget i interview vedrørende situationen i Irak, ikke kan udlægges som støtte for påstanden om at ministeriet har afgivet ukorrekte oplysninger i den pågældende udtalelse. Deri-

mod er jeg ikke enig med ministeriet i at dette forhold er uden relevans for klagen.

Temaet i min høring til Statsministeriet af 13. februar 2006 var om statsministerens afvisning af at give et interview til Dem i forbindelse med Deres løbende anmodninger udgjorde en usaglig forskelsbehandling i forhold til andre medier. Ministeriet argumenterede i sin udtalelse af 4. april 2006 for at dette ikke var tilfældet, og henviste i den forbindelse bl.a. til at statsministeren alene i yderst begrænset omfang havde givet interview om Irak-krigen, og at disse interview alle havde fundet sted før marts måned 2004. På tidspunktet for ministeriets praksisændring havde jeg endnu ikke afgivet min endelige udtalelse i sagen.

På den baggrund mener jeg at det havde været ønskeligt at Statsministeriet havde orienteret mig om at statsministeren i august 2006 medvirkede i et interview om bl.a. Irak-krigen. Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

### *c. Forpligtelse til at tilbyde Dem et interview?*

I mit brev af 13. december 2006 til Statsministeriet bad jeg ministeriet oplyse om det forhold at Statsministeriet havde ændret praksis, og at statsministeren havde givet interview om Irak-krigen, betød at De nu havde mulighed for også at få et interview. Hvis De fortsat ikke kunne få et interview, bad jeg om at få oplyst begrundelsen herfor. Statsministeriet anførte her til i sin udtalelse af 24. januar 2007 at bl.a. interviewet i august 2006 efter ministeriets opfattelse ikke førte til at der skulle opstå en forpligtelse til at imødekomme Deres anmodninger om interview. Statsministeriet oplyste at ministeriet også efter interviewet i august 2006 havde foretaget en konkret vurdering af Deres fortsatte interviewanmodninger, og at ministeriet havde besluttet at anmodningerne ikke kunne imødekommes. Ministeriet henviste igen til den forholdsvis frie vurdering som en

myndighed har med hensyn til om den vil deltage i interview. Det forhold at en journalist fremsætter gentagne anmodninger, fører efter ministeriets opfattelse ikke til at der dermed skabes et retskrav på imødekommelse.

Jeg er enig med Statsministeriet i at det forhold at statsministeren i august 2006 medvirkede i et interview i tidsskriftet FOCUS om bl.a. Irak-krigen, og det forhold at De fremsatte mange interviewanmodninger, ikke i sig selv kan føre til at der består en forpligtelse for Statsministeriet til at imødekomme Deres anmodninger om interview.

Statsministeriet er ved den forholdsvis frie vurdering der er overladt myndighederne ved beslutningen af om de ønsker at deltage i et konkret interview, undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed. Disse krav indebærer bl.a. at vedkommende myndighed efter omstændighederne er forpligtet til konkret at redegøre for de grunde som den måtte have til at sammenlignelige sager har fået et forskelligt udfald.

Jeg har ikke tidligere taget stilling til – og mener heller ikke at jeg nu har anledning til at tage endelig stilling til – spørgsmålet om hvorvidt en myndigheds afslag på at give interview er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

En forpligtelse til at redegøre for grunde til forskelsbehandling kan dog uafhængig heraf f.eks. blive aktualiseret under en ombudsmandssag. Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandslovens § 19, stk. 2, hvorefter ombudsmanden kan afkræve myndigheder skriftlige udtalelser. Oplysning om en myndigheds konkrete grunde til forskelsbehandling er naturligvis en forudsætning for at ombudsmanden (eller andre) kan foretage en bedømmelse af sagligheden heraf.

I den foreliggende sag forelå der i sagens natur ikke forskelsbehandling så længe Statsministeriet afviste samtlige an-

modninger om interview med statsministeren. Alle anmodninger blev afslået, og alle sager fik således samme udfald – afslag.

Efter Deres oplysninger om at statsministeren på ny var begyndt at give interview, og efter at Statsministeriet i sin udtalelse af 14. november 2006 bekræftede dette, fremgik det ikke af sagen hvad der var den konkrete grund til at De ikke kunne få et interview. Det forekom mig umiddelbart påfaldende i lyset af at statsministeren havde givet interview om bl.a. Irak-krigen til et andet medie, og hvor spørgsmålene til dels var sammenfaldende med dem som De gerne ville stille under et interview.

Dette var baggrunden for at jeg i mit brev af 13. december 2006 udtrykkeligt anmodede Statsministeriet om at svare på hvad begrundelsen var hvis De fortsat ikke kunne få et interview med statsministeren.

Jeg har nøje læst Statsministeriets svar i brevet af 24. januar 2007. Resultatet heraf er at jeg må konstatere at Statsministeriet heller ikke heri har redegjort for hvad der konkret er grunden til at De stadig ikke kan få et interview med statsministeren. Svaret indeholder alene generelle betragtninger, f.eks. betragtningen om at der er overladt myndigheden et meget vidt skøn, og at anmodninger om interview afgøres efter en konkret vurdering.

Jeg må herefter lægge til grund at Statsministeriet ikke har dokumenteret nogen konkret grund – endsige en saglig grund – til at De ikke kan få et interview.

Som følge heraf har jeg samtidig hermed henstillet til Statsministeriet at mini-

steriet genoptager sagen med henblik på at De nu får tilbudt et interview med statsministeren, eller at ministeriet i tilfælde af fortsat afslag konkret redegør for de grunde som ministeriet har lagt vægt på.”

Den 4. juni 2007 modtog jeg kopi af Statsministeriets brev af 1. juni 2007 til A. Heraf fremgik at Statsministeriet efter fornyet forelæggelse for statsministeren havde besluttet ikke at imødekomme A's anmodninger om interviews.

Den 6. juni 2007 klagede A til mig over at Statsministeriet fortsat ikke ville give ham et interview. I anledning heraf skrev jeg den 14. juni 2007 til A at der på baggrund af min udtalelse den 29. juni 2007 ville blive afholdt et samråd i Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg med deltagelse af statsministeren. På baggrund heraf havde jeg bedt udvalget om – når samrådet havde været afholdt – at oplyse om samrådet alene havde været af orienterende art. Den 29. juni 2007 meddelte udvalget mig at samrådet alene havde været af orienterende art. Den 4. juli 2007 skrev jeg herefter til A at der ikke var noget til hinder for at jeg behandlede hans klage af 6. juni 2007. På grund af sammenhængen mellem sagen og en sag hvor A havde klaget over udenrigsministerens afslag på interview, oplyste jeg at det var min hensigt at afslutte de to sager samtidig. Jeg ville vende tilbage til sagen har jeg havde modtaget Udenrigsministeriets bemærkninger til en foreløbig redegørelse jeg havde sendt i den anden sag.

Den 9. august 2007 gav statsministeren A et interview om Irak-kigen. På den baggrund meddelte jeg den 15. august 2007 til A og Statsministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 51 sager inden for Transportministeriets sagsområde. 44 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. 5 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

## Kystdirektoratet

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

## Vejdirektoratet

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

1 sag fra Vejdirektoratets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 15-1: Kommunes overtagelse af grundejerforpligtelser*



## 15-1. Kommunes overtagelse af grundejerforpligtelser

Forvaltningsret 1133.2 – 12.2 – 13.1. – Veje og vand 1.1.

*Et byråd besluttede at udvide et område hvor kommunen mod betaling stod for renholdelse og vintervedligeholdelse af vejarealer. Beslutningen blev truffet på grundlag af materiale som kommunens forvaltning havde frembragt. I dette materiale var det område, som beslutningen omfattede, angivet på to måder som stred mod hinanden. Byrådets afgørelse blev senere udmøntet af forvaltningen i afgørelser som blev meddelt de berørte grundejere, herunder en ejerforening. Ejerforeningen klagede til Vejdirektoratet da den mente at byrådets afgørelse ikke omfattede den gade hvor ejerforeningens ejendom lå, og at afgørelsen forudsatte en forudgående forhandling med de berørte grundejere. Vejdirektoratet ændrede ikke kommunens afgørelse, men gjorde opmærksom på at kommunen burde have orienteret ejerforeningen inden afgørelsen blev truffet. Over for ombudsmanden udtalte Vejdirektoratet at kommunen burde have partshørt ejerforeningen, men at denne fejl var repareret i forbindelse med behandlingen af klagesagen.*

*Ombudsmanden udtalte at byrådets afgørelse omfattede ejerforeningens ejendom, og at den ikke forudsatte en forudgående forhandling med de berørte grundejere. Ombudsmanden kritiserede dog at kommunen inden byrådsmødet havde frembragt et materiale som kunne give anledning til tvivl om indholdet af afgørelsen. Desuden kritiserede ombudsmanden at Vejdirektoratet ikke mere udtrykkeligt havde taget stilling til ejerforeningens klagepunkter. Ombudsmanden var enig i at kommunen burde have foretaget partshøring, men mente ikke at der var sket reparation af denne fejl.*

*(J.nr. 2006-2045-516).*

På et møde den 13. juni 2005 besluttede Aalborg Byråd at udvide kommunens såkaldte "Midtby-koncept" med et antal gader i Aalborg. "Midtby-konceptet" indebar at kommunen i det omfattede område overtog grundejernes forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovene mod betaling fra grundejerne af et beløb pr. løbende meter facade.

Af referatet af byrådsmødet fremgik bl.a. følgende:

*"Teknisk Udvalg indstiller, at byrådet godkender, at Aalborg Kommune overtager grundejernes forpligtelser i flere gader i Midtbyen (jf. bilag 1) med hensyn til renholdelse og vedligeholdelse mod et vederlag på 258 kr., eksklusiv moms pr. løbende facademeter.*

Udvidelsen ikrafttræder, når renovering af Boulevarden er fuldendt, pr. 1. januar 2006.

...

### *Sagsbeskrivelse*

Aalborg skal opleves som en ren by af byens gæster, borgere og andre, der færdes i Midtbyen.

For at Midtbyen fremtræder 'pæn og ren' kræver det, at grundejere opfylder deres grundejerforpligtelser. Det kræver samarbejde mellem grundejere, lejere og kommunen.

Siden 1. januar 2000 er dele af Midtbyen renholdt og vintervedligeholdt af Aalborg Kommune, Teknisk Forvaltning, Trafik & Veje. Overtagelse af grundejerforpligtelser sker med hjemmel i Lovbekendtgørelse nr. 714 af 11. september 1997 om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje § 10.

Af frivillighedens vej er det forsøgt at medtage flere grundejere. På Vesterbro valgte 10 ud af 49 grundejere at tilslutte sig renholdelses-konceptet primo 2003.

Ved flere af de i renholdelses-konceptet medtagne grundejere er der flere steder ikke

inkluderet hele fortovet rundt langs deres ejendom. Ofte er det fortove langs gyder, der ikke er medtaget. Bilag 3 viser disse uhenigtsmæssigheder, hvilket vil blive forhandlet med grundejerne.

Den nuværende ordning foreslås også udvidet med Nørregade inden for Aalborg Citys område. Efter møde med Aalborg City er der meddelt opbakning til hele udvidelsen.

Alle gaderne, som er omfattet af udvidelsen, omhandler:

[Her følger en række gadenavne, men ikke X-gade; min tilføjelse].

Gaderne er nævnt i prioriteret rækkefølge, da behovet er størst fra nr. 1 og opfejer.

Af kort, bilag 1, fremgår hvilke grundejere, der er med i renholdelses-konceptet i dag (markeret med rødt) og hvilke der indstilles forhandlet med (markeret med blå).

...

*Beslutning:  
Godkendt."*

På det kort som udgjorde bilag 1 til dagsordenspunktet, var X-gades nedre del markeret med blå.

I brev af 21. oktober 2005 meddelte Aalborg Kommune ejerforeningen A at ejerforeningens forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse af fortovet ville blive overtaget af kommunen, og at kommunen derefter ville opkræve en betaling på 258 kr. pr. meter facade pr. år for dette. Kommunen henviste i afgørelsen til § 10 i lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje (lovbekendtgørelse nr. 714 af 11. september 1997). I et efterfølgende brev af 27. oktober 2005 berigtigede kommunen en fejl i udregningen af den samlede udgift for ejerforeningen i det første brev.

Ejerforeningen klagede den 28. november 2005 til Vejdirektoratet over kommunens afgørelse. I brevet anførte ejerforeningen at den nedre del af X-gade hvor ejerforeningens ejendom lå, ikke – eller i det mindste ikke entydigt – var omfattet af byrådets beslutning på mødet den 13. juni 2005. Videre anførte ejerforeningen at det ikke entydigt

var besluttet af byrådet at der ikke skulle finde en forhandling sted med de berørte grundejere før kommunen overtog grundejerforpligtelserne.

Den 1. december 2005 sendte Vejdirektoratet Aalborg Kommune en kopi af ejerforeningens klage og bad kommunen om en udtalelse om sagen og om kopier af sagens akter.

I et nyt brev af 15. december 2005 til Vejdirektoratet uddybede ejerforeningen sit synspunkt om at X-gades nedre del ikke var omfattet af byrådsbeslutningen. Derudover anførte ejerforeningen at X-gades nedre del adskilte sig ved sin benyttelse og fremtræden fra de øvrige gader som var omfattet af beslutningen. Ejerforeningen mente ikke at der var noget behov for at kommunen skulle overtage grundejerforpligtelserne efter lov om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje i X-gades nedre del. Endelig udtrykte ejerforeningen utilfredshed med at betalingen for kommunens renholdelse og vintervedligeholdelse blev opkrævet med det samme beløb pr. løbende meter facade for alle de omfattede områder uden hensyn til de enkelte gaders brug, affaldsmængde osv.

Vejdirektoratet sendte den 19. december 2005 Aalborg Kommune en kopi af ejerforeningens nye brev.

Aalborg Kommune sendte Vejdirektoratet en udtalelse den 21. februar 2006. Af kommunens brev fremgår bl.a. følgende:

"Byrådet vedtog den 13. juni 2005, at det nuværende renholdelses-koncept for midtbyen udvides pr. 1. januar 2006. Hovedformålet var at sikre den samme standard af renholdelse for fortove i midtbyen.

Det betyder, at Aalborg Kommune mod betaling overtager grundejernes forpligtigelser med hensyn til renholdelse og vintervedligeholdelse.

...

Nøjagtig hvilke gader udvidelsen omfatter, fremgår af bilaget til indstillingen til hhv. Teknisk Udvalg og Byrådet. Dette materiale er vedlagt dette brev.

Kortmaterialet er gennemgået ved den politiske behandling.

I referatet fra Byrådsmødet er overskriften, at 'Teknisk udvalg indstiller, at Byrådet godkender, at Aalborg Kommune overtager grundejernes forpligtelser i flere gader i Midtbyen (jf. bilag 1) med hensyn til renholdelse og vedligeholdelse mod et vederlag på 258 kr. excl. moms pr. løbende facademeter.'

Her menes ikke, at der er tvivl om, hvad Aalborg Kommune overtager af grundejerforpligtelser."

Det fremgik af et telefonnotat i sagen at en af Vejdirektoratets medarbejdere den 27. februar 2006 ringede til Aalborg Kommune for at få oplyst om kommunen havde partshørt de berørte grundejere forud for afgørelsen. Kommunens medarbejder oplyste at det ikke var tilfældet, idet kommunen havde fundet det tilstrækkeligt at handelsstandsforeningen Aalborg City støttede ordningen.

Den 28. februar 2006 sendte Vejdirektoratet ejerforeningen en kopi af kommunens udtalelse af 21. februar 2006 og bad om ejerforeningens eventuelle bemærkninger til denne.

Ejerforeningen sendte Vejdirektoratet sine bemærkninger til kommunens udtalelse i et brev af 17. marts 2006. Ejerforeningen påpegede at der var uoverensstemmelse mellem dagsordensteksten til byrådsmødet den 13. juni 2005 og de tilhørende bilag for så vidt angik omfanget af udvidelsen af "Midtby-konceptet". Ejerforeningen mente i den forbindelse at dagsordensteksten måtte gå forud for bilagene, hvilket efter ejerforeningens opfattelse måtte føre til at X-gades nedre del ikke var omfattet af byrådets beslutning. Ejerforeningen bemærkede videre at dagsordensteksten måtte forstås således at hensigten med forslaget var at byrådet skulle godkende at kommunen kunne overtage grundejerforpligtelserne i de omfattede gader under forudsætning af at grundejerne gade for gade tilsluttede sig dette efter forhandling med kommunen. Endelig bemærkede ejerforeningen at de fleste grundejere i X-gades

nedre del ikke var repræsenteret af handelsstandsforeningen Aalborg City.

Vejdirektoratet traf afgørelse i sagen den 27. april 2006 og bestemte at kommunens afgørelse skulle stå ved magt. Af direktoratets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Kommunen (vejbestyrelsen) kan efter forhandling med politiet bestemme, at ejere af ejendomme i byer, der grænser til en offentlig vej, skal rydde fortov ud for ejendomme for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre og renholde fortov, jf. vintervedligeholdelseslovens § 5, stk. 1.

Sådanne beslutninger skal offentliggøres, jf. § 5, stk. 4.

Kommunen kan bestemme, at den selv udfører disse opgaver for ejernes regning. Fordelingen af udgifterne mellem ejerne fastsættes af kommunen, jf. vintervedligeholdelseslovens § 10.

...

Hvad kan Vejdirektoratet tage stilling til

Vejdirektoratet kan som klagemyndighed alene tage stilling til, om kommunen har truffet sin afgørelse inden for lovens rammer. Vi kan således kun tage stilling til, om afgørelser eller forskrifter er lovlige, men ikke kommunens skøn inden for lovens rammer.

Vi kan derfor ikke tage stilling til, om kommunens afgørelser eller forskrifter er rimelige eller hensigtsmæssige.

...

Vi har ikke grundlag for at antage, at kommunen med afgørelsen har varetaget usaglige hensyn.

Vi har i den forbindelse noteret os, at Midtby-konceptet gennemføres for at sikre en ensartet renholdelsesstandard i midtbyen, så Aalborg opleves som en ren by af de som færdes i centrum.

Vi kan oplyse, at det ikke er påkrævet, at kommunen for at overtage forpligtelsen konkret har påvist, at der er et problem med renholdelsen og vintervedligeholdelsen.

...

For så vidt angår optagelsen af den nedre del af (X)-gade i ordningen, fremgår det af kommunens afgørelse af 21. oktober 2005, at hele (X)-gade efter udvidelsen er omfattet af renholdelsesordningen. Beslutninger efter vintervedligeholdelseslovens § 10 træffes efter bestemmelsens ordlyd af vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen). Det er fast antaget, at kommunalbestyrelsen kan delegere sin kompetence til både udvalg og forvaltning. Vi finder på den baggrund ikke anledning til at anfægte kommunens afgørelse, der er underskrevet af rådmænd og stadsingeniør. Det bemærkes i den forbindelse, at optagelsen af hele (X)-gade er vist på et kortbilag i forbindelse med byrådets beslutning.

På den baggrund har Aalborg Kommune lovligt kunnet overtage ejendommens ejers forpligtelse til at renholde og vintervedligeholde fortovet ud for ejendommen (X)-gade 18. Kommunen er dog ikke forpligtet til også at overtage renholdelsen og vintervedligeholdelsen af ejendommens trapper.

...

#### *Manglende partshøring*

Efter forvaltningslovens § 19 skal kommunen foretage partshøring, hvis den vil træffe afgørelse på grundlag af oplysninger om faktiske omstændigheder, som en part ikke kan forventes at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af og vil lægge til grund for afgørelsen. Det afgørende er således, om den pågældende ved, at kommunen har oplysningerne og vil lægge dem til grund, ikke om den pågældende selv er bekendt med disse oplysninger.

Efter forvaltningslovens § 21 har en part ret til at udtale sig, inden myndigheden træffer afgørelse i en sag. Denne ret kan i sagens natur kun bruges, hvis parten ved, at myndigheden er i færd med at træffe en beslutning. Derfor skal myndigheden underrette parten om, at den har til hensigt at træffe en afgørelse af betydning for denne.

Det er på den baggrund vores opfattelse, at kommunen burde have orienteret ejen-

dommens ejere (ejerforeningen) om sagen, før den vedtog ordningen.

Vi mener dog, at den manglende orientering konkret ikke har haft nogen betydning for afgørelsens indhold, eller i øvrigt har en sådan karakter, at det bør pålægges kommunen at genoptage sagen med henblik på at træffe en ny afgørelse. Vi har henledt kommunens opmærksomhed på forholdet. Vi vedlægger kopi af brevet.

Vi foretager os ikke mere i sagen."

I brev af 15. juni 2006, modtaget her ved embedet den 26. juni 2006, klagede ejerforeningen til mig. I klagen fastholdt ejerforeningen at indholdet af byrådets beslutning i sagen måtte bestemmes ud fra dagsordensteksten, ikke ud fra kortbilaget, hvilket medførte at X-gades nedre del ikke var omfattet af beslutningen. Ejerforeningen bemærkede i den forbindelse at listen over omfattede gader i dagsordensteksten angav at være udtømmende. Ejerforeningen gjorde desuden indvendinger mod det som Vejdirektoratet skrev i afgørelsen af 27. april 2006 om kommunalbestyrelsers mulighed for at delegere deres kompetence til udvalg eller forvaltning. Endvidere anførte ejerforeningen at byrådsbeslutningen kun indebar at der skulle forhandles med grundejerne i de omfattede gader, og at der derfor ikke var tale om en endelig beslutning om at overtage grundejerforpligtelserne i området. Således var det ejerforeningens opfattelse at foreningen havde ret til at udtale sig om sagen inden byrådet traf en afgørelse om at overtage grundejerforpligtelserne. Ejerforeningen henviste i den forbindelse til forvaltningslovens §§ 19 og 21.

I brev af 5. juli 2006 til mig bemærkede ejerforeningen at der nærmere måtte være sket en tegnefejl ved udarbejdelsen af kortbilaget til dagsordenen end en skrivefejl i dagsordensteksten. Bl.a. henviste ejerforeningen til materiale som var blevet forevist på overhead ved byrådsmødet, og til forskellige gader i Aalborg som kunne sammenlig-

nes med X-gades nedre del, men som trods dette ikke var omfattet af udvidelsen.

Med brev af 31. januar 2007 sendte jeg Vejdirektoratet kopier af ejerforeningens breve af 15. juni 2006 og 5. juli 2006 med bilag og bad direktoratet om en udtalelse om sagen. Jeg bad samtidig direktoratet om forinden at indhente en udtalelse fra Aalborg Kommune om sagen.

Aalborg Kommune sendte Vejdirektoratet en udtalelse om sagen den 17. april 2007. Direktoratet afgav en udtalelse til mig den 22. maj 2007 og fremsendte samtidig kommunens udtalelse.

Kommunen anførte i udtalelsen bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om hvorvidt X-gades nedre del var omfattet af byrådsbeslutningen:

”I forbindelse med Teknisk Udvalgs indstilling til Aalborg Byråd omkring Aalborg Kommunes overtagelse af grundejerforpligtelser i flere gader i Aalborg Midtby var til indstillingen vedlagt et kort (vedlagt som bilag). Det fremgik af kortet, hvilke grundejere, der allerede var med i renholds-konceptet (markeret med rødt på tegningen) samt hvilke der fremover skulle indgå i konceptet (markeret med blå).

...

Det er Aalborg Kommunes vurdering, at der i forbindelse med den politiske behandling af udvidelsen af Midtby-konceptet ikke var tvivl om, at (X)-gade var med som en del af det udvidede område.”

Om det samme spørgsmål anførte Vejdirektoratet i sin udtalelse følgende:

”Vejdirektoratet skal hertil bemærke, at vi under behandling af klagen som klageinstans alene har forholdt os til kommunens afgørelse af 21. oktober 2005 og ikke har fundet anledning til nærmere at vurdere den byrådsbeslutning, der er truffet forud for afgørelsen.

Dette skyldes dels, at vores opgave som klageinstans er at behandle klager over kommunalbestyrelsers forvaltningsretlige afgø-

relser, dels at vi ikke har haft grund til at antage, at der ikke er sket delegation fra byrådet til kommunens tekniske udvalg. Vi har i den forbindelse noteret os, at kommunens afgørelse er forsynet med behørig underskrift fra både et byrådsmedlem og en embedsmand.

På given foranledning fra ombudsmanden mener vi dog af nedenstående grunde, at (X)-gade er omfattet af byrådets beslutning.

Det fremgår af sagen og af udtalelsen fra Aalborg Kommune, at byrådets beslutning blev truffet på baggrund af en liste med vejnavne (herefter benævnt liste 1) og et kort over området.

Liste 1 nævner ikke (X)-gade blandt de gader, som skulle være omfattet af udvidelsen. Imidlertid fremgår det af kortet, hvilke gader der allerede var omfattet (markeret med rødt), og hvilke gader udvidelsen ville omfatte (markeret med blå). (X)-gade er på kortet markeret med blå.

Endvidere fremgår det af byrådets beslutning, at Teknisk Udvalgs *indstilling til beslutning* henviser til bilag 1 – dvs. kortet – som grundlag for beslutningen. Byrådsmedlemmerne blev altså henvist direkte til kortet som beslutningsgrundlag. Den ufuldstændige liste over gader omfattet af udvidelsen (liste 1) fremgår derimod alene af *sagsbeskrivelsen*.

Vi har noteret os, at indstillingen til beslutning blev godkendt af byrådet uden yderligere bemærkninger. Vi mener, at ordlyden af en sådan indstilling til beslutning har forrang frem for oplysningerne i sagsbeskrivelsen, når der ikke er overensstemmelse mellem beslutningsindstillingens ordlyd og sagsbeskrivelsen.

På den baggrund mener vi, at byrådets beslutning af 13. juni 2005 omfatter den del af (X)-gade, hvor Ejerforeningen (A) ligger.”

Vedrørende spørgsmålet om delegation oplyste kommunen at der ”i den konkrete sag” var sket delegation af byrådets kompetence efter § 10 lov om renholdelse og vintervedli-

geholdelse af veje til Teknik- og Miljøforvaltningen, Trafik & Veje.

Vejdirektoratet oplyste til dette spørgsmål at direktoratet som klageinstans i almindelighed ikke undersøger om der er sket delegation, og heller ikke havde fundet anledning til at undersøge om der var sket delegation af kommunalbestyrelsens kompetence til Teknisk Udvalg. Direktoratet bemærkede at afgørelsen var underskrevet af en rådmænd og af stadsingeniøren, samt at direktoratet måtte formode at Teknisk Udvalg, der under rådmænd, havde kompetence til at beskæftige sig med spørgsmål og afgørelser om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje.

Til spørgsmålet om den manglende partshøring af ejerforeningen forud for kommunens afgørelse oplyste Aalborg Kommune at kommunen oprindeligt havde ført en dialog om udvidelsen af "Midtby-konceptet" med foreningen Aalborg City og opfattet denne kommunikation som tilstrækkeligt dækkende som høring af de berørte parter. Som jeg har forstået kommunens udtalelse, havde kommunen dog tilsluttet sig den opfattelse som Vejdirektoratet gav udtryk for i afgørelsen af 27. april 2006, hvorefter kommunen burde have partshørt ejerforeningen, men hvorefter den manglende partshøring ikke havde haft betydning for afgørelsens indhold. Kommunen havde til det sidstnævnte henvist til at det var kommunens formål med beslutningen at sikre en ensartet rengøringsstandard i Midtbyen, og at kommunen derfor havde vurderet at sagens udfald ikke ville have været anderledes hvis de berørte grundejere var blevet partshørt.

Vejdirektoratet skrev i sin udtalelse bl.a. følgende:

"Vejdirektoratet fastslog i sin afgørelse, at kommunen burde have orienteret ejendommens ejere før afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 19 og 21. Vi mente dog, at den manglende orientering konkret ikke havde haft betydning for afgørelsens indhold eller hav-

de haft en sådan karakter, at det burde pålægges kommunen at genoptage sagen.

Vi nævner i afgørelsen også reglerne for partshøring, men afgørelsen kan læses som om kommunen alene burde have orienteret ejerforeningen om sagen, før den vedtog ordningen. Vi skal beklage, at vi i afgørelsen ikke har været præcise i vores formulering.

Vi mente, at ejerforeningen både burde have været partshørt forud for afgørelsen efter forvaltningslovens § 19 og orienteret om, at kommunen ville træffe en afgørelse af betydning for ejerforeningen, jf. § 21.

Aalborg Kommune har imidlertid ikke været i tvivl om, at den efter Vejdirektoratets opfattelse burde have foretaget partshøring, jf. kommunens udtalelse af 17. april 2007.

Kommunen har oplyst, at målet med udvidelsen har været at sikre en ensartet renholdelse i midtbyen. Derfor mener kommunen, at en partshøring af de berørte grundejere ikke ville have kunnet ændre sagens udfald.

Det er antaget i praksis, at formelle fejl ved førsteinstansbehandlingen af en sag som alt-overvejende hovedregel vil kunne afhjælpes ved klagesagsbehandlingen.

Der er efter vores opfattelse sket reparation af Aalborg Kommunes manglende partshøring i forbindelse med klagesagens behandling. Ejerforeningen (A) er således under klagesagens behandling ved brev af 28. februar 2006 blevet partshørt over alt relevant materiale i sagen. Ved brev af 17. marts 2006 har ejerforeningen fremsat sine bemærkninger hertil. De forhold ejerforeningen fremførte under klagesagen var, at

– Byrådet ikke entydigt havde besluttet, at den nedre del af (X)-gade var omfattet af konceptudvidelsen.

– Byrådet ikke entydigt havde besluttet, at der ikke skulle finde en forudgående forhandling sted med de berørte grundejere.

Disse bemærkninger giver os ikke anledning til at antage, at afgørelsen ville have fået et andet indhold, hvis de havde foreligget inden afgørelsen.



Vejdirektoratet kan på den baggrund tilslutte sig kommunens vurdering om, at en foregående partshøring ikke ville have kunnet ændre sagens udfald. Vi lægger her vægt på, at kommunen har varetaget almene, offentligtretlige hensyn, først og fremmest hensynet til almindelig færdsel i Aalborg by. Hensynet om at sikre en ensartet renholdelse er sagligt, og vi mener ikke, det er sandsynligt, at den enkelte grundejer kunne have påvirket dette hensyn.

Det er derfor vores vurdering, at de fremsatte bemærkninger fra ejerforeningen ikke ville kunne føre til et andet resultat, fordi bemærkningerne ikke pegede på forhold, der kunne medføre afgørelsens ulovlighed efter vintervedligeholdelsesloven.

Vi har på denne baggrund ikke fundet anledning til at hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen med henblik på, at kommunen skal gennemføre en forudgående partshøring efter forvaltningslovens regler.”

Vedrørende spørgsmålet om hvorvidt der efter byråds beslutningens indhold skulle have været optaget forhandlinger med de berørte grundejere, anførte Aalborg Kommune i sin udtalelse at dette ikke var kommunens intention. Vejdirektoratet bemærkede til spørgsmålet ydermere at der ikke til § 10 i lov om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje er knyttet nogen forudsætning om forhandling med grundejerne, men at grundejerne som tidligere nævnt efter direktoratets opfattelse burde have været partshørt. Vejdirektoratet fandt i øvrigt ikke nærmere grundlag for at vurdere byråds beslutningen bag den afgørelse som kommunen meddelte ejerforeningen i brev af 21. oktober 2005. Direktoratet oplyste at byråds beslutningen efter direktoratets opfattelse skulle ses som en instruks til Teknisk Udvalg eller forvaltningen, og direktoratet havde ikke fundet anledning til at vurdere om denne instruks havde givet sagens parter videre rettigheder end hvad der fulgte af lov om

renholdelse og vintervedligeholdelse af veje og forvaltningsloven.

Den 24. maj 2007 sendte jeg ejerforeningen kopier af myndighedernes udtalelser og bad om ejerforeningens eventuelle bemærkninger dertil.

Ejerforeningen sendte mig sine bemærkninger den 18. juni 2007. Ejerforeningen bemærkede at det var overraskende at Vejdirektoratet ikke havde taget stilling til en mulig uoverensstemmelse mellem den politiske beslutning og den deraf følgende meddelelse til borgerne. Ligeledes stillede ejerforeningen sig undrende over for det som Vejdirektoratet havde anført om delegation.

Ejerforeningen redegjorde desuden udføreligt for hvorfor byråds beslutningen den 13. juni 2005 *ikke* efter ejerforeningens opfattelse omfattede X-gades nedre del.

Vedrørende partshøring henviste ejerforeningen til sit brev af 17. marts 2006 til Vejdirektoratet. Ejerforeningen bestred desuden at der – som anført af Vejdirektoratet – skulle være sket reparation af den manglende partshøring ved direktoratets brev af 28. februar 2006 til ejerforeningen.

I brev af 4. juli 2007 til mig bestred ejerforeningen at Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune skulle være blevet bemyndiget ”i den konkrete sag” til at træffe afgørelser efter § 10 i lov om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje. Med brevet sendte ejerforeningen mig en kopi af en kompetencefordelingsplan fra Aalborg Kommune for vej- og trafikområdet, vedtaget af Teknisk Udvalg den 21. marts 2002.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”Rækkevidden af Aalborg Byråds beslutning på mødet den 13. juni 2005

Jeg har forstået Aalborg Kommunes udtalelser af 21. februar 2006 og 17. april 2007 således at der efter kommunens opfattelse ikke ved byrådets behandling af punktet om udvidelse af ’Midtby-konceptet’ var

tvivl om at (X)-gades nedre del var omfattet af udvidelsen.

I sin afgørelse af 27. april 2006 bemærkede Vejdirektoratet til spørgsmålet at optagelsen af hele (X)-gade fremgik af et kortbilag i forbindelse med byrådets beslutning, at udvidelsen ifølge afgørelsen af 21. oktober 2005 omfattede hele (X)-gade, at kommunalbestyrelsen efter fast antagelse kan delegere sin kompetence til udvalg eller forvaltning, og at afgørelsen var underskrevet af både rådmand og stadsingeniør. Direktoratet fandt derfor ikke anledning til at anfægte kommunens afgørelse.

I breve til Vejdirektoratet af 28. november 2005, 15. december 2005 og 17. marts 2006 har ejerforeningen udførligt redegjort for sin opfattelse hvorefter den nedre del af (X)-gade ikke var omfattet af byrådets beslutning.

Vejdirektoratet har i sin udtalelse af 22. maj 2007 til mig oplyst at direktoratet ved klagesagens behandling alene forholdt sig til kommunens afgørelse af 21. oktober 2005 til ejerforeningen og ikke fandt anledning til nærmere at vurdere den byrådsbeslutning der gik forud for afgørelsen. Direktoratet har begrundet dette med at direktoratets opgave som klageinstans er 'at behandle klager over kommunalbestyrelses forvaltningsretlige afgørelser', og at direktoratet ikke havde haft grund til at antage at der ikke skulle være sket delegation fra byrådet til kommunens tekniske udvalg.

Når der klages til Vejdirektoratet over en kommunes afgørelse efter lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje, skal direktoratet tage stilling til de retlige spørgsmål i sagen, jf. lovens § 19. Det må anses for et retligt spørgsmål om en kommunes afgørelse som er en udmøntning af en beslutning som kommunalbestyrelsen har truffet, ligger inden for rammerne af denne beslutning. I denne sag gjorde ejerforeningen gældende over for Vejdirekto-

ratet at afgørelsen af 21. oktober 2005 lå uden for rammerne af byrådets beslutning af 13. juni 2005 fordi denne beslutning ikke omfattede (X)-gades nedre del. Dette spørgsmål havde direktoratet derfor pligt til at tage stilling til.

Jeg anser det for beklageligt at Vejdirektoratet ikke i sin afgørelse af 27. april 2006 mere udtrykkeligt tog stilling til det som ejerforeningen havde anført over for direktoratet om rækkevidden af byrådsbeslutningen.

Jeg mener imidlertid ikke at jeg har grundlag for at kritisere den opfattelse af byrådsbeslutningens indhold som Vejdirektoratet har givet udtryk for i sin udtalelse af 22. maj 2007 til mig.

I Teknisk Udvalgs indstilling til byrådet var der henvist til et kortbilag hvorpå (X)-gades nedre del var markeret som omfattet af udvidelsen. Indstillingen var ledsaget af en skriftlig sagsfremstilling som bl.a. omfattede en fortegnelse over gader som var omfattet af indstillingen, og (X)-gades nedre del indgik ikke i denne fortegnelse. Under disse omstændigheder, hvor der opstår tvivl om forståelsen af byrådets beslutning fordi der er uoverensstemmelse mellem oplysningerne i det bilag der var henvist til i indstillingen, og den sagsfremstilling som ledsagede indstillingen, må der efter min opfattelse lægges betydelig vægt på formuleringen af byrådets beslutning. Da denne beslutning var formuleret som en godkendelse af indstillingen, kan jeg ikke kritisere at Vejdirektoratet ved sin vurdering har lagt vægt på oplysningerne i det bilag der var henvist til i indstillingen.

Jeg har derfor heller ikke grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen på baggrund af den rejste tvivl om byrådsbeslutningens rette indhold.

Jeg anser det dog for beklageligt at Aalborg Kommune til brug for byrådsmødet den 13. juni 2005 tilvejebragte et materiale som var egnet til at fremkalde en efterføl-

gende tvivl om hvad der var blevet besluttet på mødet.

### Partshøring

Jeg er enig i det som Vejdirektoratet har anført i sin udtalelse af 22. maj 2007 om at ejerforeningen burde have været partshørt før kommunen traf afgørelse om at overtage ejerforeningens forpligtelser til renholdelse og vintervedligeholdelse. Jeg anser kommunens manglende partshøring af ejerforeningen for beklagelig. Jeg kan ligeledes tilslutte mig Vejdirektoratets beklagelse af at direktoratets afgørelse af 27. april 2006 kunne læses således at kommunen blot burde have orienteret ejerforeningen om sagen før den vedtog udvidelsen af 'Midtby-konceptet'.

Vejdirektoratet har i sin udtalelse af 22. maj 2007 anført at der efter direktoratets opfattelse var sket reparation af den manglende partshøring under direktoratets behandling af ejerforeningens klage.

Reparation af en manglende partshøring må efter min opfattelse forudsætte at klageinstansen kan tage stilling til de indsigelser og argumenter som fremkommer, og – for så vidt de er relevante – også faktisk tager stilling til dem i samme omfang som den instans der burde have foretaget partshøring, ellers ville have gjort.

I ejerforeningens brev af 15. december 2005 til Vejdirektoratet argumenterede ejerforeningen for at optagelsen af (X)-gades nedre del i 'Midtby-konceptet' ikke var nødvendig eller hensigtsmæssig. Disse argumenter ville Aalborg Kommune have kunnet tage stilling til hvis de var fremkommet ved partshøring af ejerforeningen inden kommunen traf afgørelse.

Vejdirektoratet afstod imidlertid i afgørelsen af 27. april 2006 fra at tage stilling til om kommunens afgørelse var rimelig eller hensigtsmæssig. Direktoratet henviste til § 19 i lov om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje, sammenholdt med § 4, stk. 1, i vejloven. Efter disse bestemmelser

kan direktoratet kun tage stilling til en kommunes afgørelse for så vidt angår retlige forhold.

Da Vejdirektoratet således ikke kunne tage stilling til de fremkomne synspunkter fra ejerforeningen i samme omfang som kommunen, mener jeg ikke at det er korrekt at der skete reparation af den manglende partshøring ved direktoratets behandling af klagesagen.

Reglerne om partshøring har karakter af garantiforskrifter, og hvis de bliver til-sidesat, svigter der en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed. Som nævnt er det min opfattelse at der ikke er sket reparation af den manglende partshøring under Vejdirektoratets behandling af sagen. Jeg har derfor overvejet om jeg burde henstille til Aalborg Kommune at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Det er dog min opfattelse at jeg ikke har tilstrækkeligt grundlag for at afgive en sådan henstilling. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at jeg er enig med Vejdirektoratet i at kommunen med afgørelsen har varetaget almene, offentligretlige hensyn, først og fremmest hensynet til almindelig færdsel i Aalborg by. På den baggrund, og da der var tale om en afgørelse som på ensartet måde berørte et stort antal borgere, er det ikke sandsynligt at de synspunkter som ejerforeningen kunne have fremført under en partshøring, kunne have ført til at kommunen traf en afgørelse som afveg fra teknisk udvalgs indstilling.

### Forhandling med de enkelte grundejere

Det har ifølge Aalborg Kommunes udtalelse til mig ikke været hensigten bag byrådets beslutning at der skulle ske en forhandling med hver enkelt berørt grundejer inden kommunen overtog grundejerforpligtelserne.

Af teknisk udvalgs indstilling i dagsordenen til byrådsmødet den 13. juni 2005 fremgik der ikke noget om at der forudsættes at skulle ske nogen forhandling

med grundejerne efter beslutningen. Derimod var det anført i den sagsfremstilling som ledsagede indstillingen, at der skulle forhandles med de grundejere hvis ejendomme var markeret med blå på det kort som udgjorde bilag 1 til dagsordenspunktet om udvidelse af 'Midtby-konceptet'.

På linje med det som er anført ovenfor, er det min opfattelse at der må lægges betydelig vægt på formuleringen af byrådets beslutning når der opstår tvivl om forståelsen af denne beslutning fordi der er uoverensstemmelse mellem det som er anført i indstillingen til byrådet, og det som er anført i den sagsfremstilling som ledsagede indstillingen. Da beslutningen var formuleret som en godkendelse af teknisk udvalgs indstilling, kan jeg ikke kritisere at kommunen mener at der ikke blev

truffet beslutning om at kommunen skulle indgå i forhandlinger med hver enkelt grundejer inden den overtog grundejerforpligtelserne.

Jeg finder det dog beklageligt at Vejdirektoratet ikke i sin afgørelse over for ejerforeningen tog udtrykkelig stilling til spørgsmålet om en eventuel forhandling med grundejerne da dette må anses for et retligt spørgsmål. Ligeledes finder jeg det beklageligt at kommunen frembragte et mødemateriale til byrådsmødet som også på dette punkt var egnet til siden at skabe tvivl om beslutningens indhold.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

## Udenrigsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 23 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 16 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. 5 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om generelle spørgsmål, og 1 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	1	0	2
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 16-1: Udenrigsministerens afslag på at give en journalist et interview. Afgørelsesbegrebet. Vægt på manglende tillid*



## 16-1. Udenrigsministerens afslag på at give en journalist et interview

### Afgørelsesbegrebet. Vægt på manglende tillid

Forvaltningsret 114.1 – 114.3– 123.1 – 11.9 – 1.4. – Statsforfatningsret 2.2.

*En journalist klagede til ombudsmanden over at udenrigsministeren havde afvist at give ham et interview om Irak-krigen.*

*Ombudsmanden måtte i første omgang forstå Udenrigsministeriet sådan at ministeriet ved sin beslutning om at give afslag på interview havde lagt vægt på 1) at det blev vurderet at udenrigsministeren ikke kunne have tillid til at hans udtalelser i forbindelse med et interview ville blive refereret loyalt i en efterfølgende artikel, og 2) frygt for at journalisten ville bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.*

*Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse at Udenrigsministeriet ikke kunne lægge vægt på disse hensyn. Ombudsmanden var derfor indstillet på at bede Udenrigsministeriet om at genoverveje anmodningen om et interview og denne gang tage stilling uden at inddrage de nævnte hensyn.*

*Senere oplyste Udenrigsministeriet at ministeriet ikke havde ønsket at gøre gældende at journalisten ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag ikke var begrundet i risiko eller frygt for at journalisten vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen.*

*Ombudsmanden kunne herefter ikke fastslå at beslutningen var baseret på usaglige hensyn, og han afsluttede sagen.*

*I den afsluttende udtalelse udtalte ombudsmanden at en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview normalt ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

*(J.nr. 2006-3499-450).*

Den 30. november 2005 sendte journalist A en klage til mig over udenrigsministerens afvisning af at deltage i et interview med ham om Irak-krigen. Klagen havde bl.a. følgende indhold:

“(X) avis har nu, gennem mere end to år, anmodet udenrigsminister Per Stig Møller om en interview-aftale vedrørende regeringens begrundelse for at gå i krig. Udenrigsminister Per Stig Møller henviste selv i første omgang til, at (X) skulle ‘få en aftale’ – men har siden systematisk holdt avisen hen med uforpligtende løfter, blanke afvisninger og tavshed.

Udenrigsminister Per Stig Møller har ved gentagne lejligheder deltaget i interview

vedrørende Irak-krigen og regeringens begrundelse for at deltage i krigen i et bredt udvalg af elektroniske og trykte medier. Der er således ikke tale om, at udenrigsministeren generelt ikke ønsker at give offentligheden oplysninger om denne krigsbegrundelse – det er, så vidt jeg er orienteret – alene (X), udenrigsministeren fravælger.

Ud over det rent principielle demokratiske problem – at journalistik på dette væsentlige område forsøges tiet ihjel – mener jeg, at udenrigsministerens adfærd er en klar overtrædelse af lov om offentlighed i forvaltningen. Det er min vurdering af det lovfæstede offentlighedsprincip, at den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning også gæl-

der på dette område, og at udenrigsministeren ikke frit, og ud fra egne, subjektive vurderinger, har adgang til at selekttere hvilke medier, han vil udtale sig til – og hvilke medier, han nægter at udtale sig til. Jeg skal her henviser til ombudsmandens afgørelse j.nr. 2003-0322-401.

Jeg beklager, at det skal komme så vidt, at det er nødvendigt at klage til ombudsmanden for at få landets regering i tale i en sag af så væsentligt omfang og af så stor folkelig interesse, som beslutningen om at gå i krig må siges at være. Det er et journalistisk grundprincip at høre alle parter i den sag der dækkes – og dette har i denne sag vist sig, at være forbundet med uoverstigelige vanskeligheder.”

Ved brev af 14. december 2005 videresendte jeg A's klage til Udenrigsministeriet med henblik på at ministeriet kunne få mulighed for at besvare klagen.

Udenrigsministeriet besvarede A's klage i brev af 18. januar 2006. Brevet havde følgende indhold:

”Udenrigsministeriet har fra Folketingets Ombudsmand modtaget Deres klage over udenrigsministerens håndtering af interviewforespørgsler fra Dem. Ombudsmanden anmoder i sin skrivelse om, at Udenrigsministeriet tager stilling til Deres klage. På den baggrund kan følgende oplyses:

Udenrigsministeren modtager dagligt talrige forespørgsler fra indenlandske såvel som udenlandske medier, der ønsker at arrangere interview med udenrigsministeren. Hver enkel forespørgsel vurderes konkret i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuell og har ministerens interesse og om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview. Herefter afgøres det, om forespørgslen kan imødekommes eller ej.

Hver enkel af Deres interviewforespørgsler er ligeledes blevet vurderet konkret i forhold til ovenstående faktorer.

For en god ordens skyld bemærkes, at hverken den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, princippet om offentlighed i forvaltningen eller andre retsregler og -principper efter Udenrigsministeriets opfattelse indebærer en pligt for udenrigsministeren til at imødekomme interviewforespørgsler. Endvidere bemærkes, at offentligheden, herunder journalister, i de tilfælde hvor udenrigsministeren vælger ikke at give interview, fortsat kan modtage oplysninger i medfør af de forvaltningsretlige regler om aktindsigt.”

Ved e-mail af 2. februar 2006 klagede A på ny til mig. E-mailen havde bl.a. følgende indhold:

”Jeg kan lige så godt med det samme meddele, at jeg ønsker at klage over indholdet af Udenrigsministeriets brev. Helt banalt mener jeg, at Udenrigsministeriet i brevet giver mig – og dermed Folketingets Ombudsmand – et falsk billede af beslutningsprocessen omkring mine utallige forespørgsler.

Sagen er, at udenrigsminister Per Stig Møller har afgjort en gang for alle, at han ikke ønsker at deltage i et interview med undertegnede som journalist på (X). Dette er almindelig viden, som også refereres i baggrundssamtaler med ansatte i Udenrigsministeriet.

Det er derfor nok muligt, at det er sandt, at samtlige mine forespørgsler er blevet vurderet konkret i forhold til det udvalg af faktorer, Udenrigsministeriet refererer. Men disse vurderinger har ikke haft den fjerneste indflydelse på de konkrete afgørelser af, om forespørgslerne kan imødekommes eller ej. Der er derfor alene tale om røgslør og staffage, når ministeriet omtaler vurderingerne af denne flerhed af faktorer.

Man kan også sige det kortere: Både jeg og Folketingets Ombudsmand bliver forsøgt holdt for nar, når formentlig fuldstændigt korrekte, men lige så fuldstændigt irrelevante oplysninger fremhæves, samtidig med at den reelle beslutningsproces ikke omtales med et ord i Udenrigsministeriets svar.



Derfor, på grund af disse falske og vildledende oplysninger, klager jeg nu over Udenrigsministeriets brev.

Jeg ønsker ikke at spille hverken udenrigsminister Per Stig Møllers eller ombudsmandsinstitutionens tid med uvæsentligheder. Men sagen er, at Irak-diskussionen er af så dramatisk væsentlighed for demokratiets funktioner, at det er nødvendigt at gennemføre det pågældende interview med udenrigsministeren. Forsøget på at undgå interviewet kan kun betragtes som et forsøg på at afspore og forhindre en nødvendig og væsentlig, samfundsmæssig, demokratisk og juridisk debat.

Det er korrekt, at Udenrigsministeriet henviser til lov om offentlighed i forvaltningen vedrørende mulighed for aktindsigt. Men der er væsentlige spørgsmål, der ikke kan afklares ad denne vej, men kun via direkte dialog med beslutningstagerne, herunder udenrigsminister Per Stig Møller.

Et eksempel af mange sådanne spørgsmål er at få afklaret hvorfor og på hvilken baggrund, udenrigsminister Per Stig Møller i sin tale til Folketinget den 21. marts 2003 klokken ca. 18.45 valgte at undlade at give Folketinget den for beslutningen om at deltage i den militære aktion til afvæbning af Irak uhyre centrale oplysning, at regeringen var nået til den entydige konklusion, at Irak ikke havde noget aktivt atomvåbenprogram, endsige noget atomprogram overhovedet.

Konklusionen fremgik af det talepapir, udenrigsminister Per Stig Møller havde i hånden da han stod på Folketingets talerstol. At han udelod konklusionen i sin tale fremgår af udskriverne fra Folketingets debat. Der er ingen aktindsigter i verden, der kan afklare, hvorfor udenrigsminister Per Stig Møller tilbageholdt oplysningen. Det kan kun han selv.

...

Med de papirer, der er udleveret i aktindsigter er der ingen tvivl om, at udenrigsminister Per Stig Møller har forbrudt sig mod lov om ministres ansvar. Det vi ikke ved er

hvorfor han gjorde det. Det er dét spørgsmål jeg forsøger at få lov til at stille og det spørgsmål, udenrigsminister Per Stig Møller har besluttet, at han ikke vil besvare."

I brev af 15. februar 2006 til Udenrigsministeriet bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen samt udlån af sagens akter. Jeg bad i den forbindelse bl.a. ministeriet kommentere A's bemærkning om at udenrigsministeren en gang for alle har afgjort at ministeren ikke vil deltage i et interview med ham.

I brev af 27. marts 2006 modtog jeg Udenrigsministeriets udtalelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

*"De forvaltningsretlige regler om interview*

Det fremgik af Udenrigsministeriets brev til (A) af 18. januar 2006, 'at hverken den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrund sætning, princippet om offentlighed i forvaltningen eller andre retsregler og -principper efter Udenrigsministeriets opfattelse indebærer en pligt for udenrigsministeren til at i mødekomme interviewforespørgsler'.

Der er således efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke en retlig pligt for ministre til at imødekomme anmodninger om at deltage i interview.

Tværtimod må det antages, at ministre, herunder udenrigsministeren, har en betydelig skønsfrihed med hensyn til hvilke interview, de ønsker at deltage i. Der henvises særligt til betænkning nr. 1443/2004, s. 246, hvor det fremgår, at

'der må antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til, om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab

har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten’.

*Behandlingen af (A)’s henvendelser om interview*

Det fremgår af (A)’s klage til Dem, at ’udenrigsminister Per Stig Møller har afgjort en gang for alle, at han ikke ønsker at deltage i et interview med [ham]’.

Det er ikke korrekt. Hver enkel af (A)’s anmodninger om interview med udenrigsministeren vurderes konkret. Som beskrevet i Udenrigsministeriets brev til (A) af 18. januar 2006 foretages denne vurdering ’i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuell og har ministerens interesse og om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview’.

Vurderingen af hvorvidt en anmodning om interview skal imødekommes foretages typisk efter drøftelser mellem Udenrigsministeren og centrale embedsmænd i Udenrigsministeriet. Størsteparten af disse overvejelser foregår mundtligt.

(A) har indtil videre udelukkende anmodet udenrigsministeren om interview om forskellige spørgsmål, der relaterer sig til den militære intervention i Irak i 2003 og den efterfølgende udvikling. Det har i den forbindelse været vurderingen, at disse emner er blevet belyst i en sådan grad, at det er svært at tilføje nyt af substantiel karakter i et interview. Anmodningerne er derfor – særligt under henvisning til forespørgslens aktualitet – ikke blevet imødekommet.

I den forbindelse kan det oplyses, at en søgning i Infomedia viser, at udenrigsministeren siden den 1. marts 2003 alene til danske medier har givet 14 interview om den militære intervention i Irak og den efterfølgende udvikling. De pågældende interview er ifølge Infomedia fordelt mellem alle de større danske aviser, således at Politiken har fået 5 interview, Berlingske Tidende har fået 3, Information har fået 2 og Jyllands Posten,

Weekendavisen, Jyske Vestkysten og Ekstra Bladet har alle fået 1.

Det skal endvidere fremhæves, at (A)’s anmodninger om interview tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse af de spørgsmål, han ønsker at drøfte med udenrigsministeren. Det har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt interview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel.

Sammenfattende kan det derfor konkluderes, at alle (A)’s anmodninger om interview med udenrigsministeren er blevet vurderet i overensstemmelse med forvaltningsretlige krav. Henset til anmodningernes emne såvel som tonen i anmodningerne har det imidlertid indtil videre været vurderingen, at anmodningerne om interview ikke burde imødekommes.”

Efter at have modtaget ministeriets udtalelse bad jeg i brev af 5. april 2006 om at modtage A’s eventuelle bemærkninger til udtalelsen. Ved e-mail af 19. april 2006 fremkom han bl.a. med følgende bemærkninger:

”Udenrigsministeriet henviser til betænkning 1443/2004 i forhold til to aspekter. Dels spørgsmålet om, hvorvidt udenrigsministeren er forvaltningsretligt forpligtet til at deltage i et interview, dels spørgsmålet om ’tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten’, jf. 1443/2004, side 246.

Jeg har løbende, siden sommeren 2003 bedt om interview med udenrigsminister Per Stig Møller vedrørende Irak-krigen. Medio juni 2003 tilbød udenrigsminister Per Stig Møller personligt, at jeg skulle rette henvendelse til ministeriet og ’få en aftale’ om et sådant interview. At Udenrigsministeriet nu, snart tre år efter, og efter utallige sådanne henvendelser om denne lovede interviewaftale, henviser til betænkning 1443/2004 udgør efter min opfattelse et misbrug af denne betænkning, der i sagens natur ikke giver en minister carte blanche til systematisk, vedholdende og konsekvent at fravælge enkeltjournalister. Den systematiske black-list-

ning, der foregår er ikke autoriseret i betænkning 1443/2004, hverken på side 246 eller andre steder i betænkningen.

Det er ikke korrekt, når Udenrigsministeriet skriver, at jeg udelukkende har spurgt om interview vedrørende Irak-krigen. Jeg har bl.a. også henvendt mig vedrørende situationen i Afghanistan og vedrørende den tilspidsede situation omkring Irans atomprogrammer og den danske udenrigspolitik vedrørende samme. Også disse henvendelser er blevet ignoreret.

Jeg finder det i øvrigt decideret uforskammet af Udenrigsministeriet, at man i brevet til Folketingets Ombudsmand fuldstændig uden dokumentation beklikker min faglige integritet som det sker med ordene, at 'det har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt interview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel.'

Det ville klæde Udenrigsministeriet at underbygge denne fuldstændigt ubegrundede faglige tilsvining ved at vedlægge et minimum af dokumentation for, at en udtalelse fra udenrigsministeren – eller et hvilket som helst andet medlem af regeringen eller statsapparatet – er blevet fejlciteret, manipuleret eller på anden måde gengivet illoyalt over for det fremsagte, i forbindelse med min dækning siden 2002 af situationen omkring Irak og den militære aktion til afvæbning af landet.

At Udenrigsministeriet nu udtrykker frygt for, at ministeren vil blive fejlciteret er ikke alene uforskammet. Det er også en 180 graders vending i forhold til regeringens egne udmeldinger siden 2003.

Jeg skylder at sige, at udover, at (A)'s artikler om Irak-krigen har medført adskillige spørgsmål til regeringen, både i form af forespørgselsdebat og § 20-spørgsmål, så er også spørgsmålet om korrektheden af citater flere gange blevet rejst i Folketinget over for regeringen.

For det første har regeringen ikke i et eneste af de mange spørgsmål afvist substansen i (X)'s artikler.

For det andet har regeringen ikke, bl.a. direkte adspurgt i spørgsmålene S1565 (11. januar 2005), S901 (26. november 2004) og under folketingsdebatten den 24. marts 2004, antydnet, anerkendt eller tilkendegivet, at der på nogen måde skulle have fundet fordrejninger eller fejlcitering sted.

Udenrigsministeriets frygt for illoyal gengivelse af citater er i øvrigt en grel udstilling af sagens substans. Det, som jeg gentagne gange har gjort opmærksom på, at jeg vil tale med udenrigsminister Per Stig Møller om, er netop regeringens, ministerens og ministeriets fordrejning af fakta, tilbageholdelse af fakta og decideret vildledende fremstilling af oplysninger, som det er sket over for Folketinget, både før og under Irak-krigen og den efterfølgende besættelse, som det er sket over for medierne – herunder (X) – og som det er sket over for privatpersoner, der har kontaktet ministeriet for oplysninger om krigen.

Det er veldokumenteret. Det er for eksempel mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller tilbageholdt den oplysning for Folketinget, kort før afstemningen om krigsdeltagelsen, at regeringen havde konkluderet, at Irak ikke på nogen måde udgjorde en atomtrussel.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i et brev til avisen Information kolporterede manipulerende oplysninger om Iraks forsøg på import af uran, en påstand, som regeringen var vidende om byggede på forfalskede dokumenter.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at Udenrigsministeriet i et brev til skoleelever fremsendte stærkt fejlagtige og manipulerende oplysninger om Iraks påståede atomtrussel.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i forbindelse med besvarelser af § 20-spørgsmål om

Iraks beholdning af kampstofferne botulinum-toksin og aflatoksin manipulerede med besværelserne og dermed skjulte, at regeringen allerede flere uger før krigen havde modtaget dokumentation for, at disse stoffer var inaktive og dermed harmløse – hvis de overhovedet eksisterede.

Det er sådanne ting, jeg ønsker at interviewe udenrigsminister Per Stig Møller om.”

Jeg sendte en kopi af A's bemærkninger til Udenrigsministeriet til orientering. Udenrigsministeriet meddelte ved brev af 17. maj 2006 at A's e-mail af 19. april 2006 ikke gav ministeriet anledning til at fremkomme med bemærkninger.

I udtalelse af 31. oktober 2006 skrev jeg bl.a. følgende:

### **Ombudsmandens udtalelse**

”Offentlighedsloven giver adgang til aktindsigt i dokumenter hos offentlige myndigheder. Adgangen er undergivet en række undtagelser, men det fremgår samtidig af offentlighedsloven at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv. Princippet om meroffentlighed har fundet udtryk i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Forarbejderne til loven viser i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne.

Offentlighedsloven vedrører ikke interview, men det ligger i naturlig forlængelse af meroffentlighedsprincippet at eksempelvis ministre deltager i interview, afholder pressemøder mv. Sådanne ordninger må praktiseres ligeligt over for alle dele af pressen, og der kan kun under særlige omstændigheder træffes beslutning om helt eller delvis at udelukke enkelte journalister.

I betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand fremgår på s. 246 følgende om interview:

’Efter udvalgets opfattelse må der antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at kunne lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.’

Det anføres samtidig at såvel ministre som embedsmænd også ved pressebetjening er underlagt de almindelige forvaltningsmæssige krav om lighed og saglighed.

Udenrigsministeriet har som begrundelse for afvisning af et interview om Irak-krigen bl.a. henvist til ovennævnte betænkning. Udenrigsministeriet har endvidere anført at ministeriet dagligt modtager talrige forespørgsler fra indenlandske og udenlandske medier der ønsker at arrangere interview med udenrigsministeren. Hver enkelt forespørgsel, herunder også forespørgslerne fra Dem, vurderes ifølge Udenrigsministeriet konkret i forhold til en række faktorer, herunder om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuell og har ministerens interesse, om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview, og om ministeren har tillid til journalisten.

Offentlighedsloven indeholder som nævnt ikke regler om interview. Loven og lovgivningen i øvrigt pålægger således ikke myndigheder at deltage i interview om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview. De generelle forvaltningsretlige krav om lighed og sag-

lighed skal imidlertid iagttages, ligesom der bl.a. skal tages hensyn til ytringsfriheden. Jeg skal i den forbindelse henvise til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452 ff\*.

Det forhold at der er tale om en forholdsvis fri vurdering, gør at jeg normalt ikke kan gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.

Indholdet af Udenrigsministeriets generelle 'faktorer' som ministeriet inddrager ved vurderingen af konkrete interviewforespørgsler, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Derimod giver ministeriets konkrete anvendelse i forhold til Deres forespørgsler anledning til nærmere overvejelser.

Ministeriet skriver således i sin udtalelse af 27. marts 2006 til mig at Deres anmodninger udelukkende har vedrørt 'forskellige spørgsmål, der relaterer sig til den militære intervention i Irak i 2003 og den efterfølgende udvikling', hvilket Udenrigsministeriet finder allerede er belyst tilstrækkeligt i pressen og derfor mangler aktualitet. Herudover anfører ministeriet at Deres 'anmodninger om interview tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse af de spørgsmål ... [De] ønsker at drøfte med udenrigsministeren', og det 'har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt interview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel'. Denne vurdering er begrundet i 'anmodningernes emne såvel som tonen i anmodningerne'.

De har i Deres e-mail til mig af 19. april 2006 anført at De ikke blot har anmodet om at interviewe udenrigsministeren om Irak-krigen, men også andre emner hvor

De ligeledes har fået afslag. De mener derfor at der tale om 'black-listning' og kritiserer Udenrigsministeriet for i sin udtalelse til mig af 27. marts 2006 'fuldstændig uden dokumentation [at] beklikke' Deres 'faglige integritet'.

Jeg har sendt en kopi af Deres e-mail af 19. april 2006 til Udenrigsministeriet, men ministeriet har i brev af 17. maj 2006 til mig anført at det ikke giver ministeriet 'anledning til at fremkomme med bemærkninger'.

Jeg har på den baggrund valgt at udskille spørgsmålet om Udenrigsministeriets henvisning til manglende tillid som begrundelse for afvisning af Deres forespørgsler om interview til selvstændig behandling, og jeg har i dag anmodet Udenrigsministeriet om en udtalelse i relation til dette spørgsmål, herunder den nærmere begrundelse for den manglende tillid."

I udtalelse af 15. januar 2007 anførte Udenrigsministeriet bl.a. følgende:

*"Udenrigsministeriets udtalelse vedrørende journalist (A)'s interviewanmodning*

De tilkendegiver i Deres udtalelse, at der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af, om de ønsker at deltage i et konkret interview. De henviser endvidere til, at de generelle forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed skal iagttages af myndighederne i deres kontakt med pressen. For så vidt angår Udenrigsministeriets anvendelse af offentlighedsprincippet og lighedsgrundsætningen i forbindelse med ministeriets afgivelse af interviews i nærværende sag, henviser Udenrigsministeriet til den i ministeriets brev til Dem af 27. marts 2006 nævnte statistik fra Infomedias om antallet af afgivne interviews til diverse danske aviser. Statistikken viser, at udenrigsministeriet siden den 1. marts 2003 har afgivet en række interviews om den militære intervention i Irak til forskellige medier, herunder til (X).

Der er således ikke grundlag for at stille spørgsmålstejn ved Udenrigsministeriets anvendelse af lighedsgrundsætningen i forhold til interviewanmodninger fra (A), ligesom offentlighedsprincippet er iagttaget i forhold til dette emne.

For så vidt angår det af Udenrigsministeriet anførte vedrørende den manglende tillid til (A), henvises indledningsvis til, at det af Betænkning nr. 1443 fremgår, at:

‘Efter udvalgets opfattelse må der være overlagt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til, om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.’

Det bemærkes, at det ikke i betænkningen anføres at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et sådant særligt tillids- og fortrolighedsforhold – eller manglen på samme. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er der gode grunde til, at betænkningen ikke opstiller sådanne nærmere objektive, faktuelle kriterier og krav om nærmere begrundelse. Tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten beror per definition på en subjektiv vurdering, som kun vanskeligt lader sig beskrive i en forvaltningsretlig ramme. Det er derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse nærliggende at antage, at begrundelseskravet ikke kan strække sig til en nærmere redegørelse for sådanne subjektive elementer.

I nærværende sag kan Udenrigsministeriet dog henvise til faktorer, der medvirker til vurderingen af, hvorvidt der eksisterer et tillids- og fortrolighedsforhold mellem udenrigsministeren og (A).

I relation til (A)'s fremstilling af sagen om den militære intervention i Irak og den efterfølgende udvikling skal det generelt fremhæves, at han gentagne gange i sine breve samt i artikler/kommentarer i øvrigt har givet udtryk for en subjektiv forhåndsopfattelse af de emner, han ønsker at drøfte med udenrigsministeren – til tider uden skelnen mellem gengivelse af faktiske oplysninger og (A)'s egen holdning. Til Deres orientering vedlægges udskrift af eksempler på artikler/kommentarer skrevet af (A).

Derudover kan bl.a. nævnes (A)'s e-mail af 19. april 2006 til Dem, hvori han anfører, at det, som han ønsker at interviewe ministeren om, er ‘ministerens fordrejning af fakta, tilbageholdelse af fakta og decideret vildledende fremstilling af oplysninger, som det er sket over for Folketinget’, at ‘det er dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i et brev til avisen Information kolporterede manipulerede oplysninger om Iraks forsøg på import af uran, en påstand, som regeringen var vidende om byggede på forfalskede dokumenter’, samt at ‘udenrigsministeren manipulerede med besvarelsenerne og dermed skjulte, at regeringen allerede flere uger før krigen havde modtaget dokumentation for, at stoffer var inaktive og dermed harmløse ...’.

Endelig kan det nævnes, at (A) på (X)'s hjemmeside har et banner med titlen ‘(A)'s Weblog’. Her er bl.a. offentliggjort åbne breve, hovedsageligt vedrørende Irak-krigen fra (A) til udenrigsministeren. Der er hyppigt (nærmest dagligt) siden august 2005 offentliggjort nye breve til ministeren. De opfordres til at se på (A)'s Weblog for at danne Dem et overblik over indholdet og karakteren heraf.

Det er fortsat Udenrigsministeriets konklusion, at ministeriets vurdering indtil ministeriets afgivelse af udtalelse den 27. marts 2006 af samtlige (A)'s interviewanmodninger, har været foretaget under iagttagelse af den flerhed af faktorer, som der refereres til i Udenrigsministeriets brev til Dem af 27.

marts 2006, ligesom vurderingen er i overensstemmelse med det vide skøn, som er overladt til en minister i forhold til interviewanmodninger.”

I e-mail af 2. marts 2007 kom A med sine bemærkninger til Udenrigsministeriets udtalelse. Han henviste til et svar han havde modtaget fra Udenrigsministeriet på en anmodning om aktindsigt i ”alle Udenrigsministeriets akter, breve, mails, dokumenter, notater, med videre vedrørende fejl, mistolkninger eller misforståelse i avisen X’s artikler vedrørende Irak-krigen”. I svaret af 20. februar 2007 oplyste ministeriet at der ikke fandtes dokumenter der var omfattet af anmodningen. Efter A’s opfattelse var dette forhold relevant for behandlingen af hans klagesager, jf. bl.a. henvisningen til manglende tillid til ham som grundlag for at afvise interviewforespørgsler.

Den 31. maj 2007 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Af denne fremgik bl.a. følgende:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

#### **”1. Er afslag på interview en afgørelse? – Begrundelseskravet – Information af ombudsmanden**

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 15. januar 2007 bl.a. anført at betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand ikke kræver at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist eller manglen på samme. Tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist beror pr. definition på en subjektiv vurdering som kun vanskeligt lader sig beskrive i en forvaltningsretlig ramme. Det er derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse nærliggende at antage at begrundelseskravet ikke kan strække sig til en nærmere redegørelse for sådanne subjektive elementer.

Spørgsmålet om hvorvidt en myndigheds afslag på at give et interview er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, blev ikke berørt i min udtalelse af 31. oktober 2006 i sagen. Jeg mener heller ikke at jeg nu har anledning til endeligt at tage stilling til dette spørgsmål og således heller ikke til hvor langt begrundelseskravet i forvaltningsloven rækker.

Under alle omstændigheder har Udenrigsministeriet dog pligt til at give ombudsmanden nærmere oplysninger om hvad ministeriet har lagt vægt på i forbindelse med vurderingen af at ministeriet ikke kunne have tillid til (A), jf. § 19, stk. 1 og 2, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996). Jeg er derfor ikke enig med ministeriet i at det ikke kan kræves at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist når der er lagt vægt på dette i en afgørelse som behandles af ombudsmanden.

Ministeriet har dog også i udtalelsen af 15. januar 2007 henvist til forskellige faktorer som har medvirket til vurderingen af hvorvidt der eksisterer et tillids- og fortrolighedsforhold mellem udenrigsministeren og (A), bl.a. offentliggørelsen af hans breve til udenrigsministeren på hans blog på (X)’s hjemmeside.

#### **2. Vægt på særligt tillids- og fortrolighedsforhold til en journalist – anvendelsen af kriteriet som et ’positivt’ kriterium**

Som jeg skrev i min udtalelse af 31. oktober 2006, indeholder offentlighedsloven ikke regler om interview. Loven og lovgivningen i øvrigt pålægger ikke myndigheder at deltage i interview om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview. Se betænkning nr. 1443/2004, s. 246.

Beslutningen beror således på et skøn. Dette skøn er undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, ligesom der skal tages hensyn til yttringsfriheden. Se bl.a. den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452 ff\*.

I sit brev til (A) af 18. januar 2006 og i udtalelsen af 27. marts 2006 til mig anførte Udenrigsministeriet at hver enkelt af (A)'s interviewanmodninger blev vurderet i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien blev vurderet at blive formidlet effektivt, om forespørgslen var aktuel og havde ministerens interesse, og om ministerens kalender tillod gennemførelse af det pågældende interview.

Jeg skrev i min udtalelse af 31. oktober 2006 at indholdet af de generelle faktorer som Udenrigsministeriet inddrog ved vurderingen af konkrete interviewforespørgsler, ikke kunne give mig anledning til bemærkninger. For så vidt angik kriteriet vedrørende den effektive formidling af budskabet, lagde jeg i den forbindelse bl.a. vægt på at det af betænkning nr. 1443/2004 på s. 246 fremgår at et af de kriterier som der kan lægges vægt på ved en stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview, er om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten. Desuden kan nævnes sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452 ff\*, hvor ombudsmanden anførte at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier, ikke i sig selv kunne frakendes saglighed.

Inddragelsen af hensynet til den effektive formidling af et budskab i kraft af et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til en bestemt journalist – dvs. anvendelsen af kriteriet som et 'positivt' kriterium –

kan således ikke give mig anledning til bemærkninger.

### 3. Vægt på manglende tillid til en journalist – anvendelsen af kriteriet som et 'negativt' kriterium

#### a. Ombudsmandens tidligere praksis mv.

Ombudsmanden har i flere tidligere sager berørt spørgsmål om hvilke hensyn der *ikke* kan varetages i forbindelse med afslag på henholdsvis udsættelse af aktindsigt eller udelukkelse fra myndighedernes informationsordninger. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 181 ff\*, for 1992, s. 141 ff\*, og for 2003, s. 115 ff\*.

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 141 ff, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende om offentlige myndigheders adgang til at udelukke en bestemt journalist fra formløs adgang til oplysninger eller fra adgangen til meroffentlighed som indrømmes andre journalister:

'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 krænkelse 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 krænkelse 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 følger således heraf at der kan være visse forhold vedrørende den enkelte journalist som efter omstændighederne vil kunne begrunde afskæring eller begrænsning i bestemte journalisters eller mediers adgang til informationer, men der skal være tale om overordentligt tungtvejende saglige hensyn. Jeg henviser desuden til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet. I sagen *Bergens Tidende 2/5 2000 pr. 57* udtalte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at nyhedsformidling baseret på interview er en af de vigtigste måder hvorpå pressen kan opfylde rollen som 'public watchdog'. Se også Peer Lorentzen mfl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 2. udgave (2003), s. 455 f og 469 f, og Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2005), s. 543.

Der kan som udgangspunkt ikke foretages begrænsninger med henblik på at sanktionere presseetiske regler. Et ministerium vil f.eks. ikke være berettiget til som 'straf' at nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist fordi ministeriet

synes at en sag i ministeriet – eller ministeren selv – på urimelig måde har fået en negativ eller fordrejet omtale af den pågældende journalist. Det forhold at en journalist har en kritisk holdning over for myndigheden – eller repræsenterer et medie med en sådan holdning – kan ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn. Se desuden betænkning nr. 1443/2004, s. 211-212, s. 219, s. 235-236 og s. 241.

*b. Den konkrete sag – risiko for at udtalelser i forbindelse med interview ikke vil blive refereret loyalt*

I sin udtalelse af 27. marts 2006 til mig anførte Udenrigsministeriet at (A)'s anmodninger om interview tydede på en subjektiv forhåndsopfattelse, og at det indtil videre havde været vurderingen af udenrigsministeren ikke kunne have tillid til at hans udtalelser i forbindelse med et interview ville blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel. Det er ikke i udtalelsen nærmere angivet hvad denne vurdering byggede på.

I udtalelsen af 15. januar 2007 har Udenrigsministeriet givet eksempler fra (A)'s artikler på sprogbrug som efter ministeriets opfattelse tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse 'uden skelnen mellem faktiske oplysninger og (A)'s egen holdning'. Dette kan forstås som eksempler som kan underbygge en mere generel opfattelse af at (A) eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Der er ikke tale om eksempler hvor det dokumenteres at udenrigsministeren eller andre ikke skulle være citeret korrekt af (A) i forbindelse med interview. (A) har da også i sine e-mail af 19. april 2006 og 2. marts 2007 opponeret kraftig imod ministeriets vurdering af at der er en risiko for at udenrigsministeren i forbindelse med et interview med ham ikke vil blive gengivet loyalt, og at ministeriet

på denne måde 'beklikker hans faglige integritet'.

Efter min opfattelse er der ikke i det materiale som Udenrigsministeriet har henvist til, belæg for ministeriets konkrete frygt for at (A) ikke vil gengive udenrigsministeren loyalt. Det er derfor min foreløbige opfattelse at ministeriet ikke kunne lægge vægt på en sådan risiko i forbindelse med afgørelsen af om udenrigsministeren skulle medvirke i et interview med (A). Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på at ministeriet som udgangspunkt ikke – hvis (A) havde krænket presseetiske regler – kunne sanktionere dette ved at foretage begrænsninger i hans adgang til at modtage informationer, jf. ovenfor i afsnit 3 b.

*c. Den konkrete sag – anvendelse af et generelt 'mistillidskriterium'*

Det fremgår tydeligt af det materiale som Udenrigsministeriet har henvist til, at (A) har en kritisk holdning til regeringens og ikke mindst udenrigsministerens håndtering af spørgsmålet om Danmarks deltagelse i Irak-krigen. Ministeriets udtalelser i brevet af 15. januar 2007 kan forstås sådan at ministeriets afslag tillige er begrundet i frygt for at (A) vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

I betænkning nr. 1443 på s. 241 f er omtalt spørgsmålet om hvorvidt et ministerium ved vurderingen af hvilket medie en solohistorie bør tildeles, vil være afskåret fra at lægge vægt på en eventuel formodning om en mere eller mindre positiv omtale i det pågældende medie. Det fremgår heraf at det i forbindelse med vurderingen af om et bestemt medie skal tildeles en solohistorie, ikke er udelukket at lægge vægt på en formodning om en negativ omtale i det pågældende medie. På den anden side må en solohistorie ikke nægtes et medie

som straf for tidligere negativ omtale af den pågældende minister eller ministerium.

Det forhold at en historie bringes som solohistorie i et bestemt medie, sker typisk på myndighedens initiativ og som led i mediestrategiske overvejelser om hvordan en ministers politik kan præsenteres bedst muligt.

I denne sag har (A) på eget initiativ henvendt sig til ministeriet for at søge informationer. Jeg mener på den baggrund at situationen adskiller sig fra den situation hvor et ministerium overvejer i hvilket medie en solohistorie skal bringes. Situationen kan bedre sammenlignes med en situation hvor en journalist har søgt om aktindsigt som han ikke har krav på efter offentlighedsloven, og hvor myndigheden må overveje meroffentlighed. Spørgsmålet om en myndighed skal give meroffentlighed, beror på friere skønmæssige overvejelser, men det ville ikke – i hvert fald ikke over for journalister i forhold til hvilke meroffentlighedsprincippet vil skulle udstrækkes særligt vidt – kunne betragtes som sagligt at lægge vægt på om journalisten ville anvende det materiale han fik aktindsigt i, til en negativ omtale af myndigheden.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at Udenrigsministeriet ikke i forbindelse med vurderingen af om (A) kunne få et interview med udenrigsministeren, kunne lægge vægt på at (A) eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Det forhold at (A) havde en kritisk holdning til myndigheden, kunne som nævnt ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn.

#### 4. Henstilling

Jeg er indstillet på at henstille til Udenrigsministeriet at genoptage behandlingen af (A)'s anmodning om en interviewaftale

med udenrigsministeren om Irak-krigen og tage stilling til anmodningen uden at inddrage formodningen om risiko for at ministerens synspunkter ikke ville blive gengivet loyalt, og hensynet til at (A) eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

Jeg har dog fundet det mest korrekt at fremsætte mine opfattelser i foreløbig form således at Udenrigsministeriet kan få lejlighed til at komme med sine bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse."

I udtalelse af 5. oktober 2007 anførte Udenrigsministeriet bl.a. følgende:

*"Den retlige ramme*

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 15. januar 2007 redegjort nærmere for sin opfattelse af fortolkningen af det meget vide skøn, der indrømmes en minister, jfr. i den forbindelse Betænkning nr. 1443. Udenrigsministeriet noterer, at De i Deres foreløbige redegørelse gentager, at dette ikke giver Dem anledning til bemærkninger. Der ses således ikke at være etableret en retstilstand, hvorefter en minister er forpligtet til at give interview til enhver, der måtte anmode herom.

Ved vurdering af, om en anmodning skal imødekommes, kan der lægges vægt på en flerhed af faktorer, som nævnt i Udenrigsministeriets udtalelser af 27. marts 2006 og 15. januar 2007. I forbindelse med denne vurdering er der overladt ministeren et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview han ønsker at deltage i, og ministeren er berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten, jf. Betænkning nr. 1443. Inddragelse af disse generelle faktorer, herunder tillidskriteriet, anerkendes således også i Deres foreløbige redegørelse af 31. maj d.å.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når der tages stilling til, hvorvidt en minister skal give et interview. Der eksisterer således ikke et begrundelseskrav og ministeren er ikke forpligtet til i hvert tilfælde, hvor der gives et afslag, at fremkomme med en konkret begrundelse.

Besvarelsen af anmodninger om interviews er således ikke omfattet af de snævre forvaltningsretlige rammer, men der må dog blandt andet ikke inddrages usaglige hensyn i behandlingen af de konkrete anmodninger om interview.

Det bemærkes i øvrigt, at en journalist, der får afslag på en interviewanmodning, ikke derved afskæres fra at modtage almindelig information fra myndigheden. Udenrigsministeriet har således besvaret en lang række anmodninger om aktindsigt fra (A).

*De konkrete begrundelser*

For så vidt angår de konkrete årsager til afslagene på (A)'s anmodninger anfører De, at der i det af Udenrigsministeriet fremsendte materiale ikke er belæg for, at (A) ikke vil gengive udenrigsministeren loyalt, idet De i den forbindelse anfører, at det ikke dokumenteres, at udenrigsministeren eller andre ikke skulle være citeret korrekt af (A) i forbindelse med interview.

Udenrigsministeriet skal præcisere, at Udenrigsministeriet ikke har ønsket at gøre gældende, at (A) ikke ville citere udenrigsministeren korrekt. I Udenrigsministeriets udtalelse af 15. januar 2007 er de pågældende artikler vedlagt med henblik på at illustrere det forløb, der har været i forbindelse med (A)'s anmodninger, og belyse, at der ikke i forhold til (A) eksisterer et sådant særligt tillids- eller fortrolighedsforhold, som en minister er berettiget til at lægge vægt på eksistensen af i forbindelse med afslag på anmodninger om interview.

Det skal samtidig fremhæves, at ministeriets afslag ikke er begrundet i risiko eller frygt for, at (A) vil bruge et interview med

ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens håndtering af sagen.

Udenrigsministeriet anerkender fuldt ud enhver persons – herunder journalisters – ret til at udtrykke sig kritisk om ministres håndtering af specifikke sager, en ret som er fundamental i et demokratisk samfund. Der er således ikke i forbindelse med afslag på (A)'s interviewanmodninger lagt vægt på hans holdning til regeringens politik.

Udenrigsministeriet gør opmærksom på, at udenrigsministeren i en række tilfælde og som et grundvilkår i den politiske del af sin embedsvaretagelse gennem sin ministerperiode har givet interviews til journalister, der har udtrykt sig kritisk overfor hans eller regeringens håndtering af specifikke sager. Udenrigsministeriet ser således ingen sammenhæng mellem det faktum, at en journalist udtrykker sig kritisk og eksistensen af et fortrolighedsforhold mellem journalist og minister.

Sammenfattende har Udenrigsministeriet således i forbindelse med stillingtagen til interviewanmodninger fra (A) ikke inddraget hverken en formodning om risiko for at ministerens synspunkter ikke vil blive citeret korrekt, eller et hensyn til, at (A) eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens eller ministerens håndtering af sagen. Derimod har ministeriet over for (A) gjort opmærksom på, at der ikke eksisterer en retlig pligt til at imødekomme anmodninger om at deltage i interview, men tværtimod en betydelig skønsfrihed med hensyn til hvilke interview, en minister ønsker at deltage i."

A havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

## Ombudsmandens endelige udtalelse

### "1. Er stillingtagen til en anmodning om et interview en afgørelse i forvaltningslovens forstand?

#### a) Baggrund

I min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007 skrev jeg at jeg ikke havde anledning til at tage endelig stilling til om en ministers afslag på at give et interview er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. De opfattelser jeg fremsatte i den foreløbige redegørelse, var således ikke en konsekvens af at jeg mente at et afslag på interview var en afgørelse omfattet af forvaltningsloven.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 fastholdt at en beslutning om ikke at give et interview til en bestemt journalist ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. På grund af den fortsatte tvivl og diskussion om dette forhold – også i den lignende sag som jeg for nylig har afsluttet i forhold til Statsministeriet (mit j.nr. 2006-3446-450, optaget i denne bog som sag nr. 14-1) mener jeg nu at der er anledning til at jeg tager stilling til spørgsmålet.

#### b) Vurdering

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 2, stk. 1.

I forarbejderne til forvaltningsloven er det anført at afgørelsessager sigter til sager i hvilke der udfærdiges retsakter, det vil sige udtalelser der går ud på at fastslå hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

Kerneområdet for afgørelsesbegrebet er konkrete beslutninger der som led i myndighedsudøvelse bestemmer den enkelte borgers retsstilling i forhold til det offentlige. F.eks. anses en myndigheds beslutning om hvorvidt en borger har ret til at

få – eller ikke få – en bestemt offentlig ydelse, i almindelighed for omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det gælder såvel for pengeydelse som for andre ydelser, f.eks. tjenesteydelser. I tvivlstilfælde lægges bl.a. vægt på om myndighedens beslutning kan anses for indgribende eller på anden måde særlig væsentlig for borgeren.

Det er ikke afgørende for vurderingen af om der er tale om en afgørelse eller ej, om beslutningen træffes på baggrund af skrevne retsregler eller på baggrund af andre retskilder. Der kan være tale om afgørelser selv om den retlige subsumtion er meget enkel eller udpræget skønsmæssig. Se bl.a. John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave (2001), s. 430.

En myndigheds beslutning om at afslå eller give et interview til en journalist har væsentlige lighedspunkter med sædvanlige forvaltningsafgørelser. Der er tale om et slutprodukt af en administrativ sagsbehandling som indeholder en ensidig tilkendegivelse fra myndighedens side rettet eksternt mod en person uden for myndigheden, og som fastlægger om personen har ret til den pågældende ydelse, et interview.

På den anden side er der tale om en beslutning som ligger fjernt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse over for borgerne. Beslutningen har betydning for journalistens umiddelbare handlemuligheder, men har ikke i tid vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Ifølge Udenrigsministeriets oplysninger træffes beslutningen om hvorvidt der kan gives et interview efter en konkret vurdering i forhold til hver enkelt anmodning. Hvis journalisten får et afslag, kan han til hver en tid søge igen og udvirke en ny beslutning om hvorvidt ministeriet vil deltage i et interview. Beslutninger om interview adskiller sig også fra typiske forvaltningsafgørelser ved det forhold at de

normalt ikke er baseret på nærmere undersøgelser og en længere proces, jf. bl.a. Bent Christensen, *Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation*, 2. udgave (1997), s. 38.

På denne baggrund mener jeg at mest taler for ikke at anse en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det modsatte må være tilfældet hvis der er tale om en generel udelukkelse fra adgang til at modtage informationer fra myndigheden (ud over den almindelige adgang til aktindsigt).

### *c) Konsekvenser*

#### *Begrundelse over for den der har anmodet om et interview*

At en beslutning om at afslå at give et interview til en journalist ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, betyder at der ikke efter reglen i forvaltningslovens § 22 er pligt til at ledsage et sådant skriftligt afslag af begrundelsen herfor. I den normale situation kan en myndighed således afslå at give et interview til en journalist uden samtidig at skulle give journalisten begrundelsen for det.

Udenrigsministeriet er enig i at ministeriet ved beslutningen om hvorvidt udenrigsministeren ønsker at deltage i et konkret interview, er undergivet de almindelige krav om lighed og saglighed. Dette gælder uanset at beslutningen ikke kan antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det følger af disse almindelige principper om lovmæssig og saglig forvaltning at der i realiteten altid skal foreliggende en (intern) begrundelse for administrative beslutninger. Forud for sin beslutning om at meddele afslag på at give et interview må myndigheden således have overvejet og besluttet hvad den nærmere konkrete begrundelse for afslaget er. Da myndigheden senere kan blive bedt om at redegøre nærmere for det faktum og de retlige over-

vejsler som myndigheden lagde til grund for sin beslutning, bør myndigheden efter omstændighederne udarbejde et notat herom. Det kan f.eks. blive aktuelt under en rets- eller ombudsmandssag, jf. det nedenfor anførte.

#### *Begrundelse over for ombudsmanden*

Hvis der klages til ombudsmanden over beslutninger der er afgørelser i forvaltningslovens forstand, kan ombudsmanden normalt på baggrund af den begrundelse som efter reglerne i forvaltningsloven er givet for afgørelsen (og myndighedernes eventuelle uddybning heraf i en udtalelse til ombudsmanden), prøve den.

Hvis det materiale som ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af en klage modtager fra myndigheden, ikke umiddelbart giver ombudsmanden et tilstrækkeligt grundlag for at efterprøve myndighedens afgørelse, kan han med hjemmel i ombudsmandslovens § 19 bede om at modtage yderligere oplysninger og/eller materiale. Efter bestemmelsen i § 19, stk. 1, er myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter som forlanges af ombudsmanden. Efter § 19, stk. 2, kan ombudsmanden afkræve myndighederne skriftlige udtalelser.

Som regel modtager ombudsmanden herefter yderligere oplysninger som gør at han nu kan prøve myndighedernes afgørelser.

Prøvelsen af beslutninger der ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, men som f.eks. er truffet i forbindelse med myndighedernes udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, foregår på samme måde. Normalt sker prøvelsen på baggrund af de oplysninger som jeg i forbindelse med klagens forelæggelse modtager fra myndigheden. Kun hvis der foreligger særlige omstændigheder som kan gøre at der opstår tvivl om hvorvidt de oplysninger jeg har modtaget fra myndigheden,

f.eks. om hvilke grunde der har motiveret en beslutning, er fyldestgørende og korrekte, kan der være grundlag for at jeg beder om en yderligere redegørelse med hjemmel i ombudsmandslovens § 19.

Det skete i denne sag i forbindelse med min udtalelse af 31. oktober 2006 og min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007. I den foreløbige redegørelse henviste jeg til at Udenrigsministeriet under alle omstændigheder havde pligt til at give ombudsmanden nærmere oplysninger om hvad ministeriet havde lagt vægt på i forbindelse med vurderingen af at ministeriet ikke kunne have tillid til (A). Jeg var derfor ikke enig med ministeriet i at det ikke kan kræves at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortroighedsforhold til en journalist når der er lagt vægt på dette i en afgørelse som behandles af ombudsmanden.

#### *2) Udenrigsministeriets afslag på at give interview*

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser til mig i et vist omfang forklaret hvilke grunde der har og ikke har motiveret beslutningen om at give afslag på (A)'s anmodninger om interview.

Som jeg anførte i min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007, måtte jeg forstå Udenrigsministeriet sådan at ministeriet i forbindelse med beslutningen havde indtaget en formodning om risiko for at udenrigsministerens synspunkter ikke ville blive gengivet loyalt, og hensynet til at (A) eventuelt ville bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Det var min opfattelse at ministeriet ikke kunne lægge vægt på disse hensyn, og jeg meddelte derfor ministeriet at jeg var indstillet på at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af (A)'s anmodninger om en interviewaftale med udenrigs-

ministeren om Irak-krigen uden at inddrage hensynene.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 oplyst at ministeriet *ikke* har ønsket at gøre gældende at (A) ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag *ikke* er begrundet i risiko eller frygt for at (A) vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen. Dette må jeg lægge til grund. Ombudsmanden vil normalt lægge en myndigheds oplysninger af denne karakter til grund, medmindre der foreligger klare og dokumenterbare indikationer for det modsatte.

Efter en samlet gennemgang af ministeriets tre udtalelser i sagen står det mig herefter ikke helt klart på hvilken måde og i hvilket omfang ministerens manglende tillid til (A) måtte have spillet en rolle for afslagene. Det forhold at ministeriet i sin seneste udtalelse har bestridt mine formodninger herom i min foreløbige redegørelse uden samtidig at redegøre for hvordan den manglende tillid så måtte have spillet en rolle, bidrager til indtrykket af utilstrækkelig klarhed på dette punkt.

På den anden side har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte rigtigheden af udtalelserne i ministeriets seneste udtalelse om at afslagene ikke var begrundet i de omtalte usaglige hensyn. Jeg henviser i den forbindelse til at ombudsmanden er afskåret fra at tage stilling til spørgsmål om bevis som ikke kan afgøres alene på grundlag af skriftligt materiale i en sag, og at ombudsmanden derfor normalt lægger myndighedernes (seneste) oplysninger og udtalelser til grund for sin vurdering af en sag.

Jeg har således ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage at ministeriets beslutning om at afslå (A)'s anmodninger om et interview er baseret på usaglige hensyn.

Herefter formoder jeg at ministeriet har truffet beslutningerne om afslag på interviews ud fra de generelle faktorer som ministeriet har nævnt i sine udtalelser af 27. marts 2006 og 15. januar 2007, det vil sige om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuel og har ministerens interesse, om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview, og om ministeren har tillid til journalisten.

Jeg har tidligere i min udtalelse af 31. oktober 2006 og i min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007 meddelt at de generelle faktorer ikke kan give mig anledning til bemærkninger.

Selv om det er min opfattelse at ministeriet ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang har forklaret hvordan tillidshensynet konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningerne om afslag, finder jeg ikke at have det fornødne grundlag for at foretage mig videre i sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg – som nævnt – nu må lægge til grund at afslagene ikke var baseret på usaglige hensyn, sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn falder uden for en ombudsmandsundersøgelses muligheder.

### 3. Sammenfatning

Det er min opfattelse at mest taler for ikke at anse en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Uanset denne konklusion må jeg fastholde at der i *særlige* tilfælde er en pligt til – i hvert fald over for ombudsmanden – at redegøre for de grunde som en myndighed har lagt vægt på i forbindelse med beslutningen. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelserne i ombudsmandslovens § 19, stk. 1 og 2.

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser til mig i et vist omfang forklaret hvilke

grunde der har og ikke har motiveret beslutningen om at give afslag på (A)'s anmodninger om interview.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 oplyst at ministeriet *ikke* har ønsket at gøre gældende at (A) ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag *ikke* er begrundet i risiko eller frygt for at (A) vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen. Dette må jeg lægge til grund.

Det er herefter min opfattelse af ministeriet ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang har forklaret hvordan tillidshensynet kon-

kret måtte have spillet en rolle ved beslutningerne om afslag. På trods heraf finder jeg ikke at have det fornødne grundlag for at foretage mig videre i sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg nu må lægge til grund at afslagene ikke var baseret på usaglige hensyn sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn falder uden for en ombudsmandsundersøgelses muligheder.”

NOTER: (\*) FOB 1992, s. 141, FOB 1995, s. 181, FOB 2003, s. 115, FOB 2004, s. 452, og FOB 2007, s. 347 (sag 14-1.)



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 46 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 38 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet. 7 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

## Ankenævnet for Uddannelsesstøtten

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

## Nævnet til fremme af Debat og Oplysning om Europa

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

## Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte

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



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 504 sager inden for Velfærdsministeriets sagsområde. 350 af disse sager blev afvist.

De resterende 154 sager blev realitetsbehandlet. 139 sager handlede om afgørelser, 9 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 6 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 34 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	12	0	0	1
Sagsbehandling	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

## Departementets tilsyn med kommuner, regioner og statsforvaltninger

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

## Ankestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	57	10	1	6
Sagsbehandling	5	2	2	0
Sagsbehandlingstid	2	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>64</i>	<i>14</i>	<i>3</i>	<i>6</i>

2 sager fra Ankestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 18-1: Klagefristberegning og dispensation. Datering og afsendelse af afgørelser. Postforsinkelser (2 sager med hver sit journalnummer er gengivet samlet i denne sag)*

*Sag nr. 18-2: Afslag på indsigt i lægekonsulents navn i Arbejdsskadestyrelsen*

### Psykolognævnet

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

### Sociale nævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	51	2	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>53</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

### Statsforvaltninger

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	9	1	0	1
Sagsbehandling	2	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

2 sager fra statsforvaltningernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 18-4: Klageberettigelse i byggesag. Partsbegrebet*

*Sag nr. 18-6: Anvendelse af lokaler i kælder til daginstitution. Myndighedsinhabilitet*

Statsforvaltningernes tilsyn med kommunerne og regionerne

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	2	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>9</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

2 sager fra statsforvaltningernes tilsyn med kommunerne og regionernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 18-3: Kommunes salg af fast ejendom*

*Sag nr. 18-5: Besøgsforbud til gæst på plejecenter*



## 18-1. Klagefristberegning og dispensation

### Datering og afsendelse af afgørelser. Postforsinkelser

Forvaltningsret 1121.1 – 1121.5 – 1133.2 – 114.5 – 11.9 – 261.1.

*Ombudsmanden undersøgte 4 sager (3 arbejdsskadesager og en social sag) hvor Ankestyrelsen havde afoist at behandle borgerens klage med den begrundelse at klagefristen var overskredet. I den forbindelse udtalte ombudsmanden sig om forskellige generelle spørgsmål i relation til beregning af klagefrister og dispensationer herfra. Disse spørgsmål angik særligt hvornår en klagefrist begynder at løbe, hvem der har risikoen for postforsinkelse (om en postforsinkelse skal komme borgeren eller myndigheden til skade), og hvad indholdet er af myndighedernes pligt til at oplyse sager hvor en klage (umiddelbart) ikke ser ud til at være rettidig.*

*(J.nr. 2004-3074-024 og 2004-3037-085).*

I det følgende gengives først den ene af 3 arbejdsskadesager om fristberegning mv. som ombudsmanden har behandlet (sag 1). Herefter gengives et kort uddrag af en fjerde sag om til dels samme spørgsmål. Uddraget drejer sig om postbesørgelse i ugen op til jul (sag 2).

Sagerne viser særligt følgende:

- En klagefrist begynder at løbe når afgørelsen er kommet frem til borgeren.
- Forudsat at myndighedens arbejdsgange i forbindelse med datering og postafsendelse er betryggende, lægges det, når man beregner en klagefrist, normalt til grund at en afgørelse er afsendt samme dag som den er dateret.
- En forvaltningsmyndighed har bevisbyrden for at et brev som er afsendt af myndigheden (med A-post), er kommet frem til modtageren dagen efter afsendelsen.
- Det antages normalt at en afgørelse (sendt med A-post) er kommet frem dagen efter afsendelsen. Hvis denne almindelige antagelse afkræftes, bærer myndigheden risikoen for forsinkelsen. På baggrund af Post Danmark A/S' oplysninger om postbesørgelsen i ugen op til jul lægger Ankestyrelsen dog nu generelt 1 hverdag til klagefristens længde når der er tale om afgørelser og klager der afsendes i ugen op til jul.

- Det antages normalt at en klager bærer risikoen for at klagen bliver forsinket i posten. Efter Ankestyrelsens praksis kan dette udgangspunkt dog fraviges hvis klageren kan sandsynliggøre at klagen er afsendt på et så tidligt tidspunkt at klagen burde være kommet frem rettidigt.
- Klagemyndigheden har pligt til at undersøge forhold der har betydning for beregning af en klagefrist og for spørgsmålet om hvorvidt der kan ses bort fra en overskridelse af klagefristen.
- Der må sondres mellem forsinkelser i postbesørgelsen på afgørelsestidspunktet og på klagetidspunktet. Forsinkelse på afgørelsestidspunktet har betydning for selve beregningen af klagefristen, hvorimod forsinkelse på klagetidspunktet efter Ankestyrelsens særlige praksis eventuelt kan give grundlag for dispensation.

### Sag 1

#### 1. Ankestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 og efterfølgende svar af 4. august 2004, 19. august 2004 og 3. september 2004

I brev af 7. juni 2004 meddelte Arbejdsskadestyrelsen sin afgørelse i A's sag om varigt mén og tab af erhvervsevne. I brev af 4. juli 2004 til Arbejdsskadestyrelsen klagede A over afgørelsen, og han oplyste at han havde modtaget Arbejdsskadestyrelsens afgørelse

den 9. juni 2004. I brev af 9. juli 2004 meddelte Arbejdsskadestyrelsen at styrelsen havde modtaget A's klage den 4. juli 2004, og at klagen ikke var omfattet af genvurderingspligten idet der var tale om en klage over det udøvede skøn. Arbejdsskadestyrelsen sendte derfor klagen og sagens akter til Ankestyrelsen. I afgørelse af 22. juli 2004 afviste Ankestyrelsen klagen med henvisning til at klagefristen var overskredet, og at der ikke forelå nogen grund til at se bort fra fristoverskridelsen. Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelse at en klage senest skulle være modtaget den 6. juli 2004, og at A's klage af 4. juli 2004 kom frem til Arbejdsskadestyrelsen den 7. juli 2004.

I brev af 25. juli 2004 skrev A til Ankestyrelsen og oplyste på ny at han havde modtaget Arbejdsskadestyrelsens afgørelse den 9. juni 2004. Han henledte opmærksomheden på at Arbejdsskadestyrelsens oplysning om at styrelsen havde modtaget hans klage den 4. juli 2004 måtte være forkert idet han havde sendt brevet den 4. juli 2004. A oplyste at når han (der bor i X-by på Østsjælland) modtager post fra København, går der altid 2-3 dage før brevene kommer frem, men den modsatte vej kommer posten frem dagen efter. I brev af 4. august 2004 fastholdt Ankestyrelsen sin afvisning af klagen. Ankestyrelsen henviste til klagevejledningen på det sociale område og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Ankestyrelsen skrev at A's brev ikke indeholdt dokumentation for at der er almindeligt forekommende forsinkelser i postgangen eller andet der kunne give grundlag for at dispensere fra overskridelsen af klagefristen.

I brev af 7. august 2004 skrev A på ny til Ankestyrelsen og bad blandt andet Ankestyrelsen redegøre for hvordan det kunne godtgøres at postgangen ikke altid er rettidig. Ankestyrelsen skrev den 11. august 2004 at A ville kunne godtgøre forsinkelser i postgangen ved at indhente dokumentation fra sit posthus. I brev af 12. august 2004, som må have krydset Ankestyrelsens brev af 11.

august 2004, bad A Ankestyrelsen kontakte den omdelingsansvarlige medarbejder for postområde Y-by som ville kunne bekræfte at det ikke kunne garanteres at posten kom frem dagen efter i det område hvor han bor. Ankestyrelsen fastholdt i brev af 19. august 2004 sin afgørelse af 22. juli 2004 og skrev til A at Post Danmark A/S havde oplyst at der ikke var registreret forsinkelser i postgangen i X-by-området i dagene 7., 8. og 9. juni 2004. Ankestyrelsen mente ikke at det var tilstrækkelig dokumentation at en postgang på 1 dag ikke kunne garanteres idet der skulle være tale om konkret postforsinkelse den pågældende dag.

I brev af 28. august 2004 til Ankestyrelsen gav A udtryk for undren. Han havde selv kontakten Post Danmark A/S som ikke kunne bekræfte oplysningerne til Ankestyrelsen, men havde oplyst at der havde været problemer i Y-by. A oplyste desuden at der i sommerperioden havde været en hel del forskellige postbude og afløserne. Han henviste også til at det fremgik af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse at styrelsen havde modtaget hans klage den 4. juli 2004. Han skrev at han havde fået oplyst telefonisk at udgående post hentes kl. 14 hver dag, og han mente derfor at afgørelsen muligvis var skrevet den 7. juni 2004, men først afsendt den 8. juni 2004. Ankestyrelsen svarede ham i brev af 3. september 2004 og fastholdt sin afvisning af klagen. Ankestyrelsen mente ikke hans brev indeholdt dokumentation for at der var forsinkelse i hans område i dagene omkring den 7., 8. og 9. juni 2004 eller andet der gav grundlag for at se bort fra overskridelsen af klagefristen. Hans brev gav ikke Ankestyrelsen anledning til yderligere bemærkninger.

## **2. Klagen til mig, Ankestyrelsens genoptagelse og Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens udtalelser**

### *2.1. Konkrete forhold i A's sag*

A klagede til mig i brev af 9. september 2004 hvori han redegjorde nærmere for sin opfat-



telse af sagen. Han gav udtryk for at klagevejledningen i Arbejdsskadestyrelsens afgørelse var misvisende idet det fremgår at han kunne klage til Ankestyrelsen inden 4 uger efter at han havde modtaget afgørelsen. Han mente derfor at fristen skal regnes fra hans modtagelse (den 9. juni 2004) af afgørelsen.

Efter en gennemgang af sagen i forbindelse med min undersøgelse besluttede Ankestyrelsen sig for at genoptage sagen med henblik på at indhente yderligere oplysninger om eventuelle postforsinkelser. Ankestyrelsen traf en ny afgørelse i A's sag efter min første høring af myndighederne, men inden min supplerende høring.

Ankestyrelsen meddelte A i brev af 8. marts 2006 (med samtidig kopi til mig) at Ankestyrelsen fastholdt at hans klage var indgivet for sent. Det fremgår af afgørelsen at Ankestyrelsen flere gange havde været i kontakt med Køge Postkontor som havde oplyst at der ikke var registreret generelle driftsforstyrrelser og forsinkelser i postomdelingen til X-by. Der var heller ikke rapporteret uregelmæssigheder i postgangen fra Østerbro Postkontor til A's adresse i X-by den 7. og 8. juni 2004. Ankestyrelsen mente ikke at A's oplysning om at der i perioden var mange afløbere, kunne tages som indikation for at der havde været forsinkelser. A klagede telefonisk den 9. marts 2006 til mig over Ankestyrelsens afgørelse af 8. marts 2006.

Om Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange har Arbejdsskadestyrelsen først oplyst at det fremgår af systemet at sagsbehandleren som har skrevet afgørelsen, selv har udskrevet det udgående brev. (Der er således ikke tale om maskinel kuvertering).

Arbejdsskadestyrelsen har desuden først oplyst at det formodentlig er sagsbehandleren der har sørget for at sende afgørelsen af sted. Der foreligger ikke oplysninger om hvorvidt den pågældende sagsbehandler var på arbejde den 7. juni 2004, men i det pågældende team er der hver dag en medarbejder der er ansvarlig for at få afsendt post

hvis sagsbehandleren ikke er på arbejde. På den baggrund anser Arbejdsskadestyrelsen det for forholdsvis sikkert at afgørelsen er sendt af sted den pågældende dag (dvs. den 7. juni 2004).

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at A's sag er en elektronisk sag. Der er derfor ikke et fysisk sagsomslag på hvilket der kan noteres oplysninger om afsendelsesdato. Disse oplysninger fremgår ifølge Arbejdsskadestyrelsen af oversigten over sagens akter, den såkaldte aktoversigt.

Ankestyrelsen har i første omgang henvist til at det er sagsbehandleren selv der har udskrevet det udgående brev, og at det på denne baggrund er tilstrækkeligt sandsynliggjort at den pågældende har sørget for at få brevet sendt den dag det er dateret.

Ankestyrelsen har efterfølgende oplyst at det ikke passer med initialerne på printkontrollisten at den sagsbehandler som har skrevet afgørelsen, også selv har udskrevet det udgående brev. Ankestyrelsen har derfor telefonisk kontaktet Arbejdsskadestyrelsen som har oplyst at den pågældende sagsbehandler lavede en såkaldt intern afgørelse i sagen den 17. maj 2004. Den 18. maj 2004 blev der partshørt i sagen. Da der ikke kom bemærkninger i forbindelse med partshøringen, låste en anden medarbejder afgørelsen i systemet og udskrev afgørelsen den 3. juni 2004. Dette er en almindelig fremgangsmåde når der ikke kommer nye oplysninger i forbindelse med partshøring. Ankestyrelsen anser det fortsat for sandsynliggjort at afgørelsen er afsendt den dag den er dateret, den 7. juni 2004.

## 2.2. Generelt om Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange i forbindelse med datering og afsendelse af breve

I Arbejdsskadestyrelsen er kuverteringen (pakningen) af breve som udgangspunkt maskinel. Spørgsmålet er med hvilken sikkerhed det kan fastslås at breve afsendes samme dag som dateringen. Dette gælder

navnlig når der er tale om breve der ikke er kuverteret maskinelt.

*a. Maskinel datering og maskinel kuvertering*

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve, herunder afgørelser, automatisk oprettes med datoen for den følgende hverdag. Brevene bliver som udgangspunkt skrevet ud på centrale printere, og sidste udskrivning sker kl. 23.00. Hovedparten af Arbejdsskadestyrelsens udgående breve kuverteres maskinelt (i løbet af natten) og afsendes næste dag. Breve som skrives om fredagen, bliver dateret med datoen for den efterfølgende mandag og bliver afsendt om mandagen. Jeg har lagt til grund at Arbejdsskadestyrelsen har taget højde for at den pågældende mandag kan være en helligdag, og at brevene i sådanne tilfælde dateres og afsendes den efterfølgende hverdag. Når en medarbejder opretter et dokument (dvs. begynder at skrive et brev), bliver dokumentet (brevet) automatisk forsynet med datoen for den følgende arbejdsdag. Hvis brevet ikke afsendes den dag det er dateret, men først senere fordi der arbejdes videre på det en anden dag, opdateres datoen på brevet automatisk til den følgende arbejdsdag.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve der ikke underskrives, f.eks. breve med spørgsmål til borgeren, kan kuverteres maskinelt, og at afgørelser med faksimileunderskrift som udgangspunkt kuverteres maskinelt. (En faksimileunderskrift er en gengivelse af en underskrift, f.eks. i form af stempel). Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at faksimileunderskriften er en elektronisk gengivelse af medarbejderens underskrift på breve, og at underskriften alene kan påføres et brev ved anvendelse af medarbejderens personlige kode. Det er fortrinsvis afgørelser efter den nye lov, dvs. efter 1. januar 2004, som bliver kuverteret maskinelt, men der er visse afgørelser i sager oprettet efter 1. januar 2002 der også bliver kuverteret maskinelt. De breve der typisk udskrives decentralt, er afgørelser vedrørende ulykker der er sket før den

1. januar 2004, og erhvervsyngdomssager der er anmeldt før den 1. januar 2004. Breve med bilag kan godt kuverteres maskinelt.

*b. Maskinel datering og valgfri manuel kuvertering*

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at medarbejderne i visse tilfælde vælger at håndtere afgørelserne manuelt selv om en maskinel håndtering ville være mulig, f.eks. i tilfælde hvor en afgørelse haster. Det er muligt at rette den dato som systemet automatisk foreslår. Afgørelsen udskrives på en decentral (lokal) printer. Medarbejderen pakker afgørelsen til posten, og brevet sendes samme dag. Hastepost bliver altid håndbåret til Arbejdsskadestyrelsens betjentstue der sørger for postafsendelse.

*c. Maskinel datering og "tvungen" manuel kuvertering*

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at afgørelser uden faksimileunderskrift ikke kan kuverteres maskinelt. De bliver printet ud på en central printer samme dag som afgørelsen skrives. Afgørelserne er dateret med den følgende dags dato hvor de fordeles med den interne post til de medarbejdere som har skrevet afgørelserne. Den enkelte medarbejder underskriver sine afgørelser og sørger for at de bliver sendt den dag afgørelserne er dateret.

*d. Sikkerhed for at manuelt kuverterede afgørelser sendes samme dag som dateringen*

Om de afgørelser som printes ud og fordeles med intern post til underskrift hverdagen efter, har Arbejdsskadestyrelsen oplyst at det er en fast procedure at de enkelte teams i styrelsen sørger for at underskrive afgørelser og sende post for fraværende medarbejdere. Arbejdsskadestyrelsen fremhæver at medarbejderne er meget opmærksomme på denne procedure. Arbejdsskadestyrelsen har anført at det ikke er muligt efterfølgende at undersøge om der er begået fejl i den manuelle

håndtering af posten, og ifølge Arbejdsskade styrelsen kan det ikke udelukkes at en afgørelse ikke bliver sendt den dag den er dateret, men først den efterfølgende dag. Det kan på den anden side heller ikke udelukkes at brevet afsendes før dateringen; dette kan ske hvis medarbejderen glemmer at ændre den dato som systemet foreslår, printer ud og pakker til afsendelse samme dag som afgørelsen er skrevet.

Arbejdsskade styrelsen har oplyst at det er en forholdsvis lille del af postmængden der kuverteres manuelt. Som eksempel er det nævnt at Arbejdsskade styrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede 5403 breve hvoraf de 4563 blev kuverteret maskinelt svarende til ca. 85 pct. Arbejdsskade styrelsen har endvidere oplyst at it-systemet udvikles løbende således at flere breve, herunder afgørelser, kan kuverteres maskinelt.

Arbejdsskade styrelsen har endvidere oplyst at procedurerne anses for at være tilstrækkelige, og at styrelsen under hensyn til at der afsendes flere tusinde breve hver dag, ikke kan anvende yderligere ressourcer for at sikre at breve afsendes samme dag som dateringen.

#### *e. Registrering af oplysninger i elektronisk aktoversigt mv.*

Arbejdsskade styrelsen har redegjort for hvilke oplysninger der registreres elektronisk i den enkelte sag. Arbejdsskade styrelsen har oplyst at den elektroniske aktoversigt indeholder følgende oplysninger:

”- Hvorvidt det er et indgående eller udgående brev

- Brevets navn
- Om det er et spørgebrev eller en afgørelse
- Hovedmodtageren af brevet
- Dato for brevafsendelse”

Arbejdsskade styrelsen har efterfølgende præciseret at der med udtrykket ”dato for brevafsendelse” menes dateringen af brevet.

Arbejdsskade styrelsen har oplyst at der findes en elektronisk printkontrolliste over hver sag. Printkontrollen blev indført den 23. oktober 2000 og omfatter dokumenter oprettet efter dette tidspunkt. Arbejdsskade styrelsen har oplyst at printkontrollibilledet indeholder følgende oplysninger:

”- Navn på den medarbejder, som har skrevet de pågældende dokumenter ud og afdeling

- Dato og klokkeslæt for udskrivningen af dokumentet

- Dokumentets navn og hvor mange akter det indeholder

- Status for afslutningen af udskrivningen (OK eller fejlet print)

- Status for hvert enkelt deldokument og jobprintnr.

- Til hvilke parter dokumentet er udskrevet og om status er ok

- Om dokumentet er printet manuelt, automatisk

- Om dokumentet er printet ud på lokal- eller centralprinter”

Arbejdsskade styrelsen har oplyst at it-afdelingen løbende holder øje med om dannelsen af brevet eller printet fejler, og i givet fald gives der besked til den pågældende medarbejder således at vedkommende kan rette fejlen. Medarbejderne har også mulighed for at se printkontrollisten og kan oplyse datoer mv. i en bestemt sag.

#### *f. Notering på sagsomslag*

Arbejdsskade styrelsen har oplyst at det er praksis i sager som foreligger fysisk (dvs. ikke kun digitalt), at datoen for afsendelse af afgørelsen først påføres på sagsomslaget når afgørelsen faktisk afsendes, netop for at sikre at afgørelsen er sendt og ikke blot sendt til udprintning. Jeg har lagt til grund at der hermed menes at en sagsbehandler eller sekretær noterer en dato på sagsomslaget på det tidspunkt hvor afgørelsen lægges videre internt med henblik på afsendelse.

*g. Registrering af uregelmæssigheder i den maskinelle kuvertering*

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at der sker registrering i postafdelingen når der er fejl og uregelmæssigheder i autokuverterings-systemets drift eller afsendelsesfunktionen for at Arbejdsskadestyrelsen efterfølgende kan undersøge hvorvidt der kan være forsinkelser i afsendelsen.

*2.3. Ankestyrelsens udtalelser vedrørende punkt 2.2*

Ankestyrelsen mener at det på baggrund af Arbejdsskadestyrelsens beskrivelse som udgangspunkt kan lægges til grund at afgørelser afsendes samme dag som dateringen, men hvis en klager gør gældende at en afgørelse er modtaget senere end dagen efter dateringen, må det undersøges om der har været forstyrrelser hos postvæsnet eller hos Arbejdsskadestyrelsen, samt om afgørelsen er autokuverteret eller er printet ud og underskrevet manuelt.

Hvis der ikke har været forstyrrelser hos postvæsnet, må det – i de tilfælde hvor afgørelsen er autokuverteret – yderligere undersøges om der har været forstyrrelser i driften af autokuverteringssystemet eller afsendelsesfunktionerne. Hvis Arbejdsskadestyrelsen oplyser at driften af funktionerne har været normal, mener Ankestyrelsen at det trods klagerens anbringende må lægges til grund at afgørelsen er modtaget dagen efter dateringen.

Ankestyrelsen har først udtalt at forudsat at der ikke har været forstyrrelser hos postvæsnet, må det i tilfælde af decentral printing og manuel underskrift i Arbejdsskadestyrelsen undersøges om den underskrivende var på arbejde den dag hvor afgørelsen er dateret, og i øvrigt om afsendelsesfunktionerne fungerede normalt den pågældende dag. Hvis det oplyses at medarbejderen var på arbejde, og at driften af afsendelsesfunktionerne var normal, mener Ankestyrelsen at det trods klagerens anbringende må lægges

til grund at afgørelsen er modtaget dagen efter dateringen.

Ankestyrelsen har ligeledes først udtalt at hvis der har været forstyrrelser eller hvis den underskrivende medarbejder ikke var på arbejde den dag hvor afgørelsen er dateret, mener Ankestyrelsen at klagerens oplysninger om datoen for modtagelsen af afgørelsen må lægges til grund, og ankefristen beregnes fra den dag.

Ankestyrelsen har henvist til at de printkontrollister som Arbejdsskadestyrelsen har beskrevet, giver mulighed for mere detaljeret at undersøge omstændighederne omkring afsendelsen end Ankestyrelsen hidtil har haft kendskab til.

Efter min anmodning om at modtage printkontrollister fra Arbejdsskadestyrelsen i de 3 sager jeg har til behandling, har Ankestyrelsen modtaget og gennemgået printkontrollisterne. Ankestyrelsen mener ikke længere det er afgørende hvorvidt det kan dokumenteres at den pågældende sagsbehandler var på arbejde den dag afgørelsen er dateret. Ankestyrelsen mener derimod at Ankestyrelsen må vurdere de samlede oplysninger om ekspeditionen i Arbejdsskadestyrelsen.

*2.4. Generelt om Arbejdsskadestyrelsens registrering af hvornår en klage er indkommet*

En klage over en afgørelse truffet af Arbejdsskadestyrelsen skal indgives til Arbejdsskadestyrelsen inden 4 uger efter at klageren har modtaget afgørelsen, og det har derfor betydning for overholdelse af klagefristen hvornår klagen modtages i Arbejdsskadestyrelsen. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at indgående breve i poståbningen påføres et stempel med dags dato hvorefter de lægges til scanning. Dette sker samme dag som de modtages. Når brevet er scannet ind, journaliseres brevet på den enkelte sag med den påstemplede dato. Arbejdsskadestyrelsen har desuden oplyst at styrelsen kun modtager post på hverdage. Det vil sige at den post som modtages på det lokale postkontor til

omdeling om lørdagen, først modtages i styrelsen den følgende hverdag og stemples med datoen for den (hver)dag posten modtages i styrelsen.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen har lukket andre dage end de officielle helligdage, har styrelsen en aftale med det lokale postkontor om sortering af posten. Det vil f.eks. sige i dagene mellem jul og nytår eller fredagen efter Kristi himmelfartsdag. Sorteringen indebærer at postkontoret sørger for at posten holdes adskilt i sække afhængig af hvornår posten er modtaget på postkontoret. Hvis der er flere på hinanden følgende lukkedage, samles posten for de enkelte dage separat. Når Arbejdsskadestyrelsen får leveret posten, datostemples posten efter hvornår postkontoret har modtaget posten til Arbejdsskadestyrelsen.

Eksempelvis blev breve der blev modtaget på postkontoret fredag den 6. maj 2005 (hvor Arbejdsskadestyrelsen havde lukket), datostempet den 6. maj 2005 selv om de fysisk først blev modtaget af Arbejdsskadestyrelsen mandag den 9. maj 2005. Breve der blev modtaget på postkontoret til udbringning den 7. maj 2005 (lørdag), blev derimod først stemplet modtaget den 9. maj 2005 sammen med den post som blev modtaget den 9. maj 2005.

#### 2.5. Ankestyrelsens udtalelser vedrørende punkt 2.4

Ankestyrelsen mener at det som udgangspunkt kan lægges til grund at breve datostemples den dag de er modtaget i Arbejdsskadestyrelsen. I de tilfælde hvor Arbejdsskadestyrelsen på særlige dage har lukket, vil Ankestyrelsen som udgangspunkt lægge til grund – på grund af aftalen med det lokale postkontor – at den påstemplede dato er den dato som de pågældende breve ville være modtaget i Arbejdsskadestyrelsen hvis der ikke havde været lukket.

Hvis en klager anfører at klagen er afsendt således at den må være kommet frem tidligere end angivet ved Arbejdsskadestyrel-

sens datostempling, må det undersøges om der har været uregelmæssigheder med hensyn til Arbejdsskadestyrelsens postmodtagelsesfunktion eller med hensyn til det lokale postkontors efterlevelse af de indgåede aftaler eller med postbesørgelsen i området.

Hvis der ikke har været uregelmæssigheder, mener Ankestyrelsen det kan lægges til grund at klagen er kommet frem svarende til datostemplingen.

Ankestyrelsen mener at hvis der har været uregelmæssigheder, må klagerens oplysninger om afsendelse af klagen og deraf følgende forventning om modtagelsesdato i Arbejdsskadestyrelsen lægges til grund.

### 3. Almindeligt forekommende postforsinkelse

#### 3.1. Postbesørgelse

Det sidste generelle spørgsmål i min undersøgelse er spørgsmålet om hvorvidt der er tale om almindeligt forekommende postforsinkelse i forhold til en målsætning om at indenlandske A-breve når frem dagen efter afsendelsen forudsat at brevet er afleveret til Post Danmark A/S inden nærmere angivne tidspunkter.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at al post fra styrelsen uden undtagelse afsendes som A-post (A Prioritaire).

Post Danmark A/S har oplyst at selskabet pr. 31. december 2004 er forpligtet til at overholde et servicekrav for dag-til-dag befordring af A-breve med en kvalitet på 95 pct., men at selskabet også før den nævnte dato har opereret med et kvalitetsmål på 95 pct. på rettidighed for breve.

Rettidigheden blev for 2003 opgjort til 95,1 pct. og for 2004 til 95,2 pct., men for december måned og i ugen lige op til jul dog noget lavere. Disse procenter er udtryk for i hvilket omfang breve rent faktisk kommer frem til modtageren dagen efter afsendelsen. Post Danmark A/S har desuden oplyst at brevkvaliteten er faldet fra 95,2 pct. i 2004 til 93,9 pct. i 2005. Post Danmark A/S har oplyst at

brevkvaliteten opgøres kvartalsvis og offentliggøres på [www.postdanmark.dk](http://www.postdanmark.dk).

Det fremgår af en oversigt jeg har modtaget fra Post Danmark A/S, at i 2. kvartal i 2004 – som dækker tidspunktet for Arbejdsskadestyrelsens afsendelse af afgørelsen i A's sag – blev 95,2 pct. af alle indenlandske breve sendt som A-post omdelt dagen efter afsendelse.

### 3.2. Ankestyrelsens bemærkninger vedrørende punkt 3.1

Ankestyrelsen har henvist til at Post Danmark A/S' kvalitetsmål er at 95 pct. af afsendte breve (med A-post) skal omdeles dagen efter. Ankestyrelsen har anført at Post Danmark A/S' statistik viser at brevkvaliteten fra 1995 til 2005 har svinget mellem 93,4 pct. i 1995 som det laveste og 95,2 pct. i 1999 og 2004 som det højeste. Ankestyrelsen har desuden anført at en meget stor del af afsendt A-post bliver omdelt dagen efter, men at der imidlertid er en lille del af posten der ikke når frem dagen efter. Ankestyrelsens praksis om beregning af klagefrister bygger på Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (punkt 211) og flere udtalelser fra ombudsmanden, f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 212\*.

Ankestyrelsen mener ikke at oplysningerne fra Post Danmark A/S giver grundlag for at fravige den almindelige formodning om at A-post (der er afsendt rettidigt) kommer frem dagen efter afgivelse til postbesørgelse. Ankestyrelsen mener således ikke der er grundlag for en ændring af praksis, men styrelsen har i interne retningslinjer indskærpet undersøgelsespligten når en klager gør gældende enten at en afgørelse er modtaget senere end dagen efter afsendelsen, eller at en klage er afsendt således at den med normal postbesørgelse burde være kommet frem rettidigt. Ankestyrelsen har oplyst at styrelsen har taget en konkret ombudsmandsuttalelse herom til efterretning. Ankestyrelsen har beklaget at sagsbehandlingen i de sager jeg har under behandling, ikke i alle tilfælde

har levet op til disse retningslinjer. Styrelsen har oplyst at retningslinjerne på ny er indskærpet. Endelig bemærker Ankestyrelsen at styrelsen mener det er hensigtsmæssigt at en eventuel ændret beregning af klagefrister i givet fald indføres på alle offentlige områder hvor der gælder en klagefrist.

Ankestyrelsen har oplyst at konkrete oplysninger om forstyrrelser i postbesørgelse naturligvis vil kunne medføre at en senere postlevering lægges til grund.

## 4. Min korrespondance med Arbejdsskadestyrelsen, Post Danmark A/S og Ankestyrelsen

[udeladt]

### Ombudsmandens udtalelse

#### "I. Retsgrundlaget

##### *Fristreglen i lov om arbejdsskadesikring*

Arbejdsskadestyrelsens afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen inden 4 uger efter at klageren har modtaget afgørelsen. Inden Ankestyrelsen behandler en klage, skal Arbejdsskadestyrelsen vurdere om der er grundlag for at give klager helt eller delvist medhold, og klagen skal derfor sendes til Arbejdsskadestyrelsen (nu lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006 om arbejdsskadesikring § 44).

##### *Beregning af klagefrister*

Klagefrister beregnes generelt efter de principper der er beskrevet i punkt 211-212 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986). Punkt 211-212 i vejledningen har følgende ordlyd:

*'Begyndelsestidspunktet for fristberegningen*

**211.** Klagefristen begynder at løbe fra det tidspunkt, meddelelsen om afgørelsen er kommet frem til parten. Hvis meddelel-

sen er sendt med posten, kan den i almindelighed anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen først dagen efter dateringen eller senere bliver overgivet til postbesørgelse, eller der er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. Det er derfor, navnlig i sager med flere parter, vigtigt, at myndigheden i videst muligt omfang afsender afgørelserne straks efter dateringen. Kan parten i øvrigt godtgøre, at underretningen om afgørelsen først er modtaget på et senere tidspunkt end det, der påregnes af myndigheden, begynder fristen at løbe fra den dag, afgørelsen herefter må anses for at være kommet frem.

#### *Fristberegningen*

**212.** Ved beregningen af klagefrister, hvis længde er fastsat i dage, tælles den dag, hvor underretningen om afgørelsen er kommet frem, ikke med. Er underretning om afgørelsen f.eks. kommet frem onsdag den 25. marts 1987, udløber en klagefrist på 14 dage således onsdag den 8. april 1987 ved kontortids ophør. Er fristens længde fastsat i uger eller måneder udløber fristen den samme ugedag, som meddelelsen er kommet frem det fastsatte antal uger eller måneder senere. I det ovennævnte eksempel udløber en klagefrist på 4 uger således onsdag den 22. april 1987 ved kontortids ophør.

Udløber klagefristen på en lørdag eller en helligdag, vil det i almindelighed være rigtigst at anse klagefristen for forlænget til den påfølgende hverdag. Er underretning om afgørelsen kommet frem 1. maj 1987, og er klagefristen 14 dage, udløber klagefristen således først mandag den 18. maj 1987, idet fredag den 15. maj er en helligdag, der efterfølges af en weekend.

Er der tale om en usædvanlig tidlig lukketid, eller foreligger der i øvrigt en særlig tilrettelæggelse af klageinstansens virksomhed, bør klageren dog ikke som følge heraf bære risikoen for en upåregnelig for-

sinkelse. I disse tilfælde udløber klagefristen således først næste dag ved kontortids ophør.

Hvis en klage uanset klagevejledningen fejlagtigt indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen som 1. instans, bør klagen anses for rettidig, såfremt den er kommet frem til denne myndighed inden fristens udløb.'

I punkt 51 i vejledning nr. 53 af 10. februar 2000 om klageregler på det sociale område som var gældende da myndighederne traf afgørelse, er fastsat tilsvarende principper. Vejledningen var gældende i arbejdsskadesager. Punkt 51 har følgende ordlyd:

'51. Klagefristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor meddelelsen om afgørelsen er nået frem til adressaten. Hvis meddelelsen er sendt med posten til en adressat i Danmark, kan den i almindelighed anses for at være kommet frem dagen efter afsendelsen. Hvis der er almindeligt forekommende forsinkelser i postgangen, eller hvis modtageren kan godtgøre, at meddelelsen først er kommet frem på et senere tidspunkt end det, der måtte forventes, begynder fristen at løbe fra den dag, hvor afgørelsen må anses for at være kommet frem.

En afgørelse, der er sendt med B-post, kan først formodes at være kommet frem til adressaten 4 dage efter afsendelsen.

Klagefristen udløber på 4 ugers-dagen, det vil sige samme ugedag som dagen, hvor meddelelsen er modtaget.

Er meddelelsen fx nået frem onsdag den 1. marts 2000, udløber 4 ugers-fristen onsdag den 29. marts 2000 ved kontortids ophør.

Udløber klagefristen på en lørdag, en helligdag eller på en dag, hvor der er tale om en usædvanlig tidlig lukketid, forlænges klagefristen til førstkommande hverdag ved kontortids ophør.

Klagen skal være kommet frem til den myndighed, den er indgivet til, senest ved

klagefristens udløb. En klage, der afsendes med post den dag, fristen udløber, er derfor ikke rettidig.

Hvis en afsendt klage ikke er kommet frem til myndigheden, og det ikke kan antages, at klagen er bortkommet efter modtagelse hos myndigheden, foreligger der således ikke en rettidig klage.

Hvis en klage er sendt til en forkert myndighed inden for klagefristen, beregnet som angivet ovenfor, anses fristen for overholdt. Klagen sendes omgående videre til den rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.'

Vejledning nr. 53 af 10. februar 2000 om klageregler på det sociale område blev ophevet pr. 1. januar 2007 hvor en ny vejledning trådte i kraft. Afsnit V i den nugældende vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område indeholder en mere detaljeret beskrivelse af spørgsmålet om klagefrister og dispensation fra fristregler.

#### *Koncession for Post Danmark A/S*

I bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999 om koncession for Post Danmark var der fastsat et kvalitetsmål som kunne sanktioneres ved at trafikministeren som tvangsmiddel kunne pålægge Post Danmark (nu Post Danmark A/S) daglige eller ugentlige bøder (§ 27). Kvalitetsmålet i § 9 i bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

'§ 9. Servicemålet for indenlandske adresserede breve, bortset fra økonomibreve, er dag-til-dag befording på hverdage. De konkrete servicemål skal fremgå af tabellerne på de enkelte postkasser landet over.

*Stk. 2.* For økonomibreve er servicemålet, at de bør være omdelt senest 3 hverdage efter indlevering, for økonomibreve indleveret torsdag eller fredag dog 4 hverdage.

*Stk. 3.* Kvalitetsmålet for de i stk. 1 og stk. 2 nævnte breve er, at 97% bør være omdelt efter de angivne servicemål.'

Den 31. december 2004 trådte en ny bekendtgørelse i kraft, og bekendtgørelsen fra 1999 blev ophævet. Kvalitetsmålet blev nedjusteret fra 97 pct. til henholdsvis et servicekrav på 93 pct. og en målsætning på 95 pct. for opfyldelse af servicekravet. Kravene i § 3 i bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S har følgende ordlyd:

'§ 3. Koncessionshaveren er forpligtet til at foretage omdeling af de beforderingspligtige forsendelser mindst én gang dagligt på alle hverdage (mandag til lørdag) til alle fysiske og juridiske personers adresse i indlandet, jf. dog stk. 2, stk. 3, samt § 4. Koncessionshaveren kan undlade omdeling af forsendelser grundlovsdag og juleaftensdag.

*Stk. 2.* Servicekravet for indenlandske adresserede breve (A Prioritaire) er dag-til-dag befording på alle hverdage. For indenlandske adresserede økonomibreve (B Economique) er servicekravet, at de skal være omdelt senest 3 hverdage efter indlevering, for økonomibreve indleveret torsdag eller fredag dog 4 hverdage.

*Stk. 3.* For indenlandske adresserede pakker er servicekravet dag-til-dag befording mandag til fredag mellem alle byer, undtagen til Bornholm, hvor en ekstra dag må påregnes.

*Stk. 4.* For indenlandske adresserede breve og pakker er det et krav, at 93% af disse skal være omdelt i overensstemmelse med servicekravet, og målsætningen for opfyldelse af servicekravet er 95%.

*Stk. 5. ...'*

En overtrædelse af § 3 i bekendtgørelsen kan straffes med bøde, jf. nu § 32, stk. 2, i bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 som ændret ved § 1, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 1527 af 14. december 2006).



## II. Ombudsmandens bemærkninger

### *Bevismæssige krav*

Jeg har i en udtalelse som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 425 ff\*, givet udtryk for at det er min opfattelse at bevisbyrden for at et brev afsendt af en offentlig myndighed anses for at være kommet frem til modtageren (dagen efter afsendelse med A-post), påhviler den offentlige myndighed. Myndigheden vil normalt kunne løfte denne bevisbyrde ved detaljeret at redegøre for proceduren på det pågældende tidspunkt for afsendelse af post. Brevet må herefter anses for at være kommet (rettidigt) frem medmindre der foreligger oplysninger der kan sandsynliggøre et andet forløb.

De bevismæssige krav til forvaltningsmyndighederne om at kunne godtgøre at brevet er afgivet til postbesørgelse samme dag som det er dateret, og er kommet frem dagen efter, er blevet behandlet i en række sager. Jeg henviser til ombudsmandens sag j.nr. 1993-156-119 og Vestre Landsrets dom af 12. februar 1998 (6.,1.B-1982-96) som de er gengivet af Karsten Loiborg mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 974. Jeg henviser desuden til Ugeskrift for Retsvæsen 2000.1771 H og til Ugeskrift for Retsvæsen 2005.1256 H.

Der gælder tilsvarende krav på det private område. Jeg henviser til Ugeskrift for Retsvæsen 1973.396 Ø, Ugeskrift for Retsvæsen 2005.2585 V, Ugeskrift for Retsvæsen 2005.3046 Ø og Bernhard Gomard, Almindelig Kontraktsret, 2. udgave (1996), s. 101 f. Jeg henviser i øvrigt også til Lennart Lyng Andersen og Palle Bo Madsen, Aftaler og mellemmand, 5. udgave (2006), s. 60, hvor der gives udtryk for at man i f.eks. lejeforhold og ansættelsesforhold som er sagsområder med kraftige sociale undertoner fordi parterne ikke er jævnbyrdige, meget vel kan forestille sig at en domstol vil være mindre tilbøjel-

lig til at mene at et brev er kommet (rettidigt) frem. Med hensyn til de bevismæssige krav der gælder på civilprocessens område, henviser jeg til Bernhard Gomard og Michael Kistrup, Civilprocessen, 6. udgave (2007), s. 580 ff, Østre Landsrets kendelser af henholdsvis 15. december 1998 og 6. maj 1999 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1999.525 Ø og 1999.1455/1 Ø og Højesterets kendelser af henholdsvis 17. januar 1986 og 24. august 2004 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1986.138/1 H og 2004.2756/1 H.

### *Generelt om daterings- og afsendelsesprocedurer i Arbejdsskadestyrelsen*

Arbejdsskadestyrelsen har som eksempel oplyst at styrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede mere end 5.000 breve i alt. Der er tale om et meget stort antal breve, og det giver mig ikke anledning til bemærkninger at Arbejdsskadestyrelsen for at effektivisere kuverteringen mest muligt anvender maskinel kuvertering i det omfang det er muligt.

Med hensyn til den maskinelle kuvertering kan der opstå fejl ved driftsforstyrrelser og driftsstop. På baggrund af Arbejdsskadestyrelsens oplysninger må jeg gå ud fra at der er taget højde for driftsforstyrrelser og -stop, således at det efterfølgende kan konstateres at der har været uregelmæssigheder i den maskinelle kuverteringsproces, og at omfanget og konsekvenserne heraf kan undersøges nærmere.

I de tilfælde hvor medarbejderen vælger at håndtere en afgørelse manuelt, f.eks. fordi afgørelsen haster, og i de tilfælde hvor en afgørelse ikke kan kuverteres maskinelt, f.eks. fordi der ikke anvendes faksimileunderskrift eller fordi der med brevet skal sendes bilag der ikke kan auto-kuverteres, er der efter min opfattelse nogle fejlmuligheder som kan indebære at afgørelsen ikke afsendes den dag den er dateret. Dette udgør et problem i forhold til beregning af klagefristen på 4 uger.

Som udgangspunkt mener jeg at delte arbejdsfunktioner må antages at minimere fejlmulighederne. Hermed mener jeg at det som udgangspunkt må være mest betryggende at funktioner som f.eks. sagsbehandling, pakning og afsendelse af breve (herunder afgørelser) samt journalisering er fordelt mellem forskellige medarbejdergrupper. Det må antages at sådanne delte arbejdsfunktioner medfører en grad af specialisering og ensartning af arbejdsgangene som alt andet lige må mindske risikoen for fejl og afvigelser. Det er i forlængelse heraf min opfattelse at det er sikrest hvis dateringen af breve sker i umiddelbar tilknytning til afsendelsen.

Med hensyn til den manuelle håndtering af breve må jeg på baggrund af Arbejdsskadestyrelsens oplysninger gå ud fra *at* antallet af breve der håndteres manuelt, er så stort at medarbejderne ikke betragter det som noget usædvanligt, *at* arbejdsgangene i forbindelse med manuel håndtering betragtes som en standardprocedure, *og at* det løbende gøres klart for medarbejderne at en korrekt håndtering af breve, navnlig afgørelser, er yderst vigtig. Jeg må derfor gå ud fra at Arbejdsskadestyrelsens arbejds gange i forbindelse med manuel håndtering af breve som udgangspunkt er betryggende. Jeg mener dog at Ankestyrelsen – i de tilfælde hvor det gøres gældende at en afgørelse er modtaget senere end dagen efter afgørelsens datering – må undersøge og overveje hvorvidt der kan være sket fejl ved Arbejdsskadestyrelsens afsendelse af afgørelsen.

I de tilfælde hvor en medarbejder udskriver en afgørelse decentralt, skal medarbejderen manuelt ændre brevdatoen, og der må derfor være en ikke helt ubetydelig risiko for at medarbejderen glemmer dette (hvilket må antages typisk at indebære at brevets dato er senere end afsendelsesdatoen) eller retter til en forkert dato. I de tilfælde hvor en medarbejder glemmer at rette datoen, kommer dette dog ikke kla-

geren til skade set i relation til beregning af klagefristen.

I de tilfælde hvor en medarbejder udskriver en afgørelse centralt, og afgørelsen fordeles med intern post den efterfølgende hverdag med henblik på at medarbejderen underskriver og sørger for afsendelse, må der være en ikke helt ubetydelig risiko for at der sker fejl, f.eks. ved den interne fordeling af posten eller hvis den pågældende medarbejder ikke er på arbejde den efterfølgende hverdag og derfor ikke får underskrevet afgørelsen og lagt den til afsendelse. Efter det oplyste er det en fast procedure i de enkelte teams at en anden medarbejder sørger for at underskrive på vegne af den fraværende medarbejder som har bestilt central udskrivning. Jeg mener umiddelbart at der her er en vis risiko for at der sker fejl. Efter min opfattelse er det naturligt hvis medarbejderne oplever det som lidt besværligt og forsinkende at man – i tilfælde af forglemmelse eller anden uregelmæssighed – skal sætte en ny central (eller decentral) udskrivningsprocedure i gang. Arbejdsskadestyrelsen bør derfor jævnlige og effektivt indskærpe vigtigheden af *at* arbejds gangene i forbindelse med fravær overholdes, *og at* der i tilfælde af forglemmelse eller anden uregelmæssighed skal sættes en ny daterings- og udskrivningsprocedure i gang for at undgå at en afgørelse bliver afsendt senere end dateringen.

Arbejdsskadestyrelsens printkontroller giver gode muligheder for at undersøge ekspeditionerne i en sag, herunder hvilken medarbejder der har bestilt udskrivning, men det fremgår ikke af Arbejdsskadestyrelsens sag hvem der manuelt har underskrevet en afgørelse. Det er min opfattelse at Arbejdsskadestyrelsen bevismæssigt ville stå stærkere hvis Arbejdsskadestyrelsen efterfølgende tillige kunne dokumentere hvem der har underskrevet afgørelsen.

Jeg henviser i øvrigt til den foreløbige redegørelse som jeg i dag har afgivet til Arbejdsskadestyrelsen og Beskæftigelsesministeriet i sagen vedrørende manglende underskrift af Arbejdsskadestyrelsens afgørelser og manglende oplysning om hvilken person der har truffet afgørelsen (mit j.nr. 2004-3889-009, Arbejdsskadestyrelsens j.nr. 04-653-127, Beskæftigelsesministeriets j.nr. 408-0038). I min redegørelse har jeg bl.a. henvist til 3 egen drift-undersøgelser som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff\* (navnlig s. 384 ff og s. 420 f), for 1991, s. 207 ff\* (navnlig s. 247) og for 2003 s. 735 ff\* (navnlig s. 775 ff).

Jeg henstiller at Arbejdsskadestyrelsen fremover – også i sager der kun foreligger i digital form – foretager en registrering af afsendelsesdatoer i forbindelse med afgørelser der håndteres manuelt. En sådan registrering finder efter det oplyste sted i sager der foreligger fysisk (og ikke kun digitalt), og det er efter min opfattelse uheldigt at digitaliseringen af sager har medført en forringelse af procedurerne med hensyn til registrering af hvornår en afgørelse afsendes. Et eventuelt øget ressourceforbrug i den forbindelse skal sammenholdes med det forhold at en registrering af hvornår en afgørelse afsendes, indebærer en markant øget sikkerhed for at klagefristen bliver beregnet korrekt i de sager hvor afgørelserne fortsat bliver håndteret manuelt.

Jeg er enig med Ankestyrelsen i at det er relevant at vurdere de samlede oplysninger i en sag om ekspeditionerne i Arbejdsskadestyrelsen. Jeg henviser til det ovenfor anførte og bemærker at det på nuværende tidspunkt trods alt er begrænset hvilke uregelmæssigheder i den manuelle håndtering af afgørelser der efterfølgende kan afdækkes. En undersøgelse af hvilke andre uregelmæssigheder der kan have været – ud over hvad der måtte fremgå af printkontrollisterne – forudsætter at Ar-

bejdsskadestyrelsen foretager en registrering af de fejl som medarbejderne måtte begå. Dette vil selvsagt ikke være realistisk.

*Generelt om Arbejdsskadestyrelsens registrering af hvornår en klage er indkommet*

Arbejdsskadestyrelsens oplysninger om modtagelse af post og registrering af modtagelsesdatoer giver mig ikke anledning til bemærkninger.

*Generelt om almindeligt forekommende postforsinkelse*

Post Danmark A/S' oplysninger om postbesørgelse giver mig ikke anledning til bemærkninger i den konkrete sag. Jeg overvejer dog senere at rejse en sag af egen drift om det generelle spørgsmål om hvorvidt antagelsen om at breve sendt som A-post (A Prioritaire) som udgangspunkt når frem dagen efter afsendelsen, kan opretholdes. En sådan sag vil i givet fald have generel betydning og således ikke kun angå Ankestyrelsen. I øvrigt henviser jeg til afsnittet nedenfor om sagsoplysning – officialprincippet.

*Datering og afsendelse af afgørelsen i (A)'s sag*

Arbejdsskadestyrelsens afgørelse er som nævnt dateret den 7. juni 2004, og Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at brevet (afgørelsen) i forbindelse med datering og afsendelse er manuelt håndteret. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at (A)'s sag er en elektronisk sag. Der er derfor ikke et fysisk sagsomslag som man kan notere oplysninger om afsendelsesdato på. Disse oplysninger fremgår ifølge Arbejdsskadestyrelsen af oversigten over sagens akter (aktoversigten). Jeg bemærker i den forbindelse at aktoversigten alene viser brevdatoen, men ikke hvornår brevet faktisk er afsendt. Arbejdsskadestyrelsen har, som det fremgår ovenfor, under min behandling af sagen detaljeret redegjort for sine

arbejdsgange ved datering af breve og afgivelse til postbesørgelse, og styrelsen har søgt at afdække omstændighederne i forbindelse med dateringen og afsendelsen af afgørelsen af 7. juni 2004 til (A). Ankestyrelsen har oplyst at sagsbehandleren i (A)'s sag lavede en såkaldt intern afgørelse i sagen, og at en anden medarbejder senere låste afgørelsen i systemet og udskrev afgørelsen den 3. juni 2004. Det fremgår ikke af Arbejdsskadestyrelsens akter hvem der har underskrevet afgørelsen idet Arbejdsskadestyrelsen ikke gemmer underskrevne brevkopier. På den fotokopi af afgørelsen som (A) har sendt til mig, fremgår det hvem der har underskrevet afgørelsen. Det er den samme medarbejder som har printet afgørelsen og underskrevet den. Der foreligger ikke oplysninger om hvorvidt denne medarbejder var på arbejde den 7. juni 2004.

Efter min anmodning om at modtage printkontrollister fra Arbejdsskadestyrelsen i de 3 sager jeg har til behandling, har Ankestyrelsen modtaget og gennemgået printkontrollisterne. Ankestyrelsen mener herefter ikke længere det er afgørende hvorvidt det kan dokumenteres at den pågældende sagsbehandler var på arbejde den dag afgørelsen er dateret. Ankestyrelsen mener derimod nu at Ankestyrelsen må vurdere de samlede oplysninger om ekspeditionen i Arbejdsskadestyrelsen.

Der foreligger desuden oplysninger i sagen om at der ikke havde været nogen generelle driftsforstyrrelser og forsinkelser i postomdelingen til (X)-by i perioden den 7. og 8. juni 2004. Der har heller ikke været uregelmæssigheder i postgangen fra Østerbro Postkontor til (A)'s adresse i (X)-by de pågældende dage.

Heroverfor står at (A) har gjort gældende at han først modtog Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. juni 2004 den 9. juni 2004.

Endelig er det oplyst at i 2. kvartal i 2004 blev 95,2 pct. af alle indenlandske breve

sendt som A-post omdelt dagen efter afsendelse.

Som nævnt ovenfor må jeg gå ud fra at Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange i forbindelse med manuel håndtering af breve som udgangspunkt er betryggende. Selv om jeg ser nogle fejlmuligheder, som jeg har beskrevet ovenfor, mener jeg at det må anses for overvejende sandsynligt at afgørelsen i (A)'s sag er afsendt den dag den er dateret. Og trods den usikkerhed der ligger i at 4,8 pct. af alle indenlandske breve i 2. kvartal i 2004 sendt som A-post ikke blev omdelt dagen efter afsendelse, mener jeg, når der – ud over klagerens egen forklaring – ikke er konkrete indicier i modsat retning, at det må antages at afgørelsen er kommet frem dagen efter afsendelsen.

Jeg mener ikke at (A) har oplyst om særlige omstændigheder der kan sandsynliggøre et andet forløb, og jeg mener ikke at der i øvrigt er fremkommet oplysninger der kan sandsynliggøre et andet forløb.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere Ankestyrelsens vurdering af at afgørelsen af 7. juni 2004 må anses for at være kommet frem til (A) den 8. juni 2004, og at klagefristen som følge heraf udløb den 6. juli 2004.

#### *Indgivelse af klagen*

I brev af 4. juli 2004 til Arbejdsskadestyrelsen klagede (A) over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. juni 2004. Arbejdsskadestyrelsen har generelt oplyst at indgående breve i poståbningen påføres et stempel med dags dato hvorefter de lægges til scanning. Dette sker samme dag som de modtages. Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 og af Arbejdsskadestyrelsens stempling af (A)'s klage af 4. juli 2004 at klagen er modtaget i Arbejdsskadestyrelsen den 7. juli 2004. Denne vurdering har jeg ikke grundlag for at kritisere.

Som nævnt ovenfor har jeg ikke grundlag for at kritisere Ankestyrelsens vurdering af at afgørelsen af 7. juni 2004 må anses for at være kommet frem til (A) den 8. juni 2004, og at klagefristen som følge heraf udløb den 6. juli 2004. Da (A)'s klage først kom frem den 7. juli 2004, er klagefristen på 4 uger overskredet. Spørgsmålet er herefter om Ankestyrelsen burde have set bort fra overskridelsen af fristen. Hvis (A) sendte sin klage samme dag som den er dateret, dvs. (søndag) den 4. juli 2004, kunne klagen være kommet frem dagen efter, dvs. (mandag) den 5. juli 2004.

Det er almindeligt antaget at afsenderen af et brev bærer risikoen for at brevet kommer (rettidigt) frem til modtageren. Det er derfor klagerens risiko hvis en klage på grund af postforsinkelse på klagetidspunktet ikke når frem til myndigheden inden udløbet af klagefristen.

I Sociale Meddelelser U-15-03 som blev udsendt af Ankestyrelsen den 4. april 2003, står der bl.a. følgende:

'Ankestyrelsen har behandlet 2 sager om overskridelse af ankefrist.

Ankestyrelsen lagde ved afgørelserne til grund, at udgangspunktet er, at risikoen for at en klage når rettidigt frem til en myndighed, påhviler klageren, herunder risikoen for forsinkelser eller uregelmæssigheder i postgangen.

Udgangspunktet kunne imidlertid fraviges, hvis klager kunne sandsynliggøre, at klagen var afsendt, og at den var afsendt på et så tidligt tidspunkt, at den burde have været modtaget rettidigt hos myndigheden.'

De 2 sager er omtalt nærmere i Sociale Meddelelser U-15-03 som Ankestyrelsen har henvist til i sin udtalelse af 22. marts 2007 til mig. I den nugældende vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område som trådte i kraft 1. januar 2007, er der også henvist til Sociale Meddelelser U-15-03 (punkt 210 i vejledningen).

I en anden sag om fristberegning som jeg har under behandling nu, har Ankestyrelsen givet udtryk for at Ankestyrelsen på grund af klagerens oplysninger burde have undersøgt om der havde været forstyrrelser i postbesørgelsen på klagetidspunktet. Ankestyrelsen henviste dog til at klageren på et senere tidspunkt selv fik oplyst at der ikke var forsinkelser på klagetidspunktet.

Det er således efter Ankestyrelsens praksis muligt at fravige det almindelige udgangspunkt om at det er klagers risiko hvis en klage på grund af postforsinkelse på klagetidspunktet ikke når frem til myndigheden rettidigt. Denne praksis kan ikke give mig anledning til bemærkninger ud over at den – administreret sagligt og konsekvent – stiller klagerne bedre end efter det almindelige udgangspunkt.

#### *Sagsoplysning – officialprincippet*

Det følger af det grundlæggende princip i forvaltningsretten official- eller undersøgelsesprincippet at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe nødvendige oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. En forvaltningsmyndighed har således pligt til at tilvejebringe et tilstrækkeligt fyldestgørende – retligt og faktisk – grundlag til at den kan træffe en fuldt forsvarlig og lovlig afgørelse. Om en sag er tilstrækkeligt oplyst til at myndigheden kan træffe afgørelse, afhænger af sagens karakter og af omstændighederne i sagen i øvrigt.

Officialprincippet er en garantiforskrift som har til formål at bidrage til at sikre at en forvaltningsmyndigheds afgørelse bliver indholdsmæssigt lovlig og rigtig. Er der tvivl om holdbarheden af væsentlige faktiske oplysninger, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret sådan at myndigheden ved en sædvan-

lig bevisvurdering kan afgøre om de pågældende oplysninger kan lægges til grund for afgørelsen. Jeg henviser herved til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 449 f. Om officialprincippet henviser jeg i øvrigt også til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 128 ff og s. 339 f, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 373 ff, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 6. udgave (2006), s. 53 f.

I (A)'s sag skal officialprincippet iagttages i forbindelse med to forskellige forhold; der skal foretages en undersøgelse af omstændighederne på *afgørelsestidspunktet* og en undersøgelse af omstændighederne på *klagetidspunktet*.

#### *Afgørelsestidspunktet*

Ankestyrelsen traf afgørelse den 22. juli 2004 om at afvise (A)'s klage med henvisning til at klagefristen var overskredet. (A) havde allerede i sin klage af 4. juli 2004 oplyst at han havde modtaget Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. juni 2004 den 9. juni 2004, og i brev af 25. juli 2004 gentog han dette og redegjorde nærmere for sin opfattelse af hvordan klagefristen skulle beregnes. Han skrev at når han modtager post fra København, går der altid 2-3 dage før brevene kommer frem, men den modsatte vej kommer posten frem dagen efter.

Ankestyrelsen fastholdt sin afgørelse i brev af 4. august 2004, og (A) skrev på ny til Ankestyrelsen i brev af 7. august 2004. Først herefter – og på opfordring fra (A) – kontaktede Ankestyrelsen Post Danmark A/S, og Ankestyrelsen fastholdt i brev af 19. august 2004 (og igen i brev af 3. september 2004) sin afvisning af klagen.

Ankestyrelsen har i afgørelsen af 8. marts 2006 til (A) oplyst at Ankestyrelsen i forbindelse med min anmodning om en udtalelse i sagen blev opmærksom på at Ankestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad

havde undersøgt (A)'s anbringender om at breve fra by København til (X)-by generelt er 2-3 dage om at nå frem.

Jeg mener det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke på baggrund af (A)'s oplysninger i klagen af 4. juli 2004 og forud for Ankestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 søgte at oplyse omstændighederne om postbesørgelse på afgørelsestidspunktet. Jeg mener at Ankestyrelsen burde have undersøgt hvorvidt der havde været postforsinkelser på afgørelsestidspunktet.

#### *Klagetidspunktet*

Som nævnt ovenfor i afsnittet om indgivelse af klagen er det efter Ankestyrelsens praksis muligt at fravige det almindelige udgangspunkt om at det er klagers risiko hvis en klage på grund af postforsinkelse på klagetidspunktet ikke når frem til myndigheden rettidigt.

I (A)'s sag har Ankestyrelsen tilsyneladende ikke undersøgt om der var postforsinkelse på klagetidspunktet, og (A) er ikke selv kommet med oplysninger herom.

(A)'s klage er dateret den 4. juli 2004 (som var en søndag), men blev først modtaget i Arbejdsskadestyrelsen onsdag den 7. juli 2004 hvilket var efter klagefristens udløb. I lyset af Ankestyrelsens praksis mener jeg det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke undersøgte nærmere om postbesørgelsen på klagetidspunktet og vurderede hvorvidt der var grundlag for at se bort fra fristoverskridelsen, og jeg henstiller at Ankestyrelsen genoptager sagen med henblik på at vurdere om det på nuværende tidspunkt vil være muligt at undersøge nærmere om postbesørgelsen på klagetidspunktet og i givet fald undersøge denne. Jeg har ikke herved taget stilling til hvorvidt Ankestyrelsen bør give dispensation fra fristreglen.

Jeg bemærker for god ordens skyld at jeg ikke har modtaget sagsakter fra Ankestyrelsen vedrørende genoptagelsen af sa-

gen bortset fra en kopi af Ankestyrelsens afgørelse af 8. marts 2006.

### *Partshøring*

Reglerne om hvornår en myndighed har pligt til at foretage partshøring, det vil sige at give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden myndigheden træffer afgørelse, findes i forvaltningslovens § 19. Bestemmelsen i § 19, stk. 1, har følgende ordlyd:

‘§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.’

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at sagen bliver oplyst i et tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden myndigheden træffer afgørelse. Partshøring giver parten mulighed for at påpege eventuelle fejl i beslutningsgrundlaget og give udtryk for sine synspunkter. Hensigten med partshøringsreglerne er bl.a. at styrke tilliden til forvaltningen og sikre at borgeren bliver inddraget i sagen.

Spørgsmålet om partshøring opstår i (A)'s sag i forbindelse med den sagsbehandling der pågik i Ankestyrelsen efter at der var truffet afgørelse den 22. juli 2004. Efter modtagelsen af (A)'s breve af 7. og 12. august 2004 indhentede Ankestyrelsen oplysninger fra Post Danmark A/S. Post Danmark A/S oplyste at der ikke var registreret forsinkelser i postgangen i (X)-by-området i dagene 7., 8. og 9. juni 2004. (A) blev ikke partshørt forud for Ankesty-

relsens afgørelse af 19. august 2004 om fastholdelse af afgørelsen af 22. juli 2004.

Oplysningerne som Ankestyrelsen indhentede hos Post Danmark A/S til brug for afgørelsen, vedrørte sagens faktiske omstændigheder. (A) var ikke bekendt med indholdet af de oplysninger som Ankestyrelsen havde indhentet, og det fremgår af afgørelsen af 19. august 2004 at oplysningerne blev tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen, ligesom oplysningerne ikke talte til (A)'s fordel. Jeg mener det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke partshørte (A) over de oplysninger som Ankestyrelsen fik af Post Danmark A/S. Jeg henviser til forvaltningslovens § 19.

### *Konklusion*

Det er min opfattelse at Arbejdsskadestyrelsen jævnlige og effektivt bør indskærpe vigtigheden af *at* arbejdsgangene i forbindelse med fravær overholdes, og *at* der i tilfælde af forglemmelse eller anden uregelmæssighed skal sættes en ny daterings- og udskrivningsprocedure i gang for at undgå at en afgørelse bliver afsendt senere end dateringen.

Jeg henstiller at Arbejdsskadestyrelsen fremover – også i sager der kun foreligger i digital form – foretager en registrering af afsendelsesdatoer i forbindelse med afgørelser der håndteres manuelt.

Jeg mener det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad oplyste omstændighederne i (A)'s sag på henholdsvis afgørelsestidspunktet og klage-tidspunktet. Jeg henstiller at Ankestyrelsen genoptager sagen med henblik på at vurdere om det på nuværende tidspunkt vil være muligt at undersøge nærmere om postbesørgelsen på klage-tidspunktet og i givet fald undersøge denne. Jeg mener desuden at Ankestyrelsens manglende partshøring i sagen er beklagelig.

Det gælder helt generelt at Ankestyrelsen i hver enkelt sag skal vurdere hvilke oplysninger det er nødvendigt og relevant

at indhente – fra parten, Arbejdsskadestyrelsen, Post Danmark A/S mv. Omfanget af sagsoplysningen afhænger af den enkelte sags karakter og omstændighederne i sagen i øvrigt, og der kan derfor ikke opstilles faste regler for hvilke oplysninger der skal indhentes. Ankestyrelsen skal om nødvendigt foretage partshøring, og Ankestyrelsen skal herefter konkret vurdere den bevismæssige vægt af samtlige oplysninger i sagen. I den forbindelse mener jeg at Ankestyrelsen generelt ved beregningen af klagefrister må tage højde for det forhold at der ikke bør opstilles så faste formodningsregler at der i realiteten er tale om at en part i en sag aldrig kan få ret i et anbringende om at en afgørelse er kommet frem senere end dagen efter dateringen.

Jeg beder Arbejdsskadestyrelsen underrette mig om hvilke tiltag min henstilling giver Arbejdsskadestyrelsen anledning til at iværksætte.

Jeg beder Ankestyrelsen underrette mig om sin kommende afgørelse.”

### Arbejdsskadestyrelsen

Arbejdsskadestyrelsen oplyste i brev af 20. september 2007 at Arbejdsskadestyrelsen allerede havde en skriftlig instruks hvori proceduren for at sende breve var beskrevet, og at det fremgik af instruksen at alle breve skal afsendes den dag de er dateret. Dette betyder at en fraværende medarbejders breve skal sendes af en anden medarbejder. Hvis dette ikke sker, skal brevet annulleres og udskrives på ny med en ny dato. Arbejdsskadestyrelsen oplyste desuden at ledelsen i de sagsbehandlende enheder havde øget opmærksomhed på at denne procedure overholdes og med jævne mellemrum indskærpede proceduren over for medarbejderne. Arbejdsskadestyrelsen henviste også til at hvis der er teknisk nedbrud, noteres datoen for nedbruddet.

I brev af 5. oktober 2007 skrev Arbejdsskadestyrelsen at styrelsen ikke mente der var

behov for at lave en særskilt registrering af breve, herunder afgørelser der håndteres manuelt. Styrelsen henviste til at styrelsen havde tilrettelagt en procedure der betød at brevene altid bliver sendt den dag de er dateret til.

Den 30. oktober 2007 skrev jeg bl.a. følgende til Arbejdsskadestyrelsen:

”Jeg har bemærket at Arbejdsskadestyrelsen mener at styrelsen har tilrettelagt en procedure så brevene ’altid bliver sendt den dato, de er dateret til’.

I lyset heraf – sammenholdt med at jeg i redegørelserne af 9. juli 2007 udtalte at det helt generelt gælder at Ankestyrelsen i hver enkelt sag skal vurdere hvilke oplysninger det er nødvendigt og relevant at indhente fra parten, fra Arbejdsskadestyrelsen og Post Danmark A/S mv. – har jeg besluttet ikke at foretage mig noget i anledning af at Arbejdsskadestyrelsen ikke mener der er behov for at lave en særskilt registrering af breve der håndteres manuelt.

Efter min opfattelse udelukker Arbejdsskadestyrelsens procedure fortsat ikke at der kan ske fejl i forbindelse med afsendelse af breve, herunder afgørelser. Det forhold at der således heller ikke fremover vil blive foretaget en særskilt registrering af breve der håndteres manuelt, må derfor indgå i Ankestyrelsens vurdering af om klagefristen er overholdt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i forbindelse med det generelle spørgsmål om Arbejdsskadestyrelsens afsendelsesprocedure.”

### Ankestyrelsen

Ankestyrelsen genoptog sagen og skrev i afgørelse af 22. oktober 2007 at Ankestyrelsen havde undersøgt om der havde været forstyrrelser i postbesørgelsen på klagetidspunktet (perioden fra 4. juli til 7. juli 2007). Post Danmark A/S havde oplyst at der ikke umiddelbart var bevaret oplysninger om forsinkelser i den nævnte periode. Ankestyrelsen havde også undersøgt om der havde



været registreret uregelmæssigheder i Arbejdsskadestyrelsens modtagelse og indstempling af post i perioden fra den 4. juli til den 7. juli 2004. Det var ifølge Arbejdsskadestyrelsen ikke tilfældet. Ankestyrelsen mente fortsat ikke der var grund til at se bort fra at klagefristen var overskredet. Det var ikke sandsynliggjort at klagen var afsendt på et så tidligt tidspunkt at den burde være nået frem til Arbejdsskadestyrelsen inden klagefristen var udløbet.

Jeg skrev i brev af 30. oktober 2007 til Ankestyrelsen at jeg tog Ankestyrelsens afgørelse til efterretning og herefter ikke foretog mig mere i sagen. Desuden sendte jeg til Ankestyrelsens orientering kopi af mit brev af samme dato til Arbejdsskadestyrelsen.

## Sag 2

*J.nr. 2004-3037-085*

A klagede til Ankestyrelsen over et socialt nævns afgørelse i en sag om tilbagebetaling af kontanthjælp. Ankestyrelsen afviste at realitetsbehandle A's klage med henvisning til at klagefristen på 4 uger var overskredet. Det sociale nævns afgørelse var af 19. december 2003, og A havde under ombudsmandens behandling af sagen oplyst at afgørelsen først var kommet frem den 27. december 2004. Hvis dette var tilfældet, ville A's klage have været rettidig. Ombudsmanden bad Ankestyrelsen indhente en udtalelse fra Post Danmark A/S om i hvilket omfang breve i de senere år var blevet omdelt dagen efter afsendelsen, herunder specifikt i ugen op til jul. Ombudsmanden bad om Ankestyrelsens bemærkninger set i lyset af punkt 211 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Heraf fremgår at breve i almindelighed kan anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering, men at dette dog ikke gælder hvis der f.eks. er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. Punkt 211 i vejledningen er citeret ovenfor under ombudsmandens udtalelse i sag 1.

Post Danmark A/S oplyste at selskabet pr. 31. december 2004 er forpligtet til at overholde et servicekrav for dag-til-dag befordring af A-breve med en kvalitet på 95 pct., men at selskabet også før den nævnte dato har opereret med et kvalitetsmål på 95 pct. på rettidighed for breve.

Rettidigheden blev for 2003 opgjort til 95,1 pct. og for 2004 til 95,2 pct., men for december måned og i ugen lige op til jul dog noget lavere. Disse procenter er udtryk for i hvilket omfang breve rent faktisk kommer frem til modtageren dagen efter afsendelsen. Post Danmark A/S oplyste desuden at brevkvaliteten er faldet fra 95,2 pct. i 2004 til 93,9 pct. i 2005. Post Danmark A/S oplyste at brevkvaliteten opgøres kvartalsvis og offentliggøres på [www.postdanmark.dk](http://www.postdanmark.dk).

Det fremgår af en oversigt ombudsmanden modtog fra Post Danmark A/S, at i 4. kvartal i 2003 – som dækker tidspunktet for det sociale nævns afsendelse af afgørelsen i A's sag – blev 95,0 pct. af alle indenlandske breve sendt som A-post omdelt dagen efter afsendelse.

Post Danmark A/S oplyste at der ikke gælder nogen indskrænkning af det almindeligt gældende servicekrav i forbindelse med julen. I den sidste uge op til jul er Post Danmark A/S imidlertid i den situation at mængden af breve visse dage overstiger den produktionskapacitet der er til rådighed. Det betyder at brevposten må prioriteres således at forretningsbreve (fra erhvervskunder, offentlige myndigheder og institutioner mv.) prioriteres forud for julebreve og julepostkort, men disse julebreve og julekort skal dog senest være modtageren i hænde den 2. hverdag efter afsendelsen.

I konsekvens heraf gør Post Danmark A/S forud for juleperioden blandt andet via pressemeddelelser kunderne opmærksom på at juleposten kun kan forventes omdelt inden jul hvis den afsendes senest en bestemt dato. Selv om breve prioriteres efter kategori, er der i juleperioden naturligvis risiko for at forretningsbreve ikke holdes adskilt fra jule-

posten på grund af den meget store brevmængde. Det er derfor uundgåeligt at nogle breve bliver forsinket i juleperioden.

Med hensyn til spørgsmålet om postbesørgelse i ugen op til jul udtalte Ankestyrelsen at det på baggrund af Post Danmark A/S' oplysninger måtte lægges til grund at A havde modtaget det sociale nævns afgørelse senest 2 dage efter afsendelsen, dvs. senest mandag den 22. december 2003. Ankestyrelsen mente der var taget højde for forsinkelsesrisikoen i ugen op til jul når klagefristen regnes fra mandag den 22. december 2003.

### Ombudsmandens udtalelse

"...

Post Danmark A/S' oplysninger om postbesørgelse – bortset fra oplysningerne om julepost – giver mig ikke anledning til bemærkninger i den konkrete sag. Jeg overvejer dog senere at rejse en sag af egen drift om det generelle spørgsmål om hvorvidt antagelsen om at breve sendt som A-post (A Prioritaire) som udgangspunkt når frem dagen efter afsendelsen, kan opretholdes. En sådan sag vil i givet fald have generel betydning og således ikke kun angå Ankestyrelsen.

Post Danmark A/S har oplyst at mængden af breve i den sidste uge op til jul overstiger den produktionskapacitet der er til rådighed, og at dette betyder at brevposten må prioriteres således at forretningsbreve (fra erhvervskunder, offentlige myndigheder og institutioner mv.) prioriteres forud for julebreve og julepostkort, men disse julebreve og julekort skal dog senest være modtageren i hænde den 2. hverdag efter afsendelsen. Post Danmark A/S har desuden oplyst at selskabet forud for juleperioden blandt andet via pressemeddelelser gør kunderne opmærksom på at juleposten kun kan forventes omdelt inden jul hvis den afsendes senest en bestemt dato. Post Danmark A/S har også oplyst at der i juleperioden naturligvis er

risiko for at forretningsbreve ikke holdes adskilt fra juleposten på grund af den meget store brevmængde. Det er derfor uundgåeligt at nogle breve bliver forsinket i juleperioden.

Ankestyrelsen mener at det på baggrund af Post Danmark A/S' oplysninger må lægges til grund at (A) har modtaget det sociale nævns afgørelse af 19. december 2003 senest 2 dage efter afsendelsen, dvs. senest mandag den 22. december 2003.

Post Danmark A/S' generelle oplysninger om julepost må efter min opfattelse betyde at myndighederne bør overveje at fravige den almindelige formodning om at breve må anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering. Dette gælder navnlig i ugen op til jul. Som det fremgår af punkt 211 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, gælder denne formodning ikke hvis afgørelsen først dagen efter dateringen eller senere bliver overgivet til postbesørgelse eller hvis der er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. Post Danmark A/S' oplysninger om julepost viser efter min opfattelse at der i ugen op til jul er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen.

Jeg beder Ankestyrelsen oplyse hvorvidt de oplysninger Post Danmark A/S er kommet med om forholdene i ugen op til jul, har givet Ankestyrelsen anledning til at justere sin praksis med hensyn til beregning af klagefrister. Jeg har i hvert fald i en enkelt sag konstateret at Ankestyrelsen på baggrund af Post Danmark A/S' oplysninger om julepost genoptog sagen og lagde klagerens oplysning om modtagelses-tidspunktet til grund.

..."

Ankestyrelsen skrev herefter i brev af 21. august 2007 til mig at Post Danmark A/S' oplysninger har givet anledning til at Ankestyrelsen generelt lægger 1 hverdag til klage-

fristens længde når der er tale om afgørelser og klager der afsendes i ugen op til jul.

Jeg svarede Ankestyrelsen følgende i brev af 28. august 2007 og foretog mig herefter ikke mere i sagen:

”Jeg har modtaget Ankestyrelsens brev af 21. august 2007 hvori Ankestyrelsen – som svar på mit brev af 9. juli 2007 og min redegørelse af samme dato – blandt andet har skrevet følgende:

’I denne anledning kan vi oplyse, at Post Danmark A/S’ oplysninger har givet anledning til, at Ankestyrelsen generelt lægger 1 hverdag til klagefristens længde for afgørelser, der afsendes i ugen op til jul og klager, som afsendes i dette tidsrum, hvilket blandt andet er kommet til udtryk i den anden sag, som De nævner øverst side 15 i redegørelsen.’

Som det fremgår af min redegørelse af 9. juli 2007, sondres der mellem spørgsmålet om hvordan klagefristen skal beregnes og spørgsmålet om hvorvidt der kan ses bort fra en overskridelse af klagefristen, dvs. gives dispensation fra fristreglen.

Jeg kan præcisere tilføje følgende: Hvis der foreligger forsinkelser i postbesørgelsen *på afgørelsestidspunktet*, har det betydning for selve beregningen af klagefristen. Hvis der foreligger forsinkelser i postbesørgelsen *på klagetidspunktet*, kan dette – på grund af Ankestyrelsens praksis om at det er muligt at fravige det almindelige udgangspunkt om at det er klagerens risiko hvis en klage på grund af postforsinkelse på klage-

tidspunktet ikke når frem til myndigheden rettidigt – eventuelt give grundlag for en dispensation fra fristreglen, men der er efter min opfattelse ikke tale om et spørgsmål om selve beregningen af klagefristen.

I mit brev af 9. juli 2007 bad jeg Ankestyrelsen oplyse hvorvidt de oplysninger Post Danmark A/S var kommet med, havde givet Ankestyrelsen anledning til at justere sin praksis med hensyn til beregning af klagefrister. Den sag jeg henviste til i min redegørelse, drejede sig om en afgørelse af 15. december 2003 som først var kommet den 17. december 2003, og i (A)’s sag er der tale om en afgørelse af 19. december 2003 som hun oplyste først var kommet frem den 27. december 2003. Der er således i begge sager tale om spørgsmål om postbesørgelse i en periode op til jul *på afgørelsestidspunktet*, og dette var baggrunden for at mit spørgsmål var begrænset til at angå spørgsmålet om selve beregningen af klagefrister (dvs. postbesørgelse på afgørelsestidspunktet).

Jeg har noteret mig Ankestyrelsens svar af 21. august 2007, men jeg har ikke herved taget stilling til hvorvidt Ankestyrelsen – på grund af Ankestyrelsens særlige praksis – er forpligtet til at give dispensation i alle tilfælde hvor det gøres gældende at en klage er afsendt i ugen op til jul.

...”

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 212 og s. 339, FOB 1991, s. 207, FOB 2003, s. 735, og FOB 2004, s. 425.

## 18-2. Afslag på indsigt i lægekonsulents navn i Arbejdsskadestyrelsen

Forvaltningsret 1134.3 – 261.1.

*Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen gav en kvinde afslag på aktindsigt i navnet på den lægekonsulent i Arbejdsskadestyrelsen der havde medvirket ved behandlingen af hendes arbejdsskadesag. Kvinden havde tidligere – efter Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af sagen – fået aktindsigt i selve lægekonsulentudtalelsen efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.*

*Ombudsmanden tog sagen op af egen drift og bad myndighederne om at gøre nærmere rede for hvorfor kvinden ikke kunne få aktindsigt i lægekonsulentens navn. Ombudsmanden henviste til princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, hvorefter blandt andet oplysninger om den ansattes navn er offentligt tilgængelige. Ombudsmanden henviste desuden til hensynet til borgerens mulighed for at fremkomme med eventuelle inhabilitetsindsigelser. Arbejdsskadestyrelsen gav herefter kvinden aktindsigt i lægekonsulentens navn.*

*Ombudsmanden kritiserede at kvinden ikke tidligere havde fået aktindsigt i navnet på lægekonsulenten. Samtidig bemærkede ombudsmanden at lægekonsulentudtalelsen er et internt arbejdsdokument, men at ekstraheringspligten i forvaltningslovens § 12, stk. 2, efter omstændighederne kan føre til at der under sagens behandling skal gives indsigt i oplysninger i en lægekonsulentudtalelse.*

*(J.nr. 2006-4384-001).*

Ved afgørelse af 9. februar 2005 gav Arbejdsskadestyrelsen A afslag på hendes anmodning om at få oplyst navnet på den lægekonsulent i Arbejdsskadestyrelsen der havde deltaget i behandlingen af hendes arbejdsskadesag.

A klagede over afgørelsen til Ankestyrelsen som traf afgørelse i sagen den 21. december 2006. Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende i afgørelsen:

”De har ikke ret til aktindsigt i lægekonsulentens navn og de stillede spørgsmål efter forvaltningsloven.

De har ikke ret til aktindsigt i lægekonsulentens navn og de stillede spørgsmål efter lov om offentlighed i forvaltningen.

...

*Begrundelsen for afgørelsen om aktindsigt efter forvaltningsloven*

Retten til aktindsigt i en myndighedsinterne arbejdsdokumenter er ikke omfattet af forvaltningsloven.

Vi har lagt til grund at De har søgt om aktindsigt i navnet på den lægekonsulent, der har givet en udtalelse i Deres sag i Arbejdsskadestyrelsen og aktindsigt i de spørgsmål der er stillet til lægekonsulenten.

Vi har ved afgørelsen lagt vægt på at disse oplysninger indgår i Arbejdsskadestyrelsens interne arbejdsdokumenter, hvorfor De ikke har et retskrav på aktindsigt i oplysningerne efter forvaltningsloven.

*Begrundelsen for afgørelsen om aktindsigt efter offentlighedsloven*

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter ikke en myndighedsinterne arbejdsdokumenter.

Vi har lagt til grund at De har søgt om aktindsigt i navnet på den lægekonsulent, der har givet en udtalelse i Deres sag i Arbejdsskadestyrelsen og aktindsigt i de spørgsmål der er stillet til lægekonsulenten.

Vi har ved afgørelsen lagt vægt på at disse oplysninger indgår i Arbejdsskadestyrelsens

interne arbejdsdokumenter, hvorfor De ikke har et retskrav på aktindsigt i oplysningerne efter offentlighedsloven.

Vi bemærker, at det er op til Arbejdsskade styrelsen at fastlægge niveauet for meroffentlighed i interne arbejdsdokumenter, altså aktindsigt ud over hvad De har retskrav på.

Arbejdsskade styrelsen har i afgørelsen den 9. februar 2005 oplyst, at de ikke giver aktindsigt i lægekonsulenternes navne og de stillede spørgsmål til lægekonsulenterne. Vi vurderer på den baggrund, at der er tale om en fast praksis, som vi ikke har mulighed for at efterprøve."

Den 15. januar 2007 bad jeg Arbejdsskade styrelsen og Ankestyrelsen om nærmere at redegøre for hvorfor A ikke kunne få oplyst navnet på den lægekonsulent i Arbejdsskade styrelsen som havde deltaget i behandlingen af hendes sag. Jeg bad i den forbindelse Arbejdsskade styrelsen oplyse om lægekonsulenten var ansat af styrelsen. I givet fald bad jeg myndighederne redegøre for hvorledes det var foreneligt med princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, at undtage oplysning om lægekonsulentens navn fra aktindsigt. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, er oplysninger om bl.a. den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver, som indgår i en personalesag, jf. lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., offentligt tilgængelige. Jeg bad også myndighederne redegøre for hvorledes borgerens muligheder for at fremkomme med eventuelle inhabilitetsindsigelser rettet mod den eller de lægekonsulenter der har deltaget i sagen, kan blive varetaget hvis borgeren ikke kan få oplyst navnet på den eller de pågældende. Jeg henviste endvidere til princippet i § 31 i den (da) gældende bekendtgørelse nr. 1382 af 12. december 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Herefter kan parterne efter anmodning få oplyst navnet på bl.a. den lægekonsulent i Ankestyrelsen der har deltaget i (arbejdsskade)sagens afgørelse. Afslutningsvis henviste jeg til Jon Andersen mfl., Forvalt-

ningsret, 2. udgave (2002), s. 405, s. 463 og s. 550.

Arbejdsskade styrelsen skrev bl.a. følgende i udtalelse af 12. april 2007:

"Under behandlingen af (A)'s sag har vi den 18. marts 2004 givet aktindsigt i selve udtalelsen fra vores lægekonsulent. Vi oplyser ikke lægekonsulentens navn i forbindelse med aktindsigten.

Den 2. februar 2005 modtager vi brev fra (A), hvor hun blandt andet anmoder om at få oplyst lægekonsulentens navn og speciale.

Ved afgørelse af 9. februar 2005 oplyser vi, hvilken dato lægekonsulenten har foretaget vurderingen og at der er tale om en neurologisk speciallæge. Vi anfører desuden, at Arbejdsskade styrelsen ikke oplyser navne på de enkelte lægekonsulenter, ligesom det ikke er muligt at få aktindsigt i interne arbejdsdokumenter med de spørgsmål der er stillet til lægekonsulenten.

Vi kan oplyse, at indstillinger til Arbejdsskade styrelsens lægekonsulenter samt svar fra lægekonsulenter betragtes som interne arbejdsdokumenter. Efter forvaltningslovens § 9 har en part i en sag mulighed for at anmode om aktindsigt i sagens dokumenter, men interne arbejdsdokumenter er undtaget jvf. forvaltningslovens § 12.

Arbejdsskade styrelsen giver imidlertid efter principperne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., aktindsigt i lægekonsulenters udtalelser. Vi giver dog alene aktindsigt til sagens parter. Samtidig skal der være truffet afgørelse om mén i sagen og lægeindstillingen skal ligge til grund for afgørelsen.

Ved fremsendelse af selve udtalelsen den 18. marts 2004 har vi derfor fremsendt oplysninger i overensstemmelse med vores principper om meroffentlighed.

Vi har imidlertid ikke sikret, at der i overensstemmelse med princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, blev givet aktindsigt i lægekonsulentens navn.

Vores afgørelse af 9. februar 2005 om ikke at give aktindsigt i lægekonsulentens navn

var derfor ikke korrekt.

Vi burde ved henvendelsen fra (A) den 2. februar 2005 have anmodet vores personaleafdeling (...) om at give aktindsigt i lægekonsulentens navn inden for offentlighedslovens frist på 10 dage, jvf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Vi skal beklage dette.

Vi har nu sørget for, at der gives aktindsigt i lægekonsulentens navn.

Da Arbejdsskadestyrelsen efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, skal give aktindsigt i en lægekonsulents navn, vil en borger have mulighed for at komme med inhabilitetsindsigelser.”

Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende i udtalelse af 6. juni 2007:

”På baggrund af Arbejdsskadestyrelsens udtalelse af 12. april 2007 og en fornyet gennemgang af sagen kan Ankestyrelsen tilslutte sig Arbejdsskadestyrelsens udtalelse. Ankestyrelsen er således enig i, at (A) under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 3, havde ret til aktindsigt i navnet på den lægekonsulent, der medvirkede ved behandlingen af hendes sag i Arbejdsskadestyrelsen og at dette er en forudsætning for at kunne gøre evt. inhabilitetsindsigelser gældende mod den lægekonsulent, der medvirker i sagen.

Ankestyrelsen skal herefter beklage, at vi ved afgørelse af 21. december 2006 erklærede os enig i Arbejdsskadestyrelsens afgørelse og hermed afviste, at (A) havde ret til aktindsigt i navnet på medvirkende lægekonsulent i Arbejdsskadestyrelsen. Ankestyrelsen skal endvidere bemærke, at vi i afgørelsen af 21. december 2006 burde have udtalt kritik af, at Arbejdsskadestyrelsen i sin afgørelse af 9. februar 2005 ikke havde henvist til relevante lovbestemmelser, at Arbejdsskadestyrelsen ikke havde forholdt sig til spørgsmålet om meroffentlighed og at der var givet forkert klagevejledning.

Det bemærkes, at Ankestyrelsen på forespørgsel oplyser specialet og navnet på den lægekonsulent, som har deltaget ved sagsbe-

handlingen og/eller på ankemødet. Der oplyses dog ikke, om hvor lægekonsulenten er ansat uden for Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen oplyser endvidere efter anmodning navnene på formanden og de beskikkede medlemmer, som deltager i sagens afgørelse.

Der henvises til Ankestyrelsens interne sagsbehandlingsinfo om aktindsigt samt til § 31 i bekendtgørelse nr. 1382 af 12. december 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Konsulentudtalelser fra læger ansat i Ankestyrelsen er interne arbejdsoplysninger og derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Ankestyrelsen har siden den 1. juli 1999 givet parterne i en sag adgang til aktindsigt i lægekonsulentudtalelser efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Som udgangspunkt vil der alene blive givet aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen og ikke i de spørgsmål, som sagsbehandleren har stillet lægekonsulenten. Afgørelse om aktindsigt træffes efter en konkret vurdering af anmodningen i den enkelte sag og vil som hovedregel blive imødekommet. Aktindsigt gives først efter sagens afslutning i Ankestyrelsen.

Der henvises til Ankestyrelsens interne sagsbehandlingsinfo om aktindsigt i lægekonsulentudtalelser samt til § 27, stk. 2, i bekendtgørelse om forretningsorden for Ankestyrelsen.

Afslutningsvis bemærkes, at retten til aktindsigt i en myndigheds interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt såvel efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven. Det betyder, at borgeren ikke har et retskrav på aktindsigt i denne type dokumenter.

En myndighed har imidlertid mulighed for at give aktindsigt i interne arbejdsdokumenter i videre omfang end hvad lovgivningen kræver, dog med iagttagelse af reglerne om tavshedspligt. Dette følger af princippet om meroffentlighed, som er fastslået i offent-

lighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Det er myndigheden selv, der i det konkrete tilfælde tager stilling til i hvilket omfang, der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.”

### **Ombudsmandens udtalelse**

”Jeg er enig med Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen i at (A) havde ret til aktindsigt i navnet på den lægekonsulent der medvirkede ved behandlingen af hendes sag i Arbejdsskadestyrelsen. Jeg henviser til princippet i § 2, stk. 3, i offentlighedsloven. Det er efter min opfattelse kritisabelt at myndighederne ved afgørelserne af henholdsvis 9. februar 2005 og 21. december 2006 nåede til det resultat at (A) skulle have afslag på sin anmodning om at få oplyst navnet på lægekonsulenten.

Ankestyrelsen oplyser i øvrigt i sin udtalelse at en myndigheds interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt såvel efter forvaltningsloven som offentlighedsloven. Konsulentudtalelser fra læger i Ankestyrelsen er interne arbejdsdokumenter og derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven. Ankestyrelsen har dog

siden den 1. juli 1999 inden for nærmere fastlagte rammer givet parterne i en sag adgang til aktindsigt i lægekonsulentudtalelser efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.). Jeg kan tilføje at udtalelser fra lægekonsulenter i Arbejdsskadestyrelsen ligeledes er interne arbejdsdokumenter.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse til mig ikke omtalt ekstraheringspligten i forvaltningslovens § 12, stk. 2. Jeg går dog ud fra at såvel Arbejdsskadestyrelsen som Ankestyrelsen er opmærksomme på at oplysninger i f.eks. en lægekonsulentudtalelse om sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, skal ekstraheres.

Reglerne om ekstrahering kan således føre til at der på begæring under en sags behandling skal gives aktindsigt i (en del af) et internt arbejdsdokument hvis dokumentet indeholder konkrete oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet som ikke fremgår af dokumenter i sagen som er undergivet aktindsigt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

### 18-3. Kommunes salg af fast ejendom

Ejendomsret 1.9. – Forvaltningsret 113.1 – 1133.2 – 3.3 – 3.5 – 3.9.

*En kommune solgte et jordstykke til ejeren af en ejendom. Et ægtepar, som ejede en anden ejendom, havde flere gange tilkendegivet over for kommunen at de var interesserede i at købe jordstykket. Ægteparret indbragte sagen for statsamtet som ikke mente at kommunen havde handlet ulovligt. Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke havde opfordret ægteparret til at fremsætte et købstilbud. Desuden burde statsamtet have foretaget partshøring over for ægteparret. (J.nr. 2005-4326-419).*

Et ægtepar, A, ejede en ejendom på adressen X-vej 5 som grænsede op til en af Nordborg Kommunes skoler. Efter at kommunen havde nedlagt skolen, meddelte A i et brev af 23. marts 2003 kommunen at de var interesseret i at erhverve mellem 400 og 600 m<sup>2</sup> af en lund som hidtil havde fungeret som fritidsareal for skolen.

A deltog i 2003 i et møde med kommunen vedrørende parrets ønske om at erhverve noget af kommunens ejendom. Ifølge A blev det på mødet drøftet eller besluttet at A skulle forsøge at erhverve en del af naboejendommen X-vej 3 med henblik på at lægge dette jordstykke sammen med den del som A ønskede at erhverve fra kommunen.

I brev af 21. januar 2004 til kommunen meddelte A at det ikke så ud til at det ville være muligt for dem at erhverve en del af den omhandlede naboejendom. A fastholdt imidlertid at de var interesseret i at erhverve en del af Nordborg Kommunes ejendom.

Nordborg Kommune bekræftede i brev af 29. januar 2004 modtagelsen af brevet og oplyste at kommunen var "opmærksom på, at der er et par af jer, der er interesseret i at købe et stykke jord". Kommunen oplyste videre at tidsplanen ikke lå fast, men at kommunen forventede en afklaring af arealets anvendelse i løbet af sommeren 2004. Kommunen skrev at A til den tid ville høre fra kommunen igen.

I brev af 16. marts 2004 til kommunen, som A skrev efter en telefonsamtale samme dag med en medarbejder hos kommunen,

understregede A atter deres interesse i at købe tillægsjord fra det omhandlede areal. De henviste i den forbindelse til at en planlagt tilbygning på nabogrunden X-vej 7 ville bevirke at deres parcel blev endnu mere inddeklet.

Den 8. juli 2004 underskrev Nordborg Kommune en erklæring om arealoverførsel af 444 m<sup>2</sup> af den omhandlede ejendom til ejeren af ejendommen X-vej 7. Overførslen omfattede bl.a. en stor del af det areal som A var interesseret i at erhverve.

Den 23. juli 2004 mødte A personligt på rådhuset og oplyste at de fortsat var interesseret i at erhverve en del af kommunens ejendom. Ifølge kommunens notat om henvendelsen oplyste kommunen at sagen ikke længere var aktuel, hvilket A var uenig i.

I brev af 17. august 2004 fastholdt A deres ønske om at købe tillægsjord. Baggrunden for A's henvendelse var at de nu mente at afklaringen af arealanvendelsen måtte være nært forestående, men at de nu tog på en længere ferie med rundrejse i udlandet. I brevet oplyste A derfor at et af deres familiedømmer kunne kontaktes hvis der i denne periode skete noget nyt i sagen.

Nordborg Kommune besvarede i brev af 8. oktober 2004 A's henvendelse således:

"...

Kommunen kan afhænde jordstykker, f.eks. mindre arealer fra vejregulering o.a., og til justering af skel med henblik på at opnå en hensigtsmæssig arrondering af en grund. Kommunen finder ikke, at jeres an-



søgning er i overensstemmelse med disse retningslinier.

Ifølge teknisk chef (...) blev det på et møde her på Rådhuset aftalt, at I inddrager naboen, ejeren af (X)-vej 3, med henblik på at der kan etableres en hensigtsmæssig arrondering af jeres grund.

..."

Den 12. januar 2005 klagede A til Statsamtet Sønderjylland over Nordborg Kommunes behandling af sagen. A klagede over at kommunen ikke havde overholdt reglerne om partshøring, notatpligt, udbud og bemyndigelse til salg af jorden.

Den 9. juli 2005 klagede A til mig. Med brev af 14. juli 2005 bad jeg A afvente statsamtets svar på deres klage inden de tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig.

Statsamtet Sønderjylland orienterede den 15. august 2005 A om i hvilket omfang statsamtet ville behandle sagen. Statsamtet anførte i brevet at A's klage over manglende partshøring og overholdelse af notatpligten ikke gav statsamtet anledning til at foretage sig mere. Som begrundelse herfor angav statsamtet at kommunens salg af jord var en disposition af privatretlig karakter, og at forholdet derfor ikke var omfattet af forvaltningsloven. I brevet anførte statsamtet desuden at det var op til kommunalbestyrelsen at påse om et udvalg eller en forvaltning handler i overensstemmelse med deres kompetence. Dette spørgsmål var derfor ikke omfattet af det kommunale tilsyn. Statsamtet foretog sig derfor heller ikke mere i anledning af A's klage over at kommunen havde tilsidesat styrelsesvedtægten ved at gennemføre salget uden at det havde været behandlet i økonomiudvalgt.

Statsamtets brev af 15. august 2005 var desuden vedlagt statsamtets brev af samme dato til Nordborg Kommune. I brevet bad statsamtet kommunen om en udtalelse om sagen, herunder om det omhandlede areal var solgt, og i så fald om 1) hvor stort et areal der var solgt, 2) om arealet selvstændigt

kunne bebygges, og 3) hvilke bestræbelser kommunen havde gjort sig med henblik på at opnå markedsprisen.

I et brev af 5. september 2005 til statsamtet udtalte Nordborg Kommune følgende:

"...

*1. Arealets størrelse*

Nordborg Kommune har solgt et areal på 444 m<sup>2</sup> til havejord til sammenlægning med matr. nr. (x) Nordborg til have. Kopi af udstykningssag – j. nr. (...) vedlægges.

*2. Bebyggelse på arealet*

Arealet er arealoverført til have og kan kun bebygges som udvidelse/tilbygning til det eksisterende helårshus.

*3. Markedspris*

Arealet er udstykket fra matr. nr. (y) Nordborg, hvorfra kommunen i 2004 solgte en byggegrund for 30 kr. pr. m<sup>2</sup> til opførelse af (Z) skole. Samme pris er betalt for det pågældende areal."

Blandt statsamtets akter er et notat vedrørende en telefonsamtale den 28. oktober 2005 mellem sagsbehandlerne i henholdsvis statsamtet og kommunen. Kommunen præciserede i den forbindelse at prisen for det omhandlede areal blev fastsat på baggrund af den pris kommunen havde opnået ved salget af byggegrunden til friskolen.

Statsamtet Sønderjylland tilkendegav i et brev til A af 9. november 2005 bl.a. følgende:

"Sagen rejser dels spørgsmål om, hvorvidt salget af jordstykket til Deres nabo skulle have været i offentligt udbud, dels om salget er sket til markedspris. Hertil kommer spørgsmålet om lighedsgrundsætningen.

*Vedrørende offentligt udbud:*

...

Statsamtet konstaterer, at kommunen har oplyst, at det areal, som Deres nabo har købt, er arealoverført til have og kun kan bebygges som udvidelse/tilbygning til det eksisterende helårshus.

Statsamtet har endvidere noteret sig, at De i Deres ansøgning af 23. marts 2003 om køb af tillægsjord omtaler arealet således:

'Da arealet er lavt beliggende og relativt tæt bevokset er det vel ikke egnet som egentlig byggegrund, men som tillægsjord til eksisterende parcel ...'

Statsamtet lægger derfor til grund, at det omhandlede areal ikke selvstændigt kan bygges.

Det er statsamtets opfattelse, at Nordborg Kommune ved salget af arealet til Deres nabo har handlet i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, og dermed lovligt har kunnet undlade offentligt udbud ved salget.

Vores begrundelse herfor er, at arealet alene udgør 444 m<sup>2</sup>, og at det er oplyst, at arealet ikke selvstændigt kan bebygges.

*Vedrørende markedsprisen:*

...

Statsamtet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn vedrørende markedsprisen, heller ikke selvom De også var interesseret i at købe et areal fra matr.nr. (y) Nordborg, som i et vist omfang var sammenfaldende med det areal, Deres nabo har købt, og det således ikke kunne udelukkes, at De ville betale en højere pris pr. m<sup>2</sup>.

Begrundelsen er, at kommunen samme år har solgt en byggegrund fra samme matrikelnummer til 30 kr. pr. m<sup>2</sup>, og at kommunen, ud fra et arronderingsmæssigt synspunkt, kan have en saglig interesse i at sælge jordstykket til Deres nabo frem for at sælge det jordstykke til Dem, som De har ønsket.

Som ovenfor nævnt kan statsamtet ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Det kan i øvrigt bemærkes, at lighedsgrundsætningen indebærer, at lige forhold skal behandles lige, medmindre der er saglige hensyn, der taler for en forskellig behandling.

Statsamtet finder ikke grundlag for at antage, at Nordborg Kommunes afslag på at sælge Dem et areal fra matr.nr. (y) Nordborg i sig selv er i strid med lovgivningen.

Begrundelsen er, at lighedsgrundsætningen ikke udelukker en forskelsbehandling af

borgerne, blot der er sagligt belæg herfor.

Det bemærkes herved, at en kommune, når den handler privatretligt, f.eks. ved salg af jord, er berettiget til at foretage en hensigtsmæssighedsvurdering, og at den blotte omstændighed, at en kommune har solgt jord, ikke er ensbetydende med, at andre interesserede i en sammenlignelige situation, har krav på at købe af kommunen. Statsamtet har i den forbindelse noteret sig, at det af Dem ønskede yderligere areal ikke ville bidrage til arrondering af hverken Deres eller kommunens grund.

Da Deres henvendelse i øvrigt ikke giver statsamtet belæg for at antage, at regler, hvis overholdelse påses af det kommunale tilsyn, er tilsidesat, foretager statsamtet ikke yderligere."

I brev af 2. december 2005 klagede A til mig over myndighedernes behandling af sagen, herunder statsamtets sagsbehandlingstid, og over myndighedernes dispositioner og afgørelser i sagen.

I brev til A af 8. marts 2006 meddelte jeg at jeg ikke ville indlede en undersøgelse af statsamtets sagsbehandlingstid. Samtidig meddelte jeg A at jeg havde bedt statsamtet og kommunen om en udtalelse om sagen.

I mit brev af samme dato til statsamtet skrev jeg bl.a. følgende:

"Jeg beder særligt om at udtalelserne indeholder en redegørelse for fastsættelsen af markedsprisen for det frasolgte areal. Det fremgår af sagen at markedsprisen blev fastsat på grundlag af den pris som blev fastsat da kommunen solgte en anden del af matrikel nr. (y) Nordborg til (Z) skole. Jeg beder derfor bl.a. oplyst hvordan markedsprisen for dette andet areal blev fastsat. Jeg beder endvidere oplyst om det var udelukket at kommunen ved at indhente købstilbud fra de to interesserede købere, henholdsvis ejerne af (X)-vej 5 og (X)-vej 7, kunne have opnået en højere pris end de kr. 30,- pr. kvadratmeter som arealet blev solgt for.

For så vidt angår statsamtets behandling af sagen, beder jeg oplyst om Nordborg

Kommunes udtalelser har været sendt til partshøring inden statsamtet afgav sin udtalelse.

...

For så vidt angår udtalelsen fra Nordborg Kommune, beder jeg endvidere om at kommunen forholder sig til (A)'s klage over den behandling som kommunen har undergivet deres sag, herunder særligt følgende forhold: Kommunen meddelte i brev af 29. januar 2004 (A) at kommunen ville vende tilbage til dem med hensyn til deres ønske om erhvervelse af en del af matr.nr. (y) Nordborg når der var kommet en afklaring af arealernes fremtidige anvendelse. Sådan som sagen er oplyst, ses kommunen ikke at have vendt tilbage over for (A) inden kommunen besluttede sig for at sælge det omhandlede areal til ejerne af (X)-vej 7."

I brev af 4. maj 2006 modtog jeg statsamtets og kommunens udtalelser om sagen. Af kommunens udtalelse af 28. marts 2006 fremgik bl.a. følgende:

"Nordborg Kommune har som tidligere oplyst fastsat markedsprisen til 30 kr. pr. kvadratmeter, da det var den pris som kunne opnås ved salg af en anden del af matrikel (y) Nordborg til (Z) skole. Prisfastsættelsen på kommunens erhvervsgrunde er ligeledes 30 kr. pr. kvadratmeter og ved salg af jord til (Z) skole var det den pris som kommunen ved forhandling kunne opnå. Ud fra denne prisfastsættelse fandt kommunen at 30 kr. pr. kvadratmeter var en realistisk markedspris for salg af jord til haveformål, hvor der ikke kan opføres selvstændigt byggeri.

Kommunen kunne ikke udbyde jorden til salg, da kommunens praksis ved salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver er, at de to arealer skal ligge i direkte tilknytning til hinanden, således at man kun kan sælge et areal, der ligger direkte 'bagved' den eksisterende have. Denne praksis har været fulgt i mange år, da kommunen ikke ønsker at medvirke til, at der opstår uhensigtsmæssige koteletgrunde med en dårlig arrondering. Nordborg Kommune

anser en hensigtsmæssig arrondering som en saglig begrundelse for at fastholde denne praksis.

På den baggrund har det ikke været aktuelt, at indhente købstilbud fra begge de interesserede parter, og dermed få fastslået om der ville kunne opnås en højere pris.

På baggrund af ovenstående praksis kan kommunen kun sælge den del til (A), som ligger direkte bagved haven. Dette er et smalt stykke på ca. 3,5 meters bredde. Det resterende stykke på 800 kvadratmeter, som (A) ønsker at købe ligger bagved naboens have på (X)-vej 7. (A) ønskede allerede i 1994 at købe en del af jorden, men fik her afslag fra Udvalget for Teknik og Miljø (Udvalgsbeslutning er vedlagt).

På baggrund af ovenstående praksis aftalte kommunen i sit møde den 30. juni 2003 med (A), at (A) ikke kunne købe den ønskede jord, men skulle optage forhandlinger med naboen på (X)-vej 3 om køb af det jordtilliggende, som naboen ejer direkte bagved (A)'s have, så det bliver en regulær have. Til gengæld for det afgivne jordstykke tilbød kommunen, at naboen kunne købe et tilsvarende jordstykke, der ligger direkte op til dennes ejendom på (X)-vej 3.

(A) ville således i henhold til aftalen alene skulle købe den smalle strimmel på 3,5 meters bredde bagved sin have af kommunen.

Med disse foreslåede reguleringer mellem haverne ville jordsalget være i overensstemmelse med kommunens praksis.

Kommunen tilbyder stadig at medvirke til ovenstående løsning mellem ejerne af (X)-vej 3 og 5, så der fremkommer regulære haver med en fornuftig arrondering. Salget af jord til ejeren af (X)-vej 7 er i overensstemmelse med kommunens praksis i disse sager og salget forhindrer ikke, at (A) kan købe den del af kommunens jord, der ligger direkte bagved sin have.

Med hensyn til kommunens sagsbehandling i forbindelse med sagen er det korrekt, at kommunen ikke har givet en skriftlig tilbagemelding til (A) i perioden fra kommu-

nen fremsendte sit brev den 29. januar 2004, og frem til kommunen godkendte et salg til naboen på (X)-vej 7 den 8. juli 2004.

Men kommunen har telefonisk givet svar den 16. marts 2004, som det fremgår af brev af samme dato fra (A), hvor (Nordborg Kommunes tekniske chef) meddelte, at kommunen jf. aftale fra 30. juni 2003 stadig var imødekommende overfor at deltage i en ændring af skellet mellem (X)-vej 3 og 5, og bidrage med jord bagved disse to ejendomme, så der kunne opnås regulære grunde.

I (A)'s brev af 16. marts 2004 fremgår, at han ønsker et areal på 800 kvadratmeter, der ligger øst for sin grund, men det fremgår ikke, han ønsker arealet bagved (X)-vej 7.

Herefter sælger kommunen den 8. juli 2004 et areal direkte bagved (X)-vej 7 til sammenlægning med dennes have. Salget forhindrer ikke at kommunen senere kan sælge arealet øst for (X)-vej 5 til (A).

Den 17. august 2004 fremsender (A) på ny en anmodning om køb af jord. Denne gang er der vedlagt et kortbilag, der viser, at han igen fastholder, at han vil købe et areal på 400 m<sup>2</sup> bagved (X)-vej 7.

På baggrund af denne nye ansøgning, hvor (A) igen ønsker at købe jorden bagved (X)-vej 7, vælger kommunen den 8. oktober 2004 at give et skriftligt svar, hvor kommunen igen fastslår sin praksis og aftalen med (A) om, at han som aftalt skal inddrage ejeren af (X)-vej 3, så der kan opnås en fornuftig arrondering af (X)-vej 5.

På baggrund af ovenstående *har* kommunen vendt tilbage til (A) som lovet i brevet af 29. januar 2004, og tilbudet om hjælp i forbindelse med ændring af skellet og tillæg af kommunal jord til (X)-vej 3 gentages i brevet og står stadig ved magt.

Kommunen har dog ikke overholdt sin notatpligt, idet der ikke findes et notat på sagen over samtalen med (A) den 16. marts 2004. [Nordborg Kommunes tekniske chef] kan dog huske samtalen og bekræfter, at den har fundet sted med ovenstående indhold."

Statsamtet henviste i udtalelsen af 4. maj 2006 i vidt omfang til afgørelsen af 9. november 2005. Herudover anførte statsamtet bl.a.:

*"Vedrørende markedsprisen:*

Statsamtet kan oplyse, at vi ikke har fundet anledning til nærmere at undersøge, hvad der lå til grund for kommunens fastsættelse af markedsprisen ved salget af grunden til (Z) skole, idet det fremgår af sagen, at kommunen ved salget til naboen blandt andet har lagt vægt på arronderingen af matriklen.

...

Statsamtet finder, at arronderingen af matriklen er en saglig kommunal interesse.

*Vedrørende partshøring:*

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt statsamtet har sendt Nordborg Kommunes udtalelse til partshøring, inden vi afgav udtalelse, kan vi oplyse, at statsamtet ikke betragter (A) som parter i forvaltningslovens forstand i statsamtets sag, som vedrører statsamtets tilsyn med kommunens administration af reglerne om salg af fast ejendom.

Vi finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at statsamtsmandens tilsyn med kommunerne er et offentligretligt tilsyn, der retter sig mod kommunerne, og det forhold, at en person ved sin henvendelse til tilsynsmyndigheden har givet anledning til, at der rejses en tilsynssag, hverken er en tilstrækkelig eller en nødvendig forudsætning for, at vedkommende er part i sagen.

I den forbindelse kan der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 329.

Vi kan dog oplyse, at statsamtet den 15. september 2005 har sendt (A) en kopi af Nordborg Kommunes udtalelse med bilag, at (A) den 3. november 2005 har sendt statsamtet en kopi af et læserbrev, han har skrevet til avisen (...) omhandlende sagsbehandlingen ved statsamtet, og at statsamtet den 9. november 2005 afgav udtalelse i sagen."

I A's brev til mig af 23. maj 2006 kommenterede de myndighedernes udtalelser. Med et brev af 2. august 2006 sendte jeg A's kom-

mentarer til statsamtet, idet jeg samtidig bad statsamtet om en supplerende udtalelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse statsamtet om at redegøre nærmere for hvilket retligt grundlag der var for at antage at arronderingen af en privat grund er en kommunal interesse.

Statsamtet anførte i sin supplerende udtalelse af 7. september 2006 bl.a.:

”Det er ikke reguleret i lovgivningen, hvornår eller om en kommune skal eller kan sælge kommunal fast ejendom.

Det er således den enkelte kommune, der træffer beslutning herom.

Selvom statsamtet således ikke kan tage stilling til den kommunale beslutning om salg af fast ejendom, kan statsamtet påse, at kommunen i den forbindelse har overholdt grundsætningen om saglighed i forvaltningen.

Det er statsamtets opfattelse, at kommunens retningslinier for salg af mindre kommunale arealer til sammenlægning med eksisterende haver, sikrer en ensartet praksis for salget, og sikrer at alle naboer til kommunens jord får en lige adgang til at erhverve et sådant jordstykke grænsende op til eget skel.

Statsamtet bemærker, at såfremt kommunen frasælger et jordstykke, som ikke grænser op til den pågældende købers ejendom men til naboejendommen, vil dette i sig selv kunne afskære kommunens adgang til også at kunne sælge et jordstykke til den omtalte nabo i henhold til kommunens retningslinier for salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver.

At sikre en ensartet praksis for kommunens salg af mindre arealer til sammenlægning med eksisterende haver, der indebærer, at kommunen ikke medvirker til, at der opstår uhensigtsmæssige koteletgrunde med en dårlig arrondering, er efter statsamtets opfattelse ikke udtryk for usaglighed i forvaltningen.

Det har således ikke været i strid med lovgivningen, at kommunen ikke har solgt det af (A) ønskede jordstykke til dem.

For så vidt angår markedsprisen, finder statsamtet fortsat ikke grundlag for at antage, at der skulle være sket salg til under markedsprisen.

Statsamtet lægger vægt på, at kommunen samme år har solgt et jordstykke fra samme matrikelnummer til samme pris, som den i sagen omhandlede.

At (A) har ytret ønske om køb af et jordstykke i samme område, er ikke ensbetydende med, at der ikke er solgt til markedspris.

Statsamtet lægger vægt på, at (A) har ønsket køb af et areal, som kommunen på grund af sine retningslinier ikke har kunnet imødekomme.”

Jeg orienterede den 15. september 2006 A om indholdet af statsamtets udtalelse.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Kommunens salg af jord

#### 1.1 Kommunens undladelse af at foretage offentligt udbud

De nærmere regler om en kommunes forpligtelse til at foretage offentligt udbud når kommunen sælger fast ejendom, findes i udbudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 172 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme). Udbudsbekendtgørelsen er udstedt med henvisning til § 68 i lov om kommunernes styrelse (på afgørelsestidspunktet: lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003):

’§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.

Stk. 2. Reglerne i stk. 1 gælder ikke ved salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til lov om almene boliger samt støttede private

andelsboliger m.v. og lov om støttede private ungdomsboliger.'

Af loven fremgår det at en kommune som udgangspunkt ikke må sælge fast ejendom uden at kommunen følger reglerne om offentligt udbud. Det er dog også forudsat at der kan fastsættes regler om undtagelser fra dette udgangspunkt.

Udbudsbekendtgørelsens § 2 beskriver således en række tilfælde hvor en kommune kan undlade at foretage offentligt udbud. Af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, fremgår bl.a.:

'Stk. 2. Offentligt udbud kan endvidere undlades ved

1) ...

...

4) salg af et areal under 2.000 m<sup>2</sup>, som ikke selvstændigt kan bebygges, eller

5) ...'

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udsendt en vejledning der knytter sig til reglerne i udbudsbekendtgørelsen (vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud af kommunens faste ejendomme). Vejledningens pkt.5.3.4 har følgende indhold:

'Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, kan offentligt udbud undlades ved salg af et areal under 2.000 m<sup>2</sup>, såfremt arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Denne undtagelse vil især være af betydning ved mindre arealoverførsler til en anden ejendom.

...

Der kan ikke angives faste, objektive kriterier for, hvornår et areal må anses for at være bebygget eller for selvstændigt at kunne bebygges. Vurderingen heraf må bero på de konkrete forhold og må foretages således, at der særligt lægges vægt på, om der er tale om egentlig bebyggelse og ikke blot skure eller lignende uden større økonomisk værdi.

...'

Jeg er enig med statsamtet i at kommunen under henvisning til udbudsbekend-

gørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, kunne undlade at foretage offentligt udbud. Jeg henviser til at De i Deres brev af 23. marts 2003 til kommunen henviste til grunden som (en del af) en 'lille lund' og i øvrigt beskrev området således:

'Da arealet er lavt liggende og relativt tæt bevokset er det vel ikke egnet som egentlig byggegrund, men som tillægsjord til eksisterende parcel vil vi kunne opnå lidt udenoms-plads til eksempelvis urtehave og læplads i forbindelse med boligen.'

Jeg har desuden lagt vægt på at jordstykket ifølge kommunens oplysninger er solgt som havejord, og at det alene kan bebygges ved udvidelse af eller tilbygning til det eksisterende hus på ejendommen (X)-vej 7. Det fremgår bl.a. af kommunens udtalelse af 5. september 2005 til statsamtet.

Jeg er opmærksom på at De bl.a. i Deres kommentarer til kommunens udtalelse (vedlagt Deres brev til mig af 23. maj 2006) har gjort gældende at der er opført en selvstændig bygning på grunden – en bygning som De betegner som et sommerhus eller et anneks. Ud fra oplysningerne i sagen er det min opfattelse at bygningen er et anneks til det oprindelige hus på ejendommen (X)-vej 7, og at der således ikke er tale om en selvstændig bebyggelse der kan føre til at grunden ikke er omfattet af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4.

### 1.2. Skulle kommunen indhente et købstilbud fra Dem?

Rammerne for kommunernes virksomhed er i et vist omfang fastsat i skrevne regler, herunder kommunestyrelsesloven og udbudsbekendtgørelsen der er omtalt ovenfor. Herudover er kommunens virksomhed reguleret af uskrevne regler der normalt kaldes kommunalretlige grundsætninger eller – som en samlet betegnelse – kommunalfuldmagten. Som forvaltningsmyndighed er kommunen også underlagt

almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, f.eks. lighedsgrundsætningen.

En af de uskrevne regler der indgår i kommunalfuldmagten, er princippet om at ensidige ydelser til enkeltpersoner, bortset fra rene bagateller, kræver lov-hjemmel medmindre der blot er tale om en følgevirkning af en aktivitet der skal varetage fællesskabets behov. Jeg henviser til bl.a. Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 685 ff, og til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 59 f.

Der er også grund til at nævne en anden af de uskrevne kommunalretlige grund-sætninger, nemlig at en kommune skal handle økonomisk forsvarligt. Kommunen skal sørge for at kommunens værdier bliver forvaltet på den mest fordelagtige måde fordi kommunens værdier for så vidt tilhører det fællesskab af borgere der indgår i det kommunale fællesskab. Jeg henviser til bl.a. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 77 ff, og til Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 687 og (vedrørende fast ejendom) s. 723 f.

I sammenhæng hermed antages det at når en kommune sælger fast ejendom, skal den sørge for at få den højeste pris der kan opnås i handel og vandel, det vil sige markedsprisen. Det gælder uanset om ejendommen kan sælges uden at den først har været i offentligt udbud.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen er nærmere uddybet i vejledningens pkt. 7.1 hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Der påhviler kommunen en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, f.eks. ved konsultation af en ejendomsmægler eller foretagelse af undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme. Der kan således ikke lægges

vægt alene på den offentlige vurdering af ejendommen.

I mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der ikke sker offentligt udbud. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmåssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin.'

Som det fremgår, har en kommune en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for et areal som den ønsker at sælge. Som et eksempel der viser betydningen af denne forpligtelse, kan nævnes den sag som er omtalt i Indenrigsministeriet, Afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, 1992, pkt. 3.2. I denne sag blev medlemmer af en kommunalbestyrelse anset for ansvarlige for at en kommune ikke havde foretaget tilstrækkelige undersøgelser af markedsprisen inden den ved et mageskifte overdrog en ejendom til en pris som senere viste sig at ligge betydeligt under markedsprisen.

Kravet om at en kommune skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for et areal som den ønsker at sælge, kan ikke stilles i de tilfælde hvor kommunen lovligt kan sælge ejendommen til en pris der ikke svarer til markedsprisen. Af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, fremgår det at salg til en tilbudsgiver der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske såfremt der herved varetages en saglig, kommunal interesse. I tilfælde hvor kommunen ikke har pligt til at foretage offentligt udbud, må det på lignende vis antages at være lovligt at kommunen sælger til en pris under markedsprisen hvis kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse. Et nærliggende eksempel på et sådant forhold foreligger når kommunen lovligt kan yde støt-

te til køberen i form af overdragelse af en fast ejendom.

I den foreliggende sag er der ingen oplysninger som tyder på at det ville have været lovligt for Nordborg Kommune at yde støtte til Deres nabo, og statsamtet og kommunen har da heller ikke gjort gældende at en sådan støtte ville have været lovlig. Derimod har de to myndigheder lagt vægt på at kommunen varetog en saglig kommunal interesse, nemlig interessen i en passende arrondering af den pågældende ejendom.

For at varetage dette hensyn fulgte kommunen en praksis hvorefter kommunen kun solgte mindre jordlodder til sammenlægning med eksisterende haver hvis arealerne lå i direkte tilknytning til hinanden. Kommunens praksis indebar at De ikke kunne købe det ønskede areal fordi det for en stor dels vedkommende lå forskudt for Deres matrikel. Dette er nærmere beskrevet i kommunens udtalelse af 28. marts 2006.

I sagen har kommunen udelukkende henvist til den beskrevne praksis som begrundelse for at De ikke kunne købe det omhandlede areal, og at det derfor ikke var nødvendigt at kommunen indhentede et købstilbud fra Dem før den solgte jorden til Deres nabo. Kommunen ses ikke at have foretaget en individuel vurdering af sagen i lyset af de øvrige omgivelser i området sammenholdt med det forhold at De ifølge det oplyste ikke havde mulighed for at købe et større jordstykke lige bag Deres ejendom. Kommunens praksis fremstod således som en fast og generel praksis.

Det er antaget i praksis og i den juridiske litteratur at byplanmæssige interesser lovligt kan indgå ved en kommunes dispositioner over fast ejendom, jf. Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, s. 202, og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv. (2005), s. 46 f. Jeg kan på den baggrund tilslutte mig at hen-

synet til at opnå en passende arrondering kan anses for en saglig kommunal interesse i forbindelse med dispositioner over kommunens ejendomme. Det vil eksempelvis ved kommunens udstykning af nye byggegrunde være velbegrunderet at en kommune tilstræber at der sker en hensigtsmæssig udformning af parceller i kommunen.

Det er imidlertid min opfattelse at en kommune kun kan lægge vægt på hensynet til at opnå en passende arrondering i de tilfælde hvor det efter en konkret vurdering kan lægges til grund at kommunen herved varetager byplanmæssige hensyn, herunder miljøhensyn og æstetisk-kulturelle hensyn.

I den foreliggende sag er der ikke oplysninger der viser at byplanmæssige interesser blev varetaget da Nordborg Kommune besluttede ikke at indhente et købstilbud fra Dem. Jeg mener derfor ikke at det var berettiget at kommunen traf denne beslutning alene på baggrund af kommunens generelle praksis vedrørende arrondering af fast ejendom. Desuden kunne denne praksis ikke i det foreliggende tilfælde danne grundlag for at kommunen kunne se bort fra kravet om at kommunale grunde skal sælges til markedsprisen.

Det fører frem til spørgsmålet om arealet blev solgt til markedsprisen. Både kommunen og statsamtet har anført at det gjorde det. Kommunen har peget på at prisen på 30 kr. pr. m<sup>2</sup> svarer til den pris som blev opnået ved salg af et andet areal fra samme ejendom, og at prisfastsættelsen for kommunens erhvervsgrunde ligeledes er 30 kr. pr. m<sup>2</sup>. Statsamtet Sønderjylland har oplyst at statsamtet ikke finder grundlag for at antage at der skulle være sket salg til under markedsprisen, idet kommunen samme år havde solgt et jordstykke fra samme matrikelnummer til samme pris som den i sagen omhandlede. Endvidere har statsamtet peget på at det forhold at De havde ytret ønske om køb af



et jordstykke i samme område, ikke er ensbetydende med at der ikke blev solgt til markedsprisen.

Efter min opfattelse er der ikke et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå om arealet blev solgt til markedsprisen. Den pris som kommunen opnåede da den samme år til en friskole solgte et jordstykke fra samme matrikelnummer som det areal som denne sag angår, har naturligvis betydning ved vurderingen af markedsprisen for dette areal. Det må imidlertid tages i betragtning at De ikke havde vist interesse for at købe det jordstykke som kommunen solgte til friskolen, mens De havde vist interesse for at købe det areal som senere blev solgt til Deres nabo. Det kan derfor ikke udelukkes at markedsprisen for dette areal ville have vist sig at være højere end for det areal som blev solgt til friskolen, hvis kommunen havde opfordret Dem til at fremsætte et købstilbud. Jeg har i den forbindelse bemærket at Nordborg Kommune har anført at det ikke var aktuelt at indhente købstilbud fra begge de interesserede parter og dermed få fastslået om der ville kunne opnås en højere pris.

Som nævnt må det antages at en kommune som ønsker at sælge et areal, skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at fastsætte markedsprisen for arealet inden salget, medmindre kommunen lovligt kan sælge ejendommen til en pris der ikke svarer til markedsprisen. For at opfylde denne forpligtelse skal en kommune efter min opfattelse søge at indhente købstilbud fra de borgere og virksomheder som på forhånd har givet udtryk for at de er interesserede i at købe ejendommen, medmindre ejendommen sælges ved offentligt udbud.

Jeg anser det på den baggrund for kritisabelt at Nordborg Kommune ikke opfordrede Dem til at fremsætte et købstilbud inden arealet blev solgt. Jeg er således ikke enig med kommunen og Statsamtet Sønderjylland i at kommunens praksis ved

salg af jord til sammenlægning med eksisterende matrikler kunne begrunde at kommunen undlod at indhente et købstilbud fra Dem.

Nordborg Kommune er efter kommunesammenlægningen en del af Sønderborg Kommune, og tilsynet med kommunen er nu overgået til Statsforvaltningen Syddanmark. Jeg har derfor gjort Sønderborg Kommune og Statsforvaltningen Syddanmark bekendt med min opfattelse.

Sagen vedrører ikke kun Dem og kommunen. Salget af arealet skete til Deres nabo der erhvervede jordlodden i god tro, og Deres nabo har indrettet sig efter og disponeret ud fra en forudsætning om at salget af arealet var lovligt. Under hensyn hertil kan min opfattelse af sagen ikke føre til at jeg foretager mig mere i forhold til statsforvaltningen og kommunen.

## 2. Kommunens behandling af sagen i forhold til Dem

Kommunen meddelte i sit brev til Dem af 29. januar 2004 at De ville høre fra kommunen når der var kommet en afklaring af det omhandlede areals fremtidige anvendelse.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg det kan lægges til grund at kommunen ikke vendte tilbage over for Dem inden kommunen besluttede sig for at sælge det omhandlede areal til ejerne af ejendommen (X)-vej 7.

Det er i den forbindelse min opfattelse at det ud fra Deres løbende henvendelser til kommunen måtte stå kommunen klart at De fortsat regnede med at De havde mulighed for at købe det omhandlede areal. I kommunens udtalelse af 28. marts 2006 er det anført at kommunen under telefonsamtalen den 16. marts 2004 gav Dem svar på Deres henvendelse. Det brev som De sendte kommunen umiddelbart efter telefonsamtalen, giver imidlertid ikke indtryk af at kommunen under denne samtale tog stilling til Deres ønske om at

købe det omhandlede areal eller gav Dem oplysning om sin praksis ved sådanne jordsalg. Jeg mener derfor ikke denne samtale kan tillægges vægt. Som anført af kommunen har kommunen ikke taget notat om samtalen.

Heller ikke i forbindelse med Deres skriftlige og personlige henvendelser den 23. juli 2004 og den 17. august 2004 – efter salget var sket – gav kommunen Dem oplysning herom.

Først med kommunens brev af 8. oktober 2004 – tre måneder efter kommunens godkendelse af erklæringen om arealoverdragelsen til Deres nabo – fik De kendskab hertil. Dette fremgik ikke af selve brevet, men derimod af den vedlagte udskrift af web-matriklen.

Jeg finder disse forhold beklagelige. Jeg har gjort Sønderborg Kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg er opmærksom på at kommunen for så vidt ønskede at imødekomme Deres ønske om at få tillagt mere jord. Som jeg må forstå kommunens udtalelse af 28. marts 2006, kunne dette dog efter kommunens opfattelse kun ske hvis De (og kommunen) kunne opnå en løsning der involverede Deres nabo i ejendommen (X)-vej 3.

Ud fra dokumenterne i sagen kan det imidlertid lægges til grund at De – helt frem til kommunens brev til Dem af 8. oktober 2004 – var af den opfattelse at De havde mulighed for at købe det omhandlede areal. Kommunens brev var således et svar på Deres brev af 17. august 2004 hvori De atter gjorde opmærksom på at De ønskede at købe jorden. De havde også forinden løbende gjort kommunen opmærksom herpå, ligesom De i en længere ferieperiode i august-september 2004 sikrede Dem at kommunen kunne kontakte et af Deres familiemedlemmer hvis der skete noget i sagen.

Før De modtog kommunens brev af 8. oktober 2004, havde De altså ikke kend-

skab til kommunens praksis ved sådanne jordsalg. Det fremgår af kommunens udtalelse af 28. marts 2006 at denne praksis indebar at De slet ikke havde mulighed for at købe det ønskede areal (ud over en meget smal stribe heraf).

Da De ikke fik oplysning om kommunens praksis, havde De ikke mulighed for at varetage Deres interesser, herunder at forholde Dem til denne praksis og dens betydning i Deres sag, før jorden blev solgt til Deres nabo. Som nævnt under pkt. 1.2 ovenfor er det min opfattelse at kommunens faste praksis ikke kunne begrunde at kommunen ikke bad Dem om at fremsætte et købstilbud.

Jeg mener det var særdeles beklageligt at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt gjorde Dem bekendt med at De som følge af kommunens praksis ikke havde mulighed for at købe det ønskede areal. Jeg har gjort Sønderborg Kommune bekendt hermed.

Under henvisning til det jeg har anført i pkt. 1.2. (afslutningsvis), kan dette forhold ikke give mig grundlag for at foretage mig mere i sagen.

### 3. Partshøring

Statsamtet har i udtalelsen af 4. maj 2006 anført at der ikke var grundlag for at statsamtet – før det traf afgørelse i sagen – foretog en partshøring af Dem over kommunens udtalelse af 5. september 2005 til statsamtet.

Statsamtet har i den forbindelse henvist til at De ikke blev part i sagen blot fordi Deres henvendelse dannede grundlag for at statsamtet rejste sagen.

Spørgsmålet om anvendelse af forvaltningslovens regler i de kommunale tilsynsmyndigheders sager er behandlet i Indenrigsministeriets skrivelse af 28. august 1998 til de daværende tilsynsråd. Skrivelsen er udarbejdet på baggrund af en sag der er gengivet i Folketingets Om-

budsmands beretning for året 1994, s. 143 ff\*.

Det fremgår af den nævnte skrivelse at de kommunale tilsynsmyndigheders sager som udgangspunkt kan deles op i tre kategorier af sager:

1. Den første kategori af sager omfatter de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden – uden at der er taget nærmere skridt til at oplyse sagen eller anlægge konkrete retlige betragtninger – afviser at realitetsbehandle. Sådanne sager kan ikke betragtes som afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Det betyder bl.a. at en borger der har henvendt sig til tilsynsmyndigheden og dermed rejst sagen, ikke bliver part i sagen. God forvaltningsskik tilsiger imidlertid i disse situationer at borgeren får et svar fra tilsynsmyndigheden der i det væsentlige opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24.

2. Den anden kategori af sager omfatter de tilfælde hvor det på forhånd er klart at tilsynsmyndigheden ikke har mulighed for at anvende sanktioner, og hvor det i kwitteringsbrevet til borgeren meddeles at der ikke vil kunne anvendes sanktioner. Beslutningen om ikke at anvende sanktioner anses for at have karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det forhold at tilsynsmyndigheden på denne måde har truffet en afgørelse, indebærer imidlertid ikke at tilsynsmyndighedens efterfølgende behandling af sagen med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse om lovligheden af en disposition må anses for en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. I forløbet efter meddelelsen til borgeren om at der ikke kan anvendes sanktioner, vil det dog følge af god forvaltningsskik at tilsynsmyndigheden efter omstændighederne partshører borgeren og giver borgeren en begrundelse der i det væsentlige opfylder kravene i forvaltningslovens § 24 mv.

3. Den tredje kategori af sager omfatter alle øvrige sager som tilsynsmyndigheden

realitetsbehandler. Alle beslutninger der træffes af tilsynsmyndigheden om iværksættelse eller ikke-iværksættelse af sanktioner, har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det betyder at der vil være tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand i alle de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden har blot en mulighed for at anvende sanktioner, og hvor tilsynsmyndighedens behandling af sagen således kan munde ud i en retligt forpligtende afgørelse. I de tilfælde hvor tilsynsmyndigheden først tager stilling til om der kan anvendes sanktioner i henhold til den kommunale styrelseslov, samtidig med at tilsynsmyndigheden afgiver en vejledende udtalelse, er der således i hele forløbet tale om en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Det er således korrekt at en borgers henvendelse til en kommunal tilsynsmyndighed ikke i sig selv fører til at den pågældende er part i en sag hos tilsynsmyndigheden. I dette tilfælde førte henvendelsen dog til at statsamtet foretog en undersøgelse af en væsentlig del af sagen, herunder bad om en udtalelse fra kommunen. På baggrund af denne undersøgelse af sagen tog statsamtet stilling til om kommunen havde foretaget sig noget ulovligt ved jordsalget. Statsamtet har ikke før i det afsluttende brev af 9. november 2005 meddelt Dem at der ikke ville kunne anvendes sanktioner i sagen.

Det er på den baggrund min opfattelse at sagen var omfattet af den kategori af sager der er omtalt som den tredje kategori af sager i Indenrigsministeriets skrivelse af 28. august 1998. Sagen var derfor en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Hertil kommer at De havde en direkte interesse i sagen der må karakteriseres som både væsentlig og individuel. Efter min opfattelse havde De derfor utvivlsomt partsstatus i afgørelsessagen.

En forvaltningsmyndigheds forpligtelse til at foretage partshøring følger af for-

valtningslovens § 19, stk. 1:

’§ 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 forbindelse med statsamtets undersøgelse af sagen blev det bl.a. afklaret hvorledes prisfastsættelsen var sket. Det er min opfattelse at statsamtet herved kom i besiddelse af oplysninger der var omfattet af § 19, og som det må antages at De ikke havde kendskab til.

Jeg mener derfor at statsamtet havde pligt til at foretage partshøring af Dem i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Jeg har gjort Statsforvaltningen Syddanmark bekendt med min opfattelse.

Forholdet kan ikke give mig anledning til at foretage mig mere. Jeg har lagt vægt på dels de forhold der er nævnt afslutningsvis i afsnit 1.2, og dels det forhold at De rent faktisk fik kendskab til kommunens udtalelse med bilag før statsamtet traf afgørelse i sagen.

#### 4. Konklusion

Jeg mener det var kritisabelt at Nordborg Kommune undlod at indhente et købstilbud fra Dem før arealet blev solgt til Deres nabo.

Jeg mener desuden det var beklageligt at kommunen – trods et løfte herom – ikke henvendte sig til Dem før den solgte jor-

den til Deres nabo. Det var desuden særdeles beklageligt at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt oplyste Dem om kommunens praksis og dens betydning for Deres mulighed for at få del i det ønskede areal.

Endelig er det min opfattelse at Statsamtet Sønderjylland var forpligtet til at foretage partshøring af Dem i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Under hensyn til at Deres naboer købte det omhandlede areal i god tro og har indrettet sig herefter, kan de ovennævnte forhold ikke give mig grundlag for at foretage mig mere.

Jeg har ved min undersøgelse af sagen koncentreret mig om de ovennævnte forhold. Jeg har således ikke fundet anledning til at tage stilling til sagens øvrige forhold, herunder Deres øvrige klagepunkter, ligesom jeg ikke herved har taget stilling til statsamtets brev af 15. august 2005 om statsamtets beslutning om at begrænse undersøgelsen i sagen.

Som De ved, har jeg tidligere underrettet [Deres naboer] om Deres klage. Underretningen af Deres naboer blev sendt med henvisning til principperne i persondataloven. Jeg har på samme måde underrettet Deres naboer om indholdet af dette brev.

Det kommunale tilsyn hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, ligesom ministeriet i et vist omfang fungerer som kommunal tilsynsmyndighed. Under hensyn til sagens indhold af mere generel betydning har jeg orienteret Indenrigs- og Sundhedsministeriet om sagen med en kopi af dette brev.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (\*) FOB 1994, s. 143.

## 18-4. Klageberettigelse i byggesag Partsbegrebet

Forvaltningsret 113.1 – 1133.2. – Miljøret 2.9.

*En nabo blev ikke partshørt inden en kommune gav byggetilladelse til opførelse af hotellejligheder umiddelbart foran naboens feriebolig. Byggeriet medførte at naboen bl.a. mistede havudsigt, og gener som følge af at man kunne se ind i husets stuer.*

*Kommunen anså naboen for part i sagen på grund af den mistede havudsigt, men undlod partshøring fordi kommunen anså det for ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.*

*Statsamtet afviste at naboen var part og dermed klageberettiget.*

*Ombudsmanden udtalte at vurderingen af generne måtte ske objektivt og uafhængigt af naboens eventuelle forventninger som følge af at området var udlagt til hotelformål. Naboens feriebolig kunne udlejes hele året, og naboen kunne selv benytte den i ikke-udlejede perioder. Derfor burde boligens karakter af feriebolig ikke tillægges vægt ved vurderingen af om naboen var part. Endvidere var det ikke udelukket at hensyn til at bevare en udsigt kunne indgå i en samlet vurdering af om den pågældende var part.*

*Som følge af den korte afstand til naboens ejendom måtte indbliksgenerne anses for så betragtelige at naboens interesse i sagen allerede af den grund havde en sådan intensitet og styrke at naboen skulle have været betragtet som part og dermed klageberettiget.*

*Ombudsmanden udtalte desuden at kommunen ikke burde have undladt at partshøre med henvisning til det ubetænkelige heri. De oplysninger som kommunen havde modtaget fra ansøgeren, havde ikke det nødvendige autentiske præg som kræves efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1.*

*(J.nr. 2006-2510-104).*

Det fremgik af sagen at Bornholms Regionskommune den 22. september 2005 gav et byggeselskab byggetilladelse til opførelse af 60 hotellejligheder og en centerbygning på ejendommen matrikel nr. (...) mfl., X-by. Tilladelsen var bl.a. betinget af at der skete matrikulær sammenlægning af de enkelte parceller som ejendommen bestod af.

Byggeriet skulle opføres bl.a. på et areal (matrikel nr. (...)) beliggende over for ejerne A's ejendom, Y ferieboliger nr. (...).

I brev af 6. februar 2006 klagede A til kommunen over at den i en e-mail af 2. februar 2006 havde givet dem afslag på at blive partshørt i forbindelse med behandlingen af byggeansøgningen. Kommunens afdeling Plan & Byg havde meddelt A at de ejere i Y ferieboliger som mistede havudsigt, var berørt så væsentligt af byggetilladelsen at de måtte anses for parter i sagen. Når A allige-

vel ikke var blevet partshørt, skyldtes det at afdelingen havde anset det for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1. A mente ikke at partshøring kunne undlades med henvisning til denne bestemmelse.

Kommunen videresendte A's klage til Statsamtet Bornholm.

I breve af 17. og 20. februar 2006 til statsamtet præciserede A klagen. De skrev bl.a. at det centrale for dem var byggeriets omfang (udnyttelsesgrad) på ejendommen matrikel nr. (...) umiddelbart foran deres ejendom og den unødigt korte byggelinje på 5 meter. Kommunen havde heller ikke af egen drift givet klagevejledning. Byggeriet ville forringe A's muligheder for indtjening ved salg og ved den udlejning som de havde pligt til. Udlejningsfirmaet havde den 13. januar 2006

meddelt A at de ikke længere kunne udleje huset med betegnelsen "med havudsigt".

Statsamtet meddelte i brev af 30. marts 2006 A at det ville bede kommunen om at redegøre for om kommunen havde forholdt sig til bygningernes placering i forhold til skel på baggrund af byggeloven/bygningsreglementet eller på baggrund af byplanvedtægten. Hvis byggetilladelsen var givet på baggrund af en vurdering af afstand til skel efter bygningsreglementets pkt. 2.3, jf. pkt. 2.1.2, kunne statsamtet tage stilling til om A burde have været partshørt inden der blev givet byggetilladelse. Statsamtet kunne ikke tage stilling til forholdet om bebyggelsesprocenten da dette var reguleret i byplanvedtægten og derfor var uden for statsamtets kompetence.

Den 8. april 2006 sendte A statsamtet en kopi af deres henvendelse til mig af samme dato. Heri skrev A bl.a. at de ved købet af huset i oktober 2004 havde betalt ca. 200.000 kr. mere end prisen for de øvrige ferieboliger på grund af en utrolig flot og uhindret udsigt ud over havet og langs med kysten.

Kommunen sendte den 31. maj 2006 en udtalelse til statsamtet. Heri anførtes bl.a. at det var lagt til grund at A var part i sagen under hensyn til byggeriets betydning for deres havudsigt. Det var dog vurderet at der var tale om et grænsetilfælde. Partshøring var ikke anset for påkrævet da alle de nødvendige faktiske oplysninger forelå. Bygningernes placering i forhold til skel var vurderet på baggrund af bygningsreglementets kapitel 2.1.2, jf. kapitel 2.3, stk. 1, og kapitel 2.3, stk. 2. Det blev vurderet at byggeriet sikrede tilfredsstillende lysforhold for naboerne. Bebyggelsen var ikke tættere på skel end godt 5,5 meter hvor det var nærmest skel. Det blev endvidere vurderet at vinduer, altaner mv. der vendte ud mod naboskellet, ikke ville give alvorlige indbliksgener. Ved disse mindre altaner var også indgangspartierne til lejlighederne placeret. Trafikken til og fra indgangspartierne betød at altanerne ville blive anvendt i mindre grad, og da de vendte

mod nordvest, måtte det forventes at de helt overvejende ville blive anvendt om aftenen. Det var desuden tillagt betydning at hele området var udlagt til bl.a. hotelformål i byplanvedtægten, og at man derfor måtte forvente at byggerierne i området ville blive indrettet med et vist udsyn – og dermed indblik – til nabogrunde. Endvidere skulle det tages i betragtning at koten ved byggeriet lå et stykke lavere end A's grund.

I brev af 6. juni 2006 kommenterede A kommunens udtalelse. De anførte bl.a. at kommunen burde have indset at de havde en væsentlig interesse i byggeriet. Y ferieboliger havde skiftet status fra hotel til ferielejligheder således at der nu var enkeltejere med interesse i også privat at gøre brug af ferielejlighederne som eget sommerhus. Der var gener fra det nye byggeri i form af skygge og indblik. Y ferieboliger var bygget i 1½ plan, mens det nye byggeri var i 2 plan og betydeligt højere. De forudsætninger for byggeri som var kendt for naboerne, blev ændret da matriklerne blev sammenlagt, og udnyttelsesgraden blev udnyttet maksimalt. Derfor burde kommunen efter A's opfattelse have været opmærksom på behovet for en dialog med naboerne. Det havde været uproblematisk at bygge i en afstand til skel mod A's ejendom på mindst 10 meter. I øvrigt var oplysningen om afstanden på 5,5 meter til skel ikke korrekt da udvendige trapper lå ca. 4,5 meter fra skel. Afstanden fra kanten af A's terrasse til trapperne var 7,5 meter. Det nye byggeri forekom massivt fordi der var 2 etager og maksimal taghældning. Desuden havde bygherren lagt vægt på at der var terrasse og havudsigt til begge sider, og der havde derfor været en forventning fra bygherren om at terrasse/repos ved indgangspartiet blev benyttet. A måtte nu påregne indblik i værelserne på 1. sal i deres hus hvor man ellers forventede at kunne være privat.

I en e-mail af 24. juni 2006 til statsamtet oplyste A at stien foran deres terrasse var 3,8

meter bred og hørte til Y ferieboligers matrikel.

Statsamtet havde den 27. juni 2006 et møde med kommunen hvor det ifølge et notat herom blev oplyst at afstanden til skel ikke eksplicit var angivet i ansøgningen om byggetilladelse. Man havde dog kunnet se af situationsplanen at der var mindst 5 meter fra byggeriet til ferieboligernes matrikel på det smalleste sted. Der var mellem 5,65 meter og 10,86 meter fra byggeriet til ferieboligernes matrikel. Afstandskravet efter de tidligere gældende regler var 2,5 meter. Afstanden fra skel blev normalt ikke angivet i en byggetilladelse, men ved kravet om at afsætning skulle ske ved en landinspektør, sikrede man sig at byggeriet blev lagt i overensstemmelse med tegningen.

Statsamtet traf den 29. juni 2006 afgørelse om at A ikke kunne betragtes som part i sagen og derfor heller ikke var klageberettiget. Statsamtet anførte bl.a. følgende:

”I forbindelse med byggetilladelsen skal der tages stilling til, om bebyggelsen opfylder de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som disse er angivet i Bygningsreglement 1995. Hvorvidt De er part i denne forbindelse, vurderes derfor efter, om De må siges at have en væsentlig individuel interesse i afgørelsen af disse spørgsmål, jf. Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, pkt. 5.2.

Med ændringen af byggelovgivningen 1. oktober 2001 blev de bebyggelsesregulerende bestemmelser udformet skønsmæssigt, således at det er op til kommunalbestyrelsen at foretage konkrete afvejninger af en række hensyn forud for meddelelse af en byggetilladelse. (De hidtil gældende regler havde absolutte krav i de bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvorfra der så kunne søges/gives dispensation.)

En vurdering efter de bebyggelsesregulerende bestemmelser indebærer således, jf. Bygningsreglement 1995, pkt. 2.1.2, hensyntagen til

1. Bebyggelsens samlede omfang skal være hensigtsmæssig i forhold til bebyggelsens samlede anvendelse.

2. Bebyggelsens samlede omfang skal svare til det sædvanlige i karreen, kvarteret eller området eller til det, der tilstræbes i området.

3. Der skal under hensyn til ejendommens benyttelse sikres tilfredsstillende lysforhold for ejendommens bebyggelse og nabobebyggelse.

4. Der skal i overensstemmelse med kravene i kapitel 2.6 sikres tilfredsstillende friarealer i forhold til ejendommens benyttelse, herunder opholdsarealer for beboere og beskæftigede.

5. Der skal i overensstemmelse med kravene i kapitel 2.6 og under hensyn til ejendommens benyttelse sikres tilfredsstillende adgangs- og tilkørselsforhold for ejendommens brugere og redningsberedskabet, og der skal være tilstrækkelige parkeringsarealer.

6. Ved bebyggelse i randen af tæt bebyggede byområder, der støder op til et uplanlagt areal, til et parcel-, sommerhus- eller kolonihaveområde, eller et område med tæt/lav bebyggelse skal bebyggelsens samlede omfang fastlægges under hensyn til karakteren af de tilstødende arealer og omfanget af eventuel bebyggelse.

Af pkt. 2.3 fremgår det, at afstand til skel fastlægges efter disse kriterier, og *det i øvrigt skal sikres, at vinduer, altaner og lignende, der vender mod naboskel, ikke giver væsentlige indbliksgener.*

Kommunen skal således sikre, at der er ’tilfredsstillende lysforhold’ for naboejendommen (og byggeriet) og skal forhindre ’væsentlige indbliksgener’. Vurderingen af, om De som umiddelbar nabo måtte have en væsentlig individuel interesse i kommunens meddelelse af byggetilladelse, skal således ses i forhold hertil.

Disse hensyn, som skal indgå i kommunens vurdering af, om der kan gives tilladelse, er i høj grad de samme hensyn, som før

skulle indgå i vurderingen af, om der kunne meddeles dispensation fra de før 1. oktober 2001 gældende bestemmelser.

Efter disse kunne der ikke opføres byggeri nærmere end 2,5 meter fra skel, der måtte ikke opføres byggeri i mere end 2 etager og ikke i større højde end 8,5 meter. Desuden var der regler for det såkaldte skrå højdegrænseplan – dvs. forholdet mellem byggeriets højde og afstanden til skel, således at højden afhængig af bebyggelsesprocenten ikke måtte overstige  $3 \text{ meter} + 0,5/0,65/0,8 \times$  afstanden til naboskel/sti. Et byggeri ville således efter dagældende lovgivning kunne placeres med respekt af disse grænser, uden at dette havde krævet nogen form for dispensation med deraf følgende krav om na-boorientering.

Statsamtet finder på denne baggrund, at der ved vurderingen af lysforhold og indbliksgener – ikke er grund til at antage, at disse i det konkrete byggeri er usædvanlige – da det foreligger oplyst, at byggeriet ville overholde samtlige af de nævnte tidligere gældende regler. Afstanden til skel er f.eks. oplyst at være mellem 5,65 og 10,86 meter. Det kan derfor efter statsamtets opfattelse ikke bebrejdes kommunen, at man har antaget, at Deres lys- eller indblikforhold ikke ville blive påvirket *væsentligt* – i forhold til, hvad der måtte kunne forventes i et område, der er udlagt til hotelformål m.v. Der lægges i den forbindelse vægt på, at såvel Deres eget som bygherrens byggeri har karakter af feriebyggeri – dvs. benyttelse med henblik på kortere ophold i en begrænset del af året.

Det bemærkes særskilt, at ingen af de i bygningsreglementet (eller tidligere bygge-lovens bestemmelser) nævnte hensyn vedrører hensynet til at bevare en udsigt. Denne interesse er *ikke* beskyttet af bygge-lovgivningen – den kan kun sikres gennem lokalplan, hvilket ikke ses at være tilfældet.”

Herefter klagede A til mig, og de skrev bl.a. at de nu både udlejede og privat havde tilladelse til at benytte ferieboligen som sommerhus. Jeg bad statsamtet om udlån af sagens

akter. Efter at have gennemgået disse bad jeg statsamtet og kommunen om en udtalelse.

I brev af 6. november 2006 bad A statsamtet genoptage sagen. De skrev bl.a. at ferieboligernes private ejere fortsat havde pligt til udlejning, men at de tillige kunne benytte ferieboligen til private ferieophold, specielt i yderperioderne, dvs. som sommerhus for ejerne i de perioder hvor det var muligt. I brev af 25. november 2006 til statsamtet oplyste A bl.a. at der var mulighed for udlejning hele året.

Kommunen anførte i en udtalelse af 28. november 2006 at kommunen var enig i statsamtets bedømmelse. Kommunen gjorde opmærksom på at området var udlagt til hotelbyggeri og lignende i byplanvedtægt nr. (...) for Z Kommune, og at A's lejlighed ligesom lejlighederne i det byggeri der var klaget over, var feriebolig med begrænset tidsmæssig anvendelse. De indbliksgener der måtte blive, ville kun være i udlejnings- og benyttelsesperioder og ville kun blive oplevet af A når de selv benyttede deres feriebolig.

Statsamtet meddelte i brev af 22. december 2006 at statsamtet blev nedlagt med udgangen af 2006, og at sagen derfor var sendt til Statsforvaltningen Hovedstaden.

I brev af 12. februar 2007 til mig udtalte Statsforvaltningen Hovedstaden at den i det hele henholdt sig til afgørelsen af 29. juni 2006. Statsforvaltningen oplyste desuden at den havde afvist A's anmodning om at genoptage sagen.

Det fremgik af statsforvaltningens afgørelse af 12. februar 2007 om afslag på genoptagelse bl.a. at A havde fået oplyst fra en landinspektør at trappen på det 8,5 meter høje byggeri ud for A's hus befandt sig 3,02 meter fra skel på det nærmeste sted. Kommunen havde oplyst at trappen ikke blev regnet som opholdsareal, hvilket reposen derimod gjorde. Der var ca. 6 meter fra nærmeste repos til naboskel. Ved afgørelsen om ikke at genoptage sagen lagde statsforvaltningen vægt på at der ikke efter bygnings-



reglement 1995 gjaldt noget absolut afstandskrav, og at kommunens vurdering efter de i bygningsreglementet for forholdet relevante bestemmelser i kapitel 2.1.2, stk. 3, og kapitel 2.3 således afhang af en skøns-mæssig vurdering. Statsforvaltningen fandt ikke at kommunen havde tilsidesat rammerne for skønnet ved at vurdere indbliksgener fra trappereposen.

A kommenterede myndighedernes udtalelser i brev af 15. februar 2007. A skrev bl.a. at det var korrekt at indbliksgener "kun" blev oplevet når der befandt sig mennesker i huset, men det var også det centrale. Kommunens mål med ændringen til ferielejlighed med ejere af hver enkelt bolig var at ejerne ville øge den tidsmæssige anvendelse så der netop ikke blev en meget begrænset anvendelse. Dette burde dog heller ikke være et argument i sig selv for at tillade at der blev bygget så tæt på A's hus. Sommerhuse måtte jo også kun benyttes i en afgrænset periode, og efter de gældende regler for sommerhusbyggeri ville man aldrig have tilladt et så højt byggeri så tæt på.

Den 23. august 2007 udtalte ombudsmanden følgende:

### Ombudsmandens udtalelse

"Byggelovens § 23, stk. 3 (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998), har denne ordlyd:

'§ 23.

...

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

...'

Bestemmelsen blev indsat i byggeloven ved lov nr. 1083 af 29. december 1997. Af forarbejderne til denne lov (Folketingstidende 1997-98, tillæg A, s. 2175) fremgår bl.a. følgende:

'Ifølge byggelovens § 23 kan kommunalbestyrelsens afgørelser for så vidt an-

går retlige spørgsmål påklages til statsamtet eller – for Københavns og Frederiksberg Kommuner – til Boligministeriet. Det har ikke hidtil fremgået af byggeloven, hvem der har klagekompetence.

Det foreslås derfor, at det præciseres, hvem der er klageberettiget i forhold til de afgørelser, kommunalbestyrelsen træffer.'

Afgrænsningen af kredsen af klageberettigede er sammenfaldende med den almindelige forståelse af hvem der kan anses for part i en afgørelsessag. Forvaltningsloven indeholder ikke nogen definition af hvem der skal anses for part i en sag hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. I forarbejderne til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 133-134) er bl.a. anført følgende:

'Lovforslagets partsbegreb omfatter for det første ansøgere, dvs. personer, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende. Endvidere omfatter partsbegrebet klagere, dvs. personer, der som klageberettigede har indgivet klage til en rekursinstans i en dem vedkommende sag. Også personer, til hvem et forbud eller påbud rettes eller vil blive rettet, vil have stilling som part i den pågældende sag. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem, til hvem den afgørelse, der træffes, vil blive stilet, men også andre fysiske eller juridiske personer kan have stilling som part i sagen. På nogle områder vil f.eks. også kommuner og andre offentlige myndigheder kunne have partsstatus.

I de særlige tilfælde, hvor der kan opstå tvivl, 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 er nærmere omtalt i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 135 ff, s. 271 ff og s. 386 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff,

og Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 171 ff.

Som det fremgår af forvaltningslovens forarbejder og af den nævnte litteratur – og af den praksis der heri er henvist til – er kerneområdet for partsbegrebet afgørelsens adressat; men også andre kan efter omstændighederne have partsstatus. I tvivlstilfælde må der lægges vægt på hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald.

I sager om byggetilladelse vil en nabo ikke uden videre være part, men hvis byggeriet vil udsætte naboen for konkrete, væsentlige gener – f.eks. et betydeligt lystab – og måske ligefrem forudsætter en dispensation, må den pågældende anses for part, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 69.

Jeg kan eksempelvis nævne den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 125 ff\*. Sagen drejede sig om opstilling af en antenne-mast, og da kommunens dispensation fra de dagældende regler i byggeloven muliggjorde en meget betydelig overskridelse af det såkaldte vandrette højdegrænseplan, måtte en nabos interesser i sagen anses for så væsentlige at han måtte anses for part i sagen.

En anden sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 553 ff\*, drejede sig om en kommunes dispensation til isætning af et ovenlysvindue i en ejendom. Nogle genboer klagede over indbliksgener, men generne måtte anses for at have så begrænset betydning at de pågældende ikke kunne anses for parter i sagen.

De har klaget over at byggeriet medfører skygge- og indbliksgener for Dem. De har mistet havudsigt og kan ikke længere udleje boligen til samme pris som før.

Det nye byggeri er 8,5 meter højt i to etager, og Deres ejendom er i 1½ etage. Kote-

for byggeriet er lidt lavere end for Deres ejendom. Afstanden fra trappereposen til naboskel er ca. 6 meter, og trappen ligger på det tætteste sted 3,02 meter fra skellet. Mellem skellet og Deres hus løber en sti på 3,8 meter i bredden. De har terrasse ud mod det nye byggeri.

Efter bygningsreglementets bestemmelser skal der sikres tilfredsstillende lysforhold for nabobebyggelse (kapitel 2, pkt. 2.1.2, stk. 1, nr. 3), og det skal sikres at vinduer, altaner og lignende der vender mod naboskel, ikke giver væsentlige indbliksgener (kapitel 2, pkt. 2.3, stk. 2). Deres klage angår således bl.a. de hensyn der nævnes i disse bestemmelser.

Statsamtet lagde vægt på at der ikke var grund til at antage at lysforhold og indbliksgener var usædvanlige, da byggeriet overholdt de tidligere gældende regler. Deres lys- og indblikforhold ville derfor ikke blive påvirket væsentligt i forhold til hvad der måtte kunne forventes i et område udlagt til hotelformål. Desuden var både Deres og bygherrens byggeri feriebyggeri opført med henblik på kortere ophold i en begrænset del af året. Interessen i at bevare en udsigt var ikke beskyttet af byggelovgivningen.

Byggeriet er opført på en grund hvor der ikke tidligere var bebyggelse, men området er i byplanvedtægten udlagt til hotelformål, pensionater og kollektive lejlighedskomplekser til udlejning for turister. Vurderingen af om lysforholdene er tilfredsstillende, og om der er væsentlige indbliksgener, må efter min opfattelse ske ud fra en objektiv vurdering af disse forhold uafhængig af hvilke forventninger der måtte kunne være fra de omboendes side.

Jeg mener heller ikke det er relevant at lægge vægt på at Deres bolig og byggeriet er feriebyggeri med begrænset tidsmæssig anvendelse, ved vurderingen af om De kan anses for part. Deres bolig kan benyttes hele året. De har således mulighed for

at udleje den hele året, og De kan selv benytte den som sommerhus i ikke-udlejede perioder. Under disse omstændigheder er Deres ret til at benytte Deres ejendom efter min mening af et sådant omfang at boligens karakter af feriebolig ikke bør tillægges vægt ved vurderingen af om De kan anses for part. Hvis De imidlertid kun havde ret til at benytte ejendommen i et meget begrænset tidsrum, f.eks. 1 uge om året, ville det være relevant at lægge vægt på det. Jeg må desuden lægge til grund at hotellet kan anvendes hele året, og derfor bør byggeriets karakter af feriebyggeri heller ikke tillægges vægt ved vurderingen af om De kan anses for part.

Statsamtet har anført at interessen i at bevare en udsigt ikke er beskyttet af byggelovgivningen. Jeg er enig med statsamtet i at det i forbindelse med vurderingen af om en person er part i en sag, er relevant at se på hvilke hensyn den pågældende lov varetager. Dette trådte eksempelvis frem i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 132 ff\*. Denne sag drejede sig bl.a. om hvorvidt en nabo til et byggeri var klageberettiget efter byggelovens § 23. Naboen havde anført at byggeriet medførte fare for sætning i fundamentet i hans hus. I min udtalelse pegede jeg på at der ved bedømmelsen af spørgsmålet om klageberettigelse måtte foretages en afvejning af naboens retlige interesse i byggeriet på baggrund af de hensyn som varetages af det retsgrundlag der blev påberåbt. Jeg fremhævede at der i byggelovens § 12 er en udtømmende regel som skal sikre om-liggende ejendomme mod skader i forbindelse med udgravning, ændring af terrænhøjde mv. Afgørelser i henhold til § 12 kan imidlertid ikke påklages til anden administrativ myndighed, og det ville efter min opfattelse være en omgåelse af denne klagebegrænsning hvis hensyn af den art som er varetaget af § 12, kunne medføre at naboen blev anset for klageberettiget.

Denne sag er ikke omfattet af klagebegrænsningen i byggelovens § 12, og efter min mening ligger de hensyn som skal varetages efter byggeloven, så tæt op ad hensynet til at bevare en udsigt at det ikke er udelukket at dette hensyn kan indgå i en samlet vurdering af om den pågældende kan anses for part.

Jeg lægger til grund at De fik indbliksgener som følge af byggeriet – ikke bare fra vinduer i 2. etages højde, men også fra den udvendige trappe med repos. De har tillige klaget over skyggegener, men jeg har ikke i sagen fundet oplysninger der gør at jeg kan vurdere disse.

Indbliksgenerne må som følge af den korte afstand til Deres ejendom efter min opfattelse anses for så betragtelige at Deres interesse i sagen allerede af den grund havde en sådan intensitet og styrke at De skulle have været betragtet som part i sagen.

Kommunen anså Dem for part, men undlod at partshøre Dem med henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, fordi kommunen anså det for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Kommunen henviste til at den var i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger. Dette giver mig anledning til at bemærke at de oplysninger som kommunen havde modtaget fra ansøgeren, ikke havde det nødvendige autentiske præg som kræves for at bestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 1, kan finde anvendelse. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 405 f.

Jeg anser det for beklageligt at kommunen undlod at partshøre Dem med henvisning til den nævnte bestemmelse, og at statsamtet ikke anså Dem for part og dermed klageberettiget. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Jeg har overvejet at henstille til statsforvaltningen at genoptage sagen, men navnlig

fordi byggeriet nu er opført, har jeg besluttet at undlade dette.

Af samme grund har jeg besluttet ikke at foretage mig noget i anledning af Deres klage til mig over statsforvaltningens af-

slag på Deres anmodning om genoptagelse (ombudsmandslovens § 16, stk. 1)."

NOTER: (\*) FOB 1998, s. 125, FOB 1999, s. 553, og FOB 2000, s. 132.

## 18-5. Besøgsforbud til gæst på plejecenter

Forvaltningsret 114.3 – 12.1 – 123.3 – 3.5. – Strafferet 22.2 – 3.9.

*En kvindes mor havde i nogle år inden sin død været beboer på et plejehjem. I forbindelse med at kvinden besøgte sin mor, opstod der konflikter mellem kvinden og personalet vedrørende pasningen af moren. Konflikterne medvirkede til at plejepersonalets fagfor-  
ening meddelte at dens medlemmer ikke længere kunne udføre tjeneste hos moren hvis der ikke blev fundet en løsning på konflikterne.*

*Efter morens død fortsatte kvinden med at komme på plejehjemmet bl.a. som besøgs-  
ven for en af de andre beboere, og hendes besøg gav stadig anledning til konflikter. Dette førte til at borgmesteren i et anbefalet brev til kvinden meddelte at hendes tilstedevæ-  
relse på plejehjemmet var uønsket. Han henledte i den forbindelse kvindens opmærk-  
somhed på straffelovens § 264 om personer der uberettiget skaffer sig adgang til frem-  
med hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted. Kvinden mødte alligevel op på plejehjem-  
met og blev i den forbindelse bortvist ved politiets hjælp.*

*Kvindens mand klagede til det kommunale tilsyn der ikke fandt grundlag for kritik af  
kommunen. Han klagede herefter til ombudsmanden.*

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere at kommunen af hensyn til plejehjemmets drift  
anså det for nødvendigt at meddele kvinden at hun var uønsket på plejehjemmet. Det  
retlige grundlag for en sådan meddelelse kunne enten være en 1) henstilling med ad-  
varsel om politianmeldelse eller besøgsforbud, 2) politianmeldelse eller 3) besøgsforbud  
med hjemmel i anstaltsbetragtninger.*

*Det fremgik af sagen at der ikke samtidig med meddelelsen til kvinden blev indgivet  
politianmeldelse. Det var uklart om meddelelsen herefter skulle opfattes som en henstil-  
ling med advarsel om politianmeldelse – jf. henvisningen til straffelovens § 264 – eller  
som et besøgsforbud.*

*Ombudsmanden mente det var kritisabelt at det ikke klart fremgik hvad der var det  
retlige grundlag for meddelelsen. Det hjemmelsgrundlag som beslutningen var truffet  
på grundlag af, burde have været fremgået af meddelelsen.*

*(J.nr. 2004-3027-063).*

Sagen drejer sig om X Kommunes beslutning fra marts 2004 om at A's hustru, B, ikke læn-  
gere kunne besøge plejecentret Y.

B's mor, C, boede fra 15. december 2001, til hun den 7. januar 2004 blev indlagt på hospitalet og senere afgik ved døden, i en lejlighed på plejecentret Y. A og B kom i den periode meget på plejecentret for at besøge C.

Der opstod i forbindelse med besøgene konflikter mellem B og personalet på pleje-  
centret Y vedrørende pasningen af C.

Personalet tog forskellige notater om sam-  
arbejdet og konflikterne med B. Af et notat

om weekenden 30.-31. august 2003 fremgår bl.a. følgende:

*"Det blev 'desværre' mig der skulle yde morgenpleje hos (C). (C) er en meget sød dame. Når jeg laver pleje og andre praktiske ting hos (C), har jeg sommerfugle i maven. Jeg er nervøs, gør jeg det nu rigtigt? Er madden smurt rigtig med det rette pynt? O.s.v. Man ved aldrig hvornår (B) (datteren) står der. Lørdag viste hun sig heldigvis ikke.*

*Natten til søndag vågnede jeg mange gange og tænkte at (B) kommer sikkert søndag. Bare jeg nu kan gøre det hele rigtig til (B)'s tilfredshed.*

Søndag bliver (C) igen plejet af mig, med endnu flere sommerfugle i maven for jeg er sikker på at (B) kommer og kontrollerer i dag. (B) kommer kl. 11.30. (C) er ved at spise i opholdsstuen. (B) hilser og går ind på (C)'s stue. Efter (C) har spist skynder vi os at sætte (C) på toilettet. Imens prøver jeg at finde et tæppe, som jeg så i morges lå pænt foldet sammen på en stol. Det skulle bruges til at lægge over (C) når hun skal sove til middag. Jeg spørger (B) om hun ved hvor det er. Jeg kan se at nu begynder hun at blive vred. (B) siger at det tæppe skal ligge i hjørnet på skamlen. Mor vil have orden og vi skal kunne sidde på en stol når vi kommer på besøg. Nu er (B) *meget* vred og taler *meget* højt. Jeg begynder at dirre indvendigt. Derefter åbner (B) døren til skabet med bluserne (som jeg synes ligger i pæne rækker). (B) siger at tykke og tynde bluser ligger blandet. Det vil hun ikke have. Derefter råber hun at hun rydder op hver gang hun er på besøg og råber at det nok er de unge piger der ikke har forstand på at rydde op. Jeg siger pænt til hende at jeg synes at det er dejligt at hun hjælper os med at holde orden. Det skulle jeg aldrig have sagt. Nu råber hun endnu højere at hun ikke får løn for det og det er bestemt vores arbejde. Jeg bakker langsomt ud af døren og må sætte mig med et glas vand.

Bagefter tænker jeg, hvor er det urimeligt at jeg skal behandles sådan, når jeg har ydet en kærlig og god omsorg for (C) og været meget omhyggelig med opgaverne hos (C)."

Konflikterne førte til at personalet i efteråret 2003 valgte at involvere deres fagforening. Den 15. september 2003 blev der holdt et møde med deltagelse af personalet, fagforeningen og X Kommune til drøftelse af situationen.

Fagforeningen meddelte i brev af 17. november 2003 kommunen at den forventede at der blev taget de nødvendige initiativer til at sikre at B og andre pårørende ikke var på stuen når personalet plejede og passede C. Samtidig skulle det sikres at B ikke kontaktede personalet på fællesarealerne. Hvis en

aftale ikke var på plads inden udgangen af november 2003, krævede foreningen at dens medlemmer ikke skulle udføre tjeneste hos C.

Af et notat af 18. november 2003 fremgår bl.a. følgende:

"I går trådte (B), (A) og hunden ind ad døren kl. ca. 17.20 lige som alle beboerne skulle til at hjælpes til bords for at spise. Der var nok at se til fordi opvaskemaskinen først var blevet færdig med at vaske, ligesom de skulle spise og der manglede bestik og suppeskåle. Jeg havde regnet med at det hele bare var til vask i opvaskemaskinen, men der var ingen af delene, så jeg måtte ovenpå for at hente.

Imens jeg stod ved opvaskemaskinen, gik (B) hen imod mig og bebrejdede mig med høj, skinger stemme, at der var en våd sø ved kørestolen, inde på stuen hvor hendes mor havde siddet indtil nu og at jeg skulle komme og hjælpe hendes mor nu. Jeg sagde venligt til hende, at vi nok skulle kigge på det, men at det ikke blev lige i dette øjeblik, da de andre beboere netop skulle til at spise og sad og spurgte, hvor deres suppe blev af. (B) sagde med skarp stemme, at det skulle være nu. Jeg var lige ved at falde over hunden, som vimsede omkring benene på mig ved opvaskemaskine og skraldespanden. Jeg blev vred på (B) og hendes totale mangel på situationsfornemmelse. Jeg sagde med mere bestemt stemme endnu engang, at jeg nok skulle hjælpe hendes mor, men at jeg ganske enkelt ikke havde tid i dette sekund, da jeg var ved at forsøge at stille maden på bordet til de andre beboere. (B) blev ved med at følge efter mig med sine anklager og forlange at det skulle være nu. Jeg valgte at gå ind til (...) og give hende lidt mere suppe, da hun næsten intet kunne spise, da jeg var der inde en time tidligere. Jeg lukkede døren stille og roligt, da jeg kunne mærke (B) fulgte efter mig. Jeg overvejede om jeg skulle ringe til politiet, da jeg følte mig forfulgt og truet af (B). Jeg frygtede at hun kunne finde på at åbne døren og gå ind til (...), hvor jeg var. Jeg

besluttede, at hvis hun gjorde dette, ville jeg ringe til politiet.

Lillian havde Maria med i introduktion og var ved at forklare hende nogle ting. De hjalp (C) til bords og hjalp hende med at spise. Bagefter har Lillian fortalt mig at (B) beklagede sig til Lillian inde på (C)'s stue, at jeg ikke ville hjælpe hendes mor og at der var denne sø på gulvet. Lillian fortalte mig at hun havde mærket på (C)'s kjole og at hun ikke skulle tisse og hendes kjole ikke var våd, så hun havde beroliget (B) med dette. Lillian fortalte mig også at mens jeg var inde ved (...), begyndte (B) desuden at beklage sig til Lillian, at 'når det er Birgit, der er her, så skal min mor altid sidde her ovre ved bordet alene'. Lillian havde svaret hende at det jo ikke passede og at det gør hendes mor også mange andre aftener.

Lillian fortalte mig, at (B) også havde beklaget sig til hende over at 'når Birgit er her, så skal min mor altid sidde alene og spise'. Lillian havde igen stille svaret hende at det jo ikke er rigtigt. Til mit eget forsvar vil jeg gerne sige, at dette aldrig er sket. Hvis ikke jeg selv har hjulpet (C) med at spise, har jeg altid aftalt med 4-timers vagten at hun hjælper (C). (C) *kan* slet ikke spise alene, da hun spiser for hurtigt og får maden galt i halsen.

Da jeg kom ud fra (...) ca. 15 min. senere, sad (B) og (A) og skulede efter mig. Jeg valgte at gå ind til (...), give hende vand i sonde osv. Da jeg kom ud ca. 10 min. senere, sad (B) og (A) stadig ved bordet med (C). Jeg aftalte med Lillian at jeg gik op og spise. Da jeg havde spist var de gået.

Jeg gik ind på (C)'s stue og konstaterede at 'den våde sø', som (B) havde talt om, bestod af højst 15 ml. rød saft, som (C) sandsynligvis har spildt, da hun sad ved bordet og drak saft lige før spisetid. Det var til at tørre op med et enkelt stykke køkkenrulle!

Lillian fortalte mig, at (B) havde bedt hende skrive under på at hun havde modtaget 7 tbl. Risperdal, som jeg skulle låse ned i boxen. Det gjorde jeg, men blev irriteret. Sidst jeg selv havde kvitteret for medicin (B) afle-

verede, var der mange diskussioner og hun kom igen 1 time senere og forlangte alligevel at få det tilbage. Jeg er vred over at hun har denne særregel for medicin fordi der går for meget tid med det og det stiller mig i et dilemma. På den ene side skal jeg sørge for at hendes mor får den ordinerede medicin, på den anden side, ønsker jeg ikke at tale med (B).

Jeg er også i et dilemma, hvis (C) skal hjælpes på toilettet mens (B) er der. For på den ene side, siger reglerne at jeg skal hjælpe (C) på toilettet, selvom (B) forlanger at overvære seancen. På den anden side giver dette (B) frirum til at kritisere mig uhammet imens.

Da jeg var på arbejde i weekenden, havde (C) besøg af (B) og (...). I begyndelsen af min vagt fik jeg at vide i rapporten, at to vikarer havde skullet hjælpe (C) på toilettet; i første omgang glemte de at tage benene til kørestolen ud til siden, så de kunne lifte (C) op. Jeg fik at vide, at (B) straks havde beskyldt dem for ikke at kunne finde ud af deres arbejde. Efter rapporten, da jeg gik en runde til alle beboerne, sad (B) og (...) stadig inde hos (C) og beklagede sig med det samme jeg trådte ind ad døren, at der havde været to vikarer, som overhovedet ikke kunne finde ud af deres arbejde og at de var for dårlige til at arbejde her. Jeg blev vred over at skulle lægge øre til sådanne beskyldninger af mine kollegaer. Og jeg ved, at (B) konstant beklager sig til andre over mig.

Jeg så til resten af beboerne og gik i gang med mit arbejde. (...) spurgte om hun måtte have sin dør åben for så kunne vi sludre mens jeg dækkede bord og hun kan godt lide at se mig nusse rundt udenfor. Jeg svarede at selvfølgelig måtte hun det og det må hun altid. (B) og (...) kom ud fra (C) og (B) kom hen i mod mig. (...) havde netop bedt om en ren kop og jeg gik ind til hende med den og lukkede døren stille og roligt. (...) kiggede på mig og jeg følte mig 'afsløret'. Jeg synes jeg var nød til at forklare (...), hvorfor jeg alligevel lukkede døren. Jeg sagde at nogen gange fulgte (B) efter mig ind på stuerne, så jeg

måtte lukke døren og om det var ok. (...) udbrød spontant: 'hun er bare så irriterende!' Igen følte jeg mig i et dilemma for jeg er ganske enig med (...), men vil gerne opføre mig professionelt. Jeg kom i tanke om den foregående aften, hvor Ulla og jeg tilfældigvis havde bemærket at (B) stod og talte med (...) i fællesarealet og at (...) så skræmt ud. Fra en samtale med sekretær, Pia, den foregående aften fordi der var julefrokost på plejecentret, vidste jeg at der var sendt brev ud fra juristen til (B) om fredagen, hvor hun blev indkaldt til møde. Dette brev havde hun sandsynligvis fået om lørdagen. Ulla foreslog at jeg måske skulle sikre mig at (B) ikke havde været efter (...) og truet hende på en eller anden måde pga. dette brev.

Nu da jeg sad og talte med (...) om (B), tænkte jeg at jeg ligeså godt kunne lægge kortene på bordet og høre (...), om (B) på nogen måde havde været ubehagelig over for (...) den foregående aften. (...) sagde at det havde hun ikke, men at hun havde beklaget sig til (...) over sit dårlige helbred, ondt i ryggen osv., og at (...) ikke følte hun kunne skære hende af og gå ind til sig selv, så hun blev stående og lyttede, men blev så træt i kroppen af at stå så længe og hun sagde at hun synes (B) er frygtelig pågående og at hun var helt udmattet bagefter af at stå og høre på al hendes snak. (...) sagde også at hun en dag havde hørt en anden sygeplejerske for nogen tid siden, sige magtesløst til en af sine kollegaer at hun ikke 'ville have noget med (B) at gøre længere' og at der vist desværre er flere der har det sådan. (...) sagde at hun holdt meget af netop denne sygeplejerske, som ikke arbejder her mere. Det var tydeligt at se, at (...) var påvirket af denne sygeplejerskes afmagt, Jeg tilstod over for (...), at jeg har det på samme måde som denne sygeplejerske. (...) sagde at hun synes det er meget ærgerligt, at det skal være sådan.

Jeg er virkelig vred over, at denne chikane får lov at fortsætte aften, efter aften uden at der bliver grebet ind over for (B). Jeg oplever at hun i højere og højere grad forhindrer mig

i at udføre mit arbejde. Jeg kan ikke længere være til stede i samme lokale som hende, da hun konstant angriber og forfølger mig med de samme ting hver aften.

I starten brugte jeg meget tid på hende og troede at hvis jeg lyttede til hendes beskyldninger og var rar og imødekommende, måtte det kunne løses. Hun hører overhovedet ikke, hvad jeg siger og hendes uendelige kritik af mig har absolut intet på sig. Det er de samme beskyldninger hver aften. Jeg er kun interesseret i at udføre mit arbejde og hjælpe beboerne til at have det bedst mulig.

Jeg vil ikke tale mere med (B) for jeg oplever det som spild af tid. Al den tid går fra de andre beboere. Og ikke nok med det, jeg kan mærke hvordan jeg stille og roligt brænder ud og mister gejsten, lysten og overskuddet til at hygge om hendes mor og de andre beboere."

X Kommune udarbejdede et udkast til en samarbejdsaftale og holdt den 27. november 2003 et møde med A og B. A og B forklarede på mødet om deres opfattelse af samarbejds-situationen med personalet. Da B ikke ønskede at underskrive samarbejdsaftalen, udarbejdede kommunen herefter "Retningslinier for pårørende til (C), bolig 1, plejecenter (Y)" af 4. december 2003. Af retningslinjerne fremgik bl.a. følgende:

*"Adfærd i forhold til personale og øvrige beboere*

De pårørende skal respektere personalets faglige vurderinger i forhold til udførelsen af pleje- og omsorgsopgaver.

Evt. personlige og telefoniske henvendelser fra de pårørende vedr. (C) skal rettes til lederen eller (X) Kommune, afdeling for Ældre & Handicap, afsnittet for Omsorgs- og Plejehjemsadministration, i tidsrummet mandag-fredag, kl. 10.00-14.00. Det kan max. accepteres at lederen bruger ½ time pr. dag til at besvare personlige og telefoniske henvendelser samt mail fra (C)'s pårørende.

De pårørende skal respektere, at personalet har andre arbejdsopgaver end plejen af (C).



De pårørende skal respektere, at al henvendelse til personalet, når personalet opholder sig i øvrige beboeres boliger under ingen omstændigheder kan accepteres.

De pårørende skal respektere, hvis de øvrige beboere gør opmærksom på (verbalt/non verbalt), at de ikke ønsker deres tilstedeværelse i fællesarealerne.

De pårørende skal anvende en almindelig acceptabel omgangstone og tale i almindeligt toneleje."

Efter C's død fortsatte B med at komme på Plejecenter Y, bl.a. i forbindelse med rydning af C's lejlighed og senere som besøgsven for en af de andre beboere.

Af et notat af 12. januar 2004 udarbejdet af (...), konsulent for Ældre og Handicap, X Kommune, fremgår følgende om en hændelse på plejehjemmet den 9. januar 2004:

"Den 9. jan. 2004 kl. 16.30 bliver undertegnede ringet op af sygeplejerske (BH), der er ansvarshavende sygeplejerske i aftenvagt på plejecenter (Y).

BH oplyser, at (B) og (A) står på (Y) og forlanger, at der bliver låst op ind til bolig 1. BH har sagt at hun ikke har nøgle, men at hun kan ringe til en fra kommunen, som kan komme og tale med dem.

Jeg ankommer til (Y) kl. 16.55 og går ind for at tale med (A) og (B). Jeg har aftalt med BH og en anden aftenvagt, (...), at de skal opholde sig i lokalet, for at de kan høre, hvad der bliver sagt, når jeg taler med (B) og (A). (A) holder sig dog totalt i baggrunden, så det er kun (B) jeg taler med.

Jeg forsøger at sige goddag og kondolere. Det mislykkes totalt, idet (B) med meget ophidset stemme og vredt udtryk i ansigtet verbalt overfalder med ordene: 'Ja, så har (X) Kommune igen dummet sig. Det er dog utroligt, at I bliver ved med at lave så mange fejl'.

Derefter fremsætter (B) en lang række spørgsmål. Hun er stadig meget ophidset. Jeg kan ikke huske alt, hvad (B) sagde, men hun spørger flere gange, hvorfor jeg ikke kan låse hende ind i lejligheden, og siger, at jeg

skal vise hende, hvor det står, at vi har ret til at skifte låsen ud. Desuden gentager (B) flere gange, at vi fra (X) Kommune lyver over for skifteretten, for vi har undladt at oplyse, at det drejer sig om en bolig med selvstændig huslejekontrakt.

På et tidspunkt lykkes det mig at få mulighed for at svare, at jeg ikke har en nøgle til boligen og at jeg, ud fra de retningslinier jeg arbejder efter, ikke har mulighed for at give hende adgang til boligen, når der ikke foreligger en skifteretsattest. Jeg siger også, at jeg ikke, her og nu, kan vise (B), hvor det står, at (X) Kommune har ret til at udskifte låsecylindren.

(B) siger, at BH har sagt, at hun ville ringe til en, der kunne låse op ind til boligen. BH siger, at det hun har sagt er, at hun kunne ringe til en fra kommunen, der kunne komme og tale med (B).

(B) vender sig nu mod BH og med højre arm hævet, råber hun til BH, at hun bare kan blande sig udenom.

(B) konstaterer herefter, at hun og ægtefællen har spildt deres tid, men at vi endelig ikke skal tro, at hun vil finde sig i, at hun ikke kan komme ind i boligen. (B) og (A) vil nu tage hjem og hente et koben, så de kan bryde døren op.

Herefter forlader (B) og (A) afdelingen. På vej ud gentager (B), at de tager hjem og henter et koben.

Straks efter går jeg op på kontoret på 1. sal for telefonisk at orientere (NA) om hændelsesforløbet.

Pludselig står (B) i døren og kommenterer samtalen. Jeg beder (B) vente til jeg er færdig med samtalen. Dette hører (B) overhovedet ikke. Hun er meget ophidset. Hun siger igen, at jeg skal vise hende, hvor det står, at vi har ret til at skifte låsen ud.

For anden gang gør jeg opmærksom på, at jeg vil have mulighed for at afslutte telefonsamtalen, inden jeg vil tale med hende. Dette anfægter ikke (B). Hun fortsætter sin talestrøm. Efter at jeg 3 gange forgæves har bedt

hende vente, vælger jeg at lukke døren i for næsen af hende.

Gennem den lukkede dør får jeg af (B) besked på, at jeg er en led møgkælling. (B) forlader derefter (Y).

Jeg fortsætter telefonsamtalen og aftaler med NA at jeg skal kontakte (Z) Politi, for at forhøre mig om det er en sag, politiet vil gå ind i.

Jeg kontakter (Z) Politi, der lover at komme, hvis (B) vender tilbage med koblen og forsøger at bryde ind i boligen. Jeg tilbyder BH, at jeg gerne vil blive på (Y) hele aftenen, hvilket BH dog ikke synes er nødvendigt. Jeg orienterer derefter BH om, at hun skal ringe til politiet, hvis (B) vender tilbage og forsøger at bryde døren op ind til bolig 1. Jeg siger samtidig, at ingen af personalet på nogen måde skal forsøge at hindre (B) i at bryde døren op.

Jeg forlader (Y) ca. kl. 18.45.

Kl. 20.00 bliver jeg ringet op af BH, der fortæller, at (B) og (A) er vendt tilbage sammen med en låsesmed, som har åbnet døren. De er nu i lejligheden.

Politiet er underrettet, men vil ikke komme, når døren er åbnet af en låsesmed.

Mens jeg taler med BH forlader (B), (A) og låsesmeden (Y). De har sat en seddel på døren ind til bolig 1, hvorpå der står, at låsen, iflg. aftale med advokat (...), er udskiftet.

Jeg orienterer herefter NA telefonisk om hændelsesforløbet.

Derefter ringer jeg igen til BH for at høre, hvordan hun har det. Jeg tilbyder at jeg kan komme ud og tale med hende, eller hun kan ringe til mig, hvis hun får brug for at tale med nogen om aftenens hændelser."

I en e-mail af 31. marts 2004 til en medarbejder i kommunen beskrev forstanderen på Y to episoder på plejecentret den 6. februar 2004 og 18. februar 2004. Af e-mailen fremgik bl.a. følgende:

"Jeg har to hændelser, som jeg ikke ved, om du/I kender:

060204

(B) kommer med en kopi af 'Skifteretsattesten', fordi hun skal hente 200 kr., som har været opbevaret i (Y)'s boks.

Jeg må kun se halvdelen af sedlen, da 'det nederste ikke kommer os ved'. Pengene udleveres.

Mens jeg er ved at finde pengene:

(B): 'Det undrer mig, at du har tid til at kopiere vores personlige sedler på døren, når du siger, at du har så travlt.'

(B): 'Du er lige så uduelig og fuld af løgn som dit vidunderlige personale. Bl.a. din kære veninde (...), som sidder derinde.'

Forstander (D): 'Jeg vil gerne be' dig om at gå.'

(B): 'Du skal lytte til mig. Du er lige så falsk som alle de andre – du har skrevet til lægen.'

(D): 'Jeg vil gerne be' dig om at gå!'

(B): 'Du lyver lige som alle de andre.'

(D): 'Jeg vil gerne be' dig om at gå' – samtidig da (B) bliver stående, går (D) ind i rygelokalet og lukker døren.

(B) river døren op og råber: 'Du er det mest arrogante menneske, jeg har mødt', – hvorefter (B) omsider forlader lokalet og går ned af trappen.

Ovenstående blev nedskrevet straks efter episoden.

Flere personer var til stede og kan bekræfte det skete.

180204:

Fredag den 13/2 kl. 18 blev jeg kaldt ned i stuen for at hjælpe (...). På vej ud kalder (B) på mig.

Hun står med et brev i hånden, som hun gerne vil have en forklaring på. Det brev var et, som jeg havde skrevet til (...) for 2 et halvt år siden.

(B) var vred over at jeg var med i sammensvoringen på (Y). Som jeg forklarede, at selvfølgelig var jeg det.

(B) syntes bare jeg snakkede udenom og i det samme imens beboerne sad og spiste, sagde hun at vi havde været så dumme at indrømme at det var *mord* på hendes mor, og

det sidste var ikke sagt i denne sag, og så gik hun."

Af et uunderskrevet notat af 1. marts 2004 fremgår følgende vedrørende en telefonopringning af 26. februar 2004 fra B:

"Torsdag den 26. februar 2004 bliver undertegnede ringet op af (B), der indleder samtalen med at spørge, hvad det er for løgnehistorier jeg har bildt forsikringsselskaber ind.

Det er løgn, når jeg har oplyst, at hendes mors bluser er forvaskede.

Jeg svarer, at noget af det tøj jeg så, i forbindelse med at vi registrerede (C)'s tøj, var forvasket.

Jeg får igen at vide, at jeg er fuld af løgn og jeg jo også en gang tidligere måtte ændre forklaring – da jeg først havde oplyst (B) om, at tøj der ikke var registreret på optællingslisten ikke kunne erstattes for så senere at meddele at det alligevel blev erstattet. Jeg er en møgkælling.

(B) fortsætter sine beskyldninger om at jeg er fuld af løgn og siger at jeg endnu kan nå at redde æren, hvis jeg vil ringe til forsikringsselskabet og sige at jeg har bildt dem noget ind. Ellers vil (B) tage ind til forsikringsselskabet og vise tøjet frem.

Jeg oplyser, at jeg ikke har i sinde at kontakte forsikringsselskabet.

I øvrigt siger jeg ikke mere i løbet af den tid, jeg er i telefonisk kontakt med (B).

(B) konstaterer, at der herved er endnu et bevis på, at man i (X) Kommune er fulde af løgn."

De fortsatte besøg førte til at borgmesteren for X Kommune i et udateret anbefalet brev som efter kommunens oplysninger blev afsendt den 24. marts 2004, skrev følgende til B:

"ANBEFALET

Vedr. uønsket tilstedeværelse på plejecenter (Y)

Jeg er gjort bekendt med, at du – også efter den endelige opsigelse af lejemålet og tømning af din afdøde moders lejlighed – med

jævnlig mellemrum fortsat møder op på plejecenteret (Y).

I den anledning og på grund af din hidtidige grove optræden over for personalet skal jeg herved meddele, at (X) Kommune i overensstemmelse med personalets ønske har truffet beslutning om at meddele dig følgende for at sikre beboernes og plejepersonalets tryghed:

Din tilstedeværelse på (Y) er nu og fremover på alle måder uønsket.

Vi beder dig respektere denne beslutning og henleder din opmærksomhed på straffelovens § 264 om personer, der uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted.

For god ordens skyld tilføjes, at det faktisk, at du muligvis er besøgsven for en af beboerne, ikke ændrer kommunens beslutning, idet du i givet fald da må henlægge dine venskabsbesøg til lokaliteter uden for (Y).

Afslutningsvis bemærkes, at personalet er instrueret i straks at tilkalde politiet, hvis du mod formodning vælger ikke at respektere den truffe beslutning."

Den 27. marts 2004 mødte B op på plejecenteret Y for at besøge den beboer som hun var besøgsven for. Dette førte til at personalet tilkaldte politiet som bortviste B fra Y. Hun opholdt sig på det tidspunkt i beboerens private lejlighed/værelse. Samme dag skrev B til Z Politi og bad bl.a. om at få oplyst lovhjemlen for politiets indgriben.

Den 29. marts 2004 skrev A til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om "borgmestertilholdet" og politiaktionen. A bad bl.a. om oplysninger om hvorvidt der var hjemmel til at udstede tilholdet, og om der var hjemmel til at inddrage politiet i en eventuel overtrædelse af tilholdet.

Den 31. marts 2004 skrev Politimesteren i Z bl.a. følgende til B:

"Jeg skal i den forbindelse oplyse, at politiet ikke afgiver sådanne generelle tilkendegivelser eller juridiske responsa vedrørende fortolkning af straffeloven. Såfremt De øn-

sker juridisk rådgivning, må jeg derfor hen- vise Dem til at rette henvendelse til en advokat.

Jeg kan dog til Deres orientering oplyse, at det af straffelovens § 264, stk. 1, fremgår:

'Med bøde eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, som uberettiget

- 1) skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted,
- 2) undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil.'

Som det fremgår, skal der være tale om, at man har skaffet sig adgang 'uberettiget', eller man skal 'uberettiget' efter opfordring have undladt at forlade fremmed grund.

Med udtrykket 'uberettiget' angives, at ikke enhver handling, der er omfattet af beskrivelsen, er strafbar, men at dette må afgøres efter en konkret vurdering, hvor der sker en samlet bedømmelse af den pågældendes opførsel, motiv, opholdets varighed, lokalitetens beskaffenhed, arten og omfanget af den sædvanlige færden på steder, etc. (Knud Waaben, Specielle del, side 242).

Nr. 1:

Ifølge Den kommenterede Straffelov 7. omarbejdede udgave, side 336, er et udlejet værelse 'fremmed' i forhold til udlejeren.

Dette betyder således, at et udlejet værelse er 'fremmed' i forhold til udlejeren. Med hensyn til forståelsen af hvorvidt der er tale om, 'ikke frit tilgængeligt sted', er det afgørende ikke, om indgangen er låst, men stedet skal have karakter af et lukke.

Nr. 2:

Efter straffelovens § 264, stk. 1, nr. 2, straffes den 'der undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil'. Bestemmelsen omfatter også andre private områder end de ikke frit tilgængelige, og bestemmelsen har herudover selvstændig betydning, når adgangen til stedet ikke er skaffet på ulovlig måde.

Det ovenfor anførte betyder således, at der i en sag, hvor en person – med begrundelsen at pågældende skal besøge en beboer i en ejendom – skaffer sig adgang til f.eks. en

trappeopgang eller undlader at forlade en sådan efter at være blevet opfordret hertil, i vurderingen af om dette er uberettiget, skal ske en samlet bedømmelse af den pågældendes opførsel, motiv, opholdets varighed, lokalitetens beskaffenhed, arten og omfanget af den sædvanlige færden på stedet etc.

Er der således tale om, at en person alene foretager en 'sædvanlig' færden via trappeopgangen for at besøge en beboer, vil en sådan færden som udgangspunkt ikke være 'uberettiget' i relation til straffelovens § 264, stk. 1, men f.eks. den pågældendes opførsel kan gøre, at den konkrete færden er 'uberettiget' og dermed en mulig overtrædelse af straffelovens § 264.

Afslutningsvis skal jeg oplyse, at der af retsplejelovens § 108 fremgår, at det er politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne.

Politiet vil således kunne blive tilkaldt, såfremt det findes nødvendigt for at opretholde fred og orden, og skal i den forbindelse påse om, der eventuelt er tale om en overtrædelse af love eller vedtægter."

Politimesteren uddybede sit svar i brev af 29. april 2004 og skrev følgende:

"Ved faxskrivelse af 5. april 2004 har De, i forbindelse med at politiet den 27. marts 2004 efter at være blevet tilkaldt til stedet bortviste Dem fra plejehjemmet (Y), og i tilknytning til skrivelse af 31. marts 2004, forespurgt om De i forbindelse med bortvisningen er sigtet for noget.

Jeg skal hermed oplyse, at De ikke i forbindelse med episoden er sigtet for overtrædelse af nogen lovovertrædelse.

Det er til sagen oplyst, at politiet den 27. marts 2004 bortviste Dem fra plejehjemmet (Y), idet det over for politiet blev oplyst, at Deres tilstedeværelse – til dels grundet tidligere episoder på plejehjemmet – skabte nervøsitet hos beboerne og personalet på stedet. Politiet skønnede derfor for at opretholde

fred og orden på plejehjemmet, at det var nødvendigt at bortvise Dem. Dette skete med hjemmel i retsplejelovens § 108, hvorefter politiets opgave blandt andet er at opretholde sikkerhed, fred og orden.

Jeg skal afslutningsvis bemærke, at det til sagen er oplyst, at De dels i forbindelse med bortvisningen blev orienteret om, at De ikke var sigtet for en lovovertrædelse, ligesom der efterfølgende telefonisk samme dag skete underretning om, at der ikke var rejst sigtelse mod Dem."

I et brev af 3. maj 2004 oplyste Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet havde videre sendt A's henvendelse til Statsamtmanden for (...) Amt som fører tilsyn med X Kommune (Tilsynet).

Den 10. maj 2004 klagede A til mig bl.a. over "borgmestertilholdet".

Tilsynet skrev den 17. maj 2004 herefter bl.a. følgende til A:

"Tilsynet har gennemgået det af Dem fremsendte materiale i sagen.

På den baggrund finder Tilsynet ikke grundlag for at antage, at der i sagen foreligger ulovlige forhold, der er omfattet af Tilsynets kompetence.

Kommunen kan selv fastsætte en række forskrifter, herunder ordensreglementer og lignende, der regulerer anvendelsen af kommunens bygninger og samtidig vedrører borgernes forhold til de pågældende institutioner. Udstedelsen af sådanne forskrifter kan basere sig på den kommunale ejendomsret eller ledelsen af de kommunale institutioner.

Kommunerne er ved fastlæggelsen af indholdet af sådanne ordensforskrifter begrænset af almindelige offentligtretlige retsgrund sætninger. Tilsynet kan påse om forskriften efter dens indhold strider mod lovgivningen, men ikke om en kommunes dispositioner i konkrete tilfælde er i strid med sådanne uhjemlede forskrifter, jf. betænkning nr. 1395 fra 2000, der omhandler statens tilsyn med kommunerne.

Tilsynet foretager sig herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse."

A sendte tilsynets svar til mig.

Den 11. oktober 2004 anmodede jeg tilsynet og X Kommune om udtalelser om "borgmestertilholdet" og om udlån af sagens akter.

Jeg skrev bl.a. følgende:

"Jeg beder (X) Kommune om at redegøre for baggrunden for beslutningen om forbuddet mod at (B) besøger plejecentret. Jeg beder i den forbindelse særligt om at kommunen nærmere redegør for hjemmelsgrundlaget for beslutningen.

Det fremgår af sagens bilag at (B) efterfølgende den 27. marts 2004 blev bortvist fra plejecentret af politiet. Som jeg forstår (A) og (B), opholdt (B) sig i en beboers private lejlighed/værelse. Dette skete på baggrund af en invitation fra den pågældende beboer.

Jeg beder (X) Kommune om nærmere at redegøre for omfanget af besøgsforbuddet. Såfremt besøgsforbuddet tillige omfatter beboernes egne opholdsrum, beder jeg kommunen redegøre nærmere herfor, herunder tillige hjemmelsgrundlaget for at forbyde besøg der foregår i beboernes private opholdsrum.

...

Jeg beder tilsynet om at kommentere (X) Kommunes redegørelser i sagen. Endvidere beder jeg tilsynet om at redegøre nærmere for tilsynets behandling af (A)'s henvendelse."

Den 24. maj 2005 modtog jeg udtalelser af den 17. marts 2005 og den 23. maj 2005 fra henholdsvis X Kommune og Statsamtmanden for (...) Amt. Af udtalelsen fra X Kommune fremgik følgende:

"Nærmere bestemt drejer det sig om et brev, der er afsendt den 24. marts 2004 til (B) og underskrevet af borgmester (...), som meddeler, at (B)'s tilstedeværelse på (Y) nu og fremover på alle måder er uønsket.

Sagen havde telefonisk været drøftet med (Z) Politi med henblik på at opnå et egentligt

polititilhold, men da situationen på (Y) skønedes så tilspidset, at det var nødvendigt med en omgående reaktion, blev det af tidsmæssige årsager opgivet at søge rejst sag om tildeling af polititilhold.

Som det fremgår af brevet, var kommunens beslutning begrundet i hensynet til beboernes og personalets tryghed.

(B), hvis moder, (C), var beboer på plejecentret fra den 15. december 2001 og indtil sin indlæggelse og død den 7. januar 2004, har igennem flere år og med stigende intensitet chikaneret og truet plejepersonalet. På et tidspunkt i en sådan grad, at fagforeningen den 17. november 2003 følte sig foranlediget til at meddele, at fagforeningspersonalet ville blive trukket væk fra pleje af (B)'s moder, såfremt der ikke blev fundet en tilfredsstillende løsning på arbejdsvilkårene.

Der havde forgæves været afholdt adskillige møder med (B) og udarbejdet samarbejdsaftaler og retningslinjer i håb om at få en positiv dialog og finde en omgangsform, som kunne skaffe personalet fornuftige arbejdsvilkår og moderen og de øvrige beboere stabil pleje.

Til personalets store overraskelse og forskrækkelse fortsatte (B) efter moderens død med at komme på (Y), hvor hun dels kontaktede beboerne på fællesarealet og dels besøgte en beboer, (...), i dennes lejlighed.

Hoveddøren er aflåst om aftenen, men (B) havde tilsyneladende ikke afleveret sin nøgle i forbindelse med moderens død, så hun låste sig selv ind og genoptog i øvrigt sine chikanerier mod personalet, herunder nu også med påstand om, at de havde slået hendes moder ihjel.

...

For så vidt angår omfanget af det udstedte 'forbud' var kommunen naturligvis klar over, at man ikke kunne forbyde (B) at besøge en beboer i dennes private hjem, hvis hun er inviteret af denne. Problemet var imidlertid det, at (B) af egen drift tog uønsket kontakt til forskellige beboere, som så måtte trække sig tilbage til deres private lejlighed.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at omtalte (...)’s barnebarn, der blev opsoget af (B), på et tidspunkt fandt det nødvendigt at skifte telefonnummer, fordi hun var utryg ved (B) og dennes stadige henvendelser.

Meddelelsen til (B) går alene ud på, at man beder (B) respektere kommunens beslutning om, at hun er uønsket på (Y).

Med hensyn til hjemmelsgrundlaget så er det kommunens opfattelse, at (Y) ikke er et frit tilgængeligt sted, og det er endvidere efter en samlet vurdering kommunens opfattelse, at (B)'s adfærd og motiver for at komme på (Y) gjorde hende uberettiget til at skaffe sig adgang til (Y), i hvert fald efter moderens død. Af samme grund henviste kommunen i sit brev til (B) til straffelovens § 264."

Af tilsynets udtalelse fremgik bl.a. følgende:

"Ved behandlingen af klagen fra (A) lagde Tilsynet vægt på, at ledelsen af en offentlig institution kan udstede generelle regler for regulering af retsforholdet mellem institutionen og dens brugere. Ud over betænkning nr. 1395/2000 kan der i den forbindelse henvises til en dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731, hvor landsretten fastslog at den ansvarlige for driften af en offentlig institution kunne fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion, så længe der herved blev varetaget saglige hensyn til institutionens drift.

Det må som følge heraf antages, at borgmesteren som øverste leder af kommunens institutioner konkret og begrænset af almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, såsom princippet om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen mv., kan træffe beslutning om færden og opførsel på kommunens institutioner.

Det er således Tilsynets opfattelse, at borgmesteren kan træffe beslutning om, at en person, såfremt denne forstyrrer god ro og orden, ikke må opholde sig på en kommunal institution.

Som nævnt ovenfor kan Tilsynet påse, om borgmesterens disposition er i overensstemmelse med offentligretlige grundsætninger. Vi burde derfor have indhentet en udtalelse fra kommunen for at påse dette.

På baggrund af den nu foreliggende udtalelse af 17. marts 2005 fra (X) Kommune har Tilsynet derfor vurderet om borgmesterens tilkendegivelse til (B) om, at hendes tilstedeværelse på (Y) er uønsket, strider mod offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynet finder ikke grundlag for at antage, at borgmesteren ikke ved sin tilkendegivelse har varetaget saglige hensyn. Tilsynet finder endvidere ikke grundlag for at antage, at tilkendegivelsen gik videre, end hvad der var nødvendigt for at varetage formålet.

For så vidt angår spørgsmålet om (B)'s adgang til at besøge beboerne i beboernes private opholdsrum kan det anføres, at Tilsynet i sin udtalelse af 17. maj 2004 har lagt til grund, at der er tale om et kommunalt drevet plejecenter, hvor beboerne har private lejligheder, der er lejet gennem det kommunale ældreboligselskab. Det bemærkes, at det er sædvanligt, at plejeboliger lejes som almene boliger, og at der også udøves arbejde af plejepersonalet i de private lejligheder.

Tilsynet har ikke i sin udtalelse sondret mellem fællesrum og de private beboelsesrum.

Kommunen har i sin udtalelse af 17. marts 2005 anført, at 'man naturligvis er klar over, at man ikke kunne forbyde (B) at besøge en beboer i dennes private hjem, hvis hun er inviteret af denne. Problemet er imidlertid det, at (B) af egen drift tog uønsket kontakt til forskellige beboere, som så måtte trække sig tilbage til deres private lejligheder.'

Tilsynet må derfor lægge til grund, at det ikke har været kommunens hensigt at forbyde (B) at besøge en beboer i dennes private hjem, hvis den pågældende beboer ønsker dette.

Endelig bemærkes, at den omstændighed, at der i borgmesterens brev til (B) henvises til straffelovens § 264 efter Tilsynets opfattelse

skal ses i sammenhæng med, at det samtidig er anført i brevet, at personalet er instrueret i straks at tilkalde politiet, hvis (B) ikke respekterer beslutningen, således at den strafretlige vurdering skal foretages af politiet."

Den 30. maj 2005 sendte jeg udtalelserne til A med henblik på hans bemærkninger. I e-mail af 31. maj 2005 bad A mig om at få kopi af de bilag som var vedlagt X Kommunes udtalelse. Den 7. juni 2005 bad A om at få indsigt i alle de akter der indgik i min behandling af sagen. Jeg skrev herefter til A i brev af 20. juni 2005 at jeg ikke kunne afgøre en anmodning om aktindsigt i materiale som jeg havde modtaget fra en myndighed. Jeg havde derfor anset det for mest korrekt at sende A's henvendelser til tilsynet som en anmodning fra A til såvel tilsynet og X Kommune om aktindsigt i sagen, navnlig for så vidt angik bilagene til kommunens udtalelse af 17. marts 2005.

Tilsynet sendte den 28. juni 2005 sagen til X Kommune med anmodning om stillingtagen til indsigt i sagen. I en udtalelse af 5. oktober 2005 til tilsynet fastholdt X Kommune en tidligere afgørelse af 15. marts 2004 om at der ikke kunne meddeles aktindsigt i brev af 17. november 2003 fra fagforeningen til X Kommune og referat af møde afholdt på Y den 15. september 2003.

I e-mail af 22. november 2005 skrev A til mig at det "lod til at have lange udsigter" med hensyn til svar fra tilsynet vedrørende A's aktindsigtsanmodning. For at fremme sagen frafaldt A ønsket om generel aktindsigt, men opretholdt sin anmodning om at få kopi af bilagene til X Kommunes udtalelse af 17. marts 2005. Den 8. december 2005 skrev jeg til A at ombudsmanden ikke forelægger de sagsakter som myndighederne har sendt til ham, for klager. Hvis klager ønsker at blive gjort bekendt med indholdet af disse dokumenter, sender ombudsmanden efter fast praksis sagsakterne til myndighederne med henblik på at myndighederne tager stilling til om der kan gives aktindsigt heri. Jeg op-

lyste at jeg derfor havde sendt en kopi af A's e-mail til tilsynet som en anmodning fra A om at behandlingen af hans anmodning om aktindsigt blev fremskyndet.

Den 22. december 2005 tog tilsynet stilling til spørgsmålet om aktindsigt. Tilsynet gav A indsigt i sagens akter med undtagelse af de to dokumenter nævnt i kommunens udtalelse.

I e-mail af 8. februar 2006 fremkom A med sine bemærkninger til kommunens og tilsynets udtalelser. A skrev bl.a. at de bilag han havde fået aktindsigt i, var "en samling ensidige og subjektive notater og betragtninger med faktuelle fejl". A fremhævede i den forbindelse at B efter morens død havde afleveret sine nøgler til Y og dermed ikke havde tiltvunget sig adgang til stedet. Det var desuden A's opfattelse at X Kommune "talte med to tunger" når kommunen på den ene side skrev at den var klar over at man ikke kunne forbyde B adgang til en beboers private hjem, og på den anden side skrev at B måtte henlægge sine venskabsbesøg til lokaliteter uden for Y.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Min undersøgelse af sagen angår udelukkende (X) Kommunes og tilsynets afgørelser vedrørende besøgsforbuddet og sagsbehandlingen i forbindelse hermed.

Jeg tager således ikke stilling til Politimesteren i (Z)'s sagsbehandling og heller ikke til (X) Kommunes og tilsynets afgørelser om aktindsigt i sagen.

### 2. Plejecentret (Y)

Jeg må efter det oplyste, lægge til grund at plejecentret (Y) er drevet af (X) Kommune, men at beboernes lejligheder er private, lejet gennem det kommunale ældreboligselskab, jf. bl.a. tilsynets udtalelse af 23. maj 2005.

Jeg går på den baggrund også ud fra at de private lejligheder er omfattet af lov om

leje af almene boliger (lovbekendtgørelse nr. 394 af 2. maj 2006), og at den pleje mv. som udøves af kommunen dels i de private lejligheder og dels på fællesområderne, sker efter reglerne i lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 929 af 5. september 2006).

### 3. Hjemmelsgrundlaget for kommunens beslutning

Sådan som (X) Kommunes beslutning af 24. marts 2004 er formuleret, er det efter min opfattelse uklart hvilket hjemmelsgrundlag kommunen har benyttet. Kommunen har henledt (B)'s opmærksomhed på bestemmelsen i straffelovens § 264, men det fremgår ikke om kommunen har anvendt og opfattet bestemmelsen som (direkte) hjemmel for sin beslutning. Dette fremgår heller ikke klart af kommunens udtalelse til mig af 17. marts 2005.

Da kommunen ønskede at undgå (B)'s tilstedeværelse på plejecentret (Y), havde kommunen efter min opfattelse følgende muligheder:

1) Kommunen kunne meddele (B) at hendes tilstedeværelse på plejehjemmet ikke var ønskelig, og samtidigt tilkendegive at kommunen ville rette henvendelse til politiet hvis ikke henstillingen blev efterkommet (advarsel om politianmeldelse). Alternativt kunne kommunen tilkendegive at den selv ville udstede et besøgsforbud hvis henstillingen ikke blev efterkommet (advarsel om besøgsforbud).

2) Kommunen kunne rette henvendelse til politiet med henblik på at politiet vurderede om der var grundlag for at anvende bestemmelserne i straffelovens § 264 eller § 265.

3) Kommunen kunne selv med hjemmel i anstaltsforhold forbyde (B) at komme på (Y).

Ad 2. Efter bestemmelsen i straffelovens § 264 straffes den som 1) uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted eller 2) undlader



at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil.

Kompetencen til at vurdere om der skal rejses en sag vedrørende overtrædelse af straffelovens § 264, tilkommer ikke (X) Kommune, men politiet. (X) Kommune kunne derfor *ikke* på grundlag af straffelovens § 264 forbyde (B) at besøge (Y).

Efter bestemmelsen i straffelovens § 265 straffes den der krænker nogens fred ved trods forud af politiet given advarsel at trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham.

Strafansvar er ifølge bestemmelsen betinget af en forudgående advarsel (tilhold). Tilhold gives af politiet. (X) Kommune kunne således heller ikke selv anvende bestemmelsen i straffelovens § 265 eller give en advarsel hvis overtrædelse var sanktioneret af strafansvar efter bestemmelsen.

Ad 3. Der foreligger ingen skrevne regler om spørgsmålet om kommunens mulighed for at udstede forbud mod at besøge et kommunalt drevet plejecenter.

Jeg er imidlertid enig med tilsynet i at der inden for rammerne af det såkaldte anstaltsforhold kan træffes beslutninger vedrørende klientellet – i dette tilfælde plejecentrets brugere. Betragtningen er den at når anstaltens eksistens er forudsat i lovgivningen, må der i denne forudsætning ligge den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte regler og træffe konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få anstalten til at fungere. Det er imidlertid en forudsætning for anvendelsen af et indgreb at det er nødvendigt ud fra anstaltsformålet, og der ikke findes andre mindre indgribende midler. Jeg henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), side 213ff.

Jeg kan også henvise til den dom som tilsynsrådet har nævnt i sin udtalelse af 23. maj 2005 (trykt i Ugeskrift for Retsvæsen

1988, s. 73ff), som vedrørte et forbud mod at medtage en hund på et bibliotek. Landsretten udtalte i denne sag at den for driften af en offentlig institution ansvarlige for at sikre institutionens overordnede funktion kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område. Herudover kan nævnes en dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 2001, s. 83ff, hvor en bortvisning fra et AMU-center af en muslim der havde overtrådt et forbud mod at bede et bestemt sted, blev anset for berettiget. I Landsrettens præmisser, som blev tiltrådt af Højesteret, er bl.a. anført at de af ledelsen truffne beslutninger ikke kunne anses for forskelsbehandling af sagsøgeren på grund af hans religiøse tro, men alene som dispositioner der skete med henblik på opretholdelse af den af hensyn til centrets funktion nødvendige ro og orden.

I ombudsmandens praksis er det også lagt til grund at hjemlen til indgreb efter omstændighederne kan følge af anstaltsforhold under forudsætning af at indgrebet er sagligt og proportionelt. Se bl.a. de sager der er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff\*, for 1978, s. 369 ff\*, for 1988, s. 221 ff\*, for 2003, s. 248 ff\*, og for 2004, ss. 498 ff\*.

Kommunen angav som begrundelse for at meddele (B) at hun var uønsket på (Y), hendes 'grove optræden over for personalet'. I udtalelsen til mig er dette uddybet, og kommunen har skrevet at (B) 'igennem flere år og med stigende intensitet har chikaneret og truet plejepersonalet'. Kommunen har tilføjet at der forgæves havde været holdt adskillige møder med (B) og udarbejdet samarbejdsaftaler og retningslinjer i håb om at få en positiv dialog og finde en omgangsform som kunne skaffe personalet fornuftige arbejdsvilkår og moren og de øvrige beboere stabil pleje.

Efter min gennemgang af sagen og på baggrund af de ovenfor citerede notater udarbejdet af personalet kan jeg imidler-

tid ikke kritisere at kommunen af hensyn til plejecentrets drift anså det for nødvendigt at meddele (B) at hun ikke længere kunne besøge (Y). Det retlige grundlag for en sådan meddelelse kunne være en af de ovenfor nævnte tre muligheder, dvs. henstilling med advarsel om politianmeldelse eller besøgsforbud, politianmeldelse eller besøgsforbud med hjemmel i anstaltsbetragtninger. Jeg har i denne forbindelse lagt til grund at kommunen ikke ville forhindre at (B) besøgte beboerne i deres private lejligheder efter invitation fra disse, jf. kommunens udtalelse til mig af 17. marts 2005.

Det fremgår af sagen at der ikke samtidig med meddelelsen til (B) blev indgivet politianmeldelse. Derimod er det uklart om meddelelsen til (B) skal opfattes som en henstilling med advarsel om politianmeldelse – jf. henvisningen til straffelovens § 264 – eller som et besøgsforbud.

Jeg mener at det er kritisabelt at det ikke klart fremgik hvad der var det retlige grundlag for kommunens brev af 24. marts 2004 til (B). Det hjemmelsgrundlag som beslutningen var truffet på grundlag

af, burde således have fremgået af beslutningen.

Herudover er det min opfattelse af det klart burde have fremgået af kommunens beslutning at kommunen ikke ønskede at forhindre at (B) besøgte beboerne på (Y) i disses private lejligheder hvis det skete efter invitation fra beboerne.

Jeg har gjort tilsynet og (X) Kommune bekendt med min opfattelse.

#### 4. Tilsynets sagsbehandling

Tilsynet har i sin udtalelse til mig af 23. maj 2005 anført at tilsynet *kunne* tage stilling til om borgmesterens disposition var i overensstemmelse med offentligretlige grundsætninger, og at tilsynet i forbindelse med sin oprindelige behandling af sagen burde have indhentet en udtalelse fra (X) Kommune. Jeg har noteret mig dette, men foretager mig ikke mere.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres henvendelse. Deres bilag vedlægges.”

NOTER: (\*) FOB 1976, s. 105, FOB 1978, s. 369, FOB 1988, s. 221, FOB 2003, s. 248, og FOB 2004, s. 498.

## 18-6. Anvendelse af lokaler i kælder til daginstitution Myndighedsinhabilitet

Forvaltningsret 1114.2 – 113.1 – 1133.2 – 123.1. – Miljøret 21.1.

*En forening klagede over at en børnehave blev etableret i kælderlokaler. Gulvet i kælderen lå ca. 1,5 meter under terræn, og kommunen havde derfor dispenseret fra reglen om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke måtte ligge lavere end terræn. Statsamtet mente dispensationen var lovlig.*

*Ombudsmanden udtalte at det var nærliggende at antage at der bag den nævnte regel også lå et hensyn til lys- og udsynsforhold. Da vinduerne var placeret ca. 1,4 meter over gulvet, ville navnlig mindre børn næppe kunne se ud på omgivelserne. Kommunen havde ikke inddraget dette hensyn i sin vurdering.*

*Kommunen måtte som bygningsmyndighed anses for myndighedsinhabil i sagen, og kommunen eller statsamtet burde derfor som led i en intensiveret prøvelse have indhentet en udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen.*

*Ombudsmanden henstillede at sagen blev genoptaget, hvilket skete. Statsamtets og kommunens afgørelser blev annulleret, og sagen blev hjemvist til fornyet behandling. (J.nr. 2006-1151-160).*

Det fremgik af sagen at Holstebro Kommunes udvalg for børn og unge den 21. juni 2005 drøftede behovet for ekstra pladser til børnehavebørn i 2006 og 2007. Det blev besluttet at der for en periode på 2 år skulle etableres 16 midlertidige pladser i Skrænten, Naltoftevej 1, i Borbjerg.

Den 5. juli 2005 modtog kommunens byggesagsafdeling en ansøgning om byggetilladelse til den ændrede anvendelse af lokalerne i Skræntens nedre etage. Ansøgningen var udarbejdet af kommunens ejendomsforvaltning. Med ansøgningen fulgte en plan-tegning uden målangivelser for lokalerne. Det fremgik ikke af ansøgningen at der blev søgt om dispensation.

Den 4. august 2005 modtog byggesagsafdelingen yderligere en tegning der viste "normalsnit i økonomifløj".

Kommunen foretog den 24. august 2005 en besigtigelse af lokalerne. Af kommunens notat herom fremgik det bl.a. at de brandmæssige forhold blev klarlagt. Desuden blev der aftalt ændringer i benyttelsen af rummene. Der skulle etableres ventilation af opholdsrummet, og oplysninger om dimensioneringen skulle sendes til byggesagsafdelin-

gen inden byggeriet blev påbegyndt. Det blev oplyst at der højst skulle være 12 børn og 1-2 voksne i lokalet. Lokalerne fremstod lyse og meget imødekommende, og der var ikke tegn på fugt i lokalerne.

Den 29. august 2005 blev sagen behandlet i kommunens teknik- og miljøudvalg. Af sagsfremstillingen til mødet fremgik det bl.a. at gulvet i kælderen lå ca. 1,50 meter under terræn. Dette var ikke i overensstemmelse med kravet i bygningsreglementet af 1995 om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terræn. Forvaltningen mente ikke at det ville være betænkeligt at give dispensation herfra. Lokalet havde tidligere været anvendt som mødelokale. Det blev besluttet at foretage parts-høring.

Den 31. august 2005 blev den faglige forening A partshørt. I partshøringsbrevet var følgende anført:

"Høring vedr. indretning af børnehave i kælderlokaler, Naltoftevej 1:

Der er søgt om tilladelse til at indrette enkelte lokaler i kælderen af ovennævnte ejendom til børnehave.

I henhold til forvaltningslovens § 19 foretages der partshøring.

Såfremt De har bemærkninger til det ansøgte, skal disse være fremsendt til Teknik- og Miljøforvaltningen, Byggesager Rådhuset, 7500 Holstebro, inden 2 uger.

Vi skal for god ordens skyld gøre opmærksom på, at eventuelle bemærkninger vil være omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, samt forvaltningslovens § 9, stk. 1, om parters aktindsigt.

Bilag: 1 og 2"

Det fremgår ikke af sagen hvilke bilag der var tale om. A har telefonisk oplyst at bilagene bestod af ansøgningen og tegningerne.

A svarede i brev af 2. september 2005 bl.a. følgende:

"Vi har følgende bemærkninger til dels det fremsendte materiale og til eventuelle dispensationer:

1. *Det fremsendte materiale*

– Af BR 95, 1.3. stk. 4, fremgår det at ansøgning om byggetilladelse skal indeholde en beskrivelse af de forhold som er i modstrid med byggeloven, bygningsreglementet mv., samt en begrundet ansøgning om nødvendige dispensationer eller tilladelser.

– Det materiale som er fremsendt til os er ikke bilagt nogen begrundelser eller oplysning om hvilke bestemmelser man ønsker at fravige.

2. *Bemærkninger til projektet*

– Af BR 95, 4.4.2. stk. 9 fremgår det at opholdsrum i daginstitutioner ikke må ligge lavere end terræn, dog således der er en lempe i kravet, hvis gulvet ligger over terrænet langs mindst den ene vinduesvæg.

– Dette er ikke tilfældet, idet der alene er vinduer til en side, og vinduerne sidder 1.4 meter over gulvet og børnehavebørn er normalt under 1.3 meter høje og vil således aldrig kunne se andet end skråt op på himlen. Endvidere kommer børnene fra trappen meget tæt på uskærmet vej med dårlige oversigtforhold.

Vi ser på adressen ingen forhold som medfører at vi kan anbefale dispensation fra

kravet om at institutioner ikke må ligge lavere end terræn.

– Af det fremsendte materiale fremgår det ikke hvorledes der påtænkes lavet velfærdsforanstaltninger for personalet og uanset der alene er tale om 2-3 personer, skal dette forhold afklares.

– Institutionen skal rumme 16 børn og der planlægges tilsyneladende blot med 1 toilet til disse. Vi vil derfor pege på Sundhedsstyrelsens vejledning som foreskriver 1 toilet per 10 børn.

Når/hvis der gives byggetilladelse, anmoder vi om at få sagens aktstykker og udskrift af loggen oversendt."

Kommunen sendte den 14. september 2005 A's svar til boligselskabet (...), som var ejer af ejendommen Naltoftevej 1, således at boligselskabet fik mulighed for at komme med bemærkninger til indsigelsen.

Af notat af 19. september 2005 fra børn og unge-afdelingen til byggesagsafdelingen fremgår det at anvendelsen til daginstitution var en midlertidig foranstaltning på højst to år da børnetallet i Borbjerg ifølge prognosen ville falde inden for de kommende to år. Arbejdet med børnegruppen ville ske i tæt samvirke med moderinstitutionen. Det var uheldigt hvis børn ikke kunne passes i lokalområdet, og da opgangen i børnetallet var så kortvarig, gav det ikke anledning til overvejelser om at bygge nyt.

Den 27. september 2005 gav kommunen boligselskabet byggetilladelse på betingelse af at der, inden byggeriet blev påbegyndt, blev fremsendt en redegørelse for at kravet i bygningsreglementet om ventilation var overholdt, og at anvendelsen til daginstitution maksimalt måtte finde sted i 2 år. Der blev givet dispensation fra bygningsreglementets bestemmelser om placering af gulv i opholdsrum under terræn. Dispensationen var begrundet med at lokalerne var godkendt som opholdsrum, og at der var tale om en tidsbegrænset periode. Desuden blev det skønnet at gulvets beliggenhed under ter-

ræn ikke ville medføre sundhedsmæssig risiko.

Med brev af 3. oktober 2005 fik A efter anmodning aktindsigt i sagen.

I brev af 4. oktober 2005 orienterede kommunen A om dispensationen. Kommunen skrev bl.a. at lokalet tidligere havde været anvendt som mødelokale, og at der ikke var krav til indretning af velfærdsrum for personale hvis der ikke var beskæftiget mere end 3 personer samtidig. Sundhedsstyrelsens vejledning om indretning af toiletter til børn var kun en vejledning. Fra de to trapper var der henholdsvis 4 og 11 meter til vej. De brandmæssige forhold ville blive bragt i orden.

A klagede herefter den 5. oktober 2005 til Statsamtet Ringkjøbing. I klagen anførtes bl.a. følgende:

”– Denne dispensation finder (A) ikke i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens muligheder for at give dispensation i forhold til BR-kap. 4.4.2. stk. 9. Der er ikke tale om særlige terrænforhold som kan imødekomme og begrunde dispensation idet alle rum er kælderrum hvor gulvet er under terræn. At der meddeles tidsbegrænset dispensation er ikke en begrundelse som må tillægges værdi, jvnf. hyrdebrev af 12. oktober fra By- og Boligministeren og Kommunernes Landsforening til kommunerne. At lokalerne tidligere har været anvendt til opholdsrum, er også uden betydning, da der jo netop skal foretages fornyet byggesagsbehandling for ændret anvendelse.

Endvidere er der ikke lavet adgang for bevægelseshandicappede.

– Der er ikke anvist velfærdsforanstaltninger efter BR-95 kap.4.4.3.

– Dette er ikke i overensstemmelse med kravene i BR-95 kap. 4.4.3. For uanset om der er under 3 ansatte, skal der kunne anvises spiseplads bekvemt i forhold til arbejdspladsen. Det er alene muligt at fravige bestemmelse om et rum som kun skal anvendes som spiserum.

– Der er tale om en ufuldstændig ansøgning og derfor et uigennemskueligt beslutningsgrundlag.

– BR-95. kap. 1.3 stk. 4 findes ikke opfyldt og påklages. Der er ikke målfaste tegninger. Der er ikke angivet begrundelse for dispensation, der er ikke angivet et maksimalt antal børn som må benytte ordningen, der er ikke angivet placering af slangevinde på tegningerne i forhold til brandkravene i BR-95 kap. 6, handicapforhold er ikke berørt. Dertil kommer, at de første skrivelser beskrev det som kælderetage, de sidste som nedre etage og antallet af børn varierer i projektet.”

I brev af 1. november 2005 til statsamtet udtalte kommunen bl.a. at dispensation kunne gives i tilfælde hvor der ikke var tale om særlige terrænforhold. Bygningen havde elevator fra stueetagen til kælderetagen. Elevatoren kunne benyttes af handicappede. Lokalerne var en udvidelse af en eksisterende institution, der lå 28 meter derfra, og derfor kunne der henvises til de velfærdsforanstaltninger som allerede var i denne institution. Ansøgningsmaterialet indeholdt en snittegning i forholdet 1:100 og en plantegning i 1:100. Placering af slangevinder var fastlagt i forbindelse med besigtigelsen den 24. august 2005. Betegnelsen kælderetage og nedre etage havde ingen betydning for sagsbehandlingen. Antallet af børn lå ikke til grund for sagsbehandlingen. Antallet var ikke oplyst i ansøgningsmaterialet, men kommunen havde fået oplyst dette til maksimalt 12 ved besigtigelsen.

Den 16. november 2005 kommenterede A kommunens udtalelse. Det blev bl.a. anført at kommunen fortsat ikke havde oplyst hvilke hensyn der gjorde at dispensation var forenelig med de hensyn der lå til grund for bestemmelserne i bygningsreglementet. Loven muliggjorde ikke en tidsbegrænset dispensation, og det kunne derfor ikke tillægges betydning. Der manglede en beskrivelse af den nævnte elevator. Afstanden til den eksisterende institution var ikke 28 meter, men ca. 125 meter. Dette var uhensigtsmæssigt,

f.eks. i tilfælde af regnvejlr. Kommunen havde ikke godtgjort at det var undersøgt om velfærdsforanstaltningerne kunne rumme de ekstra personer. A fastholdt at ansøgningsmaterialet var ufuldstændigt, og at sagsbehandlingen var mangelfuld.

Kommunen kommenterede i brev af 5. december 2005 A's brev. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Kommunens bemærkninger til sagen er som følger:

Ad 1) Dispensationen til opholdsrum med gulv under terræn er givet efter Bygningsreglement 1995 kapitel 4.4.2. stk. 9 (bilag 10).

I henhold til byggelovens § 22 stk. 1 kan Kommunalbestyrelsen meddele en dispensation, når denne er i overensstemmelse med de hensyn, som kravet skal varetage. Kravet om at gulv skal være beliggende over terræn i dag- og døgninstitutioner er af forvaltningen vurderet som et sundhedsmæssigt krav. Forvaltningen har besigtiget lokalerne og finder ikke at brugen af disse til institution vil have sundhedsmæssige konsekvenser (bilag 4). Lokalerne er tidligere blevet brugt som opholdsrum. Vi finder derfor at dispensationen er meddelt i overensstemmelse med byggelovens § 22 stk. 1. Begrundelsen for dispensationen er derfor ikke de 2 års anvendelse. Anvendelsen på de 2 år er et vilkår, som er givet i forbindelse med sagsbehandlingen. Elevatoren er indtegnet på ansøgningsmaterialet og har derfor under hele sagsbehandlingen været synlig. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at elevatoren er en personelevator.

Ad 2) Forvaltningen kan oplyse, at de eksisterende velfærdslokaler kan rumme 11 ansatte. Person & Kulturforvaltningen har oplyst, at der på nuværende tidspunkt er beskæftiget 7 personer i institutionen og at der efter tilbygningen af de nye lokaler vil være beskæftiget yderligere 1 person. Den af kommunen anførte afstand mellem institutionerne i brev til statsamtet af 1. november 2005 er ukorrekt. Afstanden anført af (A) i brev af 16. november 2005 er korrekt. Vi beklager dette.

Ad 3) De fremsendte tegninger er målfaste i målestok 1:100. Ændringen af hvilke rum, der skal benyttes til institution er sket i forbindelse med forvaltningens besigtigelse af stedet den 24. august 2005. Grunden til ændringen er af brandmæssige hensyn, da ændringen mindsker den brandadskillelse, som skal foretages inden lokalerne kan ibrugtages.

I det medsendte svar fra Bygge- og Boligstyrelsen fremgår det, at kommunen skal påse at ventilationsanlægget kan rumme de personer, som lokalet benyttes af. Dette påses af kommunen, men der foretages ikke et egentligt notat. Der foreligger dokumentation for ventilationsanlægget (bilag 13). Det skal påses at ventilationsanlæggets kapacitet er dækkende for det maksimale antal børn/voksne, der efter normen kan være i lokalet. Der gøres ikke særskilt notat angående ventilation, hvilket heller ikke sker, når andre krav i reglementet påses. Denne dokumentation er den 6. oktober 2005 fremsendt til (A).

Det skal bemærkes at hvad angår brandforhold, kan der henvises til notat af 24. august 2005 (bilag 4). Under besigtigelse på stedet blev det konstateret at nuværende slangevinder, kan benyttes som hidtidig. Derfor er der ikke gjort yderligere i forhold til dette spørgsmål."

Den 15. december 2005 gav kommunen boligselskabet en ibrugtagningstilladelse.

I brev af 21. december 2005 til statsamtet fastholdt A sine indsigelser.

Kommunen udtalte i brev af 16. januar 2006 til statsamtet bl.a. følgende:

"Skrivelse af 21. december 2005 fra (A) Ringkjøbing Amt syntes at angive følgende klagepunkter:

1. Den meddelte dispensation er ikke berettiget.

2. Det fremgår ikke af sagsmaterialet, hvorledes velfærdsforanstaltningerne er indrettet og om disse kan rumme personalet.

3. Sagsbehandlingen er foretaget på et mangelfuldt sagsmateriale.

Kommunens bemærkninger til sagen er som følger:

Ad 1) Holstebro Kommune fastholder besvarelse af 5. december 2005 på dette spørgsmål.

Ad 2) Holstebro Kommune fastholder fortsat, at krav til velfærdsforanstaltninger er overholdt, da det øgede personantal, som udvidelsen medfører, kan rummes i de eksisterende lokaler. Afstanden til velfærdslokalerne er af kommunen vurderet som rimelig. Kommunen har af lederen af institutionen fået oplyst, at de omtalte lokaler kun skal benyttes kortvarigt om formiddagen og eftermiddagen og at både børn og ansatte spadserer til den oprindelige institution for at spise frokost. Ud fra dette har kommunen vurderet, at det er rimeligt, at benytte de eksisterende velfærdsforanstaltninger.

Ved forespørgsel til kommunens Person- og Kulturforvaltning har Byggesagsafdelingen modtaget følgende redegørelse:

I efteråret 2004 orienterede Borbjerg Børnehaven Holstebro Kommune om stigende pladsproblemer. Børnehaven foreslog at man oprettede en gruppe i lejede lokaler i Skrænten.

Daglig sikkerhedsleder (...) var på besøg i Borbjerg Børnehaven og konstaterede, at der ikke var plads til 10 børn mere. (...) og (...) vurderede hvor vidt man kunne løse pladsproblemet med oprettelse af en førskolegruppe i Borbjerg SFO.

Med henblik på at hjælpe sikkerhedsgruppen på stedet, samt vejlede forvaltningen var (...) ude at besigtige lokalerne i Skrænten den 5. januar 2005. Senere tog daglig sikkerhedsleder og (...) fra (A) ud for at se på lokalerne. Umiddelbart var der en række mindre ting som skulle ændres, for at lokalerne kunne anvendes. Herudover anførte (A) at man skulle iagttage normeringsbestemmelserne om annekser. Se vedhæftede brev fra (A) den 17. januar 2005.' (brev fra (...) er vedlagt som bilag 14).

Person- og Kulturforvaltningen oplyser ligeledes: 'Den 19. januar sender bygningsin-

spektør et Notat til forvaltningen, der fortæller hvilke udgifter der vil være forbundet med ibrugtagningen. På dette tidspunkt burde der nok have ligget et referat fra sikkerhedsgruppen i Borbjerg Børnehaven. Det gør der ikke. Men i forbindelse med den efterfølgende byggesagsbehandling er afgivet et mundtligt tilsagn fra forvaltningen om at sikkerhedsgruppen/sikkerhedsorganisationen har været inddraget i hele forløbet omkring etableringen af annekset i Skrænten. Det er vores håb, at denne redegørelse forklarer hvad der er sket omkring sikkerhedsarbejdet, og vi endnu engang skal beklage, hvis der ikke ligger et skrift i sagen.'

Person- og Kulturforvaltningen har efterfølgende anmodet institutionen om en skriftlig udtalelse fra sikkerhedsgruppen. Denne er vedlagt som bilag 15.

Ad 3) Til spørgsmålet om mangelfuldt sagsmateriale fastholder Holstebro Kommune svar af 5. december 2005."

I den nævnte udtalelse af 20. januar 2006 fra sikkerhedsgruppen er bl.a. anført følgende:

"Hele personalet besigtigede lokalerne på Skrænten i efteråret 2004.

Vi er et lille hus, hvor alle deltager i drøftelserne omkring sådanne sager.

Alle var positive, og syntes godt om lokalerne, kunne godt se dem anvendt som børnegruppe. Men selvfølgelig var der forhold, som skulle bringes i orden.

Ifølge vores vurdering:

– Der skulle etableres toiletforhold for både børn og voksne.

– Der skulle etableres en pusleplads. Da vi mener at børn godt kan kravle op af en stige, og endda få lidt motion oveni, var vi tilfredse med en fast pusleplads.

– Trappe og elevator skulle sikres.

– Der skulle etableres ventilation i gruppe-lokalet.

Afstanden til eksisterende børnehaven, så vi ikke som et problem.

Vejen, der skulle krydses, kunne vi godt overskue. Vi taler om Borbjerg, hvor trafikken er minimal.

Alt i alt så vi lokalerne som lyse og velegnede til en børnegruppe.

Tillidskvinde (...) har sammen med (...) været med ved besigtigelsen af lokalerne ved tre forskellige lejligheder med (...), (A), (...), boligselskabet og (...), forvaltningen, og senest med (...), (A).

Herudover har undertegnede (...) besigtiget lokalerne med (...), Teknisk Forvaltning, og (...), forvaltningen.

Første kvartal af 2005 var sikkerhedsrepræsentant (...) på rotationsprojekt, og har så ikke kunnet deltage i behandlingen.

Som lokalerne fungerer nu:

Gruppen bebos af 11 børn og to voksne.

– Afstanden til institutionen volder ingen problemer. Der er en jævn trafik begge veje. Det føles som 'en lang gang'.

Gruppen er velintegreret med børnehaven. Det gælder både børn og voksne.

Lokalerne føles lyse og indbydende. Der er god plads til børnegruppens udfoldelse.

Den daglige brug af lokalerne er fra 8-12, og fra 13.30-15.30. Før og efter samles børnene i børnehaven.

Personalet pauserer i børnehavens personale rum i middagsstunden på skift, samtidig med, at børnene er på legepladsen.

Forældrene er umådelig glade for tilbuddet."

Statsamtet traf afgørelse i sagen den 29. marts 2006. Statsamtet anførte bl.a. følgende:

"Statsamtet er af den opfattelse, at Holstebro Kommunes dispensation fra kapitel 4.4.2, stk. 9, i Bygningsreglement 1995 ikke er ulovlig.

Statsamtet har i denne forbindelse lagt vægt på, at lokalerne tidligere har været anvendt som mødelokaler, og at Holstebro Kommune vurderer, at gulvets beliggenhed under terræn ikke indebærer sundhedsmæssige risici for brugerne af lokalerne.

Statsamtet må dog bemærke, at den midlertidige anvendelse af lokalerne til daginstitution (f.eks. i maksimalt 2 år) ikke er et sagligt hensyn. Dispensationen ville således

være ulovlig, hvis den alene var båret af dette hensyn.

Kapitel 4.4.3, stk. 1, i Bygningsreglement 1995 har følgende ordlyd:

Hvor spiserum skal indrettes på grund af arbejdets art, skal det placeres bekvemt i forhold til arbejdspladserne.

Statsamtet finder ikke, at det er ulovligt, at de ansatte, der er tilknyttet de nye daginstitutioner, er henvist til at benytte spise-faciliteterne i moderinstitutionen.

Statsamtet finder således ikke, at der er grundlag for at antage, at Holstebro Kommunes skønsudøvelse er ulovlig.

Desuden er statsamtet af den opfattelse, at det efter de foreliggende oplysninger ikke er sandsynliggjort, at kravene til ventilation, brandforhold og adgangsforhold ikke skal være opfyldt.

Endelig mener statsamtet, at Holstebro Kommunes afgørelser i sagen er truffet på grundlag af et sagligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

Det bemærkes, at statsamtet ikke har kompetence i relation til arbejdsmiljølovgivningen, f.eks. regelsættet om virksomheders sikkerhedsorganisation."

Herefter klagede A i brev af 5. april 2006 til mig. I klagen anførtes bl.a. følgende:

"(A) vil derfor klage over:

– at statsamtet ikke laver en mere indgående prøvelse af grundlaget i dispensationen fra terrænforholdene – men vægter bl.a. at lokalet har været anvendt som personalestue. (A) finder at denne vægtning er helt ude af proportioner og magtforvridende. Personalestuen var – hvis den var godkendt til dette – godkendt efter et helt andet bygningsreglement. Huset er 40-50 år gammelt. Som personalestue bruges et rum kortvarigt. Som grupperum til daginstitution er rummene til rådighed ca. 52 timer om ugen. Endvidere udtaler statsamtet at dispensationen fra bygningsreglementet ikke er ulovlig. Vi finder at afgørelsen tillige skulle afklare om dispensationen delvis er blevet båret af



usaglige hensyn i tidsbegrænsningen og en bagvedliggende økonomi.

– at Statsamtet er af den opfattelse, at det efter de foreliggende oplysninger ikke er sandsynliggjort, at kravene til ventilation, brandforhold og adgangsforhold ikke skal være opfyldt.

(A) finder at det er kommunen og statsamtets forpligtigelse at synliggøre at love og regler er opfyldt, ikke omvendt. Altså igen en udvidet prøvelse af grundlaget.

– at Statsamtet mener at Holstebro Kommunes afgørelser i sagen er truffet på grundlag af et sagligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

(A) finder fortsat at grundlaget for de truffede beslutninger er mangelfuldt og at Holstebro Kommune har sammenblandet myndigheds- og driftsopgaver. Underskriver af ansøgningen om byggetilladelsen er (...), som er ansat af Holstebro Kommune og ikke af Boligselskabet. Af ansøgningen fremgår det ej heller om der søges dispensation for anvendelse af kælder eller begrundelser for dette.

Endvidere er der en række andre forhold, såsom adgangsveje, personaleforhold, brandforhold, som er endog særdeles 'sparsomt' belyst."

Jeg bad myndighederne om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg bad bl.a. myndighederne oplyse om de havde overvejet om der forelå myndighedsinhabilitet fra kommunens side, og om der var taget hensyn til dette ved behandlingen af sagen. Jeg bad endvidere myndighederne oplyse om man havde overvejet eller undersøgt om der kunne være andre hensyn bag bestemmelsen i 4.4.2, stk. 9, f.eks. et hensyn til at de personer som opholdt sig i rummet, kunne se ud på omgivelserne.

I brev af 19. juni 2006 til mig oplyste Statsamtet Århus at det havde overtaget sagen fra Statsamtet Ringkjøbing.

Kommunen har i brev af 31. august 2006 udtalt bl.a. følgende:

"For så vidt angår spørgsmålet om myndighedsinhabilitet, har Holstebro Kommune tilset at imødekomme denne problematik ved organisatorisk, at have en meget skarp adskillelse mellem de afdelinger i Teknisk Forvaltning, der udfører h.h.v. projektering, drift, vedligehold m.v. og afdelingen for myndighedsbehandling. Kommunens Byggesagsafdeling er en selvstændig myndighedsafdeling, der alene beskæftiger sig med myndighedsmæssige opgaver. Byggesagsafdelingen har sin egen chef og ingen medarbejdere i afdelingen er beskæftiget med andre arbejdsopgaver end myndighedsopgaver. I forvaltningens Tekniske Afdeling, foretages projektering, drift og vedligeholdelsesopgaver m.v. Teknisk Afdeling udfører ikke myndighedsopgaver.

I den aktuelle sag, har bygningsmyndigheden behandlet en ansøgning i en ejendom, der er ejet af et boligselskab. Bygningsmyndigheden har besigtiget lokalerne og fundet, at det ansøgte ville forudsætte dispensation fra bestemmelsen om gulvets placering i forhold til omliggende terræn. Ud fra en konkret vurdering på stedet, har det været bygningsmyndighedens vurdering, at der ikke fandtes forhold der ville medføre betænkeligheder ved en dispensation. Idet bygningsmyndigheden var vidende om, at det ansøgte skulle anvendes af en kommunal institution, blev der foretaget en høring i henhold til forvaltningslovens § 19, hvor (A) – som repræsentant for de pædagoger der skulle beskæftiges i institutionen – blev givet mulighed for at fremkomme med bemærkninger til en eventuel dispensation.

Også da der i (A)'s bemærkninger ikke blev fremført argumenter, der kunne indikere, at en dispensation ville være uforenelig med de hensyn der ligger bag bestemmelsen, valgte bygningsmyndigheden at meddele den ansøgte dispensation, med de begrundelser der er anført i dispensationen.

I kommunens vurdering af formålet med bestemmelsen, er ikke direkte indgået spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen til-

lige kunne have til formål at sikre at personer kan se ud på omgivelserne i h.h.t. BR-95 kap. 4.4.3, stk. 5. Ved besigtigelsen kunne det konstateres, at vinduer er placeret så lavt i lokalet, og samtidig så højt i forhold til det omliggende terræn, at det umiddelbart virker indlysende, at denne bestemmelse er tilgodeset med den aktuelle vinduesplacering (se vedlagte fotos). Kommunen finder dog stadig, at hovedformålet med bestemmelsen, er af sundhedsmæssig karakter, således det sikres, at der ikke sker indretning af opholdsrum i kolde og fugtige kælderlokaler. Holstebro Kommunes begrundelse herfor er, at vinduers placering i opholds-, spise- og arbejdsrum allerede er reguleret i BR-95 kap. 4.4.2, stk. 5 og stk. 6 samt BR-95 kap. 4.4.3, stk. 4 og stk. 5, hvorfor det ikke formodes, at bestemmelsen om gulvets placering i forhold til terræn tilsigter anvendelse på forhold der allerede er reguleret ved andre bestemmelser i bygningsreglementet.

For så vidt angår (A)'s klageskrivelse, skal kommunen henvise til tidligere fremsendte skrivelser i sagen, idet der dog skal knyttes følgende supplerende bemærkninger til (A)'s påstand om, at det er kommunens og Statsamtets opgave at synliggøre, at lovgivningen er overholdt.

Hertil kan det bemærkes, at det af BR-95, kap. 1.3, stk. 5. fremgår, at 'Ansøgningen skal være bilagt *relevant* tegningsmateriale med angivelse af målestoksforhold og skal indeholde enhver oplysning af betydning for sagens behandling'.

Af BR-95, kap. 1.3, stk. 6 fremgår det endvidere, at 'Kommunalbestyrelsen *kan* forlange en brandteknisk dokumentation for bygningens udformning og de valgte brandsikkerhedsmæssige tiltag'.

Af BR-95, kap. 1.3, stk. 14 fremgår det tillige, at 'Kommunalbestyrelsen *kan* i øvrigt forlange enhver oplysning og tegningsmateriale som er nødvendig for at give byggetilladelse'.

Kommunen finder, at der med bygningsreglementets formulering menes, at kommu-

nalbestyrelsen kan forlange enhver oplysning som *kommunalbestyrelsen* finder nødvendig for at give en byggetilladelse.

Med baggrund heri finder Holstebro Kommune, at den fremsendte dokumentation i en byggesag skal være af en sådan karakter, at det overfor bygningsmyndigheden er belyst, at lovgivningen er overholdt."

Statsamtet Ringkjøbing har i brev af 13. oktober 2006 bl.a. udtalt at statsamtet i forbindelse med klagesagsbehandlingen lagde til grund at der forelå myndighedsinhabilitet fra kommunens side – selv om boligselskabet (...) var bygherre – da kommunen måtte antages at have en betydelig interesse i projektets økonomiske konsekvenser, og der således bestod en interessekonflikt. Statsamtet behandlede derfor klagen ud fra de principper/retningslinjer der er angivet i By- og Boligministeriets vejledning af 12. oktober 1998 om kommunernes byggesagsbehandling i egne byggesager på daginstitutionsområdet. Statsamtet lagde primært vægt på at kommunen ikke fandt at gulvets beliggenhed under terræn indebar sundhedsmæssige risici, og at lokalerne efter det oplyste fremstod som lyse og imødekomende. Statsamtet var bekendt med at vinduerne var placeret ca. 1,4 meter over gulvet – hvorfor udsynet var begrænset – men var af den opfattelse at det ikke kunne medføre at dispensationen var ulovlig.

I brev af 13. november 2006 har Statsamtet Århus bl.a. udtalt at kommunens skønsmæssige vurdering af om betingelserne for dispensation er opfyldt, ikke kan efterprøves af statsamtet. Statsamtet vil dog kunne tilside sætte en byggelovsafgørelse hvis skønnet overskrider gældende rets rammer, f.eks. hvis et relevant hensyn ikke er taget i betragtning. Der forelå ikke for statsamtet oplysninger om at der var relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

I brev af 21. november 2006 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Vedrørende myndighedsinhabilitet skrev A at ansøgningen om byggetilladelse var udfyldt af le-

deren af kommunens ejendomsforvaltning, og at opgaven med udarbejdelse af grundlag for dispensation mv. blev løst af kommunens byggesagsafdeling. Billederne fra kælderen dokumenterede klart at det var kælderlokaler, og den dør der var fotograferet på et af billederne, førte ud til en kælder-skakt.

I forbindelse med kommunalreformen blev statsamterne nedlagt den 1. januar 2007, og deres opgaver blev overført til de nyoprettede statsforvaltninger. Statsamtets beføjelser i denne sag overgik således til Statsforvaltningen Midtjylland.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Regelgrundlaget

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 2. Loven finder anvendelse ved:

...

c. Ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,

...'

'§ 22. Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser.

...'

I Bygningsreglement 1995 for erhvervs- og etagebyggeri er der fastsat en række regler om byggetilladelse og kravene til nyt byggeri. Reglementet finder anvendelse i denne sag. Kapitel 1, pkt. 1.3 og 1.4, omhandler kravene til en ansøgning om byggetilladelse og selve byggetilladelsen. Pkt. 1.12, stk. 1, bestemmer at byggelovens § 22 gælder for dispensation til at fravige reglementets bestemmelser. Kapitel 4 omhandler bygningers indretning. Punkt 4.1, stk. 1, har denne ordlyd:

'Stk. 1. Bygninger skal udformes og indrettes, så der under hensyn til deres anvendelse opnås tilfredsstillende forhold med hensyn til sikkerhed, sundhed, tilgængelighed og anvendelse for alle samt renholdelse og vedligeholdelse.'

Punkt 4.4 vedrører andre bygninger end beboelsesbygninger. Efter pkt. 4.4.1, stk. 2, skal arbejdsrum i bygninger med arbejdssteder omfattet af arbejdsmiljøloven indrettes i overensstemmelse med kravene i pkt. 4.4.2 om arbejdsrum. Arbejdsrum omfatter efter arbejdsmiljølovgivningen ethvert rum hvor der udføres arbejde. Pkt. 4.4.2 har denne ordlyd:

'4.4.2 Arbejdsrum

Stk. 1. Arbejdsrum skal have et gulvareal på mindst  $7 \text{ m}^2$ , og rumhøjden i arbejdsrum skal være så stor, at arbejdet kan foregå på betryggende måde. Rumhøjden skal dog mindst være 2,5 m.

Stk. 2. Arbejdsrum skal have et rumindhold på mindst  $12 \text{ m}^3$  for hver person, der er beskæftiget i rummet. Såfremt der i et arbejdsrum forekommer et betydeligt antal personer, som ikke er beskæftigede i rummet, skal rumindholdet forøges svarende til disse personers antal. Kommunalbestyrelsen kan tillade rumindholdet nedsat, når der etableres effektiv mekanisk ventilation af rummet, dog ikke under  $8 \text{ m}^3$  pr. person. Opholdsrum i dag- og døgninstitutioner for pasning af børn skal mindst have et frit gulvareal på  $3 \text{ m}^2$  pr. barn i vuggestuer og på  $2 \text{ m}^2$  pr. barn i børnehaver. Normalklasserum i skoler og lignende skal, når der etableres effektiv mekanisk ventilation, have et rumindhold på  $6 \text{ m}^3$  pr. person.

Stk. 3. Ved beregning af rumindholdet medregnes kun de dele af rummet, hvor det under hensyn til loftshøjden er tilladt at indrette arbejdspladser. Ved beregningen skal endvidere tages hensyn til, om rumindholdet indskrænkes væsentligt af maskiner, inventar og oplagrede genstande m.v. Den del af rummet, der ligger

mere end 4,0 m over gulvet, medregnes ikke ved beregningen af rumindholdet.

*Stk. 4.* Overflader på gulve, vægge og lofter i arbejdsrum skal i nødvendigt omfang være afvisende overfor forurening, og de skal kunne rengøres på forsvarlig måde. Gulvbelægningen skal være tilpasset det arbejde, der skal udføres i arbejdsrummet, og skal have en under hensyn til arbejdets art passende hårdhed og skridsikkerhed.

*Stk. 5.* Arbejdsrum skal have en sådan tilgang af dagslys, at rummene er velbelyste. Vinduer skal udføres, placeres og eventuelt afskærmes, så solindfald gennem dem ikke medfører overophedning i arbejdsrummene.

*Stk. 6.* Arbejdsrum skal forsynes med vindue, der er anbragt, så personer i rummet kan se ud på omgivelserne.

*Stk. 7.* Kommunalbestyrelsen kan tillade, at kravet om dagslysadgang fraviges, når opfyldelsen vil betyde en afgørende ulempe for virksomhedens drift, f.eks. hvor produktionens art ikke tillader dagslys.

*Stk. 8.* Velfærdsforanstaltninger for de ansatte må normalt ikke stå til rådighed for andre end dem, der er beskæftiget på arbejdsstedet.

*Stk. 9.* Gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende må ikke ligge lavere end terrænet udenfor. Ved særlige terræforhold kan der ses bort fra dette krav, hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg.'

Pkt. 4.4.3, stk. 1, har denne ordlyd:

'*Stk. 1.* Hvor spiserum skal indrettes på grund af arbejdets art, skal det placeres bekvemt i forhold til arbejdspladserne.'

Også for spiserum gælder at de skal forsynes med vinduer der er anbragt så personer i rummet kan se ud på omgivelserne (stk. 5).

Pkt. 4.4.4, stk. 4, bestemmer at der skal indrettes mindst 1 wc for hver 15 beskæftigede.

Kapitel 11 omhandler indeklima. Efter pkt. 11.1, stk. 1, skal bygninger opføres så der under normal brug af bygningerne kan opretholdes et sundheds- og sikkerhedsmæssigt tilfredsstillende indeklima. Pkt. 11.2.3, stk. 1, indeholder bestemmelser om ventilation af opholdsrum i dag- og døgninstitutioner. Indblæsningen med udeluft og udsugningen skal være mindst 3 l/s pr. barn og mindst 5 l/s pr. voksen samt 0,4 l/s pr. m<sup>2</sup> gulv.

By- og Boligministeriet udsendte den 12. oktober 1998 en vejledning om kommunernes byggesagsbehandling i egne byggesager på daginstitutionsområdet. Pkt. 2 omhandler grænserne for kommunalbestyrelsens dispensationskompetence. I afsnittet er bl.a. anført følgende:

'Kommunerne bør ved behandlingen af egne byggesager som bygningsmyndighed udvise en ekstra påpasselighed og sikre, at bygge Lovgivning bliver overholdt, både når det gælder selve byggesagsbehandlingen, og når det drejer sig om at udøve dispensationskompetencen i egne byggesager.

Det sidst anførte er ikke ensbetydende med, at kommunen er afskåret fra at meddele sig selv dispensationer. Men det betyder, at der er snævre grænser for kommunens dispensationskompetence, og at dette navnlig gælder, når der er tale om krav til sikkerhed og sundhed.

Opmærksomheden skal i øvrigt henledes på Folketingets Ombudsmands udtalelse af 30.6.1997 i en sag vedrørende byggesagsbehandlingen af en skolefritidsordning, som By- og Boligministeriet i et brev af 30.6.1997 til samtlige kommunalbestyrelser har gjort opmærksom på. Ombudsmanden udtalte, at kommunen som bygningsmyndighed måtte anses for myndighedsinhabil i den pågældende sag, hvor

kommunen havde meddelt dispensation til sig selv som bygherre.

På baggrund af ombudsmandens udtalelse anbefales det, at kommunen i egne byggesager udviser særlig agtpågivenhed i sagsbehandlingen. Der skal i alle sager udøves et konkret skøn uanset sagens karakter, og kommunen kan eventuelt indhente udtalelser fra andre myndigheder, f.eks. By- og Boligministeriet, Sundhedsstyrelsen/den lokale embedslæge, Beredskabsstyrelsen/det lokale brandvæsen og Direktoratet for Arbejdstilsynet/lokale arbejdstilsyn, til brug for sagsbehandlingen.

For så vidt angår klagesituationen har ombudsmanden også peget på, at klagemyndigheden som led i den intensiverede prøvelse kan lade det påhvile kommunen at godtgøre overfor klagemyndigheden, at afgørelsen udelukkende var båret af saglige hensyn.

...

d) Anvendelse af kælderlokaler til daginstitution.

Ifølge bygningsreglement 1995, kapitel 4.4.2, stk. 9, må gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende ikke ligge lavere end terrænet udenfor. Ved særlige terræforhold kan der ses bort fra dette krav, hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg.

Det bør høre til undtagelsen, at der dispenseres fra bestemmelsen.'

## 2. Dispensationen

Kommunen dispenserede fra bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9. Gulvet i kælderen lå ca. 1,50 meter under terræn. Dispensationen var begrundet med at lokalerne var godkendt som opholdsrum, og at der var tale om en tidsbegrænset periode på 2 år. Desuden skønnede kommunen at gulvets beliggenhed ikke ville medføre sundhedsmæssig risiko.

Det følger af byggelovens § 22 at en dispensation skal være forenelig med de hen-

syn som ligger til grund for den bestemmelse der dispenseres fra.

I udtalelsen til mig anførte kommunen at det ikke direkte var indgået i vurderingen om bestemmelsen tillige kunne have til formål at sikre at personer kunne se ud på omgivelserne. Ved besigtigelsen var det konstateret at vinduerne var placeret således at det umiddelbart virkede indlysende at bestemmelsen var tilgodeset. Hovedformålet med bestemmelsen var efter kommunens opfattelse af sundhedsmæssig karakter således at det blev sikret at der ikke skete indretning af opholdsrum i kolde og fugtige kælderlokaler. Vinduers placering var nemlig reguleret i andre bestemmelser.

Statsamtet Ringkjøbing bemærkede i afgørelsen af 29. marts 2006 at den midlertidige anvendelse af lokalerne til daginstitution ikke var et sagligt hensyn. Dispensationen ville således være ulovlig hvis den alene var båret af dette hensyn. Statsamtet mente at dispensationen ikke var ulovlig.

I udtalelsen til mig anførte statsamtet at det primært havde lagt vægt på at kommunen ikke fandt at gulvets beliggenhed under terræn indebar sundhedsmæssige risici, og at lokalerne efter det oplyste fremstod som lyse og imødekommende. Vinduerne var placeret ca. 1,4 meter over gulvet hvorfor udsynet var begrænset, men det kunne ikke medføre at dispensationen var ulovlig.

Statsamtet Århus har udtalt at det ikke for statsamtet var oplyst at der forelå relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

For at afklare om der bag bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9, kan ligge et hensyn til at børn i en børnehave skal kunne se ud på omgivelserne, må der ses nærmere på systematikken og ordlyden i pkt. 4.4.2.

Pkt. 4.4.2 har overskriften 'Arbejdsrum', og det må antages at bestemmelserne i pkt. 4.4.2 først og fremmest varetager

hensyn til de personer som arbejder i rummene. Det fremgår således af pkt. 4.4.1, stk. 2, at arbejdsrum som er placeret i bygninger med arbejdssteder der er omfattet af arbejdsmiljøloven, skal indrettes i overensstemmelse med kravene i pkt. 4.4.2 om arbejdsrum.

Pkt. 4.4.2 indeholder imidlertid også bestemmelser om arbejdsrum der tillige er opholdsrum for personer som ikke arbejder i disse rum. Således indeholder pkt. 4.4.2, stk. 2, 4. punktum, en bestemmelse om mindstekrav for frit gulvareal i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner for pasning af børn. Endvidere er der i pkt. 4.4.2, stk. 9, en bestemmelse om gulvets placering i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende.

Det er nærliggende at antage at disse bestemmelser er fastsat for at sikre hensigtsmæssige forhold, ikke kun for de personer som arbejder i de pågældende rum, men også for de personer der kun opholder sig i rummet. Derimod lægger jeg til grund at de øvrige bestemmelser i pkt. 4.4.2, der angår arbejdsrum, ikke skal varetage hensyn til personer der kun opholder sig rummet, medmindre det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen.

Det må således antages at pkt. 4.4.2, stk. 6, om at arbejdsrum skal forsynes med vindue så personer i rummet kan se ud på omgivelserne, kun varetager hensyn til dem der arbejder i rummet. Jeg går ud fra at kommunens udtalelse om at det efter besigtigelsen var indlysende at personer i rummet kunne se ud på omgivelserne, bygger på denne opfattelse.

Pkt. 4.4.2, stk. 9, 2. punktum, bestemmer at der ved særlige terrænforhold kan ses bort fra kravet om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terrænet udenfor. Det gælder dog kun hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg. Ud over sundhedsmæssige forhold som risi-

ko for fugt og lignende er det efter min opfattelse nærliggende at antage at der bag bestemmelsen ligger et hensyn til lys- og udsynsforhold. Dette understøttes af at lys- og udsynsforhold for personer der ikke arbejder, men kun opholder sig i rummet, ikke er reguleret i andre bestemmelser, og at de sundhedsmæssige forhold i forbindelse med indeklima er reguleret i kapitel 11.

Behovet for dagslys og for at kunne se ud på omgivelserne må for børnehalebørn antages at være lige så stort som for personer der arbejder i institutionen.

I den konkrete sag er vinduerne placeret ca. 1,4 meter over gulvet. Voksne af almindelig højde vil derfor kunne se ud på omgivelserne. Navnlig mindre børnehalebørn vil derimod næppe kunne se ud på omgivelserne, men kun skråt op på himlen.

Det indgik ikke i kommunens vurdering at bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9, tillige kunne have til formål at sikre at personer kunne se ud på omgivelserne. Statsamtet Ringkjøbing var bekendt med det begrænsede udsyn, men mente ikke det kunne medføre at dispensationen var ulovlig. Statsamtet Århus mente ikke at der var relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

Således som bestemmelsen er formuleret, og set i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i pkt. 4.4.2 og 11, er der efter min opfattelse en vis usikkerhed om hvilke hensyn pkt. 4.4.2, stk. 9, varetager. Navnlig fordi kommunen som bygningsmyndighed må anses for myndighedsinhabil i sagen, burde kommunen eller statsamtet som led i den intensiverede prøvelse have indhentet en udtalelse om spørgsmålet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. Jeg har derfor henstillet til Statsforvaltningen Midtjylland at genoptage sagen og i den forbindelse indhente en udtalelse som nævnt.

### 3. Kommunens sagsbehandling

#### *Partshøring*

En dispensation fra regler i bygningsreglementet er ligesom en byggetilladelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder at lovens regler om bl.a. partshøring finder anvendelse.

Det er en del af myndighedernes sagsoplysning at følge reglerne om partshøring over grundlaget for afgørelsen. Her ved får parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger.

Forvaltningslovens § 19 har denne ordlyd:

‘§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

...’

Høringspligten hører til de såkaldte garantiforskrifter hvis tilsidesættelse vil kunne føre til at afgørelsen anses for ugyldig. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 377 ff. Høringen må ikke have en sådan karakter at formålet forspildes.

(A) blev partshørt ved brev af 31. august 2005. (A) blev ved en dom afsagt af Vestre Landsret den 17. februar 2004, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1375, anerkendt som klageberettiget i en byggesag vedrørende udvidelse af en fritidsklub. Landsretten lagde til grund at forbundet bl.a. varetog hensynet til medlemmernes sikkerheds- og miljøforhold på den enkelte arbejdsplads, og at forbundet var klageberettiget efter de arbejdsmil-

jøretlige regler. Da kommunens dispensation i sagen vedrørte kravene til brandsikkerhed, og den enkelte ansatte i fritidsklubben var klageberettiget, blev (A) anerkendt som klageberettiget. Byggelovens krav til klageberettigelse svarer til de krav som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag. Jeg lægger derfor til grund at (A) var part i nærværende byggesag som bl.a. også drejede sig om sikkerheds- og miljøforhold for personalet.

Partshøringen skulle efter min opfattelse omfatte alle oplysninger af sikkerheds- og miljømæssig art som var af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som måtte antages at være til ugunst for de ansatte, og som (A) ikke allerede var bekendt med eller vidste indgik i en byggesag.

Det fremgik ikke af høringsbrevet eller de vedlagte bilag at høringen bl.a. drejede sig om en dispensation, og tegningerne viste ikke målene for lokalernes størrelse. Der blev heller ikke hørt over kommunens notat af 24. august 2005 om besigtigelsen selv om notatet indeholdt faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen. Oplysningerne måtte antages at være til ugunst for (A) da de indeholdt en positiv beskrivelse af lokalerne og dermed talte for en dispensation.

Jeg anser den mangelfulde parthøring for kritisabel. Statsamtterne burde have påtalt den mangelfulde partshøring. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

...’’

I brev af 24. juni 2008 meddelte Statsforvaltningen Midtjylland at den havde genoptaget sagen og annulleret Statsamtet Ringkøbings afgørelse af 29. marts 2006.

I forbindelse med behandlingen af sagen indhentede statsforvaltningen en udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. I statsforvaltningens afgørelse er udtalelsen af 18. december 2007 gengivet således:

"Vedr. bygningsreglement 95, kapitel 4.4.2, stk. 9 om placering af gulv i daginstitutioner.

Statsforvaltningen har med brev af 19. november 2007 anmodet om styrelsens vejledende udtalelse om, hvilke hensyn ovennævnte bestemmelse i Bygningsreglementet 1995 skal varetage, herunder om hensynet også skal varetage børnenes mulighed for at se ud på omgivelserne.

Erhvervs- og Byggestyrelsen kan vejledende oplyse, at bestemmelsen skal varetage såvel de ansattes som børnenes sundhed. Sundhedsbegrebet er bredt defineret, så både fysiske, biologiske og psykiske parametre indgår.

De fysiske parametre omfatter bl.a. lufttemperatur, luftfugtighed og radon. De biologiske parametre omfatter bl.a. skimmelsvampe. De psykiske parametre omfatter bl.a. dagslystilgang, og det forhold, at såvel ansatte som børn kan se ud på omgivelserne.

Det kan endvidere oplyses, at det fremgår af Sundhedsstyrelsens Vejledning om hygiejne i daginstitutioner, 2004, at der skal være udsyn til omgivelserne gennem vinduerne."

I afgørelsen af 24. juni 2008 skrev statsforvaltningen bl.a.:

"Det er statsforvaltningens opfattelse, at hensynet til børnenes mulighed for at se ud på omgivelserne skulle inddrages i kommunens vurdering. Kommunen burde derfor have forholdt sig til spørgsmålet i sin afgørelse af 27. september 2005. Navnlig efter at kommunen af (A) var blevet gjort opmærksom på problemstillingen.

...

Da Holstebro Kommune ikke har inddraget alle relevante hensyn i sin afgørelse, og statsforvaltningen finder, at dette har haft væsentlig betydning for sagens afgørelse ophæver statsforvaltningen hermed kommunens afgørelse af 27. september 2005 som ugyldig og hjemviser sagen til fornyet behandling.

...

Partshøring:

...

Det er statsforvaltningens opfattelse, at de ansatte, der skulle arbejde i institutionen Skrænten var parter i kommunens byggesag, og derfor skulle partshøres i medfør af forvaltningslovens § 19.

Kommunen har over for statsforvaltningen oplyst, at sikkerhedsgruppen/sikkerhedsorganisation har været inddraget i hele forløbet omkring etableringen af annekset i Skrænten.

Da der ikke foreligger skriftlige dokumenter, der dokumenterer denne proces, kan statsforvaltningen ikke vurdere, om de ansatte på tilstrækkelig vis er blevet gjort bekendt med alle oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der må antages at være til gunst for de ansatte.

Det er derfor statsforvaltningens opfattelse, at kommunen er forpligtet til i medfør af forvaltningslovens § 19 at foretage partshøring af de ansatte, såfremt dette ikke allerede er sket.

Statsforvaltningen kan tilslutte sig Folkeetingets Ombudsmands opfattelse af, at kredsen af klageberettigede og kredsen af parter i kommunens byggesag må antages at være sammenfaldende, når klageberettigelsen hviler på de samme kriterier, som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag.

Statsforvaltningen finder dog ikke, at (A)'s klageberettigelse i denne sag hviler på, at (A) som forening har en selvstændig, individuel interesse i sagens udfald.

(A)'s klageberettigelse følger derimod af, at det under visse betingelser antages, at foreninger og andre sammenslutninger har klaret som bærere af almene interesser.

Ombudsmanden har således fx ved udtalelsen FOB 1986.109\* tilkendegivet nogle synspunkter på spørgsmålet. Ombudsmanden finder, at der i hvert tilfælde bør foretages en konkret vurdering af, om den omhandlede forening kan siges at repræsentere



personer, der har individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Ombudsmanden lægger i sin udtalelse vægt på, at en forening, også uden en fuldmagt, vil kunne være klageberettiget, hvis den ud fra en konkret vurdering kan siges at repræsentere personer, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. Ved denne vurdering er det ifølge ombudsmanden nærliggende at lægge vægt på, navnlig om et betydeligt antal af foreningens medlemmer berøres af den trufne afgørelse på en sådan måde, at de selv vil kunne påklage afgørelsen, og/eller om foreningen ved sit navn, formålsbestemmelser eller på anden måde fremtræder som repræsentant for interesser, der beskyttes gennem klageadgangen.

(A)'s klageberettigelse hviler således på, at (A) som forening repræsenterer en del af de ansatte i institutionen, som har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. (A)'s klageberettigelse hviler således ikke på de samme kriterier som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag, men derimod på et repræsentationssynspunkt.

Statsforvaltningen finder herefter ikke, at (A) var part i kommunens byggesag, hvorfor (A) ikke havde krav på partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19."

Ombudsmanden meddelte herefter statsforvaltningen at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 1986, s. 109.



Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 30 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 26 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. 2 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 19-1: Aktindsigt i korrespondance på e-mail-server*



## 19-1. Aktindsigt i korrespondance på e-mail-server

Forvaltningsret 11241.3.

*En forening klagede til ombudsmanden over Økonomi- og Erhvervsministeriets afslag på aktindsigt i e-mail-korrespondance på Søfartsstyrelsens e-mail-server. Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at tvivle på myndighedernes oplysninger om at de ikke var i besiddelse af materialet, hverken fysisk eller elektronisk. Ombudsmanden mente heller ikke at Søfartsstyrelsen var forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backup (sikkerhedskopi) for at lede efter korrespondancen, da de oplysninger som lå i Søfartsstyrelsens backupbånd, efter ombudsmandens opfattelse ikke var indgået til eller oprettet af styrelsen som led i administrativ sagsbehandling. Derfor var oplysningerne i backupbåndene ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4. Ombudsmanden mente derfor ikke der var grundlag for at kritisere Økonomi- og Erhvervsministeriets afslag på aktindsigt.*

*(J.nr. 2005-3629-701).*

A rettede i 2004 på vegne af gruppen B henvendelse til Søfartsstyrelsen og bad om aktindsigt i beslutningsgrundlaget for søfartsaftalen af 4. juni 2004 om reform af det maritime uddannelsessystem, herunder bl.a. lukning af et uddannelsescenter, X. Efterfølgende fik A tilsendt kopi af en række bilag. I e-mail af 4. april 2005 til Søfartsstyrelsen oplyste A at B ønskede aktindsigt i den elektroniske korrespondance i kalenderårene 2003 og 2004 mellem de navngivne personer C, D og E. Korrespondancen skulle indeholde aspekter, omtale og referencer til lukningen af uddannelsescentret X og Søfartspolitisk vækststrategi.

Den 13. april 2005 skrev Søfartsstyrelsen bl.a. følgende til A:

"I forhold til din forrige henvendelse om aktindsigt af 23. marts 2005 beder du i din seneste henvendelse også om aktindsigt i kommunikation mellem de tre nævnte personer vedrørende Søfartspolitisk Vækststrategi. Vi har i lyset heraf endnu en gang gennemgået de relevante sager og har ikke fundet noget yderligere materiale, der vedrører din seneste anmodning om aktindsigt.

Det er derfor heller ikke muligt for os at fremsende materiale, udover det vi allerede har sendt til dig som svar på dine tidligere anmodninger om aktindsigt. Sagen giver

dog os anledning til på ny at understrege, at såfremt du selv er i besiddelse af nærmere oplysninger, der kan hjælpe os med at identificere eksistensen af de dokumenter, som du har interesse i, vil det være en klar fordel for dig, hvis du kan give os disse oplysninger.

Hvis du i lyset af ovenstående ønsker at drøfte sagen, er du meget velkommen til at kontakte mig."

Ved e-mail af 13. april 2005 klagede A til Økonomi- og Erhvervsministeriet og anførte i den anledning at den omtalte korrespondance skulle "findes på Søfartsstyrelsens e-mail-server". A oplyste endvidere at han havde modtaget papirkopier af den journaliserede sagsbehandling, men manglede "den elektroniske korrespondance, der har fundet sted i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningsforslaget til ministeren og som indeholder argumentationen for, at det netop blev uddannelsescentret (X) der skulle lukkes."

I anledning af klagen anmodede ministeriet Søfartsstyrelsen om en udtalelse. Af styrelsens udtalelse af 25. august 2005 til ministeriet fremgår dette:

"I f.m. (A)'s anmodning om aktindsigt af 4. april 2005 undersøgte Søfartsstyrelsen sit

journalssystem for at finde kommunikation i 2003 og 2005 mellem (C), (D) og (E) indeholdende aspekter, omtale og referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi. Som nævnt i styrelsens svar til (A) af 13. april 2005 har Søfartsstyrelsen ikke kunnet finde nogen korrespondance mellem de tre nævnte personer vedrørende lukning af (X) eller Søfartspolitisk Vækststrategi i 2003 og 2004.

Søfartsstyrelsen har på grund af (A)'s klage af 13. april 2005 endnu en gang gennemgået sit journalssystem med samme resultat.

Søfartsstyrelsen er derfor alene af den grund ikke i stand til at give aktindsigt i den korrespondance som (A) nævner, der har været mellem de tre nævnte personer.

Med hensyn til (A)'s bemærkning om, at korrespondancen skal findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver kan det oplyses, at de relevante personer i Søfartsstyrelsen ikke har nogen erindring om, at der har fundet en sådan elektronisk korrespondance sted. Det kan i øvrigt oplyses, at en eventuel gennemgang af korrespondancen på Søfartsstyrelsens e-mailserver fra kalenderårene 2003 og 2004 vil være særdeles omkostningskrævende. I lyset af de nævnte forhold kan Søfartsstyrelsen ikke anbefale, at der iværksættes en sådan gennemgang."

Ministeriet skrev herefter den 25. august 2005 bl.a. følgende til A:

"Økonomi- og Erhvervsministeriet har ligeledes undersøgt ministeriets arkiver i forbindelse med Deres klage over afslag på aktindsigtsanmodning. Økonomi- og Erhvervsministeriet er heller ikke i besiddelse af eventuel kommunikation mellem (C), (D) og (E) i 2003 og 2004 indeholdende aspekter, omtalt om referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi.

Hverken Søfartsstyrelsen eller Økonomi- og Erhvervsministeriet er således i besiddelse af eventuel kommunikation mellem (C), (D) og (E) i 2003 og 2004 indeholdende aspekter, omtale og referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi. Alle-

rede af den grund er det derfor ikke muligt at give Dem aktindsigt heri.

Med hensyn til Deres bemærkning om, at ovenstående korrespondance eventuelt kan findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver, skal det bemærkes, at den ret til aktindsigt, den enkelte borger har efter offentlighedslovens §§ 4-6 udelukkende omfatter allerede eksisterende materiale. En offentlig myndighed har således ikke pligt til at udarbejde nyt materiale, som eventuelt kan indgå i svaret på en aktindsigtsanmodning, da dette ofte vil være særdeles omkostningskrævende."

Den 5. oktober 2005 klagede A til mig over myndighedernes behandling af anmodningen om aktindsigt.

I brev af 22. november 2005 uddybede A sin klage og anførte at B ønskede aktindsigt i materiale på styrelsens e-mailserver da der var sket en "korrespondance på det medie i forbindelse med et avisinterview" som D gav i en nærmere angiven avis på en angiven dato. A anførte bl.a. at den pågældende korrespondance var særdeles interessant fordi den indeholdt henvisninger til tidligere aftaler som B på den vis kunne rulle baglæns i.

Den 9. januar 2006 bad jeg ministeriet og styrelsen om en udtalelse. Jeg skrev i den forbindelse bl.a. således:

"Af John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), side 134, fremgår bl.a. følgende:

'Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares den pågældende skrivelse ikke i papirform, men f.eks. alene på mikrofilm eller på et edb-datalager, må myndigheden gøre skrivelsen teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved at den pågældende får adgang til et skærmbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet. Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent

faktisk opbevares på en sådan måde, at myndigheden har rådighed over den.'

Jeg beder om at myndighederne i udtalelserne forholder sig til det jeg har citeret ovenfor fra Offentlighedsloven med kommentarer sammenholdt med det af ministeriet i brev af 25. august 2005 anførte.

..."

I en udtalelse af 10. marts 2006 skrev Søfartsstyrelsen bl.a. dette:

"Efter en gennemgang af alle journaliserede sager vedrørende den politiske aftale om en reform af det maritime uddannelsessystem, herunder beslutningen om lukning af maritime uddannelsesinstitutioner, kan det oplyses, at Søfartsstyrelsen ikke er i besiddelse af nogen korrespondance mellem (D) og Søfartsstyrelsen med direkte eller indirekte relation til (D)'s udtalelser i [den nærmere angivne avis på en angiven dato]. Dette gælder såvel dagene op til som tiden efter (...), at den citerede artikel blev bragt.

Med hensyn til, at en sådan (ikke journaliseret) korrespondance skulle findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver kan det præcisere oplyses, at de relevante personer i Søfartsstyrelsen ikke har kendskab til, at der har fundet en sådan e-mailkorrespondance sted.

Søfartsstyrelsen er derfor alene af den grund ikke i stand til at give aktindsigt i den korrespondance (A) nævner, der skulle have været mellem (D) og Søfartsstyrelsen, og som (A) – på trods af gentagne opfordringer – ikke har været i stand til nærmere at identificere og præcisere eksistensen af.

Begrundelsen er derfor, at styrelsen ikke mener, at en sådan korrespondance har fundet sted, og at denne derfor ikke findes i styrelsens journaler eller e-mailserver. Der er således ikke tale om, at Søfartsstyrelsen ligger inde med en sådan e-mailkorrespondance, som styrelsen ikke vil udlevere.

Økonomi- og Erhvervsministeriets Koncern-IT, der er ansvarlig for driften af Søfartsstyrelsens IT-systemer, har i øvrigt over for styrelsen oplyst, at der kun er bevaret år-

lige sikkerhedskopier (en såkaldt backup-fil) fra styrelsens e-mailserver, der [er] lavet i henholdsvis januar 2004 og januar 2005. E-mailkorrespondance, der er foregået i tidsrummet imellem, at disse to sikkerhedskopier blev taget, er således kun bevaret, idet omfang de enkelte brugere i Søfartsstyrelsen ikke har slettet denne.

En eventuel gendannelse af en sikkerhedskopi fra styrelsens e-mailserver fra januar 2005 og en efterfølgende gennemgang heraf, ville i øvrigt svare til en gennemgang af alle styrelsens e-mails uden hensyntagen til sagsområder. En sådan anmodning går efter styrelsens opfattelse videre end de citerede kommentarer og efter styrelsens opfattelse også videre, end hvad man kan kræve af en offentlig myndighed. En sådan gennemgang ville desuden være særdeles omkostningskrævende. Søfartsstyrelsen har således af Økonomi- og Erhvervsministeriets Koncern-IT fået oplyst, at en gendannelse af den nævnte sikkerhedskopi formentlig vil koste mindst 300.000 kr."

Af ministeriets udtalelse af 6. juli 2006 fremgik bl.a. følgende:

"Økonomi- og Erhvervsministeriets departement har som anmodet indhentet en udtalelse fra Søfartsstyrelsen om sagen sammenholdt med det af Folketingets Ombudsmand anførte citat. Søfartsstyrelsen udtalelse af 10. marts 2006 vedlægges.

Økonomi- og Erhvervsministeriet forstår henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand således, at Folketingets Ombudsmand ikke anfægter Søfartsstyrelsens oplysning om, at der ikke har været en sådan korrespondance, som Søfartsstyrelsen følgelig ikke er i besiddelse af.

Ministeriet skal bekræfte, at man ikke er i besiddelse af sådan korrespondance fysisk eller elektronisk, og at det heller ikke formodes, at man på noget tidspunkt har været i besiddelse af sådan korrespondance.

...

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i den retsopfattelse, der fremgår af det anførte

sted i den kommenterede offentlighedslov.

Passagen i Økonomi- og Erhvervsministeriets brev af 25. august 2005 skal ses i sammenhæng med, at (A) nævner, at den korrespondance, han mener, der har fundet sted, kan findes i Søfartsstyrelsens 'e-mail-server'. Passagen er udtryk for, at Økonomi- og Erhvervsministeriet for fuldstændighedens skyld nævner, at e-mails der ikke er journaliseret eller gemt hos den enkelte bruger i visse tilfælde og efter en helt særlig procedure kan genskabes via særlige sikkerhedskopier over e-mail korrespondancen.

Angående elektroniske sikkerhedskopier af e-mail servere skal ministeriet i relation til det sidste punkt om den i citatet nævnte betingelse 'rådighed' over dokumenter mv. oplyse, at en sikkerhedskopi af en e-mail server *ikke* er at betragte som et arkiv, der kan søges i efter dokumenter og e-mails på almindelig vis. Dette beror på selve karakteren af en sikkerhedskopi, hvis tekniske indretning og formål i det følgende skal forsøges forklaret.

En sikkerhedskopi kan udelukkende bruges af en særlig 'back-up applikation' til at *genskabe systemet*. Der er således ikke umiddelbart tilgængelighed til de e-mails og dokumenter, som kan genskabes ved hjælp af en sikkerhedskopi.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at Søfartsstyrelsens sikkerhedskopier af e-mail serveren skal tjene tre hovedformål:

For det første skal en sikkerhedskopi af e-mailserveren skabe data- og driftssikkerhed, idet det i tilfælde af fuldstændigt systemnedbrud, brand, eksplosion, og lignende skal være muligt at retablere styrelsens e-mail 'miljø', dvs. alle brugernes postkasser.

Sikkerhedskopier tjener yderligere det formål, at en enkelt e-mail eller postkasse kan genskabes, hvis den er gået tabt fra brugerens postkasse. Mulighed for gendannelse er pt. kun til rådighed 6 dage bagud i tid grundet lagringsproceduren. Der må således sondres mellem den løbende back-up af e-mail serveren, dvs. sikkerhedskopier der lø-

bende slettes, og de årlige sikkerhedskopier, der opbevares i 5 år.

Proceduren for opbevaring af sikkerhedskopier, der er godkendt af Rigsrevisionen, er som følger:

- Der kører 20 lagringsbånd i en cyklus, hvor der tages backup hver aften.

- 1 gang om ugen (torsdag morgen) pilles et bånd ud og gemmes i 4 uger.

- Den første torsdag i hver måned tages 1 bånd ud og gemmes i 3 måneder.

- Den første torsdag i hvert kvartal tages et bånd ud og gemmes 1 år.

- Den første torsdag i året tages 1 bånd ud og gemmes i 5 år.

Hvis en bruger ønsker genskabt en bestemt e-mail eller postkasse, foregår det på den måde, at der etableres en ny postkasse (fiktiv bruger), hvor den ønskede postkasse genskabes på baggrund af sikkerhedskopien. I denne genskabte postkasse ledes så efter den ønskede mail, som forhåbentlig stadig forefindes. Hvis den ønskede e-mail imidlertid ikke findes i denne postkasse, gentages proceduren med den næste eller forrige sikkerhedskopi. Hvis den ønskede mail findes, bliver den kopieret over i den 'rigtige' brugers elektroniske postkasse.

Det er ikke muligt at genskabe en e-mail, som er slettet samme dag, som den er afsendt eller modtaget, idet der alene tages backup hver aften.

Det er således et stort arbejde bare at finde en enkelt e-mail, hvor endog afsenderens/modtagerens identitet, indholdet og tidspunktet for afsendelse/modtagelse er kendt. Det vanskelige og tidskrævende er i særdeleshed, at det er nødvendigt at genskabe en eller flere sikkerhedskopier, og at der derefter skal søges i hver enkelt postkasse efter den specifikke e-mail, eftersom det ikke er muligt at søge på tværs af serveren. For at kunne genskabe en fuld sikkerhedskopi af e-mail serveren, vil det være nødvendigt at benytte en helt anden server, end den der benyttes til den aktuelle drift. Søfartsstyrelsen råder pt. ikke over en sådan ekstra server.



Endeligt tjener en sikkerhedskopi det formål, at den – gennem genskabelse af en enkelt brugers postkasse som ovenfor beskrevet – eventuelt kan danne grundlag for strafretlig eller disciplinær forfølgning mod en enkelt ansat.

Sikkerhedskopierne er således helt uegnede til at fremfinde e-mails til brug for sagsbehandling eller dokumentation. Derfor fremgår det også af Søfartsstyrelsens e-postpolitik, at e-mails skal journaliseres i 'Doculive', hvis indholdet er sagsrelevant, og at det er den enkelte sagsbehandler, der har ansvar herfor.

Sammenfattende er Økonomi- og Erhvervsministeriet af den principielle opfattelse, at en myndighed ikke har 'rådighed' over et elektronisk dokument eller en e-mail, som alene måtte forefindes på en sikkerhedskopi af myndighedens e-mail server.

Følgelig er en myndighed ikke på baggrund af en anmodning om aktindsigt i dokumenter eller meddelelser, som alene gisnes at eksistere, pligtig til at genskabe en eller flere elektroniske postkasser på baggrund af en eller flere sikkerhedskopier med henblik på at søge efter det formodede dokument."

A fremsendt den 26. juli 2006 bemærkninger til udtalelserne og anførte i den anledning at notatpligten i medfør af offentlighedslovens § 6 også gælder for elektronisk korrespondance, og at den manglende registrering af korrespondancen i sig selv var kritisk og ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik; ekstraomkostningerne i forbindelse med gendannelsen af den elektroniske post var således efter A's opfattelse selvforskyldt.

### **Ombudsmandens udtalelse**

"Udgangspunktet er at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Dokumentet skal dog være indgået til eller oprettet af myndigheden som led i administrativ sagsbe-

handling. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

De har bedt om aktindsigt i en elektronisk korrespondance der angiveligt skulle have fundet sted i kalenderårene 2003 og 2004 mellem tre navngivne personer vedrørende lukning af uddannelsescenteret (X).

Det fremgår af sagen at Søfartsstyrelsen har gennemgået de relevante sager og journalsystem uden at kunne finde den ønskede korrespondance mellem de 3 personer vedrørende lukning af (X) mv. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ligeledes undersøgt ministeriets arkiver i forbindelse med Deres klage. Heller ikke ministeriet er i besiddelse af den ønskede kommunikation, hverken fysisk eller elektronisk.

Jeg har ikke grundlag for at tvivle på myndighedernes oplysninger om at de ikke er i besiddelse af materialet.

De har i den forbindelse særligt gjort gældende at Søfartsstyrelsen er forpligtet til at lede efter korrespondancen på 'styrelsens e-mailserver'. Jeg har ved min behandling af sagen lagt til grund at De derved mener at styrelsen er forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backup (sikkerhedskopi) for at lede efter korrespondancen.

Formålet med styrelsens backup er at skabe data- og driftsikkerhed i tilfælde af systemnedbrud. Derudover tjener backup'en det formål at den enkelte e-mail mv. kan genskabes hvis den er gået tabt fra brugerens postkasse. Muligheden for genskabelse i den sidste relation er dog kun til rådighed i 6 dage bagud i tid på grund af lagringsproceduren. Se nærmere beskrivelsen i sagsfremstillingen. Proceduren for opbevaring af sikkerhedskopier er ligeledes beskrevet i sagsfremstillingen ovenfor.

De oplysninger som ligger i Søfartsstyrelsens backupbånd, er efter min opfattelse ikke indgået til eller oprettet af styrel-

sen som led i administrativ sagsbehandling. Derfor er oplysningerne i backupbåndene ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4.

I lyset heraf har jeg ikke grundlag for at pålægge Søfartsstyrelsen at kontrollere om der på backupbåndet ligger en korrespondance som De kan få indsigt i.

En myndighed kan imidlertid efter omstændighederne være forpligtet til at forsøge at rekonstruere et forsvundet dokument. Se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 474\*, og for 1991, s. 107\*. En sådan rekonstruktion kunne f.eks. ske ved hjælp af backupbånd.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har imidlertid over for mig oplyst at der ikke

er nogen formodning om at man på noget tidspunkt har været i besiddelse af korrespondance som den De ønsker aktindsigt i. Derfor har jeg ikke grundlag for at foretage mig videre vedrørende en eventuel pligt til at forsøge at rekonstruere korrespondancen.

Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere at De fik afslag på Deres anmodning om aktindsigt. Jeg har dog ikke taget stilling til myndighedernes sagsbehandling.”

NOTER: (\*) FOB 1991, s. 107, og FOB 2005, s. 474.

Der er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 afsluttet 1.058 sager i relation til kommunale og regionale myndigheder. 963 af disse sager blev afvist.

De resterende 95 sager blev realitetsbehandlet. 50 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 10 sager handlede om generelle spørgsmål, 26 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 8 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 44 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på kommuner, regioner, tidligere amter, kommunale fællesskaber og særlige kommunale enheder. I tabel 1, s. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om de kommunale og regionale myndigheder.

## Kommuner

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	42	12	1	2
Generelle spørgsmål	5	0	2	3
Sagsbehandling	24	14	0	2
Sagsbehandlingstid	8	3	0	2
<i>I alt</i>	<i>79</i>	<i>29</i>	<i>3</i>	<i>9</i>

4 sager fra kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 20-1: Krav til undersøgelse af skimmelsvamp i daginstitution. Optagelse i bestemt daginstitution. Hensynet til borgeren selv*

*Sag nr. 20-2: Medarbejdere fik for sent besked om indstilling der kunne føre til opsigelse*

*Sag nr. 20-3: Lodtrækning ved tildeling af studepladser til salg af juletræer*

*Sag nr. 20-4: To af tre afskedigelser kendt uberettiget af et afskedigelsesnævn. Kommunens begrundelse i den tredje afskedigelses-sag var ikke saglig*

*Regioner*

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
Generelle spørgsmål	5	1	0	1
Sagsbehandling	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>9</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

*Tidligere amter*

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

*Kommunale fællesskaber*

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

*Særlige kommunale enheder*

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

## 20-1. Krav til undersøgelse af skimmelsvamp i daginstitution Optagelse i bestemt daginstitution. Hensynet til borgeren selv

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.1 – 114.3 – 115.3 – 123.1 – 2512.1.

*En mor rejste som medlem af forældrebestyrelsen i en daginstitution mistanke om skimmelsvamp i daginstitutionens soverum. Det var morens opfattelse at kommunen/daginstitutionen ikke i tilstrækkeligt omfang af egen drift undersøgte og fulgte op på mistanken, herunder foretog de fornødne undersøgelser.*

*Ombudsmanden fremsatte nogle generelle bemærkninger om myndighedernes sagsoplysningspligt i forhold til behandling af sager af denne mere generelle karakter.*

*Ombudsmanden havde i den konkrete sag ikke grundlag for at antage at kommunen ikke reagerede korrekt og tilstrækkeligt på morens henvendelser om skimmelsvamp.*

*Under behandlingen af sagen opstod betydelige samarbejdsøveligheder mellem moren på den ene side og daginstitutionens personale og de øvrige medlemmer af forældrebestyrelsen på den anden.*

*Moren søgte senere om at også hendes yngste datter blev optaget i daginstitutionen. Kommunen afslog dette med henvisning til det problematiske samarbejde og til at det ville være det bedste for moren hvis den yngste datter blev optaget i en anden daginstitution.*

*Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere kommunens afslag.*

*Ombudsmanden fremsatte nogle generelle opfattelser om inddragelse af hensyn, blandt andet at der gælder en grundsætning om at parten/borgeren er den nærmeste til at vurdere hvad der er bedst for ham eller hende. Denne vurdering bør kun tilsidesættes i særlige tilfælde.*

*Ombudsmanden mente at det var beklageligt at kommunen havde lagt vægt på hvad der ville være bedst for moren.*

*Ombudsmanden kritiserede endvidere begrundelsen for afgørelsen og den manglende partshøring.*

*(J.nr. 2005-2276-060).*

Det fremgår af sagen at A var medlem af forældrebestyrelsen i daginstitutionen D (herafter kaldet daginstitutionen), hvor A's ældste datter, B, gik i vuggestue.

Så vidt jeg kunne se, rejste A på et bestyrelsesmøde den 9. marts 2004 spørgsmål om hvorvidt der var skimmelsvamp i vuggestuens krybberum. Det fremgår at daginstitutionens personale var "ret sikre" på at der ikke var et problem, men at det skulle undersøges nærmere, jf. e-mail af 16. marts 2004 fra daginstitutionens daværende leder til forvaltningen.

På baggrund af inspektion af krybberummet tog daginstitutionen/Helsingør Kom-

mune initiativ til at madrasserne blev udskiftet, og at der blev gjort rent.

Helsingør Kommune, Bygningstjenesten, blev orienteret om sagen. Der var i de dokumenter jeg havde modtaget fra Helsingør Kommune, tilsyneladende uoverensstemmende oplysninger om hvornår dette skete:

Ifølge bygningstjenestens brev af 5. april 2004 blev bygningstjenesten kontaktet den 10. marts 2004. Samme dags formiddag tog bygningstjenesten ud for at få et indtryk af problemet. Det blev besluttet at der skulle sættes en undersøgelse i gang, og et husvamlaboratorium, X, blev samme dag

bedt om hurtigt at foranledige en undersøgelse.

Ifølge e-mailen af 16. marts 2004 må bygningstjenesten forstås at have beset krybberummet fredag den 12. marts 2004.

Der er begge steder enighed om at der fandtes en inficeret madras på daginstitutionen da bygningstjenesten foretog besigtigelsen.

Forældrebestyrelsen skrev den 11. marts 2004 et brev til daginstitutionen hvor forældrebestyrelsen bad om at blive orienteret om det videre forløb af sagen. Herunder gjorde forældrebestyrelsen opmærksom på at svamp ikke blot eksisterer på synlige områder.

I akterne ligger en mødeindkaldelse af 12. marts 2004 vedrørende sagen. Mødeindkaldelsen angives at komme fra forældrebestyrelsens formand, men den er ikke underskrevet af formanden, men derimod af A og et andet bestyrelsesmedlem. A har oplyst at indkaldelsen skete efter aftale med/i forståelse med formanden.

Jeg må forstå at der i denne periode var en ikke ubetydelig kontakt mellem A og daginstitutionen og mellem A og den øvrige forældrebestyrelse, og at daginstitutionen opfattede denne kontakt som belastende. Jeg forstår at A krævede at der blev foretaget yderligere undersøgelser af problemets omfang. Det fremgår af e-mailen af 16. marts 2004 at personalet og ledelsen ikke kunne "acceptere den mistillid" som A havde skabt. I e-mailen tales om "vrede og frustration" over at personalet oplevede at blive anklaget for at "lyve og skjule beviser".

Jeg må også forstå at der i den øvrige forældrebestyrelse var utilfredshed med A's måde at håndtere sagen på.

Firmaet X foretog undersøgelse af daginstitutionen den 15. og 24. marts 2004 og afgav rapport den 30. marts 2004. Af rapporten fremgår at der var en op til høj kimbekymring – hvilket kunne være sundhedsskadeligt. Videre fremgår det blandt andet at der kunne have været opfugtede klapvogne og

barnevogne, og at der kan ske skimmeldannelse på sådanne. Dette var ikke blevet undersøgt nærmere.

Rapporten kom med forskellige anbefalinger, herunder at der blev indført rengørings-/desinfektionsprocedurer, og at vægkonstruktionen blev ændret så der ikke var dampspærre i væggen. Vedrørende vægkonstruktionen fremgår blandt andet følgende af rapporten:

"Ved undersøgelsen af vægkonstruktionen blev der ikke konstateret indeklimaproblemer med konstruktionen.

Der skal derfor ikke foretages nogen indeklimareparation af væg- og gulvkonstruktioner.

Konstruktionen bør dog ændres, så man undgår en dampspærre i vægkonstruktionen.

Det bør overvejes om der skal ske en ændring af den udvendige beklædning, så der bliver en ventileret flade af facaden."

Helsingør Kommune, Bygningstjenesten, skrev den 5. april 2004 til daginstitutionen at bygningstjenesten anbefalede at rapportens "konklusion" og "reparationsanvisning" blev fulgt.

A fulgte løbende op på sagen idet ikke alle anbefalinger i rapporten var blevet fulgt, og da der efter A's opfattelse skulle laves yderligere undersøgelser. Herudover mente A og forældrebestyrelsen at forældregruppen skulle orienteres om rapportens indhold.

Den 18. august 2004 blev der holdt et møde på daginstitutionen mellem A og institutionen om hvorvidt B skulle fortsætte i børnehaven, og i givet fald under hvilke betingelser.

Det fremgår af referat fra møde i forældrebestyrelsen den 5. oktober 2004 at bestyrelsen – efter at have rykket forvaltningen for et brev til forældrene – anså sagen om skimmelsvamp for afsluttet.

Helsingør Kommune sendte den 3. november 2004 et brev til samtlige forældre. Af brevet fremgik at der havde været konstateret skimmelsvamp, og der blev redegjort for

at der var udformet en regel for rengøring og desinficering for at undgå ny vækst af skimmelsvamp. Forvaltningen betragtede derefter sagen som afsluttet.

Det fremgår af sagen at A herefter kontaktede forskellige forældre til børn i daginstitutionen, jf. daginstitutionens nye leders e-mail til forvaltningen af 11. november 2004. Af e-mailen fremgår blandt andet:

”Da (A) jo, gud bedre det, sidder i bestyrelsen, og har overtrådt det vi aftalte på sidste møde, nemlig at det kun er formanden der tager sig videre af denne sag, har jeg talt med formanden. Vi har bestyrelsesmøde d. 24.11, hvor vi så drøfter ovenstående, og vi er på nuværende der, hvor vi lægger op til at stille et mistillidsvotum til hende.”

På grund af samarbejdsproblemerne mellem A og den øvrige forældrebestyrelse indkaldte forældrebestyrelsen den 24. januar 2005 til forældremøde den 24. februar 2005. Under dette møde redegjorde forældrebestyrelsen for problemerne og oplyste at de øvrige medlemmer af forældrebestyrelsen ikke ønskede at fortsætte samarbejdet med A. A valgte herefter at trække sig fra forældrebestyrelsen. A redegjorde i den forbindelse for sin opfattelse af sagen.

Herefter skrev daginstitutionens leder til forvaltningen den 28. februar 2005 og redegjorde for det meget belastede forhold og for den påvirkning som sagen og A's adfærd havde på hele personale- og forældregruppen. Lederen indstillede derfor at forvaltningen tog initiativ til at B blev udmeldt af daginstitutionen.

Det fremgår af nyhedsbrev fra maj 2005 fra personalet på daginstitutionen at den sidste anbefaling fra rapporten om at fjerne dampspærre i vægkonstruktionen nu ville blive fulgt. Herefter var alle de påkrævede og anbefalede ændringer i rapporten blevet fulgt. Det er A's opfattelse at disse ændringer blev foretaget på grund af A's fortsatte pres for at få fulgt alle anbefalingerne i rapporten selv om forvaltningen, daginstitutionen

og forældrebestyrelsen havde oplyst at de anså sagen for afsluttet.

A søgte under sagens forløb om at også A's yngste barn, C, blev optaget i daginstitutionen. Helsingør Kommune afslog – efter min opfattelse; mere herom i afsnittet ”Partshøring” nedenfor – ansøgningen den 14. februar 2005. Af afgørelsen fremgår følgende:

”På baggrund af det problematiske samarbejde, der har været mellem dig og personalet og bestyrelsen i (D) finder vi som forvaltning, at det ikke er hensigtsmæssigt, at (C) tildeles en plads i (D).

Da (C) kun er skrevet op til én institution nemlig (D) skal vi bede dig om, at skrive til pladsanvisningen og angive, hvilke andre institutioner du kunne forestille dig, at (C) tildeles en plads i, når hun står for tur til at få tilbudt en plads.

For god ordens skyld skal vi gøre opmærksom på, at du ifølge Lov om social service, skal tilbydes én institutionsplads i kommunen, men ikke at det skal være én bestemt institution. I denne situation anser vi det bedst for såvel dig og (D) at (C) begynder sit institutionsliv i en helt anden institution.”

A klagede til mig ved et møde her ved embedet den 17. juni 2005.

På baggrund af A's klage bad jeg den 27. juli 2005 Helsingør Kommune om en udtalelse om sagen. Af mit brev til kommunen fremgår blandt andet:

”Efter lovens § 12, stk. 2, fastsætter kommunen retningslinjer for optagelse af børn i dagtilbud. Helsingør Kommunes gældende optagelsesregler blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 1. december 2003 med virkning fra den 1. januar 2004. Af optagelsesreglerne fremgår bl.a.:

#### ’0. Generelt

Ved anvisning af pladser i de integrerede institutioner tages der hensyn til aldersfordelingen. Dvs. at der oftest optages 0-2 årige, og at det derfor kan være svært at få plads til et børnehavebarn.

Hvis der ønskes en plads i en 2 år-skolestartsbørnehave er barnets 2-års fødselsdag den bindende behovsdato. 2 år-skolestarts børnehaverne optager oftest 2 årige, og det kan derfor være svært at få plads til et 3 årigt barn.

Hvis man ønsker en dagplejeplads til sit barn, skal der på ansøgningsskemaet angives, hvilke tider barnet ønskes passet (max. 48 timer ugentligt). Denne angivelse er bindende og kan kun ændres skriftligt. Ved anvisning af pladser tages der udover pasningstiderne hensyn til aldersfordelingen i dagplejehjemmet. Disse hensyn kan betyde, at der bliver sprunget på ventelisten.

Ved visitering af pladser tillægges et søskendehensyn.'

Jeg beder på den baggrund Helsingør Kommune om at redegøre for hvilke kriterier der lægges vægt på ved afgørelser om hvilken institution et barn skal tilbydes plads på. Jeg beder navnlig kommunen om at redegøre for hvilken vægt der normalt lægges på det omtalte 'søskendehensyn', og om muligt hvor mange søskende der mod forældrenes ønske er indskrevet på forskellige institutioner.

Det fremgår af Helsingør Kommunes afgørelse af 14. februar 2005 at (A)'s yngste datter ikke tilbydes plads i (D) på grund af det problematiske samarbejde der havde været mellem (A) og personalet og bestyrelsen i institutionen. Jeg beder Helsingør Kommune om at redegøre for hvori disse samarbejdsvanskeligheder bestod. Jeg antager at samarbejdsvanskelighederne udsprang af den problematik omkring skimmelsvamp der er beskrevet i de akter (A) har indleveret til mig. Jeg beder kommunen om at redegøre for hvad resultatet af denne sag blev i forhold til de skridt som (A) foreslog blev taget.

Jeg har forstået at (A)'s ældste datter fortsat er indskrevet i (D). Jeg beder Helsingør Kommune om at redegøre for hvordan samarbejdsvanskeligheder vurderes at kunne

begrunde at (A) ikke kan få indskrevet yderligere 1 barn i institutionen.

Derudover beder jeg Helsingør Kommune oplyse om der skete parts høring af (A) forud for afgørelsen af 14. februar 2005, og om at vurdere om afgørelsen efter kommunens opfattelse opfylder forvaltningslovens krav til begrundelse."

Helsingør Kommune afgav udtalelse den 11. november 2005. Af udtalelsen fremgår følgende:

"I henhold til Lov om social service skal kommunen sørge for det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn, og det har Helsingør Kommune gjort ved at vedtage en pasningsgaranti, som ikke skal forveksles med pladsgaranti, og der er ligeledes vedtaget et sæt optagelsesregler.

Reglerne omhandler ikke den konkrete fordeling af pladser på enkeltinstitutioner. Kommunen kan tilrettelægge anvisningen, så der også tages andre hensyn ved fordelingen på enkeltinstitutioner, og skal i den anledning bemærke, at Helsingør Kommune ikke har vedtaget en fortrinsret for optagelse af søskende i daginstitution, men at der tages hensyn til søskende.

Kommunens søskendehensyn betyder, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af, om et barn på venteliste skal sprænge listen og tildeles en plads før de øvrige på ventelisten, alene på grund af, at barnet har søskende i institutionen. Det er desværre ikke muligt at oplyse, hvor mange børn, der mod forældrenes ønske, er indskrevet et andet sted end barnets søskende.

Det er et grundlæggende princip, at alle børn, der har ophold i en kommune, skal have lige mulighed for at blive optaget i de offentlige dagtilbud, men forældrene har ikke krav på en plads i et bestemt dagtilbud til deres barn og kommunen kan, når der anvises flere pladser, samtidigt foretage den konkrete fordeling af pladserne.

I Helsingør Kommune har forældrene mulighed for at tilkendegive konkrete ønsker om pladser. Ved tildelingen af pladser,



tager vi hensyn til forældrenes ønsker i det omfang, det er muligt, men det er det ikke altid som i klagerens til fælde.

Det problematiske samarbejde, som bestyrelse og personalet har haft med (A) skyldes, at (A) har været illoyal overfor de beslutninger, som blev vedtaget i forældrebestyrelsen. Bestyrelsen har været bekymret over at drøfte personfølsomme oplysninger i hendes nærvær, idet hun ikke har overholdt sin tavshedspligt, og hun har modarbejdet de beslutninger, som er truffet. Hun har desuden kontakten en del af institutionens øvrige forældre for at oplyse om sin holdning til de vedtagne beslutninger. På baggrund heraf valgte en enig bestyrelse at give hende et mistillidsvotum, idet de ville trække sig fra bestyrelsen, såfremt (A) ikke udtrådte. (A) valgte at udtræde af bestyrelsen.

Sagen startede i det tidlige forår 2004, hvor (A) gjorde institutionen opmærksom på, at der lugtede muggent i krybberummet, og derfor kunne være svamp. Sagen blev undersøgt af Helsingør Kommunes Tekniske Forvaltning, som bad firmaet (X) om at forestå en undersøgelse af krybberummet. Undersøgelsen konkluderede, at der i krybberne blev konstateret en blandet artsammensætning af skimmelsvampe med et resultat fra middel til tæt på høj kimbelastning, samt at man skulle undgå dampspærre i vægkonstruktionen. Derudover skulle alle krybberne desinficeres og alle madrasser kasseres. Til orientering kan det oplyses, at alle anbefalinger er udbedret incl. vægkonstruktionen. Madrasserne blev i øvrigt allerede kasseret den 10. marts 2004, netop for at der ikke skulle opstå tvivl om evt. skimmelsvamp på madrasserne.

(A) kørte ud til lossepladsen og hentede nogle af madrasserne op af lossepladscontaineren, for at fotografere madrasserne, som på det tidspunkt var synligt påvirket af en tur i containeren. (A) ringede til en medarbejder i forvaltningen, mens hun var på lossepladsen, idet hun ønskede at én fra kom-

munen skulle hente madrasserne op af containeren, hvilket medarbejderen afslog.

Til belysning af hendes illoyalitet kan nævnes, at bestyrelsen den 13. marts 2004 modtager et brev, som er afsendt af formanden, hvori der indkaldes til ekstraordinært bestyrelsesmøde. Idet brevet ikke er underskrevet af bestyrelsesformanden kontakter institutionens souschef bestyrelsesformanden for at høre, hvorfor hun ikke har underskrevet brevet. Det viser sig, at (A) har sendt brevet, uden de øvrige bestyrelsesmedlemmers kendskab.

På baggrund af det problematiske samarbejde med bestyrelsen og personalet deltog Børne- og Ungedirektøren den 16. marts 2004 i et bestyrelsesmøde, hvor (A) blev spurgt direkte, hvorfor hun fortsat ønskede, at hendes barn gik i institutionen, når hun ikke var tilfreds med forholdene. Hun fik ligeledes tilbuddet om, at forvaltningen ville tilbyde hendes barn en anden institutionsplads.

(A) mødte op i forvaltningen i april/maj måned 2004 og forelagde billederne af madrasserne, samt nogle billeder af dyner og sutter som hun havde taget i institutionen, og var helt opkørt over situationen. (A) gav da udtryk for, at hun ikke ønskede at flytte (B) til en anden institution, hvorfor hun blev bedt om at stole på, at forvaltningen ville udbedre de i rapporten anførte tiltag.

Institutionen har i en gennemgribende ombygningsperiode været udflyttet til nogle helt andre bygninger, og kort forinden institutionen skulle flytte 'hjem' såde (A) endnu engang tvivl om, hvorvidt der stadig var skimmelsvamp i krybberummet. Dette gav dønninger på et forældremøde, og for at imødekomme en eventuel tvivl hos nye forældre iværksatte forvaltningen en ny måling, som intet påviste.

(A) har adskillige gange tilkendegivet utilfredshed med personalets håndtering af dagligdagen og fundet, at pædagogerne ikke var kompetente bl.a. mht. overholdelse af hygiejne- og sikkerhedsforskrifter. På bag-

grund af disse klager har (D)'s leder og sous-chef samt flere ansatte i forvaltningen haft flere samtaler med (A) og hendes mand i et forsøg på at få et bedre samarbejde, men uden held. På baggrund af det dårlige samarbejde og (A)'s utilfredshed med institutionen anses det ikke for givtigt hverken for institutionens personale, dens bestyrelse eller for (A) at lillesøsteren tilbydes plads i den samme institution, når samarbejdet er så spændt.

Af hensyn til (B), som trives i institutionen, vil forvaltningen ikke flytte hende til en anden institution mod forældrenes ønske. Pædagogerne opfører sig professionelt overfor (B), men tillidsforholdet til forældrene er brudt og derfor er det som nævnt uhensigtsmæssigt, hvis samarbejdet skal forlænges efter (B) udskrives, når hun skal starte i skole.

På et nyligt afholdt forældremøde ønskede (A) på ny at opstille til bestyrelsen, hvorefter samtlige valgte bestyrelsesmedlemmer meddelte, at de så ikke ville opstille til valg, da de ikke kan samarbejde med (A).

I brev af den 14. februar 2005 skriver Børne- og Ungeforvaltningen, at vi ikke finder det hensigtsmæssigt, at (C) tildeles en plads i (D). På daværende tidspunkt er den endelige afgørelse ikke truffet, men efterfølgende har souschef (...) og kontorchef (...) flere telefonsamtaler med (A), hvor de hører på hendes argumenter. Samtalerne får imidlertid ikke forvaltningen til at ændre holdning, hvorfor det besluttes, at hun ikke kan få tildelt plads til (C) i (D). Vi finder derfor, at hun er blevet partshørt, før endelig afgørelse er truffet. Idet brevet som nævnt kun er en hensigtserklæring, er der kort oplyst om begrundelsen for hensigtserklæringen. Vi har ikke fundet det nødvendigt at anføre de nærmere detaljer, idet (A) via mange samtaler med forvaltningen har fået oplyst, hvori det problematiske forhold består og derfor er bekendt med de nærmere omstændigheder og baggrunden for erklæringen.

Vi vil gerne pointere, at hverken forvaltningen, bestyrelsen eller personalet finder

det problematisk, at (A) har påpeget problemer med skimmelsvamp, men mener, at hun har handlet illoyalt ved håndteringen heraf, idet hun gentagne gange har kontaktet institutionens forældre for at oplyse om problemerne, som hun har opfattet dem. Hun har svært ved at slippe sagen, efter den er afsluttet."

Den 12. februar 2007 blev der efter A's anmodning holdt et møde her ved embedet hvor A kommenterede Helsingør Kommunes udtalelse. A anførte blandt andet at ikke alle udbedringer blev foretaget samtidig, og at udbedringerne først blev foretaget efter hendes henvendelse til forvaltningen. A anførte endvidere at hun ikke havde problemer med ledelsen eller personalet på daginstitutionen, men alene med den tidligere formand for forældrebestyrelsen. A oplyste også at hun er meget glad for daginstitutionen, og at hendes ældste datter, B, har udviklet sig meget i den tid hun har gået der.

Under en telefonsamtale den 27. april 2007 fremkom A med yderligere nogle bemærkninger til sagen. Blandt andet oplyste A at hun ikke var den eneste der havde underskrevet indkaldelsen til forældremøde af 12. marts 2004, men at også et andet bestyrelsesmedlem havde skrevet under.

### Ombudsmandens udtalelse

"Sagen har givet mig anledning til at undersøge 4 spørgsmål: 1) Helsingør Kommunes behandling af sagen om skimmelsvamp, 2) kommunens afgørelse om ikke at optage Deres yngste datter, (C), i institutionen, herunder de kriterier som kommunen lagde vægt på, 3) partshøring inden afgørelsen og 4) kommunens begrundelse for afgørelsen.

### Skimmelsvampesagen

Efter min gennemgang af sagen må jeg forstå at det problematiske samarbejde for en meget væsentlig del skyldes sagen om skimmelsvamp i daginstitutionens kryb-

berum. Jeg vil derfor indledningsvis knytte nogle kommentarer til Helsingør Kommunes behandling af denne sag.

Daginstitutionen er en del af Helsingør Kommune. I min udtalelse sonderer jeg derfor som udgangspunkt ikke mellem daginstitutionen og kommunens centrale forvaltning eller mellem ansatte i daginstitutionen og ansatte i kommunens centrale forvaltning.

I dansk forvaltningsret gælder den såkaldte officialmaksime eller undersøgelsesprincippet. Officialmaksimen indebærer at myndigheden har pligt til at sørge for at en sag er tilstrækkeligt oplyst. Jeg kan f.eks. henviser til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 128 ff, Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retsikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 373 ff.

Ved en 'sag' forstås både konkrete afgørelsessager og sager af mere generel karakter, jf. f.eks. Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 108 ff. Undersøgelsespligten gælder også i generelle sager som ikke retter sig mod nogen bestemt borger, jf. Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 129.

Det ligger i kravet om tilstrækkelig sagsoplysning at myndighederne nødvendigvis må foretage undersøgelserne af sagen så objektivt som muligt og således ikke lade sig påvirke af forudindtagede holdninger. Sagens karakter kan også tale for at undersøgelser skal iværksættes med en vis hurtighed.

Jeg har tidligere i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 222 ff\*, på baggrund af god forvaltningsskik kritiseret et ministerium for den træghed med hvilken ministeriet erkendte nogle for-

hold som en forening havde peget på. På lignende vis bør myndighederne undgå at deres adfærd kan opleves som om de forsøger at undertrykke eller dække over problemer eller fejl inden for deres ansvarsområde.

Myndighederne har naturligvis ikke pligt til at iværksætte undersøgelser på baggrund af enhver henvendelse om påståede problemer på myndighedernes område. Myndighederne må konkret vurdere om der er grundlag for at foretage yderligere undersøgelser. På lignende vis er myndighederne ikke forpligtet til umiddelbart at iværksætte omfattende og eventuelt bekostelige undersøgelser. Også her kan myndighederne foretage en vurdering af hvilke undersøgelser der er behov for, herunder foretage indledende undersøgelser før der tages stilling til om yderligere undersøgelser skal iværksættes.

Det er Deres opfattelse at Helsingør Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang af egen drift undersøgte mistanken om skimmelsvamp i krybberummet. De mener heller ikke at kommunen efterfølgende i tilstrækkeligt omfang reagerede på undersøgelsen af krybberummet, navnlig ved at følge anbefalingerne i rapporten fra firma (X). Det er således Deres opfattelse at der ikke var blevet foretaget de fornødne undersøgelser hvis De ikke havde presset på, og at alle anbefalingerne i rapporten fra firma (X) ikke var blevet fulgt hvis De ikke havde fulgt op på sagen, også efter november 2004.

Jeg har ikke nogen læge- eller anden sundhedsfaglig ekspertise. Ud fra den almindelige samfundsmæssige debat er det imidlertid min opfattelse at skimmelsvampeangreb er et fænomen som skal tages alvorligt. Dette gælder naturligvis også når der er tale om mulige skimmelsvampeangreb der hvor børn sover.

Ved min gennemgang af sagen kan jeg blive i tvivl om hvorvidt afklaringen af om

der var et skimmelsvampeangreb, og i givet fald omfanget af et sådant angreb, ville være blevet iværksat i tilstrækkelig grad hvis De ikke havde været så insisterende i forhold til Helsingør Kommune.

Jeg kan således få det indtryk at det i vidt omfang skyldtes Deres initiativer og henvendelser at der blev taget prøver af madrassen, at Helsingør Kommune, Bygningstjenesten, blev tilkaldt, og at alle anbefalingerne fra firma (X) i sidste ende blev fulgt.

I relation til at følge firma (X)'s anbefalinger fremgår det af Helsingør Kommunes udtalelse citeret ovenfor (...) at alle anbefalinger er fulgt. Uanset at dette er korrekt, har jeg imidlertid hæftet mig ved at forvaltningen den 3. november 2004 oplyste at sagen ansås for afsluttet. På dette tidspunkt var alle anbefalingerne ikke blevet fulgt – og dermed heller ikke anbefalingerne fra kommunens bygningstjeneste af 5. april 2004. Den sidste anbefaling blev fulgt omkring maj 2005.

Uanset mine tvivl har jeg imidlertid ikke grundlag for at antage at Helsingør Kommune ikke reagerede korrekt og tilstrækkeligt på Deres henvendelser. Herunder har jeg navnlig ikke belæg for at lægge til grund at kommunen ikke ville have foretaget yderligere undersøgelser efter at madrasserne var blevet kasseret og krybberummet rengjort. Dette skal navnlig ses i lyset af at det ikke er helt klart hvad der skete i dagene efter bestyrelsesmødet den 9. marts 2004, herunder hvornår kommunens bygningstjeneste blev involveret i sagen. Jeg må også konstatere at der under alle omstændigheder forløb ganske kort tid fra den 9. marts 2004, til firma (X)'s undersøgelse blev iværksat den 15. marts 2004.

I min afvejning indgår også en vurdering af hvornår der efter Helsingør Kommunes vurdering har været grundlag for at foretage yderligere skridt eller undersøgelser. Dette er grundlæggende en vurde-

ring af hvornår der er grundlag for at afholde yderligere udgifter. Som ombudsmand har jeg ikke kompetence i forhold til sådanne lokalpolitiske vurderinger. Ombudsmanden skal således inden for rammerne af gældende ret respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt, jf. § 8 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

Endvidere kan jeg efter reglerne for ombudsmandens virksomhed kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fag kyn dig viden. Jeg har således ikke mulighed for at vurdere de sundhedsmæssige konsekvenser af at (undlade at) følge en eller flere af anbefalingerne i firma (X)'s rapport. Følgelig kan jeg heller ikke vurdere om det var fagligt velbegrunnet at Helsingør Kommune uanset bygningstjenestens anbefaling i første omgang ikke fjernede dampspærren fra vægkonstruktionen.

### **Afgørelsen om ikke at optage Deres datter i daginstitutionen (D)**

Helsingør Kommunes afgørelse om ikke at optage Deres yngste datter, (C), i daginstitutionen blev truffet efter § 12 i den dagældende lov om social service som på daværende tidspunkt fremgik af lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 med senere ændringer. Som det fremgår nedenfor, er det min opfattelse at afgørelsen blev truffet den 14. februar 2005. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

*'Optagelse*

**§ 12.** Kommunen træffer afgørelse om optagelse i et dagtilbud. Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Kommunen kan bestemme, at selvejende daginstitutioner efter § 9 og puljeordninger efter § 11 ikke er omfattet af 1. pkt.

*Stk. 2.* Kommunen fastsætter retningslinjer for optagelse af børn i dagtilbud. Forældre skal have mulighed for at tilken-

degive ønsker om optagelse i konkrete dagtilbud.

*Stk. 3.* Alle børn har adgang til at blive optaget i et dagtilbud. Kommuner uden pasningsgaranti efter § 15 a fastsætter en forventet længste ventetid for optagelse i dagtilbud. Kommunen kan ikke opsige børn fra et dagtilbud, uden at der tilbydes et andet tilsvarende dagtilbud eller anden relevant foranstaltning.

...'

I dag fremgår bestemmelsen af § 26 i (den nye) lov om social service, jf. lovbetændtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 med senere ændringer.

Bestemmelsen i den tidligere lov om social service blev indført ved lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4946:

'Efter forslaget's stk. 2 fastsætter kommunen kriterier for optagelsen i dagtilbud. Kriterierne skal ses i sammenhæng med de overordnede formål med dagtilbudene, jf. forslaget's § 7, stk. 1. Disse formål er ligestillede. Der kan således ikke lægges så stor vægt på enkelte kriterier, at nogle børn reelt udelukkes fra optagelse.

Den konkrete anvisning af plads sker ved prioritering af børn på ventelisten ud fra det enkelte barns plads på ventelisten og ud fra en samlet vurdering af det enkelte barns/den enkelte families behov for en plads. Som led i den konkrete vurdering må indgå en vurdering af både barnets pasningsbehov og eventuelle sociale og pædagogiske behov for en dagtilbudsplads. Alle børn har ret til at blive skrevet på venteliste.'

Ved lov nr. 115 af 19. februar 2001 blev bestemmelsens stk. 2 ændret således at anciennitetsprincippet ved fordeling af daginstitutionspladser blev præciseret.

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 1071 af 17. december 2002 om ændring af lov om social service (Ophævelse af an-

ciennitetsprincippet ved optagelse i dagtilbud til børn). Ved lovændringen blev det blandt andet indført at kommunerne skulle fastsætte retningslinjer for optagelse af børn i dagtilbud. Af forarbejderne til denne ændringslov fremgik blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 840 ff:

'Det foreslås, at bestemmelsen om optagelse i dagtilbud til børn efter anciennitet ophæves og erstattes af en optagelsesbestemmelse, der i højere grad giver kommunerne frihed og fleksibilitet til at administrere optagelse af børn i dagtilbud under hensyn til saglige kriterier og en hensigtsmæssig fordeling af pladserne.

Herved bliver det lettere for kommunerne ud fra lokale behov at tilrettelægge optagelsen af børn i dagtilbud. Kommunerne kan hermed tage mere hensyn til, at forældre i arbejde kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet, at ledige forældre kan modtage arbejde, at kontanthjælpsmodtagere, forsikrede ledige, revalidender m.fl. kan støttes i en indslusning på arbejdsmarkedet, at søskende kan komme i samme dagtilbud, og at ønsker til den konkrete sammensætning af børnegrupperne i dagtilbudene kan tilgodeses.

Med forslaget skal kommunerne ikke længere anvende anciennitetsprincippet ved optagelse af børn i dagtilbud. Til gengæld skal kommunerne fastsætte retningslinier for optagelse af børn i dagtilbud, og her kan kommunerne stadig vælge at bruge anciennitetsprincippet.

...

De fremtidige rammer for optagelse i dagtilbud til børn skal fortsat være baseret på, at dagtilbud er for alle børn. Kommunen skal derfor ved fastsættelse af retningslinier sikre, at disse er i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger herunder lighedsprincippet. Kommunen skal administrere optagelsen efter lovlige kriterier, hvilket indebærer, at de ikke må diskriminere visse grupper af

børn. Dette skal ses i sammenhæng med, at dagtilbud til børn har tre ligestillede formål: pædagogiske, sociale og pasningsmæssige formål. Kommunen kan derfor ikke fastsætte retningslinier, der i realiteten udelukker grupper af børn fx børn af arbejdsløse forældre fra reelt at få en plads i et dagtilbud.

...

Det foreslås, at kommunen ud fra lokale forhold fastsætter retningslinier for den rækkefølge, som børn optages i dagtilbud, ligesom kommunen fastsætter retningslinier for opskrivning af børn til dagtilbud.

Retningslinierne skal være i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsatninger og formålsbestemmelsen for dagtilbud til børn. Kommunen kan godt i retningslinierne for optagelse i dagtilbud tage hensyn til, at nogle børn får en plads hurtigere end andre børn, men der kan ikke generelt gives fortrinsret til visse grupper af børn fx søskende, så de kan springe hele ventelisten over. Der kan ikke fastsættes retningslinier, der udelukker grupper af børn fra at få en plads i et dagtilbud. Kommunen kan dog i sine retningslinier fastsætte, at et barn, der efter en konkret vurdering findes, at have et særligt behov for en plads, umiddelbart kan tilgodeses.

Kommunerne kan ved fastsættelse af retningslinier for optagelse tage hensyn til fx:

- forældre tilknyttet arbejdsmarkedet, ledige forældre, der får arbejde og forældre, som er under uddannelse,

- at kontanthjælpsmodtagere, forsikrede ledige, revalidender m.fl., der ikke umiddelbart kan komme i ordinært job, kan få tilbud om aktivering mv. og dermed støttes i en indslusning på arbejdsmarkedet,

- børn henvist fra anden myndighed, speciallæge eller fra andre afdelinger/dagtilbud i kommunen,

- at søskende kan komme i samme dagtilbud,

- børn der på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller astma/allergi har behov for en plads i et specielt indrettet dagtilbud,

- sammensætning af børnegrupperne med hensyn til alder, køn og etnicitet.'

Bestemmelsen blev ændret igen ved lov nr. 342 af 14. maj 2003 om ændring af lov om social service (frit valg af dagtilbud til børn over kommunegrænser mv.), hvor bestemmelsen fik ovenstående indhold. Ved lovændringen blev det blandt andet indført at forældre skal have mulighed for at tilkendegive ønsker om optagelse i konkrete dagtilbud. Af forarbejderne til denne ændringslov fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 3334 f:

'Det foreslås, at det tilføjes, at forældre skal have mulighed for at tilkendegive ønsker om barnets optagelse i konkrete dagtilbud. Med ophævelsen af anciennitetsprincippet er det nu kommunerne, der fastsætter retningslinjer for optagelse og opskrivning, dvs. hvilken rækkefølge der er for optagelse. Med tilføjelsen sikres det, at der i de kommunale retningslinjer for optagelse tages højde for, at forældre skal kunne tilkendegive ønsker om konkrete dagtilbud.

Tilføjelsen ændrer ikke ved, at det stadig er kommunen, som træffer afgørelse om optagelse i dagtilbud inden for kommunen, og som anviser en plads i det konkrete dagtilbud ud fra forældreønsker, familiens tidsmæssige behov og kapacitets-hensyn m.v. Kommunen kan som i dag delegere kompetencen til at træffe afgørelse om optagelse til de enkelte dagtilbud. Såfremt forældrene ønsker en plads i en anden kommune, og forældre har fået tilsagn om et tilskud, eller barnet er optaget i et dagtilbud i opholdskommunen, kan opholdskommunen ikke forhindre forældrene i at benytte tilskuddet til et dagtil-

bud i en anden kommune, hvis barnet kan blive optaget.'

På denne baggrund ligger det fast at kommunerne kan træffe afgørelse om at et barn kan optages i en bestemt institution, men også at kommunerne uanset forældrenes ønske herom kan (har hjemmel til at) afslå at optage et barn i en bestemt daginstitution.

Helsingør Kommune har vedtaget optagelsesregler som i uddrag er gengivet i mit ovenfor citerede brev af 27. juli 2005 til Helsingør Kommune (...). Optagelsesreglerne kan findes på kommunens hjemmeside.

Det kan ikke i sig selv give mig anledning til kritik at Helsingør Kommune har inddraget andre hensyn ved afgørelsen end dem der fremgår af optagelsesreglerne.

Dansk forvaltningsret indeholder et krav om at myndighederne ikke må lægge vægt på usaglige hensyn (ulovlige kriterier) når de træffer afgørelser. Dette kaldes magtfordrejningslæren. Når det skal afgøres hvilke kriterier der kan (og eventuelt skal) inddrages ved afgørelsen af en sag, vil myndigheden skulle se på blandt andet lovens ordlyd og formål, forarbejderne til loven, administrative forskrifter og praksis. Derudover kan (og efter omstændighederne skal) også forskellige hensyn af mere almindelig karakter inddrages, f.eks. lighedsbetragtninger, menneskerettighederne, hensynet til borgerens retssikkerhed og til at forvaltningen kan udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde (administrativ konvens). Jeg kan f.eks. henvise til Jens Garde mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 226 ff, Jon Andersen, Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse, 6. udgave (2006), s. 96 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 324 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 127 ff.

Helsingør Kommune har begrundet sin afgørelse med navnlig to hensyn: hensynet til hvad der var bedst for Dem, og hensynet til det problematiske samarbejde mellem Dem og daginstitutionen og forældrebestyrelsen.

Jeg ser først på hensynet til hvad der var bedst for Dem.

Det er min opfattelse at der i dansk (forvaltnings)ret gælder en grundsætning om at parten/borgeren er den nærmeste til at vurdere hvad der er bedst for ham eller hende. Myndighederne må som udgangspunkt lægge dette til grund for vurderingen af en sag som angår borgeren – uden at dette fører til at borgeren nødvendigvis skal have medhold, men at afgørelsen, hvis borgeren ikke får medhold, skal begrundes i andre forhold. Tilslidesættelse af borgerens vurdering af hvad der er bedst for ham eller hende, bør kun ske i særlige tilfælde.

Hensynet til parten selv bruges således også kun ganske sjældent til at træffe afgørelser som går imod partens ønske. Som eksempler kan nævnes afslag på partsrepræsentation efter § 8, stk. 2, i forvaltningsloven, f.eks. hvis en partsrepræsentant er ganske uegnet til at varetage partens interesser, jf. f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 246. Derudover kan en person tilkendes førtidspension uden at ønske det, jf. § 17, stk. 2, i pensionsloven, f.eks. når der er tale om en person med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne som følge af udviklingshæmning.

Inden for sundhedsområdet må ingen lægelig behandling indledes eller fortsættes uden patientens informerede samtykke medmindre det følger af visse snævre undtagelsesregler, jf. § 15, stk. 1, i sundhedsloven. Endvidere kan borgere inden for psykiatrien under ganske særlige omstændigheder blive tvangsindlagt og -tilbageholdt af hensyn til borgeren selv, blandt andet fordi udsigten til helbredelse

eller en betydelig og afgørende bedring af tilstanden ellers vil blive væsentlig forringet, jf. § 5 i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien.

Det er ubestridt at De er juridisk habil og i stand til at varetage Deres interesser. Det fremgår videre at De mente at det ville være det bedste hvis (C) også blev optaget i daginstitutionen. Udgangspunktet må efter min opfattelse klart være at De som myndig person er den nærmeste til at vurdere hvilken institution det ville være bedst for Dem at Deres datter blev indmeldt i. Jeg mener ikke at der i denne sag var grundlag for at Helsingør Kommune foretog en nærmere vurdering af om Deres opfattelse af dette spørgsmål var korrekt.

Helsingør Kommune kunne derfor efter min opfattelse ikke inddrage hensynet til hvad der var bedst for Dem, ved afgørelsen af om Deres datter skulle optages i daginstitutionen. Jeg mener at det er beklageligt at det skete.

Vedrørende spørgsmålet om samarbejdsproblemerne mellem Dem og daginstitutionen og mellem Dem og forældrebestyrelsen (som repræsenterer forældregruppen) må det ligge fast at det er lovligt at inddrage det hensyn at forvaltningen – som daginstitutionen er en del af – kan udføre sit arbejde på en hensigtsmæssig og betryggende måde.

Jeg må også – uden at være i stand til at foretage en egentlig pædagogfaglig vurdering – lægge til grund at samarbejdet og tilliden mellem forældrene og en daginstitutionens personale er af væsentlig betydning for at pasningen af børnene kan tilrettelægges og gennemføres på en betryggende måde.

I en sag som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 584 ff\*, har jeg udtalt at forvaltningen skal anstrenge sig meget for at få kontakten til borgeren til at fungere (s. 586). Denne forpligtelse til at arbejde for at kontakten til

borgeren fungerer, gælder – som det også er antydnet ovenfor – uanset hvilken funktion forvaltningens ansatte varetager. Således er også ansatte i en daginstitution at betragte som en del af forvaltningspersonalet med de forpligtelser der følger heraf.

Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke grundlag for at kritisere Helsingør Kommunes behandling af sagen om skimmel-svamp i krybberummet. Jeg har på lignende vis – og også med henvisning til det ovenfor anførte om bevisvurderinger – ikke grundlag for at mene at samarbejds-vanskelighederne i det væsentligste skyldtes daginstitutionens ansatte eller den øvrige forældrebestyrelse – uden at jeg herved omvendt har grundlag for at mene at samarbejds-vanskelighederne i det væsentligste skyldtes Dem eller Deres forhold. Jeg har heller ikke grundlag for at lægge til grund at daginstitutionens personale ikke gjorde hvad der med rimelighed kunne forlanges, for at få samarbejdet med Dem til at fungere.

Vedrørende beskrivelsen af samarbejds-vanskelighederne vil jeg dog fremhæve at det som eksempel på Deres illoyalitet fremgår af Helsingør Kommunes udtalelse citeret ovenfor (...) at De havde indkaldt til ekstraordinært møde i forældrebestyrelsen uden de øvrige bestyrelsesmedlemmers kendskab. Det fremgår af mødeindkaldelsen af 12. marts 2004 at den også var underskrevet af et andet bestyrelsesmedlem. Jeg antager derfor at i hvert tilfælde dette andet bestyrelsesmedlem havde kendskab til mødeindkaldelsen og bifaldt indkaldelsen. Jeg lægger på denne baggrund til grund at kommunens afgørelse om ikke at optage (C) i daginstitutionen dermed delvis var begrundet i ukorrekte faktuelle oplysninger.

Som omtalt ovenfor indebærer officialmaksimen at myndigheden har pligt til at sørge for at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse. Det ligger heri at myndighederne også er forpligtet til at



fremskaffe et faktisk korrekt grundlag (undgå faktiske vildfarelser), se Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 140 ff\*. Jeg henviser i øvrigt til litteraturhenvisningerne om officialmaksimen ovenfor (...).

Det følger af § 19 i ombudsmandsloven at myndighederne er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter mv. som forlanges af ombudsmanden, og at ombudsmanden kan afkræve myndigheder skriftlige udtalelser. Bestemmelsen forudsætter at de oplysninger som myndighederne afgiver til ombudsmanden, er rigtige og fyldestgørende, jf. Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, Ombudsmandsloven med kommentarer (1999), s. 94. Jeg kan også henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 543 ff\*, om bevidst afgivelse af urigtige oplysninger over for blandt andre Folketingets Ombudsmand.

Jeg mener at det er beklageligt at Helsingør Kommune traf afgørelsen på et delvis ukorrekt faktisk grundlag, og at kommunens udtalelse til mig indeholdt samme faktuelle fejl.

Uanset disse forhold må jeg lægge til grund at der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem Dem og daginstitutionens personale og mellem Dem og den øvrige forældrebestyrelse. Jeg må også lægge til grund at disse samarbejdsvanskeligheder havde et større omfang end det som De har oplyst over for mig.

Jeg må desuden forstå at disse samarbejdsvanskeligheder – uanset hvad de i øvrigt måtte skyldes – efter Helsingør Kommunes opfattelse var af en sådan karakter at de i betydelig grad indvirkede negativt på daginstitutionens mulighed for at udføre sine opgaver i forhold til både Dem og den øvrige forældregruppe.

Helsingør Kommune har i vidt omfang bygget denne afgørelse på vurderinger og afvejninger af hvordan samarbejdet mel-

lem forældre og daginstitution bør fungere, og hvordan de konkrete samarbejdsvanskeligheder påvirkede daginstitutionens mulighed for at løse sine opgaver. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Helsingør Kommune der udfører disse opgaver i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af sådanne vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.

Jeg har som nævnt ikke grundlag for at udtale at daginstitutionens personale ikke har gjort hvad der med rimelighed kan forlanges, for at få samarbejdet med Dem til at fungere, og jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere at Helsingør Kommune afslog at optage Deres yngste datter, (C), i daginstitutionen.

Det forhold at Deres ældste datter, (B), fortsat gik i daginstitutionen i en periode, kan i denne sag ikke føre til en ændret vurdering. Dette skyldes at en flytning af (B) måtte anses for at være en mere indgribende afgørelse end en afvisning af at lade Deres yngste datter, (C), starte i daginstitutionen.

### Partshøring

Om partshøring fremgår følgende af § 19 i forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer:

#### *Partshøring*

**§ 19.** Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndig-

heden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.'

Jeg forstår Helsingør Kommunes udtalelse sådan at kommunen er enig i at der skulle foretages partshøring inden kommunens afgørelse om ikke at optage Deres

yngste datter, (C), i daginstitutionen. Spørgsmålet er således ikke om der skulle foretages partshøring, men om der blev foretaget forudgående partshøring. Jeg har derfor ikke redegjort for spørgsmålet om hvorvidt der skulle foretages partshøring.

Det fremgår af Helsingør Kommunes udtalelse at kommunen ikke mener at brevet til Dem af 14. februar 2005 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men – som jeg forstår det – at det snarere skulle anses for en partshøring med en hensigts-erklæring. Jeg er ikke enig i denne vurdering.

Det følger direkte af bestemmelsen at partshøring skal ske før afgørelsen bliver truffet.

Det er blandt andet et krav til en – korrekt – partshøring at det klart fremgår at der er tale om en partshøring, og at det fremgår at parten har mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Jeg kan f.eks. henvise til Østre Landsrets dom af 12. november 1996 der er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 1997.223 Ø, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 399 ff, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 437.

Det må ligge fast at brevet af 14. februar 2005 ikke opfylder disse betingelser, og at brevet derfor ikke kan anses for en korrekt partshøring. Dette betyder dog ikke i sig selv at brevet skal anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ved en afgørelse forstås almindeligvis en udtalelse hvorved en forvaltningsmyndighed i forhold til en eller flere adressater ensidigt fastsætter hvad der er eller skal være gældende ret. Det afgørende er ikke hvordan udtalelsen benævnes, men dens retlige indhold. Jeg kan f.eks. henvise til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 10, og Bent

Christensen, Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 37 f.

Brevet af 14. februar 2005 fremstår sprogligt som en endelig afgørelse. Indtrykket ved gennemlæsning må relativt klart være at (C) ikke kunne blive optaget i daginstitutionen, og at De derfor blev bedt om at angive hvilke andre institutioner De kunne forestille Dem at Deres datter blev optaget i. Dermed fremstår brevet i indhold og form som en afgørelse.

Helsingør Kommune har oplyst at kommunen efterfølgende diskuterede sagen med Dem, men at samtalerne ikke fik 'forvaltningen til at ændre holdning, hvorfor det besluttes, at [De] ikke kan få tildelt plads til (C) i (D)'. Kommunen har ikke angivet hvornår afgørelsen da blev truffet, og hvad den endelige begrundelse blev.

Af udtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287 ff\* fremgår blandt andet følgende (s. 292):

'Det er min opfattelse, at det følger af god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse skal noteres på sagen. Hvis dette ikke sker, vil det ikke efterfølgende med tilstrækkelig sikkerhed kunne fastslås, hvad indholdet af den meddelte afgørelse er. Dette gælder i særlig grad, når der som i den foreliggende sag skulle tages stilling til, for hvilket tidsrum prøvepladerne skulle inddrages. Det kommer også i betragtning, at myndighederne skal have grundlag for at udfærdige en skriftlig afgørelse med en begrundelse, hvis en anmodning herom fremsættes efter forvaltningslovens § 23 (...).'

Det fremgår heraf at hvis myndigheden ikke udfærdiger en skriftlig afgørelse i forbindelse med en bebyrdende afgørelse, skal der i det mindste gøres notater på sagen som gør det muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse. Jeg må lægge til grund at dette ikke er sket, hvilket bestyrker indtrykket af at afgørelsen må anses

for at være truffet og meddelt ved brevet af 14. februar 2005.

Det er på denne baggrund min opfattelse at brevet af 14. februar 2005 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand om at (C) ikke blev optaget i daginstitutionen. Efterfølgende har Helsingør Kommune fastholdt denne afgørelse.

Efter § 19 i forvaltningsloven skulle der have været foretaget partshøring før denne afgørelse blev truffet. Dette er ikke sket, og jeg mener at dette forhold er kritisabelt.

Det fremgår af sagen at der, efter at afgørelsen var blevet truffet, fandt flere telefoniske drøftelser sted mellem Dem og Helsingør Kommune, og at disse drøftelser ikke fik kommunen til at ændre holdning til sagen. Jeg har på den baggrund ikke mulighed for at vurdere i hvilket omfang De er blevet gjort bekendt med det konkrete faktiske grundlag som afgørelsen blev truffet på. Det fremgår dog at kommunen har gjort Dem bekendt med at der efter kommunens opfattelse var aktuelle samarbejdsvanskeligheder.

Hvis De ikke mener at De er blevet gjort bekendt med hvilke konkrete faktiske omstændigheder der indgik i Helsingør Kommunes afgørelse, henviser jeg Dem til at søge aktindsigt i kommunens sag i medfør af § 9 i forvaltningsloven.

Kravet om partshøring er en retssikkerhedsgaranti. Dette betyder at manglende overholdelse af bestemmelsen sædvanligvis vil medføre at afgørelsen annulleres, medmindre det lykkes forvaltningen at godtgøre at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde, jf. f.eks. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 858 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 341, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 449. Af nyere retspraksis om manglende overholdelse af garantiforskrifter kan jeg henvise til

Højesterets domme der er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2007.225 H og 2007.537 H.

Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke grundlag for at kritisere selve afgørelsen om at Deres yngste datter, (C), ikke blev optaget i daginstitutionen. Med henvisning til den nyeste retspraksis foretager jeg mig derfor ikke yderligere i anledning af den manglende partshøring.

### Begrundelsen for afgørelsen

Om begrundelser for afgørelser fremgår følgende af forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer:

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

...

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

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

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

Som det fremgår ovenfor, er det min opfattelse at Helsingør Kommunes brev af 14. februar 2005 var en afgørelse. Som følge heraf skulle brevet/afgørelsen overholde ovenstående krav.

Jeg mener at det er beklageligt at afgørelsen ikke indeholdt en henvisning til den retsregel som afgørelsen blev truffet efter (§ 12 i den dagældende lov om social service), jf. § 24, stk. 1, i forvaltningsloven.

Afgørelsen bygger endvidere på et administrativt skøn. Begrundelsen skulle derfor også angive de hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen.

En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal efter § 24 i forvaltningsloven fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Jeg kan f.eks. henvide til Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 347 ff\* og for 2004, s. 198 ff\*

Det fremgår af begrundelsen at afgørelsen skyldtes det problematiske samarbejde der havde været mellem Dem på den ene side og personalet i daginstitutionen og forældrebestyrelsen på den anden side. Det fremgår imidlertid ikke hvorfor disse samarbejdsvanskeligheder efter kommunens opfattelse nødvendiggjorde at (C) ikke kunne optages i daginstitutionen.

Det er min opfattelse at ikke alle former for samarbejdsvanskeligheder ville kunne begrunde at (C) ikke kunne optages i daginstitutionen. Jeg mener derfor at begrundelsen for afgørelsen burde have redegjort nærmere for det problematiske samarbejde og hvorfor det medførte at (C) ikke kunne optages i daginstitutionen.”

NOTER: (\*) FOB 1992, s. 222, FOB 1993, s. 287, FOB 1999, s. 140, FOB 2002, s. 347 og s. 543, FOB 2004, s. 198, og FOB 2005, s. 584.

## 20-2. Medarbejdere fik for sent besked om indstilling der kunne føre til opsigelse

Forvaltningsret 114.5 – 115.3.

*En avis bragte en artikel om afskedigelse af to kommunale medarbejdere. Ifølge artiklen havde formanden for et af kommunens udvalg udtalt over for en tv-station at udvalget havde besluttet at opsig de to medarbejdere. Medarbejderne kendte ikke udvalgets beslutning før de blev orienteret om den via pressen.*

*Ombudsmanden tog sagen op af egen drift og bad kommunen om en udtalelse. Kommunen oplyste at udvalget ikke havde besluttet at opsig de to medarbejdere, men havde truffet en økonomisk beslutning i forbindelse med budgetlægningen. På den baggrund havde kommunen kort efter stoppet den ordning som de to medarbejdere arbejdede under.*

*Ombudsmanden udtalte at det var uheldigt at udvalgsformanden havde orienteret offentligheden om udvalgets beslutning før de medarbejdere som blev berørt af beslutningen, var blevet orienteret. Dette kunne dog ikke i sig selv give anledning til kritik af kommunen da udvalgets indstilling først og fremmest var af budgetmæssig karakter. Derimod kritiserede ombudsmanden at kommunen ikke havde informeret de to medarbejdere om udvalgets indstilling og konsekvenserne heraf hurtigst muligt efter at beslutningen var blevet truffet og blevet offentligt kendt.*

*(J.nr. 2007-2140-813).*

En avis bragte den 7. juni 2007 en artikel om afskedigelse af to gadeplansmedarbejdere. Ifølge artiklen havde en tv-station onsdag den 6. juni 2007 citeret Børne- og Skoleudvalgets formand for at udvalget nu havde besluttet at opsig de to gadeplansmedarbejdere i X-by.

Det fremgik af artiklen og efterfølgende artikler i avisen at de to medarbejdere ikke kendte udvalgets beslutning før de blev orienteret om den via pressen. Ifølge en notits i avisen den 8. juni 2007 betegnede udvalgsformanden det som ærgerligt at kommunen ikke havde fået orienteret medarbejderne før nyheden kom ud i pressen.

I et brev af 21. juni 2007 bad jeg på baggrund af avisens omtale af sagen Y Kommune om underretning om kommunens afgørelser om afskedigelse af de to medarbejdere. Jeg henviste i den forbindelse til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Y Kommune sendte den 5. juli 2007 kopi af de to gadeplansmedarbejders ansættelsesbreve og opsigelser. Kommunens brev af 5.

juli 2007 var desuden vedlagt forvaltningens redegørelse af 4. juli 2007 om sagen. Heraf fremgik følgende:

”Gadeplansmedarbejderne er ansat som kontaktpersoner i henhold til Lov om Social Service.

Ansættelsesbrevene vedlægges som kopi.

BørneCenter (...) fremsatte i forbindelse med budgetprocessen et opprioriteringsforslag, hvor der blev anmodet om midler til at fortsætte ordningen med gadeplansmedarbejdere [i (Y) Kommune].

Børne- og Fritidsudvalget [Børne- og Skoleudvalget; min rettelse] behandlede forslaget på et møde d. 6.6.07, og besluttede ikke at imødekomme anmodningen.

I pressen udlægges dette som en fyring af de to medarbejdere, men reelt var der tale om en økonomisk beslutning i forbindelse med budgetlægningsprocessen.

På baggrund af den politiske beslutning vurderede ledelsen i Børnecentret, at ordningen skulle stoppes. Gadeplansmedarbejder-

ne blev kontaktet mandag d. 11. juni og indkaldt til et møde med undertegnede fredag d. 15. juni. På mødet blev det aftalt, hvordan ordningen kunne stoppes på en fornuftig måde. Resultatet blev en aftale om, at ordningen stoppes pr. 31.7.07.

Opsigelsesbrevene til de to medarbejdere dateret d. 22. juni blev derefter sendt til de to medarbejdere.

Opsigelsesbrevene vedlægges som kopi.

På denne baggrund er det min klare vurdering, at opsigelsen af de to medarbejdere er blevet behandlet korrekt, men at beslutningen fra det politiske udvalg desværre i pressen blev fremlagt på en ukorrekt måde.”

Efter at have gennemgået kommunens brev med bilag meddelte jeg i et brev af 20. august 2007 kommunen at jeg havde besluttet at indlede en undersøgelse af sagen af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg bad derfor om at måtte modtage kommunens eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

I et brev af 1. oktober 2007 afgav Y Kommune yderligere bemærkninger til sagen. Kommunen oplyste i brevet at styreformen i kommunen benævnes central styring – decentral ledelse, og at den er baseret på virksomhedsaftaler der bliver indgået mellem kommunalbestyrelsen og den enkelte enhed (virksomhed). Virksomhedslederne har det fulde ansvar for budget, drift og personale og har kompetencen til at ansætte og afskedige medarbejdere og i øvrigt indgå i kontraktforhold. Børne- og Skoleudvalget har indstillingsret til kommunalbestyrelsen for så vidt angår op- og nedprioriteringsforslag i forbindelse med budgetvedtagelsen, men personale- og kontraktforhold falder uden for udvalgets indstillingsret og beslutningskompetence.

Om den konkrete sag blev det oplyst i kommunens brev af 1. oktober 2007 at de to gadeplansmedarbejdere blev udpeget som kontaktpersoner for et antal børn i X-by-området. Udpegningen skete efter bestemmelsen i den sociale servicelovs § 40, stk. 3, nr. 7,

som senere er videreført i den samme lovs § 52, stk. 3, nr. 7. Efter kommunens opfattelse er der generelt ikke tale om etablering af et egentligt ansættelsesforhold ved udpegnings af en kontaktperson, og det var der heller ikke tale om for de to gadeplansmedarbejdere i X-by-området. Til støtte for denne opfattelse anførte kommunen følgende:

”Dette beror på tre følgende forhold:

1) I lovtæksten er anvendt udtrykket ‘udpegnings af en fast kontaktperson’.

2) For at en person kan betragtes som ansat, skal der bestå et over-/underordningsforhold, hvilket betyder at (Y) Kommune skal have en form for instruktionsbeføjelse overfor kontaktpersonerne. Dette er ikke tilfældet. Den konkrete kontakt, herunder planlægning af hvor kontakten finder sted aftales mellem kontaktpersonen, barnet og dennes familie jf. vejledning om personlig rådgiver/kontaktperson. Kontaktpersonen skal alene afrapportere til kommunen.

3) Desuden er honorarlønnede ikke omfattet af den kommunale ferieaftale, idet de ikke anses som ‘ansatte’ i ferieaftalens forstand jf. vejledning til ferieaftalen.

Familieplejeres retlige stilling kan formentlig anvendes analogt i forhold til kontaktpersoner, idet familieplejere på tilsvarende vis indgår en kontrakt med kommunen vedrørende et bestemt barn, modtager et vederlag pr. måned, får godtgjort udgifter til kost og logi mv. Familieplejere er ikke omfattet af den kommunale ferieaftale, men er omfattet af ferieloven.

Ifølge retspraksis herunder Vestre Landsrets dom af 25. juli 2007 er familieplejere som har indgået en kontrakt ikke i et egentligt ansættelsesforhold. I den nævnte dom udtalte Landsretten, at uanset at der ikke var tale om et egentligt ansættelsesforhold kunne omstændighederne ved opsigelse af en plejekontrakt begrunde, at kontraktforholdets ophør rent forvaltningsretligt skulle sidestilles med en afskedigelsessag. Dette ville blandt andet være tilfældet, hvor kontraktens ophør fra kommunens side var begrun-

det i forhold hos plejeren og kommunens vurdering indeholdt en bebrejdelse eller kritik af denne. I den konkrete sag skyldtes ophør af plejekontrakten imidlertid, at barnets mor ønskede dette, hvorfor kontraktens ophør fra kommunens side ikke var begrundet i familieplejerens forhold. På denne baggrund havde kommunen ikke pligt til at iagttage de forvaltningsretlige regler om sagsbehandling, herunder partshøring, som finder anvendelse i afskedigelsessager på det offentlige arbejdsmarked.

Tilbage står spørgsmålet om der i denne konkrete sag er holdepunkter for at antage, at der er etableret egentlige ansættelsesforhold for (A) og (B).

Af følgebrevne til de to kontaktpersoner, som er fremsendt sammen med kontrakterne om udpegning fremgår, at de er ansat som kontaktpersoner. På den anden side fremgår det tillige af brevene, at der ikke er tale om overenskomstmæssige ansættelsesforhold, at der ikke vil blive trukket ATP og ej heller beregnet nogen form for pension.”

### Ombudsmandens udtalelse

”Møder i kommunale udvalg er ikke åbne for offentligheden. Det skyldes bl.a. hensynet til at fremme frie og uformelle meningsudvekslinger ved forhandlingerne på møderne, hvilket skal ses i sammenhæng med at udvalgene ofte skal nå frem til kompromisløsninger på udvalgmøderne.

Udvalgsmedlemmerne kan efter møderne frit udtale sig om de udtalelser og forslag som de selv har fremsat på møderne, og udvalget kan også beslutte at offentligheden skal orienteres om nogle eller alle de sager der er blevet behandlet på udvalgmøderne. I nogle kommuner er der tradition for at et udvalgsmedlem – f.eks. formanden – efter udvalgmøderne giver offentligheden en sådan orientering. Jeg går ud fra at den orientering som formanden for Børne- og Skoleudvalget gav

efter udvalgsrådet den 6. juni 2007, blev givet i overensstemmelse med en sådan tradition.

Udvalgene er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt, ligesom andre forhold kan begrænse medlemmernes ret til at udtale sig. En offentliggørelse af oplysninger om de sager der er blevet drøftet på et udvalgsråd, vil derfor altid være betinget af en konkret vurdering af om oplysningerne er tavshedsbelagte, eller om offentliggørelse af oplysningerne er begrænset som følge af andre forhold.

Et udvalgs indstillinger til kommunalbestyrelsen er ikke i sig selv tavshedsbelagte. Et udvalg kan derfor beslutte at udvalgets indstillinger skal offentliggøres, medmindre kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om det modsatte. Jeg henviser i det hele til Hans B. Thomsen mfl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), s. 132 ff. I de tilfælde hvor et udvalg har truffet afgørelse i en sag der involverer en eller flere parter, anses det dog for hensigtsmæssigt at kommunen sørger for at disse personer får kendskab til beslutningen før den offentliggøres. Jeg henviser til Hans B. Thomsen mfl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), s. 134, hvor der er henvist til bestemmelsen i § 5, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer). Ifølge denne bestemmelse er der alene adgang til aktindsigt i ’skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten’. Jeg har selv tidligere udtalt at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik at den eller de personer som en afgørelse vedrører, får besked om afgørelsen før den offentliggøres. Jeg henviser til eksempelvis min udtalelse i sagen der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 199 ff\* (s. 204).

Oplysninger om kommunens økonomiske forhold, herunder konkrete budgetmæssige spørgsmål, er som udgangspunkt ikke tavshedsbelagte. Det kan derfor normalt ikke kritiseres hvis et udvalgsmedlem – som her – efter et udvalgs møde udtaler sig om udvalgets indstilling til kommunalbestyrelsen vedrørende et punkt i de kommende budgetforhandlinger.

Efter min opfattelse bør udvalgsmedlemmer imidlertid vise tilbageholdenhed med at udtale sig om udvalgets drøftelser om enkeltpersoners eller virksomheders forhold, f.eks. spørgsmål der vedrører en eller flere bestemte ansattes forhold. Det må efter min opfattelse også anses for at være bedst stemmende med god forvaltningsskik og med princippet i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at et udvalgs beslutning, når den har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere enkeltpersoner eller virksomheder, ikke offentliggøres uden at disse personer eller virksomheder har fået meddelelse om beslutningen.

I denne sag er der et spørgsmål om hvorvidt de pågældende gadeplansmedarbejdere var ansat af kommunen. Det fremgår af kommunen redegørelse af 4. juli 2007 at de pågældende havde været ansat som medarbejdere af kommunen, og at de var blevet afskediget af kommunen. I kommunens udtalelse af 1. oktober 2007 er det derimod anført at det er kommunens opfattelse at der ikke var tale om egentlige ansættelsesforhold, men om privatretlige kontraktforhold som ikke var omfattet af de forvaltningsretlige regler om sagsbehandling i afskedigelsessager.

For bedømmelsen af det spørgsmål som foreligger i denne sag, er det uden betydning om de to gadeplansmedarbejdere var ansat af kommunen eller havde indgået en privatretlig kontrakt med kommunen. De principper for god forvaltningsskik som danner grundlag for min bedømmelse af

sagen, gælder ikke kun i forhold til offentligt ansatte, men også i forhold til andre borgere og virksomheder. Jeg har derfor ikke anset det for nødvendigt at foretage en nærmere vurdering af om de to gadeplansmedarbejdere har været ansat af kommunen.

Efter mødet i Børne- og Skoleudvalget den 6. juni 2007 udtalte udvalgsformanden sig over for pressen om udvalgets beslutning om en indstilling af budgetmæssig karakter. Indstillingen havde dog direkte betydning for de to gadeplansmedarbejdere, og de kunne umiddelbart identificeres ud fra udvalgsformandens oplysninger om udvalgets beslutning på mødet den 6. juni 2007.

Jeg mener på den baggrund at det var uheldigt at udvalgsformanden orienterede offentligheden om udvalgets beslutning på et tidspunkt hvor de to gadeplansmedarbejdere ikke havde fået meddelelse om beslutningen. Da udvalgets indstilling først og fremmest var af budgetmæssig karakter, kan dette dog ikke i sig selv give mig anledning til kritik af kommunen.

Når en beslutning af budgetmæssig karakter får direkte betydning for nogle få konkrete og let identificerbare personer, må kommunen dog sørge for at disse personer hurtigst muligt og uden unødigt forsinkelse får besked om beslutningen og om dens konsekvenser for dem, i hvert fald i de tilfælde hvor udvalget har bestemt at oplysninger om beslutningen skal eller kan offentliggøres. Jeg henviser til det ovenfor anførte om bl.a. princippet i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

I den foreliggende sag blev udvalgets beslutning offentligt kendt efter udvalgs mødet onsdag den 6. juni 2007. De to berørte gadeplansmedarbejdere blev imidlertid først kontaktet af kommunen mandagen efter – den 11. juni 2007 – hvor de blev indkaldt til et møde om sagen den 15. juni 2007. Kommunens redegørelser til mig indeholder ingen forklaring på hvor-



for kommunen ikke informerede gadeplansmedarbejderne om sagen på et tidligere tidspunkt.

Det kan i den forbindelse ikke tillægges vægt at udvalgets beslutning angik en indstilling til kommunalbestyrelsen, og at kommunalbestyrelsen skulle tage stilling til indstillingen i forbindelse med de kommende forhandlinger om kommunens budget for 2008. Jeg henviser til at det i hvert fald med pressens omtale af sagen i dagene efter den 6. juni 2007 måtte stå kommunen klart at udvalgets indstilling blev opfattet som en afskedigelse af de to gadeplansmedarbejdere. Det fremgår dog af kommunens redegørelse af 4. juli 2007 at kommunen først bagefter – på baggrund af udvalgets beslutning – traf afgørelse om opsigelse af de to gadeplansmedarbejdere. I redegørelsen tager kommunen derfor afstand fra pressens udlægning af sagen. Når kommunen ikke var helt

enig i denne udlægning, var der imidlertid så meget desto mere grund til at kommunen hurtigst muligt kontaktede de to gadeplansmedarbejdere og selv informerede dem om konsekvenserne af udvalgets beslutning.

Det er på den baggrund min opfattelse at det er kritisabelt at kommunen ikke informerede de to gadeplansmedarbejdere om udvalgets indstilling og konsekvenserne af indstillingen hurtigst muligt efter at beslutningen herom var truffet og blevet offentligt kendt.

På baggrund af min gennemgang af (Y) Kommunes redegørelse for sagen og de vedlagte bilag kan det efterfølgende forløb omkring opsigelsen af de to gadeplansmedarbejdere ikke give mig anledning til at foretage mig yderligere i sagen.”

NOTER: (\*) FOB 1995, s. 199.

## 20-3. Lodtrækning ved tildeling af stadepladser til salg af juletræer

Forvaltningsret 12.1 – 123.1 – 123.2.

*En kommune havde vedtaget retningslinjer for tildeling af stadepladser til salg af juletræer hvorefter kommunen trak lod mellem ansøgerne hvis kommunen modtog mere end én ansøgning for et givet areal.*

*Efter ombudsmandens opfattelse kunne kommunen ikke anvende retningslinjerne uden væsentlige modifikationer i sager der angik stadepladser på offentligt vejareal, og i sager hvor der forelå en ansøgning fra en ansøger der er handicappet.*

*Ombudsmanden udtalte at en myndighed, når den fastlægger retningslinjer for behandlingen af en bestemt type af sager, bør sikre sig at retningslinjerne stemmer overens med lovgivningen. Ombudsmanden henstillede at kommunen reviderede retningslinjerne.*

*(J.nr. 2006-2345-419).*

En advokat klagede på vegne af en klient over Søllerød Kommunes retningslinjer for tildeling af stadepladser til salg af juletræer. Efter disse retningslinjer skulle en ansøgning om stadeplads indgives til kommunen inden 1. februar i det relevante år. Hvis kommunen modtog mere end én ansøgning for et givet areal, ville der blive trukket lod. Advokatens klient havde for 2005 indgivet en ansøgning om stadeplads til juletræssalg på et skovareal som var ejet af kommunen. Kommunen modtog 7 ansøgninger til den pågældende stadeplads og trak lod mellem ansøgningerne. Advokatens klient blev nr. 7 ved lodtrækningen og fik ikke tildelt stadepladsen. I klagen til ombudsmanden skrev advokaten bl.a. at kommunen i stedet for lodtrækning burde have taget hensyn til at hans klient fra tidligere år havde en fast kundekreds og en dokumenterbar faglig kunnen inden for salg af juletræer.

Inden advokaten klagede til ombudsmanden, havde han klaget til Søllerød Kommune. I et svar til advokaten anførte kommunen at lodtrækning generelt er anerkendt i tilfælde hvor parterne står lige, og i en senere udtalelse til ombudsmanden gav kommunen udtryk for at der ved salg af juletræer ikke på et sagligt grundlag kan opsættes særlige fag-

lige kvalifikationer som ansøgerne skal opfylde.

Efter at have modtaget kommunens svar klagede advokaten til ombudsmanden. Ombudsmanden oversendte hans klage til Statsamtet København der førte tilsyn med Søllerød Kommune.

Statsamtet København mente ikke at kommunen havde overtrådt lovgivningen. Statsamtet lagde bl.a. vægt på at alle ansøgere ved kommunens brug af lodtrækning havde haft lige stor mulighed for at få tildelt en plads, og at der efter statsamtets opfattelse ikke kunne antages at være en pligt til ved tildelingen af stadepladser at lægge vægt på ansøgenes faglige kvalifikationer. Advokaten henvendte sig herefter igen til ombudsmanden.

Søllerød Kommune indgik som følge af kommunalreformen i Rudersdal Kommune fra 1. januar 2007. Af Rudersdal Kommunes hjemmeside fremgik bl.a. følgende:

”Leje af stadeplads til juletræssalg

Hvis du ønsker at leje en stadeplads til salg af juletræer op til julen 2007, skal du sende en ansøgning til Vejafdelingen inden 1. februar 2007 med angivelse af, hvor stadepladsen ønskes.

Tilladelse til leje af stadeplads gives ikke kontinuerligt. Ved fortsat ønske om stadeplads skal der ansøges hvert år inden 1. februar.

Modtager vi flere ansøgninger på samme areal, trækker kommunen lod.

Hvad koster det?

Der er fastsat en afgift for leje af areal til stadeplads på 2.000 kroner.”

### Ombudsmandens udtalelse

”...

Jeg har (...) alene taget stilling til Søllerød Kommunes retningslinjer for tildeling af stadeplads til juletræssalg med lodtrækning mellem ansøgerne hvis der er flere ansøgere til samme stadeplads. Det fremgår af Rudersdal Kommunes hjemmeside at disse retningslinjer er blevet videreført af denne kommune.

Jeg har tidligere taget stilling til spørgsmålet om anvendelse af et tilfældighedsprincip ved tildeling af en stadeplads i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 373\*. Sagen angik Allerød Kommunes tildeling af en stadeplads for en pølsevogn. I den sag udtalte jeg bl.a. følgende:

’Allerød Kommunes afgørelse af 25. november 1999 er truffet efter bestemmelsen i vejlovens § 102, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

’§ 102. Uden vejbestyrelsens tilladelse må det til en offentlig vej hørende areal ikke anvendes til

1) varig eller midlertidig anbringelse af affald, materiel, materialer, løsøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, hegn eller lignende,  
...’

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 1154) fremgår bl.a. følgende:

’Bestemmelsens stk. 1, nr. 3, svarer til vejbestyrelseslovens § 52, stk. 2, sidste pkt. Nr. 1 og 2 er nye bestemmelser og er medtaget efter forslag fra vejlovsudvalget af

1951 i betænkningen af 1964 ’Private fællesveje og vejbidrag’.

Der er ikke i loven fastsat nærmere regler om hvornår en tilladelse kan eller skal gives. Heller ikke lovens bemærkninger eller den i bemærkningerne omtalte betænkning angiver noget nærmere herom. Afgørelser efter bestemmelsen beror for så vidt på myndighedens skøn.

I Folketingets Ombudsmands beretning for 1977, s. 435\* (s. 439) vedrørende vejlovens § 102 udtalte ombudsmanden således også at vejbestyrelsernes afgørelser efter denne bestemmelse måtte ’træffes ud fra en samlet – afbalancerende – vurdering af samtlige hensyn til vejarealernes forskellige anerkendte funktioner’.

For skønmæssige afgørelser gælder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper.

Det er således almindelig antaget i retspraksis at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen lovligt kan sætte et lovbestemt skøn ’under regel’. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering, jf. eksempelvis Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 246 ff, Jens Garde, Forvaltningsret – Almindelige emner (1997), s. 222, og Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation (1997), s. 185 ff.

Efter min opfattelse gælder i forlængelse heraf at en forvaltningsmyndighed normalt heller ikke uden særlig lovhjemmel kan undlade at foretage en konkret vurdering og i stedet træffe afgørelse ved lodtrækning eller anden form for tilfældighed, dvs. uden inddragelse og afvejning af relevante og saglige kriterier, jf. f.eks. sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 288\*. Som eksempel på en særlig lovhjemmel til at træffe afgørelser ved tilfældighed i form af lodtrækning

kan nævnes fiskerilovens § 73, stk. 2, vedrørende tildeling af fortrinsrettigheder til at drive erhvervsmæssigt fiskeri på bestemte pladser.

Hertil kommer at der på det offentlige personaleområde gælder en almindelig grundsætning om at ledige stillinger skal besættes med den bedst egnede. På dette område gælder et forbud mod 'skøn under regel'. Det forekommer nærliggende at noget tilsvarende må gælde ved tildeling af studepladser, og dette forhold styrker formodningen om at forbuddet mod 'skøn under regel' (og tilfældighed) gælder her.

Jeg kan således ikke tilslutte mig kommunens opfattelse hvorefter det skulle være i overensstemmelse med almindelig forvaltningsret at træffe afgørelse ved tilfældighed. Efter min mening kan der heller ikke findes støtte for denne opfattelse i den juridiske litteratur. Som anført af kommunen er det korrekt at Bent Christensen i *Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation* (1997), s. 147, omtaler muligheden for at træffe afgørelse ved tilfældighed, men samtidig peger forfatteren på alternativet, at lægge vægt på forskelligheder, dvs. opstille kriterier som gør fakta som kun forekommer hos nogle af ansøgerne, relevante, eventuelt særlig relevante. De to muligheder for afgørelse opstilles som teorier i et indledende afsnit, og senere i bogen anses alene alternativet for gældende ret, jf. navnlig s. 185 f.

Udgangspunktet må derfor være at det kræver særlig lovhjemmel hvis en afgørelse skal træffes ved en tilfældighed.

Imidlertid må det antages at skønnet muligvis kan suppleres med en tilfældighedsregel – f.eks. lodtrækning – hvis en konkret vurdering efter inddragelse af alle relevante og saglige kriterier medfører at to ansøgere er lige kvalificerede, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 32\* (pkt. 61) og s. 389, og SIFU-dommen (UfR 1995.177 H). I denne dom havde en

kommune i forbindelse med personalereduktion afskediget to tjenestemandsansatte tandlæger der var de sidst ansatte af tandlægerne i kommunen. Højesteret stadfæstede landsrettens dom hvori et flertal af retten havde udtalt at i forbindelse med afgørelsen af hvilke stillinger blandt flere ensartede stillinger der skulle inddrages, var kommunen forpligtet til at udøve et individuelt, konkret skøn, og at det ved udøvelsen af dette skøn ikke fandtes uberettiget at lade ansættelsestidspunktet indgå som et blandt flere kriterier.'

Som det fremgår, er det min opfattelse at det som udgangspunkt kræver særlig lovhjemmel hvis en afgørelse skal træffes ved en tilfældighed. Forholdet er formentlig anderledes når en myndighed træffer en beslutning som ikke har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er således antaget i den juridiske litteratur at en kommune, når den skal sælge fast ejendom, kan udvælge tilbudsgivere ved lodtrækning i de tilfælde hvor flere tilbudsgivere har afgivet samme tilbud. Det forudsætter dog at tilbuddene svarer til markedsprisen, og at der ikke er tilkendegivelser fra en af tilbudsgiverne om at den pågældende er villig til at betale en højere pris. Jeg henviser til Karsten Revsbech, *Kommunernes Opgaver, Kommunalfuldmagten mv.* (2005), s. 155 f, og Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver* (1987), s. 152. Også i de særlige tilfælde hvor salg ikke skal ske til markedsprisen, kan en kommune vælge køberen ved lodtrækning blandt flere enslydende tilbud hvis disse er de bedste blandt de indkomne tilbud. Jeg henviser til pkt. 7.2 i vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

At anvende et tilfældighedsprincip er dog næppe lovligt i alle tilfælde hvor en kommune træffer en beslutning som ikke har karakter af en afgørelse i forvaltnings-

lovens forstand. Eksempelvis vil en kommunes forpligtelse til at yde midlertidig hjælp til husvilde i henhold til § 80 i den sociale servicelov formentlig i visse tilfælde hindre kommunen i at anvende et tilfældighedsprincip ved udlejning af en kommunal bolig.

I den foreliggende sag har kommunen ikke truffet afgørelse på grundlag af en lovbestemmelse, men har handlet på grundlag af kommunens almindelige beføjelser som ejer af det pågældende areal. Der er således ikke tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Beslutningen er imidlertid truffet på grundlag af retningslinjer som efter deres formulering ikke er begrænset til tilfælde hvor kommunen handler på grundlag af sine almindelige beføjelser som ejer af det pågældende areal. Tilsyneladende bliver retningslinjerne også anvendt for stadepladser på offentligt vejareal. Som nævnt kan det ikke anses for lovligt at en myndighed træffer afgørelse om tildeling af stadepladser på offentligt vejareal efter en tilfældighedsregel. Afgørelsen skal træffes på grundlag af en konkret vurdering med inddragelse af alle relevante og saglige kriterier til belysning af hvilken blandt flere ansøgere som må anses for den bedst egnede.

Hertil kommer at kommunen er forpligtet til at følge reglerne om fortrinsret for handicappede ved tildeling af stadepladser. Disse regler fremgår nu af bekendtgørelse nr. 692 af 21. juni 2007 om kompensation til handicappede i erhverv m.v. Efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, skal en offentlig myndighed orientere staten i jobcentret om bevillinger til bl.a. ledige stadepladser. Efter § 8, stk. 2, er myndigheden forpligtet til at indkalde en ansøger med handicap til en personlig samtale hvis ansøgeren er indstillet af staten i jobcentret eller selv har gjort opmærksom på at fortrinsretten ønskes anvendt. Den offentlige myndighed er forpligtet til at

give den handicappede ansøger bevillingen til den ledige stadeplads hvis ansøgeren efter myndighedens vurdering er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere, jf. § 2, stk. 1, jf. stk. 2. Hvis en ansøger med handicap ikke tildeles den ledige bevilling efter at staten i jobcentret har indstillet ansøgeren til en bevilling, skal den offentlige myndighed vente med at tildele bevillingen. Det kan først ske når myndigheden har givet en skriftlig redegørelse for hvorfor den ikke ønsker at tildele bevillingen til ansøgeren, og har forhandlet med staten i jobcentret om hvorvidt ansøgeren alligevel vil kunne få bevillingen, jf. § 8, stk. 2.

Som det ses, er der ikke tale om nogen absolut fortrinsadgang for handicappede ansøgere. Kun hvis den handicappede ansøger efter den offentlige myndigheds vurdering er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere, gælder fortrinsadgangen. Reglerne forudsætter således en konkret vurdering af ansøgerne forud for tildeling af stadeplads.

Efter min opfattelse bør en myndighed, når den fastlægger retningslinjer for behandlingen af en bestemt type af sager, sikre sig at retningslinjerne stemmer overens med lovgivningen. De retningslinjer for tildeling af stadepladser til salg af juletræer som Søllerød Kommune har vedtaget, og som Rudersdal Kommune har videreført, kan ikke anvendes uden væsentlige modifikationer i sager der angår stadepladser på offentligt vejareal, og i sager hvor der foreligger en ansøgning fra en ansøger der er handicappet. Derfor har jeg i dag henstillet til Rudersdal Kommune at kommunen reviderer retningslinjerne så de kan danne grundlag for kommunens administration også i disse sager. Jeg har bedt kommunen om at underrette mig om hvad den foretager sig i sagen."

Rudersdal Kommune oplyste efterfølgende at kommunen på baggrund af min udtalelse

havde revideret sin hjemmeside vedrørende stadepladser til salg af juletræer. På kommunens hjemmeside blev det oplyst at alle ansøgninger om leje af stadeplads til salg af juletræer skulle vurderes individuelt. Kommunen oplyste også at kommunens interne

administrationspraksis var under revision. Jeg bad kommunen om at underrette mig når revisionen var tilendebragt.

NOTER: (\*) FOB 1976, s. 288, FOB 1977, s. 435, FOB 1990, s. 32, og FOB 2002, s. 373.

## 20-4. To af tre afskedigelser kendt uberettiget af et afskedigelsesnævn

Kommunens begrundelse i den tredje afskedigelsessag var ikke saglig

Ansættelses- og arbejdsret 2.7. – Forvaltningsret 1.1 – 114.3 – 123.2 – 13.3 – 2.2 – 3.5.

*En kommune afskedigede tre familierådgivere på samme grundlag. To af de tre afskedigede fik deres sag prøvet af et afskedigelsesnævn der tilkendegav at der ikke var tilstrækkeligt sagligt grundlag for de to afskedigelser.*

*Den tredje familierådgiver opfyldte ikke overenskomstens betingelser for at få sin sag prøvet ved et afskedigelsesnævn. Sagen blev indbragt for den kommunale tilsynsmyndighed der afgav en udtalelse i sagen. Under ombudsmandens undersøgelse af sagen ændrede tilsynsmyndigheden opfattelse sådan at tilsynsmyndigheden ikke mente at have kompetence i sagen.*

*Ombudsmanden indledte derefter en undersøgelse over for kommunen med fokus på kommunens forpligtelse til at genoverveje den tredje sag i lyset af afskedigelsesnævnets kendelse.*

*Kommunen ændrede begrundelsen for afskedigelsen. Ombudsmanden udtalte at afskedigelsen af den tredje familierådgiver med kommunens ændrede begrundelse sønede det fornødne saglige grundlag. Ombudsmanden henstillede derfor at kommunen genoptog sagen.*

*Kommunen oplyste efterfølgende at kommunen og den tredje familierådgiver havde indgået forlig i sagen.*

*(J.nr. 2004-4151-813).*

B og C blev den 10. september 2001 ansat som familierådgivere i X Kommune. A blev ansat som familierådgiver i X Kommune den 1. juni 2002. Alle tre arbejdede på X Kommunes institution Y. De tre familierådgivere havde en oplevelse af et dårligt arbejdsmiljø, og den 10. september 2002 skrev de alle tre under på et brev til X Kommune, stilet til forvaltningschef D, der indeholdt kritik af E der var en af tre ledere i Y.

De tre familierådgivere var herefter sygemeldt i en periode. De øvrige medarbejdere og lederne i Y afgav efterfølgende udtalelser om deres opfattelse af forholdene i Y. Lederne i Y, heriblandt E, imødegik de tre familierådgiveres kritik. Også nogle af medarbejderne i Y støttede skriftligt op om E. Andre medarbejdere sendte et kritisk indlæg til kommunen der støttede de tre familierådgiveres opfattelse af E.

De tre familierådgivere kommenterede i brev af 6. oktober 2002 lederne udtalelser.

X Kommune indgik under forløbet en aftale med bedriftssundhedstjenesten om at kortlægge samarbejdsforholdene i Y.

Den 25. oktober 2002 deltog A i et møde med X Kommune. Den 7. november 2002 meddelte X Kommune A at kommunen agtede at afskedige hende. Kommunen skrev bl.a. følgende:

*”Grunden til den påtænkte opsigelse er de store samarbejdsproblemer med ledelsen af (Y). Den 22. oktober 2002 [rettelig den 25. oktober 2002; min tilføjelse] deltog du i et møde på Rådhuset for drøftelse af samarbejdet, der var på mødet enighed om, at der ikke var nogen løsning til et fortsat samarbejde.*

*Der henvises samtidig til skrivelserne af 23. september 2002 [rettelig 10. september 2002; min bemærkning] og 6. oktober 2002 til*

(X) Kommune – hvor du er medunderskriver på.”

Den 27. november 2002 blev sagen forhandlet mellem X Kommune og familierådgiverens fagforbund Z. Af X Kommunes mødereferat fremgår følgende:

”...

(X) Kommune har modtaget (A)'s kommentarer til notat/høringsskrivelsen med e-post den 16.11.2002.

Det er (X) Kommunes opfattelse, at det kan konstateres, at der er samarbejdsproblemer mellem (A) og ledelsen af (Y) og lægger i den forbindelse særlig vægt på at (A) i henhold til hendes egne kommentarer side 2 andet afsnit selv foreslår, at hun har kontakt til psykolog (F) i stedet for (E), at hun skulle arbejde direkte i familieafdelingen udenfor (Y) – og at (X) Kommune fortsat finder, at (A) ikke ønsker at arbejde ud fra den struktur og ledelsesmæssige supervision hun er underlagt i på (Y).

På den baggrund finder (X) Kommune at samarbejdsproblemerne eksisterer og i det væsentlige kan tilskrives (A).

...

I den forbindelse præciseres fra kommunens side det forhold, at (A) ved skrivelse af 10.9.2002 og 6.10.2002 skriver under på en klage ikke i sig selv udgør en samarbejdsvanskelighed.

...

Det præciseres således, at fra (X) Kommunes side er den væsentligste begrundelse for at der fortsat foreligger samarbejdsvanskeligheder, at (A) på mødet den 25. oktober har tilkendegivet, at hun ikke ser nogen løsning på samarbejdsproblemerne, og at dette bestyrkes af hendes høringssvar, hvor hun holder fast i kravene om en personlig ordning for hende selv, hvilket kommunen ikke kan imødekomme.

...”

A fremkom i e-mail af 4. december 2002 med bl.a. følgende bemærkninger:

”Jeg har ingen samarbejdsproblemer med ledelsen af (Y), men har påpeget nogle problemer i forhold til (E)'s lederstil. Dette er ikke på noget tidspunkt blevet diskuteret eller nærmere undersøgt.

...

Det er Kommunens udlægning, at jeg ikke ønsker at samarbejde, det ser ud som om der er sket en misforståelse eller en drejning af mine bemærkninger.

Jeg vil gerne samarbejde, men oplever ikke at have mødt nogen reel vilje til det samme fra Kommunens side og er uenig i at samarbejdsproblemerne i det væsentlige kan tilskrives mig. Jeg oplever, at jeg er blevet manipuleret til at komme med forslag, der nu bruges mod mig og kaldes samarbejdsvanskeligheder fra min side.”

X Kommune afskedigede den 17. december 2002 A. Kommunen skrev følgende i afskedigelsesbrevet:

”...

Grunden til opsigelsen er samarbejdsproblemer i (Y) der væsentlig kan tilskrives dig.

Der har været afholdt møde med dig den 25. oktober 2002 og den 27. november 2002 møde med fagforbundet (Z). Det er (X) Kommunes opfattelse, at det kan konstateres, at der er samarbejdsproblemer mellem (A) og ledelsen af (Y) og vi lægger i den forbindelse særlig vægt på, at (A) som løsningsforslag i henhold til hendes egne kommentarer, side 2 andet afsnit selv foreslår, at hun har kontakt til psykolog (F) i stedet for (E), at hun skulle arbejde direkte i familieafdelingen udenfor (Y) – og at (X) Kommune fortsat finder, at (A) ikke ønsker at arbejde/finder det svært ud fra den struktur og ledelsesmæssige supervision hun er underlagt i (Y).

(X) Kommune finder, at samarbejdsproblemerne eksisterer og i det væsentlige kan tilskrives (A). Dette bestyrkes også i de modtagne breve af 10.09 og 6.10.02, hvor eksempelvis fremgår i brev af 10.09 næstsidsste afsnit – det er svært at forestille os, hvorledes et fremtidigt samarbejde med (E) skal kunne etableres – i brev af 6.10.02 første afsnit – Le-



delsens kommentarer til vores kritik af samarbejdet med (E), opfatter vi har til formål at fjerne fokus fra det det handler om, nemlig (E)'s kritisable ledelseskvalifikationer – der i den grad er årsag til et usundt arbejdsklima.

(X) Kommune er ikke enig i de rejste kritikpunkter, idet der i den forbindelse også henvises til skrivelserne fra (E) den 15. september 2002, (G) den 17. september 2002 og (H) 12. september 2002.

...

Den 3. december 2002 har vi modtaget dine bemærkninger til forlængelsen af høringsvaret. I brevet fremgår bl.a., at det er din opfattelse, at du ingen samarbejdsproblemer har med ledelsen. Samt at du er uenig med (X) Kommune i at samarbejdsproblemerne i det væsentlige kan tilskrives dig. (Z) har yderligere bemærket, at det er (Z)'s opfattelse at (A)'s kommentarer er udlagt forkert i (X) Kommunes opsummering.

...

(X) Kommune er ikke enig i de rejste kritikpunkter herunder de rejste punkter i forbindelse med forlængelsen af høringsfristen. Det præciseres således, at fra (X) Kommunes side er den væsentlige begrundelse, at der fortsat foreligger samarbejdsproblemer, at (A) på mødet den 25. oktober har tilkendegivet, at hun ikke ser nogen løsning på samarbejdsproblemerne, og at dette bestyres af hendes høringsvar, hvor hun holder fast i kravene om en personlig ordning for hende selv, hvilket kommunen ikke kan imødekomme.

..."

A's to kolleger, C's og B's, sager blev bedømt ved et afskedigelsesnævn. A havde derimod ikke været ansat i X Kommune i de otte måneder som overenskomsten kræver for at afskedigelsessager kan indbringes for et afskedigelsesnævn. Nævnet afsagde den 18. maj 2004 sålydende kendelse:

"...

Disse samarbejdsproblemer var baggrunden for, at forvaltningschef (D) bad BST (...) om en kortlægning af samarbejdsforholdene

i (Y). Resultatet af BST's arbejde blev præsenteret i et referat af 14. januar 2003, hvori det bl.a. hedder:

'BST anbefaler:

A. At den nuværende faglige leder ikke fremover bør være tilknyttet (Y).

...

*Anbefaling A:*

Hovedparten af de ansatte i (Y) føler, at de er blevet krænket på deres person af den faglige leder. Det er alvorlige og bekymrende udtalelser der er blevet givet i interviewene. Udtalelserne er af en sådan karakter, at BST må pege på den mest indgribende anbefaling, nemlig at den faglige leder på ingen måde bør være tilknyttet (Y) i fremtiden.

Der er samstemmende forklaringer på, at den faglige leder ved konfrontation med de forskellige episoder godt kan medgive de ansatte, at hun til tider er gået for langt, men det har ikke haft en betydning for det videre samarbejde. Det er kendetegnende ved de beskrivelser, der er givet i interviewrunden, at den faglige leder skaber splitting og uklarhed i personale- og ledelsesgruppen. De samarbejdsproblemer, der har været nævnt i øvrigt (konflikt mellem intern og ekstern afdeling og konflikt i ledelsesgruppen), udspringer stort set alle fra forholdet mellem den faglige leder og de forskellige ansatte.'

Allerede den 30. december 2002 var (C) og (B) imidlertid – ligesom den tredje familierådgiver, der ikke er medinddraget under nærværende afskedigelsesnævns sag – blevet opsagt med overenskomstmæssigt varsel til fratræden ultimo marts 2003. Det hedder i opsigelsesskrivelserne bl.a.:

'Grunden til opsigelsen er samarbejdsproblemer som væsentlig kan tilregnes dig, idet udformningen og kritikken i de skrivelser (X) Kommune har modtaget fra dig dateret den 10.9.2002 og den 6.10.2002 har skabt et dårligt klima i (Y) der ikke vil kunne reetableres.

Efterfølgende har vi afholdt møde med (Z) og dig den 14. november 2002 uden der [opnåedes] enighed om [en] løsning fremover.

...

(X) Kommune er ikke enig i de rejste kritikpunkter i skrivelserne af 10.9 og 6.10, idet vi i den forbindelse skal henvise til skrivelserne fra (E) den 15.9.2002 – fra (G) den 17.09.02 og fra (H) den 12.9.2002.

Fra materialet har vi særlig lagt vægt på kritikken i brev af 10.9.2002 næstsidste afsnit – det er svært at forestille sig et fremtidigt samarbejde med (E) skal kunne etableres og i brev af 6.10.2002 første afsnit hvoraf det fremhæves at (E) skulle have kritisable lederkvalifikationer og at (E) er årsagen til et usundt arbejdsklima. Side 4 første afsnit hvoraf det fremgår, at der er konflikter i samarbejde med (E) og side 4 sidste afsnit hvoraf det fremhæves at (E) har store vanskeligheder med ligeværdighed/anerkendelse kommunikationsform med andre mennesker. På side 2 afsnit 5 og 6 er der fremført at (H) misforolker indholdet og jeres deltagelse i møderne samt at hun har et manglende kendskab til konceptet.

(X) Kommune deler ikke din opfattelse af kritikken overfor (E) og (H) og mener at den er helt uberettiget.

Dette støttes af brevet af 9. oktober 2002 fra 7 pædagoger, der støtter (X) Kommunes opfattelse af, at de oplever (E) som en kompetent og inspirerende leder.

Det er (X) Kommunes vurdering, at der eksisterer samarbejdsproblemer, at det har skabt et dårligere arbejdsklima og at samarbejdet ikke kan reetableres, hvorfor vi vil afskedige dig.

...

Vi har modtaget dine indsigelser den 26. december 2002 til afskedigelsen. (X) Kommune er ikke enig i de rejste punkter. Dette ændrer ikke (X) Kommunes opfattelse, at der er væsentlige samarbejdsproblemer, der i det væsentlige kan tilskrives dig.

...'

...

Efter forelæggelse, forklaringer og procedure blev sagen voteret. Der kunne ikke under voteringen opnås enighed eller flertal for

en afgørelse mellem de af hver af parterne valgte voldgiftsmænd. Der blev imidlertid opnået enighed om at afslutte sagen for afskedigelsesnævnet i overensstemmelse med min som opmand mundtligt meddelte begrundede tilkendegivelse, således at kommunen til fuld og endelig afgørelse af de under afskedigelsesnævns sagen rejste krav skal betale henholdsvis (C) og (B) en godtgørelse på 50.000 kr.

Det blev samtidig aftalt, at jeg skulle fremsende min skriftligt formulerede tilkendegivelse:

Efter det, der under sagen er oplyst *dels* om baggrunden for, at det tidligere (...) måtte afvikles og lukkes, *dels* om familierådgivernes henvendelse af 10. september 2002 til familieafdelingens forvaltningschef (D), *dels* om henvendelsen af 9. oktober 2002 fra de fem interne pædagoger, *dels* om den samtidige moderklæring fra de eksterne pædagoger, *dels* redegørelsen af 14. januar 2003 fra BST (...), finder jeg det ubetænkeligt at lægge til grund, at (E) besad og besidder en meget betydelig faglig pædagogisk kompetence, men at der i (Y) i efteråret 2002 var opstået så alvorlige samarbejdsproblemer, at disse problemer i alvorlig grad ville påvirke institutionens helt nødvendige indsats over for husets målgrupper, og at disse problemer i væsentlig grad måtte tilskrives, at (E) udøvede sin faglige ledelse i (Y) på en måde, der med føje var helt uacceptabel for den langt overvejende del af de pædagogisk faglige medarbejdere.

Det ligger uden for min kompetence og opgave som opmand at tage stilling til, hvad familieforvaltningens ledelse kunne eller burde have gjort for at afværge de alvorlige samarbejdsproblemer, der viste sig i efteråret 2002 på (Y). Men på baggrund af erfaringerne fra (E)'s ledelse af (...) burde forvaltningens ledelse i hvert fald allerede efter den første henvendelse den 10. september 2002 fra familierådgiverne – hvori de påkaldte sig ledelsens hjælp til at løse den for dem nu fastkørte situation – have taget et andet

skridt end som sket en blot ensidig opbakning af (E) som faglig leder i (Y). Herved kunne ledelsen muligt også have afværget de konfrontationer mellem de pædagogiske faggrupper, der blev afdækket og forstærket med henvendelsen den 9. oktober 2002 henholdsvis fra de interne og de eksterne pædagoger. Ansættelsesretligt påtog kommunen sig endvidere en betydelig risiko over for familierådgiverne ved at afslå at imødekomme deres ønske om, at kommunen ville lade sin beslutning om afskedigelse afvente det umiddelbart forestående resultat af den BST-undersøgelse, som forvaltningens ledelse selv havde foranlediget iværksat.

Efter bevisførelsen må det ganske vist fastslås, at familierådgiverne ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsproblemer på (Y). På den anførte baggrund finder jeg imidlertid, at familierådgiverne ikke – således som det er anført i opsigelsesbegrundelsen – 'i det væsentlige kan tilskrives' disse problemer, ligesom jeg finder, at der heller ikke i øvrigt var det fornødne saglige grundlag for at opsiges (C) og (B) som sket.

..."

Forbundet indbragte sagen for den kommunale tilsynsmyndighed der oprindelig var Tilsynsrådet for (...) Amt og fra 1. januar 2004 Statsamtet (...). Tilsynsmyndigheden afviste at behandle klagerne over afskedigelserne af B og C, men afgav en udtalelse i sagen om A. Forbundet var utilfreds med afvisningen af de to sager og med udtalelsen i den tredje sag. Forbundet klagede derfor den 2. december 2004 til mig over tilsynsmyndigheden. Den 21. marts 2005 meddelte jeg forbundet at jeg ikke mente der var udsigt til at jeg ville kunne kritisere at tilsynsmyndigheden havde afvist de to sager. Jeg meddelte samtidig at jeg havde bedt tilsynsmyndigheden og X Kommune om udtalelser i A's sag.

Forbundet bad mig i brev af 30. juni 2005 om at genoverveje min beslutning om ikke at indlede undersøgelse i B's og C's sager. Den

11. juli 2005 meddelte jeg forbundet at jeg ville vende tilbage til disse to sager når jeg havde modtaget udtalelserne fra statsamtet og kommunen i A's sag.

X Kommune afgav den 10. november 2005 en udtalelse til statsamtet med bl.a. følgende indhold:

"Indledningsvis skal (X) Kommune henlede opmærksomheden på, at afskedigelserne af familierådgiverne (A), (C) og (B) alle var begrundet i opståede samarbejdsproblemer mellem på den ene side de tre afskedigede familierådgivere og på den anden side lederen af (Y).

...

Med henvisning til (...)s skrivelse af 1. juli 2005 til Folketingets Ombudsmand kan (X) Kommune tilkendegive, at såvel Kommunen som KL er enige i, at afskedigelsesnævnet ikke selvstændigt tog stilling til forvaltningsretlige forhold, idet der ikke var nedlagt påstande og/eller anbringender herom, og at den manglende afventning af BST-rapporten derfor alene indgik som en del af afskedigelsesnævnets vurdering af afskedigelsesnes saglighed.

...

Spørgsmålet om afskedigelsesnes rimelighed har endvidere fundet sin endelige afgørelse ved afskedigelsesnævnets behandling heraf. Afskedigelsesnævnet har taget stilling til spørgsmålet om BST-rapporten som en del af afskedigelsesnes rimelighed, og således korrekt behandlet denne som en del af den ansættelsesretlige vurdering af afskedigelsesnes saglighed, således som dette også er tilkendegivet i den ovennævnte afgørelse fra Folketingets Ombudsmand."

Den 8. december 2005 meddelte statsamtet mig at det havde genovervejet sagen om afskedigelsen af A. Statsamtet mente efter fornyet overvejelse ikke at det burde have behandlet sagen. Den 3. februar 2006 bad forbundet mig om at behandle en klage over X Kommunes afskedigelse af A.

Jeg meddelte den 27. februar 2006 forbundet at jeg havde besluttet at indstille min un-

dersøgelse over for statsamtet, men til gengæld indlede en undersøgelse over for X Kommune vedrørende alle tre sager. Jeg bad samtidig X Kommune om en udtalelse til sagerne. Jeg bad særligt kommunen om at udtale sig til spørgsmålet om hvorvidt kommunen som følge af afskedigelsesnævnets kendelse var forpligtet til at genoptage behandlingen af A's sag, og om hvorvidt kommunen efter det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip skulle have udsat afgørelsen i alle tre sager til BST-rapporten forelå.

X Kommune fremkom i brev af 12. juni 2006 med følgende udtalelse:

”...

(X) Kommune kan i det hele henvise til (X) Kommunes tidligere skrivelser.

(X) henviser især til sine tidligere fremsendte bemærkninger – senest (X) Kommunes skrivelse af 10. november 2005 til Statsamtet (...)

...

Det er (X) Kommunes vurdering, at kendelsens præmis om beskrivelse af samarbejdsvanskelighederne *’Efter bevisførelsen må det ganske vist fastslås, at familierådgiverne ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsvanskeligheder på (Y)’* fortsat har betydning for den vurdering som (X) Kommune havde i forbindelse med afskedigelsen af (A).

Det er (X) Kommunes opfattelse at følgende citat fra kendelsen også har betydning for den samlede vurdering af afskedigelsen af (A), *’at der ikke var sagligt grundlag for at afskedige de pågældende, idet han henviste til, at det af opsigelsesskrivelsens vurdering af de foreliggende samarbejdsvanskeligheder fremgik at disse ’I det væsentlige kan tilskrives’ de pågældende medarbejdere ud fra en samlet vurdering af forholdene, og at dette ikke udgjorde det fornødne saglige grundlag for afskedigelserne. I opmandens vurdering indgik, at kommunen ansættelsesretligt påtog sig en betydelig risiko ved ikke at afvente den BST-undersøgelse som kommunen havde iværksat’*

...

For så vidt de væsentlige nye retlige forhold også angår vurderingen af afskedigelsesgrundlaget (opsigelsesbegrundelsen) på baggrund af, at en dom (afskedigelsesnævns kendelse) underkender forvaltningsmyndighedens fortolkning i relation til en tilsvarende sag, er det (X) Kommunes vurdering, at da opsigelserne af familierådgiverne var begrundet i deres fælles klage, er (X) herefter enig i med henvisning til afskedigelsesnævnet afgørelse at følgende:

*’at der ikke var sagligt grundlag for at afskedige de pågældende, idet han henviste til, at det af opsigelsesskrivelsens vurdering af de foreliggende samarbejdsvanskeligheder fremgik at disse ’I det væsentlige kan tilskrives’ de pågældende medarbejdere ud fra en samlet vurdering af forholdene, og at dette ikke udgjorde det fornødne saglige grundlag for afskedigelserne. I opmandens vurdering indgik, at kommunen ansættelsesretligt påtog sig en betydelig risiko ved ikke at afvente den BST-undersøgelse som kommunen havde iværksat’,*

herefter ikke kan fastholdes overfor (A) at: *’samarbejdsvanskelighederne i det væsentligste kan tilskrives’ (A).*

Med henvisning til ovennævnte kan (X) Kommune tilkendegive, at Folketingets Ombudsmands henvendelse af 27. februar 2006 vil kommunen revurdere begrundelsen for afskedigelse af (A) således, at begrundelsen at *’samarbejdsvanskelighederne i det væsentligste kan tilskrives dig’* på baggrund af afskedigelsesnævnets kendelse præciseres til:

*’Samarbejdsvanskeligheder, hvori du ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsvanskeligheder på (Y)’.*

(X) Kommune skal samtidig tilkendegive, at denne præcisering ikke har betydning for sagligheden af afskedigelsen af (A), og (X) Kommune henviser i denne forbindelse til Kommunens skrivelse af 10. november 2005 til Statsamtet (...) side 2.”

Jeg sendte den 22. juni 2006 X Kommunes udtalelse til forbundet med henblik på at forbundet kunne fremkomme med sine bemærkninger hertil. Jeg modtog den 21.

august 2006 forbundets bemærkninger til kommunens udtalelse.

### Ombudsmandens udtalelse

”De to hovedspørgsmål som jeg har rejst i sagerne, er dels om udviklingen i (C)’s og (B)’s sager medførte en pligt for (X) Kommune til at genoptage (A)’s sag, dels om (X) Kommune efter det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip var forpligtet til at afvente BST-rapporten inden kommunen traf afgørelse om afskedigelse.

På grund af (X) Kommunes genovervejelse af (A)’s sag efter min høring af kommunen er disse to spørgsmål ikke længere aktuelle, og jeg har derfor koncentreret min undersøgelse om (X) Kommunes nye afgørelse i sagen.

Det der nu er hovedspørgsmålet, er således om (X) Kommunes fastholdelse af afskedigelsen af (A) er holdbar.

Jeg må forstå (X) Kommunes udtalelse af 12. juni 2006 sådan at kommunen i anledning af min undersøgelse har genovervejet (A)’s sag. Resultatet af (X) Kommunes genoptagelse af sagen er at kommunen har fastholdt sin opfattelse af at det var sagligt at afskedige (A). Kommunen har ændret sin begrundelse fra at samarbejdsvanskelighederne i det væsentligste kan tilskrives (A), til at hun ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsvanskeligheder på arbejdspladsen.

Det er i såvel den forvaltningsretlige teori som i praksis antaget at afgørelsen om afsked forudsætter at der foreligger et sagligt grundlag for afskedigelsesbeslutningen.

Det står således fast at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en sådan afskedigelsesbeslutning. Retssikkerhedsmæssige hensyn kræver dog at samarbejdsproblemer ikke uden nærmere kvalifikation påberå-

bes som grundlag for en afskedigelsesbeslutning.

Der kræves for det første at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person der ønskes afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre personer end den som søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning for proportionalitet følger yderligere at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundede samarbejdsproblemer er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om at der rent faktisk har foreligget (uløselige) samarbejdsproblemer af den ovenfor beskrevne karakter.

Inden for de ovenfor beskrevne rammer vil afgørelsen af om der foreligger fornødent grundlag for afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder, være af skønsmæssig karakter.

De skønsmæssige elementer i afgørelsen kan jeg efter de regler og den praksis der gælder for min virksomhed, ikke kritisere medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretninger for 1986, s. 903\*, 1998, s. 502\*, og 2002, s. 412\*. Jeg henviser endvidere til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, s. 59 f, og Jørgen Mathiasen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 163.

I den foreliggende sag har kommunen erkendt at der ikke er grundlag for at antage at samarbejdsvanskelighederne som

dannede grundlag for afskedigelsen, i det væsentligste kunne tilskrives (A). En af de betingelser som efter praksis er en forudsætning for at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelsesbeslutning, er hermed ikke opfyldt. Kommunen har imidlertid fastholdt afgørelsen med den begrundelse at (A) ikke kan frakendes et vist medansvar for de væsentlige samarbejdsvanskeligheder på arbejdspladsen. Der er imidlertid ikke holdepunkter i den juridiske litteratur eller praksis for at antage at dette kan anses for tilstrækkeligt til at der foreligger det fornødne saglige grundlag for en afskedigelse.

Jeg har gjort (X) Kommune bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til (X) Kommune at genoptage behandlingen af sagen. Jeg har bedt (X) Kommune om at underrette mig om udviklingen i sagen.

Hvis forbundet og (X) Kommune ikke kan blive enige om hvilke konsekvenser afskedigelsen af (A) skal have, kan forbundet rette henvendelse til mig med henblik på at jeg efter ombudsmandslovens § 23 henstiller at (A) bevilges fri proces til at føre en sag mod kommunen.

Jeg mener ikke at der er grundlag for at jeg i øvrigt udtaler mig om (A)'s sag. Jeg henviser til at ombudsmanden selv afgør i hvilket omfang en klage giver anledning til undersøgelse (ombudsmandslovens § 16, stk. 1).

For så vidt angår (C)'s og (B)'s sager, bemærker jeg at jeg efter praksis som ud-

gangspunkt ikke behandler afskedigelses-sager der har været fagretligt bedømt eller agtes indbragt til fagretlig bedømmelse.

Da jeg valgte at undersøge alle tre sager for så vidt angår sagsoplysningen, skyldtes det at temaet måtte forudses at kunne få betydning for min vurdering af (A)'s sag. Da de tre sager havde haft det samme forløb, og forbundet oplyste at sagens forvaltningsretlige aspekter bevidst var blevet holdt uden for afskedigelsesnævnets behandling, mente jeg ikke at jeg allerede i den indledende fase med høring af myndighederne burde opretholde min afvisning af at indlede en undersøgelse i (C)'s og (B)'s sager."

X Kommune meddelte mig i brev af 10. oktober 2007 at kommunen og forbundet Z samme dag havde indgået aftale i sagen. Jeg meddelte den 18. oktober 2007 X Kommune at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

Da jeg efter min gennemgang af A's sag ikke mener at have grundlag for at udtale mig om hvorvidt undersøgelsesprincippet er blevet overholdt i hendes sag, mener jeg ikke at der fortsat er grundlag for at fravige min faste praksis om ikke at undersøge sager der har været behandlet fagretligt. Jeg foretager mig herefter ikke mere i disse to sager. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

NOTER: (\*) FOB 1986, s. 903, FOB 1998, s. 502, og FOB 2002, s. 412.

## 13-2. Afslag på overgang fra deltidsfleksjob til fuldtidsfleksjob

J.nr. 2003-1943-809

Beretningen for 2004, s. 359

Den 17. oktober 2005 anlagde Dansk Told- og Skatteforbund som mandatar for den ansatte konsulent sag mod Told- og Skattestyrelsen ved Københavns Byret med påstand om at Told- og Skattestyrelsen skulle betale erstatning svarende til forskellen mellem fuldtidsløn og deltidsløn for perioden 1. november 1999 til 31. oktober 2004.

Den 16. januar 2007 afsagde Københavns Byret dom. Told- og Skattestyrelsen blev dømt i overensstemmelse med konsulentens påstand. Af byrettens præmisser fremgår bl.a. at byretten lægger til grund, som anført af ombudsmanden, at Told- og Skatteregion Århus som offentlig arbejdsgiver er underlagt det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav. Byretten anførte endvidere at det følger af kravet om saglig forvaltning at en offentlig arbejdsgiver er forpligtet til at imødekomme en ansøgning fra en ansat i et deltidsfleksjob om en fuldtidsstilling i medfør af beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, medmindre der er saglige grunde til at afslå ansøgningen. Byretten tiltrådte af de af ombudsmanden anførte grunde at Told- og Skatteregion Århus og Told- og Skattestyrel-

sen ikke under sagen havde fremført sådanne grunde. Told- og Skatteregion Århus og Told- og Skattestyrelsens afslag på konsulentens ansøgning om et fleksjob på fuld tid havde derfor ikke den fornødne hjemmel, og retten fandt på den anførte baggrund at Told- og Skatteregion Århus og Told- og Skattestyrelsens tilsidesættelse af pligten til at imødekomme hendes ansøgning om et fuldtidsfleksjob var ansvarspådragende. Byretten tog derfor konsulentens påstand om betaling af erstatning for løntab i perioden 1. november 2000 til 1. november 2004 til følge.

Endvidere fandt byretten at Told- og Skattestyrelsen burde have orienteret A om mulighederne for ansættelse i fleksjob, herunder i fleksjob på fuld tid. Byretten henviste til den almindelige vejledningsforpligtelse for offentlige forvaltningsmyndigheder, jf. forvaltningslovens § 7. Byretten fandt på den baggrund at A burde stilles som om hun havde fået tilbudt – og var påbegyndt – et fleksjob på fuld tid fra den 1. november 1999.

Told- og Skattestyrelsen blev dømt til at betale A et beløb på 271.068,51 kr. med tillæg af sædvanlig procesrente.

## 20-7. Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse

J.nr. 2003-1948-110

Beretningen for 2005, s. 600

På baggrund af ombudsmandens henstilling blev der indsat bestemmelser om kontinuitetsbrud i to lovforslag som miljøministeren fremsatte. Det ene var forslag til lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, som i § 33, stk. 3, indeholdt en bestemmelse om

kontinuitetsbrud. Dette lovforslag blev vedtaget som lov nr. 1572 af 20. december 2006. Det andet lovforslag indsatte en bestemmelse om kontinuitetsbrud i miljøbeskyttelseslovens § 78 a. Dette lovforslag blev vedtaget som lov nr. 173 af 12. marts 2008.



## 12-1. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem

J.nr. 2004-3341-730

Beretningen for 2006, s. 390

Den 31. maj 2006 afsluttede jeg en sag om et universitets utilstrækkelige muligheder for at søge i journalsystemet efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Jeg udtalte bl.a. at en myndighed skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, hvilket forudsætter at myndighedens medarbejdere har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – myndighedens hidtidige administration af reglerne. Jeg noterede mig at SU-styrelsen (nu Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte) ville drøfte journaliseringen med de større uddannelsessteder, og jeg bad Undervisningsministeriet om at orientere mig om resultatet af disse drøftelser.

Styrelsen skrev i brev af 6. december 2006 til ministeriet at styrelsen havde taget sagen op på et møde den 16. juni 2006 med studiecheferne på de større uddannelsessteder. Styrelsen havde bedt om en tilbagemelding og ville tage spørgsmålet op igen på det næste møde med studiecheferne. Jeg bad fortsat om at ministeriet orienterede mig om resultatet af drøftelserne.

Styrelsen oplyste i brev af 12. december 2007 til ministeriet at styrelsen den 18. sep-

tember 2007 havde møde med studiecheferne på de større uddannelsessteder. På mødet orienterede styrelsen om at der ved journaliseringen skal tages hensyn til at uddannelsesstederne har pligt til at kende egne afgørelser og have styr på egen praksis på SU-området, og at dette krav kan opfyldes ved at føre visdomsbøger eller samle kopi af særlige sager. Styrelsen oplyste at studiecheferne var indforståede med at leve op til disse krav. Desuden blev mulighederne for at finde bestemte sager i det elektroniske støttesystem drøftet. Styrelsen opfordrede til at der i alle sager om tillæg af klip blev registreret en tildelingskode eller en afslagskode således at det enkelte uddannelsessted kan udskrive en liste over sager med tildeling eller afslag. Styrelsen mente at disse tiltag gør det muligt at leve op til de forvaltningsretlige krav i større omfang end hidtil.

Ministeriet henholdt sig i brev af 13. december 2007 til styrelsens udtalelse.

Jeg kvitterede for ministeriets orientering om resultatet af styrelsens drøftelse med de større uddannelsessteder og foretog mig herefter ikke mere i sagen.

## **17-2. Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet**

**Notatpligt. Vejledning. God forvaltningsskik**

J.nr. 2005-2583-450

Beretningen for 2006, s. 519

Jeg modtog den 16. februar 2007 en kopi af Udenrigsministeriets brev af 14. februar 2007 til søsteren. Det fremgik af brevet at ministeriet var af den opfattelse at betingelserne for erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler ikke var opfyldt. I et brev til Udenrigsministeriet af 13. april 2007 meddelte jeg at jeg havde noteret mig det anførte og ikke foretog mig mere i anledning af den konkrete sag.

Jeg indbød samtidig Udenrigsministeriet til et møde på mit kontor med henblik på drøftelser af de forvaltningsretlige problemer som den konkrete sag havde givet anledning til. Efter drøftelser med Udenrigsministeriet på et møde den 5. december 2007 tilkendegav jeg at ministeriet nu umiddelbart syntes at have imødekommet de forvaltningsretlige problemer. Jeg skrev herefter den 20. december 2007 til Udenrigsministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

## Egen drift-projekter og inspektioner

Afsnit IV indeholder ombudsmandens egen drift-projekter og udvalgte inspektionsrapporter.

### *Egen drift-projekter*

Egen drift-projekterne er generelle undersøgelser. Et antal konkrete enkeltsager af samme type fra typisk en myndighed udvælges og gennemgås med henblik på såvel sagsbehandling som afgørelser mv. Egen drift-projekterne omtales også i afsnit I, s. 14 og s. 15.

### *Inspektioner*

En redegørelse for ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 723.

Inspektionsrapporterne er opbygget punktvis i forhold til såvel almene problemstillinger som hvad ombudsmanden mere konkret har bemærket under de pågældende inspektioner. Ombudsmandens udtalelser er markeret med en grå streg i venstre side.

### *Opfølgning på tidligere inspektioner*

Opfølgingsrapporterne knytter sig til rapporter optrykt i tidligere udgaver af beretningen. Opfølgingsrapporterne har en overskrift og et nummer der er identisk med det oprindelige. Under overskriften er markeret hvilket år den oprindelige rapport stod at læse i beretningen. Endvidere er der oplysninger om eventuelle tidligere opfølgingsrapporter og en aktuel status, dvs. om der forventes yderligere opfølgning, eller om inspektionen anses for afsluttet.

Opfølgingsrapporterne indeholder de punkter hvor ombudsmanden har bedt myndigheden eller institutionen udtale sig. Der kan være citeret fra den oprindelige rapport eller fra tidligere opfølgingsrapporter for at opsummere det enkelte punkts problemstilling. Det er dog kun ombudsmandens nye udtalelser som er markeret med en grå streg i venstre side.



# Undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten

(J.nr. 2004-3405-980)

I.	UNDERSØGELSENS AFGRÆNSNING, TILRETTELÆGGELSE OG GENNEMFØRELSE .....	s. 526
II.	KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE .....	s. 527
A.	Generelt om Landsskatteretten .....	s. 527
B.	Landsskatterettens sammensætning og organisation .....	s. 532
C.	Særlige bestemmelser om sagsbehandlingen i Landsskatteretten .....	s. 533
III.	UNDERSØGELSEN .....	s. 534
A.	Kortlægning af sagerne .....	s. 534
B.	Sagsbehandlingsregler .....	s. 539
1.	Kompetence mv. ....	s. 540
2.	Partsrepræsentation .....	s. 567
3.	Vejledning .....	s. 569
4.	Notatpligt .....	s. 574
5.	Brevkopier mv. ....	s. 580
6.	Aktindsigt .....	s. 587
7.	Persondataloven .....	s. 588
8.	Partshøring .....	s. 592
9.	Tavshedspligt – indhentelse og videregivelse af oplysninger .....	s. 602
10.	Begrundelse mv. ....	s. 605
11.	Andre sagsbehandlingsspørgsmål .....	s. 614
12.	Sagens afgørelse .....	s. 614
13.	Klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister .....	s. 621
14.	Sagsbehandlingstid mv. ....	s. 628
C.	Prøvelse .....	s. 661
1.	Formelle krav til klagen og dens indgivelse .....	s. 661
2.	Landsskatterettens prøvelse og forudsætningerne herfor .....	s. 669
3.	Nova .....	s. 670
4.	Rekurs og genoptagelse .....	s. 670
IV.	MYNDIGHEDERNES UDTALELSER .....	s. 671
V.	SAMMENFATNING OG KONKLUSION .....	s. 672
A.	Sammenfatning .....	s. 672
B.	Konklusion .....	s. 676
	BILAG .....	s. 677
	APPENDIKS OM SAGENS VIDERE FORLØB .....	s. 719

## I. UNDERSØGELSENS AFGRÆNSNING, TILRETTELÆGGELSE OG GENNEMFØRELSE

Den 12. november 2004 skrev jeg til Lands-skatte retten at jeg særligt med henblik på at vurdere om sagsbehandlingen havde været i overensstemmelse med såvel skrevne som uskrevne forvaltningsprocessuelle regler efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 2, havde besluttet at iværksætte et egen drift-projekt vedrørende 40 klagesager fra Landsskatte retten. De 40 sager skulle være fordelt med 20 klagesager fra lønmodtagere om beskatning af personlig indkomst og 20 klagesager om moms og afgifter. Da Landsskatte retten behandlede klager inden for mere end 20 forskellige afgiftslove, skulle de 20 moms- og afgiftssager være udvalgt blandt sager inden for de to love på området hvorfra Landsskatte retten havde modtaget flest klager i det seneste år.

Sagernes behandling i Landsskatte retten skulle være afsluttet. Bl.a. af hensyn til genoptagelsesreglerne i den dagældende skatte-styrelseslovs § 29 måtte der ikke indgå sager i projektet hvori der aktuelt blev korresponderet. På baggrund af reglen i skattestyrelseslovens § 32 skulle kun sager der ikke havde været bedømt af Skatteministeriets departement, indgå. Da ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2), måtte sagerne ikke have været indbragt for domstolene. Som følge af søgsmålsfristen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, skulle sagerne udtages således at der for hvert af sagsområderne blev valgt de sidste sager som var afgjort før den 1. juli 2004.

Mens visse af de generelle forvaltnings-processuelle regler alene finder anvendelse hvor borgeren ikke får fuldt ud medhold ved sin henvendelse til forvaltningsmyndigheden, var der i skattestyrelsesloven og i den dagældende forretningsorden for Landsskatte retten fastsat særlige regler for sager-nes behandling i Landsskatte retten hvis anvendelse ikke var afhængig af sagens udfald,

og som derfor også omfattede sager hvor klageren havde fået fuldt ud medhold. I sager hvor borgeren ikke har fået fuldt ud medhold, er de forvaltningsprocessuelle reglers overholdelse særlig interessant af hensyn til borgerens individuelle retssikkerhed. På den baggrund – og for at opnå ensartethed i de forvaltningsprocessuelle regler i de undersøgte sager – havde jeg besluttet at sagerne skulle være udtaget således at klageren ikke havde fået fuldt ud medhold ved Landsskatte rettens behandling.

Den 16. december 2004 afholdt nogle af mine medarbejdere et møde med repræsentanter fra Landsskatte retten hvor undersø-gelsens tilrettelæggelse blev drøftet nærmere. På mødet blev det aftalt at Folketingets Ombudsmand i januar måned 2005 ville modtage 40 klagesager fra Landsskatte retten som alle var afgjort før den 1. juli 2004, og som ikke var/havde været indbragt for domstolene, Skatteministeriets Departement eller andre myndigheder, herunder EF-/EU-institutioner. Sagerne behandling i Landsskatte retten skulle være afsluttet. Hvis Landsskatte retten senere modtog anmodning om genoptagelse af – eller Landsskatte retten i øvrigt måtte få brug for – en given sag, ville Landsskatte retten kontakte ombudsmanden. Sagerne skulle fordele sig med 20 skattesager, alle fra Landsskatte rettens 1. kontor, og 20 momssager (og eventuelle sammenholdte sager), alle fra Landsskatte rettens 6. kontor. Skattesagerne skulle være indbragt for Landsskatte retten af en lønmodtager og kunne vedrøre forskellige beskatnings- og ligningsmæssige forhold. Ombudsmanden ville modtage sagerne i fysisk form.

Jeg modtog herefter (den 17. januar 2005) 40 sager fra Landsskatte retten. I pkt. III.A nedenfor er der en kort beskrivelse af sagerne.

De 40 sager er afsluttet af Landsskatte retten i perioden 16. marts 2004 til 30. juni 2004.

I 18 af de undersøgte sager har Told- og Skattestyrelsen været inddraget i sagens be-

handling, herunder enten fordi klageren har begæret retsmøde (§ 9, stk. 2, i forretningsordenen for Landsskatteretten (bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999), eller fordi der har været et ønske om afholdelse af syn og skøn (§ 30, stk. 4, i skattestyrelsesloven (senest lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004 om skattemyndighedernes organisation og opgaver mv.), nu skatteforvaltningslovens § 47 (jf. lovbekendtgørelse nr. 758 af 2. august 2005)). Egen drift-projektet har ikke omfattet sagsbehandlingen hos Told- og Skattestyrelsen eller hos de myndigheder som Landsskatteretten har underrettet om klagen og bedt om sagsakter (jf. § 4, stk. 2, i forretningsordenen) eller i øvrigt måtte have inddraget under Landsskatterettens behandling (forretningsordenens § 4, stk. 4).

Af referatet i *sag 37* fra partsrepræsentantens forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor fremgår at klageren ville indbringe sagen for domstolene. Dette ses imidlertid ikke at være sket. I *sag 23* er omtalt en sammenholdt sag som ikke er blandt de sager jeg har modtaget. Af det modtagne materiale fremgår ikke mere om denne sammenholdte sag.

Den 21. august 2006 sendte jeg min foreløbige redegørelse om undersøgelsen af sagerne til Landsskatteretten og Skatteministeriet. Samtidig tilkendegav jeg at man herfra gerne deltog i et møde om den foreløbige redegørelse inden Landsskatteretten og Skatteministeriet afgav deres udtalelser, hvis myndighederne måtte ønske det.

Efter anmodning fra Landsskatteretten blev der den 10. november 2006 afholdt møde med deltagelse fra Landsskatteretten og Skatteministeriet om min foreløbige rapport.

Landsskatteretten og Skatteministeriet afgav herefter en udtalelse af henholdsvis den 30. november 2006 og den 13. december 2006. Myndighedernes bemærkninger er gengivet de steder i redegørelsen som bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelserne i deres helhed optaget som bilag 1

og 2 til redegørelsen, dog uden de bilag som Landsskatteretten har vedlagt sin udtalelse.

## II. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE

### A. Generelt om Landsskatteretten

Landsskatteretten blev oprettet ved lov nr. 108 af 31. marts 1938 om oprettelse af en landsskatteret og om tilsynet med skatteligningen mv. (landsskatteretsloven). Loven trådte i kraft den 1. juni 1938.

Med landsskatteretsloven blev klage- og tilsynsfunktionerne på skatte- og vurderingsområdet delt således at klager over de indkomst- og formueansættelser og vurderinger af fast ejendom som var foretaget af skatterådene, skyldrådene og Ligningsrådet, skulle behandles i Landsskatteretten, mens Statens Ligningsdirektorat og Ligningsrådet overtog de øvrige funktioner fra henholdsvis det tidligere landsoverskatteråd og overskyldråd. I de skyldkredse hvor der ikke var oprettet skyldråd, kunne vurderingsrådets ansættelser påklages til Landsskatteretten. Landsskatteretsloven blev ændret i alt fem gange, første gang i 1955 og senest i 1974. Ændringerne vedrørte bl.a. rettens organisation og sagsbehandling (af hensyn til sagernes fremme) og tilpasninger som følge af vedtagelsen af anden (skatte)lovgivning.

Med vedtagelsen af skattestyrelsesloven i 1977 blev de administrative bestemmelser om skattemyndighedernes organisation og opgaver mv. samlet i denne lov og landsskatteretsloven ophævet med virkning fra 1978.

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager fandtes de væsentligste bestemmelser om Landsskatteretten og dens virksomhed i § 20 og §§ 23-30 (begge inklusiv) og kapitel 3 A i skattestyrelsesloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003 om skattemyndighedernes organisation og opgaver mv.) og i forretningsordenen for Landsskatteretten (bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999). De nævnte be-

stemmelser i skattestyrelsesloven og forretningsordenen for Landsskatteretten er optaget som bilag til redegørelsen.

Landsskatterettens kompetence på skatteområdet var på tidspunktet for rettens behandling af de undersøgte sager nærmere fastlagt i § 23, stk. 1, i skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningslovens § 11, stk. 1 og stk. 2) og i § 25 i sagsudlægningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 om myndighedsinddeling og sagsudlægning).

Efter skattestyrelseslovens § 23, stk. 1, nr. 7 (nu skatteforvaltningslovens § 11, stk. 3), påkendte Landsskatteretten herudover klager over afgørelser af spørgsmål der efter anden lovgivning kunne påklages til Landsskatteretten.

På baggrund af anbefalingerne i en rapport afgivet i april 1997 af den af skatteministeren i 1996 nedsatte arbejdsgruppe vedrørende en ændret klagestruktur på skatte- og afgiftsområdet blev klagestrukturen vedrørende afgørelser truffet i første instans af told- og skatteregioner på skatte-, told- og afgiftsområdet harmoniseret ved lov nr. 1098 af 29. december 1997 (om ændring af forskellige skatte- og afgiftslove). Momsnævnet, Motornævnet og Ankenævnet for Bidrag til Arbejdsmarkedsfondene blev nedlagt, og klagevejen for afgørelser som i første instans var truffet af en told- og skatteregion, blev delt mellem Landsskatteretten og Told- og Skattestyrelsen. Ved klage til Landsskatteretten fandt reglerne i skattestyrelseslovens kapitler 3 (§§ 23-30) og 3 A (nu skatteforvaltningslovens kapitel 16, 17 og 19) anvendelse.

Bilag 4 til Told- og Skattestyrelsens vejledning om processuelle regler på ToldSkats område 2005-2 var en udtømmende oversigt

over de afgørelser som kunne påklages til Landsskatteretten. I oversigten blev der henvist til 38 forskellige love. På momsområdet fremgik Landsskatterettens kompetence af bestemmelserne i merværdiafgiftslovens § 79.

Som hovedregel var det på tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de sager som er omfattet af undersøgelsen, en forudsætning for Landsskatterettens behandling af en klage at de lovhjemlede muligheder for at klage til en anden administrativ myndighed på området var udnyttet (skattestyrelseslovens § 23, stk. 2, og forretningsordenens § 2, stk. 1). En undtagelse fra denne hovedregel var bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 21, stk. 5, hvorefter en afgørelse kunne påklages direkte til Landsskatteretten hvis der var tale om en afgørelse der havde været indbragt for Skatteankenævnet, og nævnet ikke havde afgjort sagen inden tre måneder fra klagens modtagelse (den såkaldte "overspringsregel").

En klage til Landsskatteretten skulle være modtaget i Landsskatteretten inden tre måneder fra modtagelsen af den afgørelse der blev klaget over, jf. skattestyrelseslovens § 25, stk. 1 (nu skatteforvaltningslovens § 42 og forretningsordenen for Landsskatteretten § 2, stk. 2). Denne frist gælder dog ikke sager der vedrører aktindsigt (se i den forbindelse – om den lignende problemstilling i forbindelse med Told- og Skattestyrelsens vejledning om skattestyrelseslovens § 31, stk. 3 – den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, side 299 ff, særligt side 301).

Af Landsskatterettens hjemmeside fremgår følgende nøgletal for sagstilgangen og antallet af afsluttede sager i 2004 og 2005:



*Sagsindgang og -afgang i 2004:*

<b>Sagstype</b>	<b>Sagsindgang</b>	<b>Sagsafgang</b>
Indkomstsager	3.189	3.055
Vurderingssager	71	201
Moms-, afgifts- og toldsager	386	383
I alt (alle sagstyper)	3.646	3.639

*Sagsindgang og -afgang i 2005:*

<b>Sagstype</b>	<b>Sagsindgang</b>	<b>Sagsafgang</b>
Indkomstsager	3.433	2.807
Vurderingssager	87	116
Moms-, afgifts- og toldsager	473	449
I alt (alle sagstyper)	4.189	3.419

I Landsskatterettens Årsrapport for 2004 er der på side 23 følgende tabel over de 10 største grupper af sager som har været indbragt

for retten i 2004. Disse grupper udgør 44 pct. af rettens samlede sagsindgang i 2004:

Sagstype	Sagsantal
1. (1) Skøn, regnskabstilsidesættelse	314
2. (9) Rejse og opholdsudgifter	226
3. (3) Driftsudgifter, generelt	187
4. (2) Ejendomsavancebeskatning	168
5. (5) Koncernforhold, sambeskatning/samhandel/fusion/tilskud/lån	143
6. (6) Aktieavancebeskatning	138
7. (4) Selskaber/aktionærer, udlodning og udbytte	123
8. (-) Værdiansættelse, ejendomme	92
9. (-) Afskrivning, driftsmidler	84
10. (10) Værdi af fri bil	74

Bemærk: Tallet i ( ) viser placeringen i 2003. Parentesen (-) viser at sagstypen ikke var placeret i 2003.

Der var i skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 2), og i § 2, stk. 3, i forretningsordenen opstillet visse formkrav til en klage til Landsskatteretten. Hvis en klage heller ikke inden en af Landskatteretten fastsat frist opfyldte disse krav, blev klagen afvist (skattestyrelseslovens § 25, stk. 3, nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 3, og forretningsordenens § 2, stk. 4).

Med virkning for klager indgivet efter den 1. juli 1999 blev Landsskatterettens muligheder for at ændre den påklagede afgørelse til

skade for klageren (reformatio in pejus) begrænset. På tidspunktet for Landsskatterettens afgørelse af de undersøgte sager var Landsskatteretten berettiget til at foretage sådanne ændringer af ansættelsen, det bindende ligningssvar eller vurderingen som var en følge af klagen.

Om sagsudfaldet i de sager Landsskatteretten afsluttede i 2004 og 2005, fremgår følgende af "Udvalgte aktuelle statistikker" fra Landsskatterettens hjemmeside:

*Sagsudfaldet i 2004:*

Sagstype	Stadfæstelse	Nedsættelse	Forhøjelse
Indkomstsager	60,5 %	39,0 %	0,5 %
Vurderingssager	43,3 %	56,7 %	0,0 %
Moms-, afgifts- og toldsager	72,0 %	27,7 %	0,3 %
I alt (alle sagstyper)	60,7 %	38,8 %	0,5 %

Sagsudfaldet i 2005:

Sagstype	Antal	Stadfæstelse	Nedsættelse	Forhøjelse
Indkomstsager	2.807	62,0 %	37,0 %	1,0 %
Vurderingssager	116	51,7 %	48,3 %	0,0 %
Moms-, afgifts- og toldsager	449	73,0 %	26,0 %	1,0 %
I alt (alle sagstyper)	3.419	63,6 %	35,5 %	0,9 %

Bemærk: Til gruppen "stadfæstelse" medregnes også sager der er afvist, tilbagekaldt, henlagt eller bortfaldet, og sager hvori der er nægtet genoptagelse. I disse grupper af sager kan der dog være sager hvor afgørelsen er udtryk for en nedsættelse. Til gruppen "nedsættelse" medregnes sager hvor der er givet helt eller delvist medhold.

Landsskatteretten kunne under visse i skattestyrelseslovens § 29 (nu skatteforvaltningslovens § 46) nærmere angivne betingelser genoptage en sag.

For at Landsskatteretten kunne behandle en klage eller en anmodning om genoptagelse af en sag, skulle der betales en afgift, jf. skattestyrelseslovens § 25, stk. 4, og § 29, stk. 3 (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 4, og § 46, stk. 3).

Landsskatterettens afgørelser kunne indbringes for domstolene efter bestemmelserne i skattestyrelseslovens §§ 31-33 (nu skatteforvaltningslovens kapitel 17).

Organisatorisk er Landsskatteretten placeret under Skatteministeriet, men i sin virksomhed er Landsskatteretten uafhængig af ministeriet. Landsskatteretten kan således ikke modtage instruktion fra Skatteministeriet eller skatteministeren om behandlingen af de konkrete sager, dvs. at hverken ministeren eller ministeriet kan pålægge Landsskatteretten at behandle eller at undlade at behandle en given sag eller pålægge retten at komme til et bestemt resultat.

Spørgsmålet om Landsskatterettens uafhængighed indgik i debatten under Folketingets behandling af det af skatteministeren den 12. marts 2003 fremsatte lovforslag, L 175, om ændring af skattestyrelsesloven og andre love (ændring af fristreglerne på skat-

te- og afgiftsområdet mv.). Anledningen var den i lovforslaget foreslåede – og med lov nr. 410 af 2. juni 2003 gennemførte – ændring af skattestyrelseslovens § 32 (nu skatteforvaltningslovens § 49) hvorefter skatteministeren vedrørende et spørgsmål der er påkendt af Landsskatteretten, kan træffe beslutning om at en sag bliver genoptaget med henblik på ændring af afgørelsen til fordel for den skatte- eller afgiftspligtige såfremt det ikke kan forventes at Skatteministeriet vil få medhold i sagen hvis den bliver indbragt for domstolene. Tilsvarende gælder ved spørgsmål om godtgørelse af afgift. Bestemmelsen og dens forarbejder er nærmere omtalt nedenfor i afsnittet om klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister. Bestemmelsen har virkning for de kendelser Landsskatteretten afsiger den 23. marts 2003 og derefter. Reglen har således været gældende i den periode kendelserne i de undersøgte sager stammer fra.

Budgetmæssigt er Landsskatteretten underlagt Skatteministeriet. Siden 1. januar 1993 har Landsskatteretten haft status som kontraktstyrelse. Af kontrakten for Landsskatteretten for perioden 2001-2004 fremgik at det vigtigste formål var at give retten mulighed for at videreføre og udbygge en række personalepolitiske og organisatoriske initiativer og samtidig sikre en fortsat høj produktivitet og kvalitet i rettens arbejde.

Den 31. maj 2005 vedtog Folketinget det af skatteministeren som L 110/2004-05 (2. samling) fremsatte forslag til skatteforvaltningsloven. Efter skatteforvaltningsloven er Landsskatteretten som udgangspunkt 1. klageinstans for afgørelser truffet af en ny statslig enhedsforvaltning og det nyoprettede skatteråd og 2. klageinstans for de af enhedsforvaltningens afgørelser der kan påklages til skatte- og vurderingsankenævnene. Den skattepligtige kan imidlertid vælge at klage direkte til Landsskatteretten over de af enhedsforvaltningens afgørelser der ligger under skatteankenævnenes kompetence, bortset fra afgørelser om forskudsregistrering. Landsskatteretten er stadig klageinstans i det omfang dette fremgår af anden lovgivning.

Herudover har Landsskatteretten overtaget behandlingen af visse klagesager fra Told- og Skattestyrelsen og told- og skatteregionerne og fra Ligningsrådet. På inddrivelsesområdet har Landsskatteretten endvidere overtaget klagesager fra politiet, Økonomitstyrelsen, føgedretterne og de sociale nævn. Samtidig er reglerne for sagsbehandlingen i Landsskatteretten blevet justeret og skattestyrelsesloven ophævet. Med lovændringerne forventes Landsskatterettens årlige sags-tilgang at stige fra ca. 3.500 til ca. 6.500 sager. Ændringerne er tillagt virkning fra den 1. november 2005.

## **B. Landsskatterettens sammensætning og organisation**

Landsskatteretten er et kollegialt organ som på tidspunktet for afgørelsen af de undersøgte sager bestod af en retspræsident, et antal (p.t. tre) retsformænd og 30 andre retsmedlemmer. Af de 30 (andre) retsmedlemmer valgte Folketinget de 11. De resterende 19 retsmedlemmer blev beskikket af skatteministeren, herunder to medlemmer til alene at deltage i behandlingen af klager efter § 29 a i lov om registreringsafgift af motor-køretøjer mv. Landsskatterettens præsident, dens retsformænd og mindst ni af de af skat-

teministeren beskikkede medlemmer skulle opfylde betingelserne for at være landsdommer. De beskikkede eller valgte retsmedlemmer havde en funktionsperiode på seks år. I skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven) og forretningsordenen for Landsskatteretten var der fastsat regler for rettens sammensætning ved afgørelsen af sagerne.

Reglerne om Landsskatterettens sammensætning fandtes i skattestyrelseslovens § 20 (nu skatteforvaltningslovens § 12) og i § 1 i forretningsordenen for Landsskatteretten.

Til Landsskatteretten er tilknyttet et administrativt sekretariat og et antal kontorer med jurister der forbereder sagerne til rettens afgørelse. Ifølge Landsskatterettens Årsrapport for 2004 havde Landsskatteretten dette år et samlet personaleforbrug på 78,6 årsværk. Resultatkontrakten for 2005-2008 har som overordnede formål at implementere kommunalreformen og den nye klagestruktur på skatteområdet, nedbringe sagsbehandlingstiden på de nuværende sagsområder og sikre en kort sagsbehandlingstid for overspringelsessager fra skatteankenævn og klagesager på inddrivelsesområdet. Kontrakten er indgået under bevillingsforudsætninger om en given lønsom og et årsværksforbrug på 80 i 2005, 116 i 2006 og 2007 og 113 i 2008.

Med skatteforvaltningsloven (lov nr. 427 af 6. juni 2005) blev sammensætningen af Landsskatteretten ændret. Antallet af (andre) retsmedlemmer er herefter 32. Af de 32 medlemmer vælger Folketinget (fortsat) de 11, mens skatteministeren udnævner resten (altså de 21). Retspræsidenten og retsformændene skal være juridiske kandidater. Blandt de af skatteministeren udnævnte medlemmer skal mindst 11 medlemmer være dommere. Herudover skal der blandt de af skatteministeren udnævnte medlemmer være mindst en repræsentant for erhvervslivet og en for lønmodtagerne og to særligt motorsagkyndige hvoraf det ene medlem skal repræsentere bilbranchen og det andet Færdselsstyrelsen. Bestemmelser-

ne i skattestyrelseslovens § 20, stk. 5-8, om quorum videreføres (delvis) med skatteforvaltningslovens § 13. Herudover kan Landsskatterettens præsident fastsætte regler hvorefter nærmere angivne typer af sager skal afgøres uden medvirken af læge retsmedlemmer. Det var tanken at henlægge klager i sagstyper der generelt er ukomplicerede, til afgørelse i et af Landsskatterettens kontorer. I konkrete tilfælde vil retspræsidenten kunne beslutte at en sådan klage alligevel skal forelægges læge retsmedlemmer til afgørelse. Dette tænkes at ske i sager der vedrører principielle spørgsmål af betydning for fastlæggelsen af Landsskatterettens praksis. Landsskatterettens præsident har udnyttet beføjelsen med bekendtgørelse nr. 1025 af 24. oktober 2005 om afgørelse af visse klager uden medvirken af ordinære retsmedlemmer, som ændret ved bekendtgørelse nr. 437 af 17. maj 2006.

### **C. Særlige bestemmelser om sagsbehandlingen i Landsskatteretten**

For Landsskatterettens sagsbehandling gælder – som for alle andre forvaltningsmyndigheder – forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og ulovbestemte retsgrundsætninger, herunder forvaltningsretlige grundsætninger og god forvaltningsskik. På told- og skatteområdet gælder endvidere en række specielle sagsbehandlingsregler som på tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var fastsat i skattestyrelsesloven (nu i skatteforvaltningsloven) og toldkodeksen og regler udstedt i medfør heraf. Told- og Skattestyrelsen (nu enhedsforvaltningen SKAT)

har i vejledning om processuelle regler på ToldSkats (nu SKATs) område lavet en samlet oversigt og kort gennemgang af sagsbehandlingsreglerne på told- og skatteområdet.

De særlige regler for Landsskatterettens sagsbehandling – som de var gældende på tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager – vil i relevant omfang blive omtalt nedenfor i de respektive afsnit i redegørelsens pkt. III.B. Hvor der i det følgende alene henvises til forretningsordenen, er det bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999 om forretningsordenen for Landsskatteretten der henvises til.

Rettens kontrakt med Skatteministeriet omtaler sagsbehandlingstiden i Landsskatteretten, men der er hverken i lovgivningen eller i regler udstedt i medfør heraf fastsat egentlige bestemmelser om Landsskatterettens sagsbehandlingstid.

I kontrakten for Landsskatteretten for perioden 2001-2004 var det fastsat som et krav at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sagstyper under et ikke måtte overstige 12 måneder i 2001 og 13 måneder i perioden 2002-2004, hvilke krav også gjorde sig gældende for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for indkomstkattesager. For moms-, afgifts- og toldsager måtte den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ikke overstige 10 måneder i 2001 og 11 måneder i perioden 2002-2004.

Af udvalgte statistikker fra Landsskatterettens hjemmeside fremgår om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i retten i 2004 og 2005:

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i 2004:

Sagstype	Sagsbehandlingstid
Indkomstsager	13,6 mdr.
Vurderingssager	9,6 mdr.
Moms-, afgifts- og toldsager	16,9 mdr.
I alt (alle sagstyper)	13,7 mdr.

Gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2005:

Sagstype	Resultatkrav	Sagsbehand- lingstid	Resultatkrav opfyldt	Målsætning for 2006
Indkomstsager	13 mdr.	12,9 mdr.	Ja	11 mdr.
Vurderingssager	9 mdr.	8,8 mdr.	Ja	9 mdr.
Moms-, afgifts- og toldsager	14 mdr.	14,6 mdr.	Nej	12 mdr.
I alt (alle sagstyper)	13 mdr.	13,0 mdr.	Ja	11 mdr.

Bemærk: Sager som Landsskatteretten har været tvunget til at berostille i forbindelse med skattestraffesager, syn og skøn eller forelæggelse for EU-kommissionen eller EU's toldkodeksudvalg, er ikke medregnet.

Ifølge Landsskatterettens Årsrapport for 2004 (side 8) dækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid over meget store forskelle for de enkelte sager. 36 pct. af sagerne blev i 2004 afsluttet inden for ni måneder.

I skattestyrelseslovens § 28, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 45, stk. 2), var der opstillet krav til afgørelsernes indhold. Kravene var uddybet i forretningsorden for Landsskatteretten § 11, stk. 5, og §§ 17 og 18. (Bestemmelserne er gennemgået i relevant omfang nedenfor i pkt. III). Disse krav supplerer forvaltningslovens krav til forvaltningsmyndighedernes afgørelser. Således gælder forvaltningslovens begrundelseskrav alene afgørelser der går borgeren imod, mens kravene til indholdet af Landsskatterettens kendelser (nu afgørelser) var uafhængigt af den enkelte kendelses resultat.

### III. UNDERSØGELSEN

#### A. Kortlægning af sagerne

I rapporten refereres der til sagerne i anonymiseret form og med henvisning til nogle interne sags-/identifikationsnumre (*fra sag 01 til sag 40, begge inklusiv*) som sagerne er blevet tildelt i forbindelse med ombudsmandsinstitutionens gennemgang af sagerne.

Halvdelen af de undersøgte sager (*sagerne 01-20*) vedrører beskatning af lønmodtagere. Disse sager var indbragt for Landsskatteretten af de skattepligtige og vedrørte spørgsmål om skatteansættelsen af klagernes indkomst som efter deres opfattelse var ansat forkert. Sagerne omfatter såvel spørgsmål om fradragsret for en udgift som beskatning af en indtægt.

Den anden halvdel af de undersøgte sager (*sagerne 20-40*) vedrører moms, lønsumsafgift, energif afgifter og indeholdelsespligt for arbejdsmarkedsbidrag, A-skatter mv. Disse sager var indbragt for Landsskatteretten af de momsplichtige (eller en tidligere hovedanpartshaver i et tvangsopløst anpartsselskab) og vedrørte i overvejende grad spørgsmål om de pågældendes momstilsvær. Sagerne falder inden for flere af de i den dagældende momslovs § 79, stk. 1 (og i lov om afgift af lønsum § 17, lov om afgift af mineralolieprodukter § 27 a, lov om elafgift § 17 d, lov om en arbejdsmarkedsfond § 16 og lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer § 87), nævnte spørgsmål.

I overensstemmelse med min anmodning fik ingen af klagerne fuldt ud medhold ved Landsskatterettens behandling af sagerne. Således stadfæstede Landsskatteretten de påklagede afgørelser i 16 af skattesagerne (*sagerne 02, 03, 05, 07-13, 15-20*) og i 14 af momssagerne (*sagerne 21, 23-28, 30, 31 og 33-37*) mens klagerne fik delvis medhold i *sagerne 01, 04, 06, 14, 22, 29 og 32* (hvoraf førstnævnte blev afgjort i overensstemmelse med klagerens subsidiaire påstand). I en sag (*sag 38*) afviste Landsskatteretten at genoptage behandlingen af en tidligere afgjort klage, og to af klagerne (*sagerne 39 og 40*) afviste Landsskatteretten at behandle af formelle grunde.

Som sagerne foreligger for mig, har ingen af dem været indbragt for domstolene, Skatteministeriets Departement eller andre myndigheder, herunder EF-/EU-institutioner.

### Specielt om skattesagerne

Før de blev indbragt for Landsskatteretten, havde *sagerne 01-09 og 11-20* været behandlet af de respektive kommunale skattemyndigheder og skatteankenævn. Overspringsreglen i skattestyrelseslovens § 21, stk. 5, har ikke været benyttet i nogen af disse sager. *Sag 10* er en såkaldt revisionssag hvor den påklagede afgørelse var truffet af told- og

skatteregionen. *Sag 11* vedrørte en anmodning om genoptagelse af en af Landsskatterettens tidligere afsagte kendelser.

I ni af skattesagerne (*sagerne 01, 02, 04, 05, 07, 08, 09, 14 og 15*) var den skattepligtige hovedaktionær eller hovedanpartshaver i det selskab som havde stillet de omdiskuterede ydelser til rådighed for klageren.

Halvdelen af skattesagerne (*sagerne 02, 05, 07, 08, 09, 13, 14, 15, 17 og 19*) drejede sig om beskatning af værdien af en (eller flere) bil(er) der var stillet til rådighed for den pågældende. Fire af sagerne (*sagerne 10, 13, 16 og 17*) vedrørte beskatning af befordringsgodtgørelse, tre sager (*sagerne 03, 06 og 11*) omhandlede fradrag for rejseudgifter og to (*sagerne 01 og 04*) beskatning af værdien af fri bolig. Endelig var der en sag (*sag 09*) om beskatning af fri avis, telefon mv., en sag (*sag 12*) om fradrag for børnebidrag, en sag (*sag 18*) om genoptagelse af klagerens skatteansættelse og en sag (*sag 20*) om godkendelse af befordringsfradrag. Tre af skattesagerne (*sagerne 09, 13 og 17*) vedrørte flere emner.

De fleste af skattesagerne (*sagerne 01, 02, 04-07, 13-16 og 19*) vedrørte mere end et indkomstår.

### Specielt om moms/(afgifts)sagerne

Før sagerne blev indbragt for Landskatteretten, havde *sagerne 20-40* været behandlet i de respektive told- og skatteregioner. *Sag 38* vedrørte spørgsmålet om genoptagelse af behandlingen af en af Landsskatterettens tidligere afgjorte momssager.

I ni af sagerne (*sagerne 24, 25, 27, 29, 31, 34, 35, 37 og 39*) er klageren beskrevet som værende en "virksomhed" eller "enkeltmandsvirksomhed". Fire af sagerne var indbragt for Landsskatteretten af et anpartsselskab (*sagerne 21, 26, 33 og 36*), tre sager af et aktieselskab (*sagerne 22, 28 og 30*) og to sager vedrørte et interessentselskab (*sagerne 23 og 40*). De sidste to sager var påklaget til Landsskatteretten af henholdsvis et kommanditselskab (*sag 32*) og af en (tidligere) hovedanpartshaver i en virksomhed (*sag 38*).

Hovedemnet for klagerne fordelte sig således: I ni af sagerne var hovedproblemstillingen momsfradrag (*sagerne 21, 23, 24, 26, 29, 30, 32, 35 og 39*). I to af sagerne (*sagerne 22 og 31*) var hovedemnet afgiftsgrundlaget, mens klagen i tre sager (*sagerne 28, 33 og 36*) drejede sig om momsfrigtagelse og i andre tre sager (*sagerne 25, 27 og 34*) vedrørte anvendelse af brugtmomsordningen. To sager (*sagerne 27 og 36*) omfattede stedet for den afgiftspligtige transaktion, og en sag (*sag 23*) omfattede spørgsmål om afgiftspligtige transaktioner. Ud over spørgsmålet om afgiftsgrundlaget vedrørte *sag 22* også udtagning. *Sag 38* vedrørte genoptagelse af en sag der vedrørte afgiftsgrundlaget.

En af sagerne (*sag 37*) vedrørte alene spørgsmålet om lønsumsafgift (opstået efter forudgående afgørelse om moms), en sag (*sag 24*) vedrørte både spørgsmål om moms og spørgsmål om lønsumsafgift. Ud over moms drejede *sag 30* sig om energiafgifter og *sag 40* om indeholdelsespligt af arbejdsmarkedsbidrag og A-skatter mv. Fire af moms(/afgifts)sagerne (*sagerne 22, 24, 30 og 40*) vedrørte flere emner.

15 sager (*sagerne 21, 22, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33 og 35-40*) vedrørte mere end en afgiftsperiode.

Skematisk kan sagernes emne og udfald beskrives således:

## Skattesager:

Sagsnr.	Emne	Indkomstår	Afgørelse
	<i>Værdi af fri bolig</i>		
01	Statsskatteloven § 4, litra b, ligningsloven § 16, stk. 3	1998, 1999	Delvis medhold
04	Statsskatteloven § 4, litra b, ligningsloven § 16, stk. 3	1998, 1999, 2000	Delvis medhold
	<i>(Værdi af) bil til rådighed</i>		
02	Ligningsloven § 16, stk. 4	1999, 2000	Stadfæstelse
05	Statsskatteloven § 4, ligningsloven § 16, stk. 1 og stk. 4	1997, 1998, 1999	Stadfæstelse
07	Ligningsloven § 16, stk. 1 og stk. 4	1999, 2000	Stadfæstelse
08	Ligningsloven § 16, stk. 4	1999	Stadfæstelse
09*	Statsskatteloven § 4-6, ligningsloven § 16, stk. 4	2000	Stadfæstelse
13*	Statsskatteloven § 4, ligningsloven § 16, stk. 4	1998, 1999	Stadfæstelse
14	Ligningsloven § 16, stk. 3 og stk. 4	1999, 2000	Delvis medhold
15	Statsskatteloven § 4, ligningsloven § 16, stk. 1 og stk. 4	1997, 1998	Stadfæstelse
17*	Statsskatteloven § 4, ligningsloven § 16, stk. 1 og stk. 4	2000	Stadfæstelse



Sagsnr.	Emne	Indkomstår	Afgørelse
19	Statsskatteloven § 4, ligningsloven § 16, stk. 1 og stk. 4	1999, 2000	Stadfæstelse
	<i>Fradrag for rejseudgifter (kost og logi)</i>		
03	Ligningsloven § 9 og § 9 A	2000	Stadfæstelse
06	Statsskatteloven § 6, litra a, ligningsloven § 9	1998, 1999, 2000	Delvis medhold
	<i>Fradrag for rejseudgifter (kost, logi og befordring)</i>		
11	Statsskatteloven § 6, litra a, ligningsloven § 9 (og § 9 C)	1998	Stadfæstelse
09*	Beskatning af fri avis, telefon mv. Statsskatteloven §§ 4-6, ligningsloven § 16, stk. 1 og 3	2000	Stadfæstelse
	<i>Beskatning af (bonus/) befordringsgodtgørelse</i>		
10	Ligningsloven § 9, stk. 5	1999	Stadfæstelse
	<i>Beskatning af befordringsgodtgørelse</i>		
13*	Ligningsloven § 9, stk. 5, og § 9 B (§ 9 C)	1998, 1999	Stadfæstelse
16	Ligningsloven § 9, stk. 5	1999, 2000, 2001	Stadfæstelse
17*	Ligningsloven § 9, stk. 5	2000	Stadfæstelse
	<i>Fradrag for børnebidrag</i>		
12	Ligningsloven § 10, stk. 1, 2 og 3	2001	Stadfæstelse
	<i>Genoptagelse af skatteansættelse</i>		
18	Skattestyrelsesloven § 34 og § 35, forretningsordenen for Landsskatteretten § 17, stk. 4	1998	Stadfæstelse
	<i>Godkendelse af befordringsfradrag</i>		
20	Ligningsloven § 9 C, stk. 1-3	2000	Stadfæstelse

Sagsnr.	Emne	Periode	Afgørelse
	<i>Momsfradrag</i>		
21	Momsloven § 4, stk. 1, 1. pkt., og § 37, stk. 1	05/03/99- 21/12/00	Stadfæstelse
23	Momsloven § 4, stk. 1, og § 37	01/04/01- 30/06/01	Stadfæstelse
24*	Momsloven § 13, § 37, stk. 1, § 38 (og § 59)	01/01/96- 31/12/99	Stadfæstelse
26	Momsloven § 8, stk. 1, § 13, stk. 1, nr. 9, og § 37	1999	Stadfæstelse
29	Momsloven § 8, stk. 1, og § 38, stk. 1	2001	Delvis medhold
30*	Momsloven § 3, § 13, stk. 1, nr. 8, og § 37, stk. 1	01/07/97- 30/06/01	Stadfæstelse
32	Momsloven § 8	01/01/01- 31/12/01	Delvis medhold
35	Momsloven § 8, stk. 1, 3. pkt., § 13, stk. 1, nr. 9, § 37, stk. 1, § 43 og § 44	01/01/01- 30/09/02	Stadfæstelse
39	Momsloven § 37 og § 39	2000 og 2001	Afvist
	<i>Afgiftsgrundlag</i>		
22*	Momsloven § 27, stk. 2, nr. 1	01/01/98- 30/09/00	Stadfæstelse
31	Momsloven § 27, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, nr. 3	01/01/99- 30/06/02	Stadfæstelse
	<i>Momsfritagelse</i>		
28	Momsloven § 3, stk. 1, § 4, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 8	1997-2000	Stadfæstelse
33	Momsloven § 4, stk. 1, 1. pkt., § 14, § 27, stk. 1, 1. pkt., og § 34, stk. 1, nr. 5	01/05/00- 23/05/01	Stadfæstelse
36	Momsloven § 4, stk. 1, 1. pkt., § 14, § 27, stk. 1, 1. pkt., og § 34, stk. 1, nr. 1	2000 og 2001	Stadfæstelse

Sagsnr.	Emne	Periode	Afgørelse
	<i>Brugtmomsordning</i>		
25	Momsloven § 4, stk. 1, § 11, stk. 1, nr. 1, 2. led, og § 27, stk. 1	1997-1999	Stadfæstelse
27	Momsloven § 14, stk. 1, nr. 2, og § 71	01/01/98-31/12/01	Stadfæstelse
34	Momsloven § 69 og § 70, stk. 4	Oktober 2001	Stadfæstelse
	<i>Udtagning</i>		
22*	Momsloven § 5, stk. 2, jf. § 42, stk. 1, nr. 7, § 27, stk. 2, nr. 1, § 28 og § 13, stk. 2	01/01/98-30/09/00	Delvis medhold
	<i>Lønsumsafgift</i>		
37	Lønsumsafgiftsloven § 1 (og momsloven § 13, stk. 1, nr. 5)	1995-1999	Stadfæstelse
24*	Lønsumsafgiftsloven § 1, stk. 1 (momsloven § 13, stk. 1, nr. 10-12), og § 4	01/01/96-31/12/99	Stadfæstelse
	<i>Energiafgifter</i>		
30*	Lov om afgift af mineralolieprodukter § 11, elafgiftsloven § 11	01/07/97-30/06/01	Stadfæstelse
	<i>Indeholdelsespligtig A-skat mv.</i>		
40	Lov om en arbejdsmarkedsfond § 11, stk. 9, og § 15, stk. 3. Lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsskat for personer mv. § 43, jf. § 46. Efterbetaling af moms	1999-2002	Afvist
	<i>Genoptagelse</i>		
38	Skattestyrelsesloven § 29 (momsloven § 4, § 27 og § 33)	1997-2000	Afslag

\* Note: *Sagerne 09, 13, 17, 22, 24 og 30 omhandlede flere emner.*

## B. Sagsbehandlingsregler

Min gennemgang af de undersøgte sager er koncentreret om Landsskatterettens anvendelse af de forvaltningsprocessuelle regler. Redegørelsen vil derfor ikke særskilt komme ind på de mere materielle regler eller de for-

tolkningsspørgsmål, skønsmæssige spørgsmål og bevismæssige vurderinger mv. der er foretaget i forbindelse med den materielle afgørelse af de undersøgte sager.

I det følgende omtales endvidere (alene) de forvaltningsprocessuelle regler som min

gennemgang af de undersøgte sager har givet anledning til.

## 1. Kompetence mv.

### a) Retsgrundlaget

En forvaltningsmyndigheds kompetence afhænger af hvilke opgaver den er blevet tildelt. Tildelingen af forvaltningsopgaver sker enten ved lov eller rent administrativt. Fordelingen af opgaverne mellem forvaltningsmyndigheder kan ske efter opgavens art eller ud fra opgavens stedlige tilknytning. Der kan også ske en funktionel fordeling af opgaverne – f.eks. når det er fordelt mellem flere klagemyndigheder at behandle klager over forskellige dele af en underinstans' afgørelse.

Der er tale om inkompetence hvis en forvaltningsmyndighed løser en opgave der er tillagt en anden forvaltningsmyndighed eller domstolene.

Den forvaltningsmyndighed der har fået tildelt en opgave, kan inden for visse rammer overføre opgavens varetagelse til en anden. Betingelserne for lovligheden af en sådan ulovbestemt delegation afhænger bl.a. af hvortil forvaltningsmyndigheden ønsker at overføre opgaven (til en anden forvaltningsmyndighed, en privat eller internt hos myndigheden). Jeg henviser i øvrigt til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 138 ff.

### b) De undersøgte sager

I ingen af de 40 undersøgte sager er der kompetencemangler i forhold til Landsskatteretten som i alle sager har været den kompetente myndighed.

Landsskatteretten har været første eller anden klageinstans i alle de undersøgte sager; de administrative klagemuligheder i øvrigt har således været udnyttet i alle sagerne.

I de undersøgte sager har Landsskatteretten (alene) taget stilling til afgørelser fra myndigheder omfattet af rettens kompetence, jf. skattestyrelseslovens § 20, stk. 1.

Endvidere har Landsskatteretten alene taget stilling til spørgsmål og klagepunkter som er omfattet af de opgaver Landsskatteretten er blevet tildelt efter skattestyrelseslovens § 24 (nu skatteforvaltningslovens § 41) og § 23, stk. 1, nr. 7 (nu skatteforvaltningslovens § 11, stk. 3), jf. momslovens § 79, lov om afgift af lønsum § 17, lov om afgift af mineralolieprodukter § 27 a, lov om elafgift § 17 d, lov om en arbejdsmarkedsfond § 16 og lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer § 87.

Min gennemgang af sagerne giver dog grundlag for følgende bemærkninger for så vidt angår Landsskatterettens kompetence:

### Landsskatterettens kompetence til at behandle sager der var genoptaget i told- og skatteregionen

#### Sag nr. 26

Told- og Skatteregionen havde i sag 26 stemplet "sag genoptaget" på Landsskatterettens underretning af regionen om klagen. Sagen vedrørte fradrag for moms af rådgivningsudgifter i forbindelse med salg af fast ejendom (spørgsmål om hvorvidt udgifterne var afholdt i forbindelse med momsfri overdragelse af virksomhed).

I min foreløbige redegørelse skrev jeg følgende:

#### "Ombudsmandens udtalelse

Hvis en klage vedrørte en skatteansættelse, og klageren over for skatteankenævnet havde tilsluttet sig at nævnet genoptog sagen, skulle nævnet underrette Landsskatteretten herom hvorefter retten henlagde sagen, jf. forretningsordenens § 19, stk. 3. Ud over de tilfælde hvor der er særlig hjemmel hertil, er det min opfattelse at en underinstans ikke kan genoptage en sag der er påklaget.

Jeg kan ikke se at betydningen af oplysningen om at sagen skulle være genoptaget i regionen, er blevet undersøgt nærmere. Hvis sagen var genoptaget af regionen, ville dette

forhold skulle bedømmes af en undersøgelse af regionens sagsbehandling. Da Landsskatteretten uanset bemærkningen om sagens genoptagelse har fortsat sin behandling af sagen, har jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.”

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende:

”Landsskatteretten forstår udtalelsen således, at det er ombudsmandens opfattelse, at regionen ville være afskåret fra at genoptage en sag, når den pågældende sag var påklaget til Landsskatteretten.

Skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, (nu delvis videreført i skatteforvaltningslovens § 14) havde følgende ordlyd:

*’De lokale skattemyndigheder, de statslige told- og skattemyndigheder, vurderingsmyndighederne samt vurderingsankenævnene kan ikke træffe afgørelse i sager, i det omfang Ligningsrådet eller Landsskatteretten har taget stilling til sagen ved kendelse.’*

For de kommunale skattemyndigheder gjaldt endvidere bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 3, stk. 3:

*’Den kommunale skattemyndighed kan ikke foretage eller ændre en skatteansættelse i det omfang, hvor en anden skattemyndighed har taget stilling til ansættelsen. Den kommunale skattemyndighed kan heller ikke foretage eller ændre en skatteansættelse, i det omfang en anden skattemyndighed har ansættelsen under behandling. (...)’*

Endvidere fremgik det af § 19, stk. 3, i Landsskatterettens forretningsorden (nu § 27, stk. 3):

*’Hvis klagen vedrører en skatteansættelse, og klageren over for skatteankenævnet har tilsluttet sig, at nævnet genoptager sagen, underretter nævnet Landsskatteretten skriftligt herom. Landsskatteretten meddeler skriftligt klageren, at klagen herefter er henlagt i Landsskatteretten.’*

Landsskatteretten har fortolket reglerne således, at de statslige told- og skattemyndigheder alene har været afskåret fra at gen-

optage en sag, der var påklaget til Landsskatteretten, såfremt Landsskatteretten havde taget stilling til sagen ved kendelse. Hvis den statslige told- og skattemyndighed under sagsbehandlingen i Landsskatteretten blev opmærksom på, at den af told- og skattemyndigheden trufne afgørelse var urigtig, havde told- og skattemyndigheden mulighed for at genoptage og ændre den påklagede afgørelse, indtil Landsskatteretten havde taget stilling til sagen. Dette forudsatte dog, at genoptagelsen og ændringen kunne nå inden for ansættelsesfristerne. Den kommunale skatteforvaltning var derimod afskåret fra at tage stilling til en sag, der var under behandling i højere instans.

I modsat fald ville det betyde, at de statslige told- og skattemyndigheder ikke ville kunne rette op på eventuelle fejl, selv om ansættelsesfristen ikke var udløbet. I tilfælde, hvor told- og skatteforvaltningen havde erkendt at have begået sagsbehandlingsfejl, der kunne føre til afgørelsens ugyldighed, ville told- og skattemyndigheden skulle stå på sidelinien, mens sagen blev ’forældet’, mens den verserede for Landsskatteretten. Når Landsskatteretten afsagde kendelse om ugyldighed, ville told- og skatteforvaltningen som følge af ansættelsesfristerne oftest være forhindret i at foretage en fornyet ansættelse.

I øvrigt bemærkes, at told- og skatteforvaltningen i forbindelse med 1. høring – det vil sige når Landsskatteretten har modtaget en klage og underretter myndigheden om klagen – af og til har erkendt, at den påklagede afgørelse er forkert, og at klageren f.eks. er berettiget til et fradrag. I disse tilfælde har told- og skatteforvaltningen ofte af egen drift meddelt, at man har genoptaget sagen og indrømmet fradraget, og i visse tilfælde sågar allerede udbetalt penge til klageren. Det forekommer uhensigtsmæssigt, hvis told- og skatteforvaltningen skulle være afskåret fra at revurdere sagen og indrømme et fradrag, og det var påkrævet, at sagen blev

ført til ende i Landsskatteretten med afholdelse af forhandling og eventuel retsmøde.

Landsskatteretten har fortolket bestemmelsen i forretningsordenens § 19, stk. 3, således at det netop kun var for så vidt angår genoptagelse i skatteankenævnet, at det var påkrævet, at klageren gav sin tilslutning til genoptagelse, såfremt sagen var påklaget til Landsskatteretten.

Som følge af formuleringen af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 36, sammenholdt med skattestyrelseslovens § 3, stk. 3, forretningsordenens § 19, stk. 3, og de statslige told- og skattemyndigheders revisionsbeføjelse, er det således Landsskatterettens opfattelse, at de statslige told- og skattemyndigheder alene har været afskåret fra at tage stilling til en sag, i det omfang Landsskatteretten havde taget stilling til sagen ved kendelse.”

Skatteministeriet har hertil udtalt følgende:

”Skatteministeriet er enig med Landsskatteretten i den i Landsskatterettens kommentarer anlagte fortolkning af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 3, stk. 3, og § 36, stk. 1, samt Landsskatterettens daværende forretningsordens § 19, stk. 3.

Skatteministeriet finder således, at de statslige told- og skattemyndigheder har været afskåret fra at tage stilling til en sag i det omfang Landsskatteretten har taget stilling til sagen, men ikke i det omfang sagen er indbragt for Landsskatteretten, men endnu ikke afgjort. De statslige told- og skattemyndigheders kompetence var dog begrænset af de almindelige ansættelsesfrister for den pågældende type af afgørelser.

Skatteministeriet bemærker, at ordlyden af skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, er delvist videreført i skatteforvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (jf. lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006):

’2) Told- og skatteforvaltningen kan ikke træffe afgørelse i en sag i det omfang Skatterådet, Landsskatteretten, et skatteankenævn

eller et vurderingsankenævn har taget stilling til sagen, jf. dog § 27, stk. 3, og § 32, stk. 3.’

Denne formulering indebærer efter Skatteministeriets opfattelse, at SKAT kan træffe afgørelser såvel til gunst som til ugunst for borgeren, i perioden fra sagen påklages til Landsskatteretten, og indtil Landsskatteretten træffer afgørelse i sagen. SKATs kompetence er dog begrænset af de almindelige ansættelsesfrister for den pågældende type af afgørelser.

Er klagen afgjort af et skatteankenævn og derefter indbragt for Landsskatteretten, kan SKAT derimod kun med klagerens samtykke genoptage sagen, jf. § 27, stk. 3, i Landsskatterettens forretningsorden (jf. bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005).”

## Ombudsmandens endelige udtalelse

### Indledende bemærkninger

Indledningsvis bemærker jeg at der i *sag 26* var klaget til Landsskatteretten over at told- og skatteregionen ikke havde godkendt et fradrag for moms af udgifter til ejendomsmægler afholdt i forbindelse med et salg af fast ejendom som klageren havde foretaget. Af den dagældende § 79, stk. 2, i momsloven fremgik at reglerne i kapitel 3 og kapitel 3 A i skattestyrelsesloven fandt anvendelse ved klage til Landsskatteretten efter stk. 1. Skattestyrelseslovens § 36 og § 3 som der henvises til i udtalelserne, var placeret i henholdsvis kapitel 4 A og kapitel 1 i skattestyrelsesloven og fandt derfor *ikke* anvendelse ved Landsskatterettens behandling af klager efter momslovens § 79, stk. 1, ligesom forretningsordenens § 19 efter sin ordlyd alene handlede om skattesager.

Imidlertid forstår jeg på myndighedernes udtalelser til min foreløbige rapport at det var opfattelsen at de *statslige told- og skattemyndigheder* (nu SKAT) generelt set – og dermed også i momssager – *ikke* var afskåret fra at genoptage en sag som der var

klaget over til Landsskatteretten. Og at de statslige told- og skattemyndigheder kunne træffe afgørelse såvel til gunst som til ugunst for borgeren frem til at Landsskatteretten havde truffet afgørelse i sagen. Denne kompetence var alene begrænset af de almindelige ansættelsesfrister for den pågældende type af afgørelser.

#### *Den forvaltningsretlige litteratur*

Spørgsmålet om underinstansers mulighed for – på eget initiativ – at genoptage en sag der er påklaget, er behandlet i den forvaltningsretlige litteratur:

I kapitel XI om den administrative rekurs skriver Poul Andersen i Dansk Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave, side 536 f, afsnit G, om den underordnede myndigheds adgang til at tilbagekalde eller ændre en påklaget afgørelse. Efter at have omtalt situationer hvor klageadgangen ikke er lovreguleret, går Poul Andersen videre til de tilfælde hvor loven udtrykkeligt giver anvisning på en fornyet prøvelse af den trufne afgørelse og fastsætter klagefrister. Det fremgår heraf at en indgivet klage formentlig ikke almindeligvis kan udelukke den underordnede myndighed fra at tilbagekalde eller omgøre sin forvaltningsakt. Poul Andersen nævner herefter to eksempler: Ét hvor den underordnede myndighed imødekommer en ansøgning efter at der er klaget over myndighedens tidligere afslag på samme, og ét hvor det er foreskrevet at klage skal indgives til den myndighed hvis afgørelse der klages over. I den sidstnævnte situation formoder Poul Andersen at det er forudsat at denne myndighed selv kan omgøre afgørelsen.

Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, side 287, definerer administrativ rekurs vedrørende afgørelser som en ordning hvorefter den eller de der er berørt af en forvaltningsmyndigheds afgørelse (eller i øvrigt ved særlige lovbestemmelser mv.

er tillagt en klageadgang), har ret til at påklage afgørelsen til en anden forvaltningsmyndighed som – hvis visse formelle betingelser er opfyldte – har pligt til at tage stilling til den påklagede afgørelse. (Det bemærkes at der ikke altid er en ubetinget pligt til at behandle en sag, jf. visse andetsteds omtalte visitationsordninger). Samme forfatter skriver i samme fremstilling, side 342, med henvisning til det ovenfor omtalte af Poul Andersen fremførte, at det antages at det forhold at en afgørelse kan påklages eller faktisk er påklaget og dermed er under behandling i rekursinstansen, ikke hindrer førsteinstansen i at tilbagekalde eller ændre sin afgørelse.

Bent Christensen skriver i Forvaltningsret, Prøvelse, 2. udgave, 1994, side 291, om forholdet mellem prøvelse med henblik på tilbagekaldelse og administrativ rekurs:

”Forholdet mellem prøvelse med henblik på tilbagekaldelse og administrativ rekurs er tvivlsomt. Selve det, at der er adgang til at klage i den administrative rekurs, hindrer ikke tilbagekaldelsesprøvelse. Hvor en lov eller en anordning foreskriver, at en klage skal indgives til førsteinstansen, er forudsætningen som regel, at førsteinstansen skal starte en tilbagekaldelsesprøvelse. Hvis først rekursprøvelsen er i gang, er retstilstanden derimod ikke sikker. Skattestyrelsesloven foreskriver, at en ansættelse ikke kan genoptages af den kommunale skattemyndighed, når ansættelsen er påklaget i den administrative rekurs. Selvom traditionen i centraladministrationen har været den modsatte, har den stigende judicialisering af administrativ rekurs vistnok medført, at skattestyrelseslovens ordning nu på mange områder – især hvor rekursorganet er et ankenævn – må anses for gældende ret.

En igangværende prøvelse i den administrative rekurs og på den overordnede eget initiativ må formentlig standse, hvis

der anlægges en prøvelsessag ved domstolene med påstande og anbringender, som svarer nogenlunde til prøvelsestematet i den administrative rekurs.”

Karsen Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 915 ff, særligt side 918, giver udtryk for en opfattelse af at det uden en lovbestemt remonstrationsordning normalt ikke antages at en underinstans – på eget initiativ – kan genoptage og ændre en påklaget afgørelse. Denne kompetence tilkommer rekursinstansen. Dette er særlig klart i tilfælde hvor underinstansen ikke mener at kunne give klageren fuldt ud medhold i sin klage.

#### *Ombudsmandspraksis*

Jeg har tidligere udtalt mig om underinstansers mulighed for at genoptage sager som er påklaget/rekurreret til højere myndighed. I sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 74, udtalte jeg mig om adgangen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 99 til at indgive klager over Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens afgørelser til Arbejdsmarkedets Ankenævn. Af min udtalelse i sagen fremgår bl.a.:

”Det fremgår klart af arbejdsløshedsforsikringslovens § 99 at adgangen til at indgive klage over direktoratets afgørelse til Arbejdsmarkedets Ankenævn er en egentlig rekursadgang, dvs. en ordning hvorved den klageberettigede er tillagt en egentlig klageret såfremt de processuelle betingelser for indgivelse af klagen er opfyldt.

Der hersker ikke tvivl om at De var klageberettiget, at Deres klage blev indgivet rettidigt, og at De således havde egentligt retskrav på at Arbejdsmarkedets Ankenævn behandlede sagen.

En sådan klageret kan efter min mening ikke (delvis) ophæves på grundlag af en aftale herom mellem den underordnede

myndighed og klageinstansen. Aftalen om ’omvendt postgang’ kan således efter min mening ikke tillægges den retsvirkning at De ikke kunne stille krav om at Arbejdsmarkedets Ankenævn behandlede klagen.

Fra det tidspunkt Deres klagebreve blev modtaget i direktoratet, hørte sagen kompetencemæssigt under Arbejdsmarkedets Ankenævn, og direktoratet var efter min mening ikke berettiget til at genbehandle sagen og træffe en ny realitetsafgørelse, men burde have videresendt klagerne til Arbejdsmarkedets Ankenævn.

Selv om direktoratet havde været berettiget til at genbehandle sagen – og den ulovfæstede remonstrations sag således ansås for retsmæssig – finder jeg i øvrigt at direktoratet i forbindelse med afgørelsen af 13. oktober 1993 på eget initiativ burde have videresendt sagen til Arbejdsmarkedets Ankenævn med henblik på at nævnet realitetsbehandlede Deres klagebreve fra begyndelsen af august 1993. Jeg skal her ved henvise til at direktoratets fornyede afgørelse ikke gav Dem fuldt ud medhold, og at direktoratet således ikke havde grund til at antage at De havde opgivet Deres klage fra august 1993.”

Sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, side 194 ff, omhandlede de daværende statsamters mulighed for at genoptage sager som var rekurreret til Civilretsdirektoratet (nu Familienstyrelsen). På tidspunktet for udtalelsen var forholdet mellem statsamterne (nu statsforvaltningen) og direktoratet ikke reguleret ved lov. Det fremgår af sagen at det, når der er mulighed for administrativ rekurs, er fast antaget at den klageberettigede i forhold til den underordnede myndigheds afgørelse har ret til at påklage afgørelsen til den højere forvaltningsmyndighed, som – hvis de processuelle betingelser er opfyldt – har pligt til at tage stilling til den påklagede afgørelse. Hvis der



ønskes etableret en egentlig adgang for underinstansen til at genoptage en sag i forbindelse med en klage til rekursmyndigheden, bør ordningen have udtrykkelig lovhjemmel. Steen Rønsholdt har i Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 2. udgave, side 181, omtalt udtalelsen og tilføjet at førsteinstansen i et sådant tilfælde ikke er afskåret fra at genbehandle sagen, men at klagen skal oversendes til klageinstansen hvis den fornyede behandling ikke resulterer i at der gives adressaten medhold.

Mette Hastrup Andersen har i Skatteretlig genoptagelse – i forvaltningsretlig belysning, 2004, kapitel 5 – skrevet om genoptagelse og rekurs. Efter en beskrivelse af borgernes mulighed for at *begære* en sag genoptaget omtaler hun den tidligere regel i skattestyrelseslovens § 35, stk. 3, hvorefter et forhold i skatteansættelsen kunne ændres af en skatteansættende myndighed af de grunde der var nævnt i samme bestemmelses stk. 1, selv om skatteankenævnet, Landsskatteretten eller Ligningsrådet tidligere havde truffet afgørelse om forholdet. Denne adgang var dog betinget af at den skattepligtige ikke udtalte sig imod ansættelsen. I den forbindelse skriver Mette Hastrup Andersen, side 69:

”I det netop anførte eksempel er der tale om genoptagelse på begæring af borgeren. Endnu mere kritisabel synes reglen imidlertid, hvis den anvendes på anmodning fra ligningsmyndigheden selv. Når en sag er påklaget til f.eks. skatteankenævnet eller Landsskatteretten, er dette ensbetydende med, at der ikke længere kan ske genoptagelse på myndighedens eget initiativ, idet denne mulighed alene tilkommer den skatteansættende myndighed og revisionsmyndigheden, når sagen ikke er påklaget, og klageinstanser, skatteankenævnene og Landsskatteretten, kan ikke af egen drift genoptage egne afgørelser.

Med SSL § 35, stk. 3, får myndigheden en ekstra mulighed for at genoptage egne afgørelser på et tidspunkt, hvor muligheden normalt ikke er til stede. Reglen synes på denne baggrund at medføre en utilsigtet udvidelse af den skatteansættende myndigheds genoptagelseskompetence. Det skal bemærkes, at det således ikke er korrekt, når Procesvejledningen 2003, afsnit G.3.2.2, angående den tidligere gældende bestemmelse, anfører, at ’Formålet med bestemmelsen er at undgå, at skatteankenævn, Landsskatteretten eller Ligningsrådet belastes af genoptagelsesanmodninger fra skattepligtige eller skattemyndigheder ...’. Skattemyndighederne har slet ikke hjemmel til at begære genoptagelse ved skatteankenævnene, Landsskatteretten eller ved Ligningsrådet; Procesvejledningen giver derfor ingen mening på dette punkt. Det skal dog bemærkes, at den skattepligtiges retsstilling er blevet væsentligt styrket ved vedtagelsen af L 175, idet den skattepligtige kan hindre en ansættelsesændring, hvis der fremsættes en udtalelse imod denne, jf. herom straks nedenfor.

Det bemærkes, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, hvor ændringen foretages af en anden myndighed end den skatteansættende myndighed, jf. bestemmelsens ordlyd. Det betyder, at bestemmelsen generelt ikke finder anvendelse ved revisionsændringer foretaget i henhold til SSL § 14, stk. 4, og heller ikke i relation til SSL § 35, stk. 1, nr. 6, hvorefter revisionsmyndighedens muligheder udvides i tidsmæssig henseende. Endelig finder bestemmelsen ikke anvendelse i relation til SSL § 35, stk. 1, nr. 8, hvor kompetencen er tillagt told- og skatteregionen. I disse tilfælde gælder således udgangspunktet som beskrevet netop ovenfor. Der skal i relation til revisionstilfældene henvises til SSL § 14, stk. 4, 3. pkt., hvor dette fremgår udtrykkeligt.”

*Bestemmelserne i skattestyrelsesloven og forretningsordenen*

En borger som er utilfreds med en ansættelse, kan klage over ansættelsen og/eller bede myndigheden genoptage sagen. Der er tale om sideløbende og altså ikke alternative muligheder som til dels er begrænset af klagefrister og ansættelsesfristerne.

Vælger en borger samtidig at rekurrere og remonstrere de samme forhold i en ansættelse, vil myndighederne som regel aftale med klageren at klagemyndigheden sætter sin behandling af sagen i bero til den underordnede myndighed har afgjort remonstrationssagen.

Myndighederne kan også genoptage en sag på eget initiativ. På skatteområdet havde de statslige told- og skattemyndigheder (nu SKAT) herudover en revisionsbeføjelse; det vil sige en beføjelse til at egen drift at ændre *en anden myndigheds* (en lokal skattemyndigheds) afgørelse. Også myndighedernes adgang til genoptagelse og revision var begrænset af ansættelsesfristerne i skattestyrelsesloven.

Den problemstilling der er rejst i forbindelse med *sag 26*, vedrører myndighedernes – i dette tilfælde en statslig told- og skatteforvaltnings – adgang til at genoptage en sag af egen drift i det omfang sagen var påklaget til Landsskatteretten.

I udtalelserne til min foreløbige rapport henviser myndighederne til bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, § 3, stk. 3, og forretningsordenens § 19, stk. 3. Myndighederne slutter at de pågældende bestemmelser ikke er til hinder for at de statslige told- og skattemyndigheder – inden for ansættelsesfristerne – kan genoptage også en påklaget afgørelse frem til en klageinstans har afgjort sagen. Efter min opfattelse har en sådan modsætningslutning til de nævnte bestemmelser formodningen imod sig: Regelintensiteten på området fører efter min opfattelse til at

man hverken kan slutte modsætningsvist eller analogt hertil.

Efter skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, var de lokale skattemyndigheder, de statslige told- og skattemyndigheder, vurderingsmyndighederne og vurderingsankævnene afskåret fra at træffe afgørelse i en sag i det omfang Ligningsrådet eller Landsskatteretten havde taget stilling til sagen ved kendelse. Af bestemmelsens forarbejder; bemærkningerne til § 41 i lovforslag nr. 6 af 4. oktober 1989, Folketingstidende 1989-90, tillæg A (13), spalte 258 f, fremgår det at der med bestemmelsen indføres en generel regel som beskriver skattemyndighedernes indbyrdes kompetenceforhold, og som samler de regler der tidligere var spredt i lovgivningen.

Skatteforvaltningslovens § 14 er en delvis videreførelse af skattestyrelseslovens § 36. Reglen er – som det også fremgår af overskriften til bestemmelsen i skatteforvaltningsloven – en regulering af myndighedernes indbyrdes kompetence. Bestemmelsen i stk. 1 regulerer således den indbyrdes kompetence mellem told- og skattemyndighederne gennem fastsættelse af de enkelte myndigheds kompetence. Kompetencebegrænsningerne angår højere administrative myndigheders stillingtagen til en sag. Bestemmelsen omtaler *ikke* underinstansers mulighed for genoptagelse af en påklaget afgørelse.

Skattestyrelseslovens § 3 omhandlede de kommunale skattemyndigheders ansættelseskompetence inden for ligningsfristen, herunder til at genoptage og eventuelt ændre en allerede foretaget ansættelse. Efter stk. 3 var denne kompetence begrænset til sager der ikke var eller havde været behandlet ved en anden skattemyndighed (Folketingstidende 1989-90, tillæg A (13), spalte 233-234). Begrænsningen blev med lov nr. 1104 af 20. december 1995 lempet så de kommunale skattemyndigheder fik adgang til at ændre andre forhold i skatteansættelsen end dem som den

anden skattemyndighed havde under behandling. I disse tilfælde blev der indført en pligt for den kommunale skattemyndighed til at underrette den anden skattemyndighed om den påtænkte ændring. Se herom Skatteministeriets cirkulære nr. 71 af 12. april 1996.

Bestemmelsen i § 19, stk. 3, i den tidligere forretningsorden fastsatte den nærmere fremgangsmåde for de tilfælde hvor et skatteankenævn havde genoptaget en sag som var påklaget/under behandling i Landsskatteretten. Skatteankenævnets adgang til at genoptage sager var reguleret i skattestyrelseslovens § 22. Herefter kunne skatteankenævnet – efter anmodning fra en klager – genoptage en sag på baggrund af nye, væsentlige oplysninger, hvis oplysningerne blev forelagt ankenævnet inden for forskellige frister, herunder fristen i skattestyrelseslovens § 34, stk. 2, jf. § 35, og fristen for at klage over ankenævnets afgørelser til Landsskatteretten (skattestyrelseslovens § 25, stk. 1), eller inden Landsskatterettens behandling af sagen var afsluttet.

Endelig har myndighederne henvist til de statslige told- og skattemyndigheders revisionsbeføjelse. Denne beføjelse var beskrevet i regler som fandtes i skattestyrelseslovens kapitel 2. I det omfang et skatteankenævn, Ligningsrådet eller Landsskatteretten ikke havde taget stilling til en skatteansættelse, kunne den centrale told- og skattemyndighed foretage ansættelsen. Og den centrale told- og skattemyndighed kunne ændre en ansættelse som var foretaget af de lokale skattemyndigheder (jf. skattestyrelseslovens § 14, stk. 4). Adgangen til revisionsmæssige ændringer opførte i det omfang en klageinstans havde taget stilling til sagen. Et skatteankenævn skulle stille behandlingen af en klagesag i bero hvis det blev oplyst at der var iværksat en revisionsmæssig undersøgelse, og revisionsmyndigheden havde pligt til at underrette nævnet om revisionssagen

hvis den blev bekendt med at der verserede en klagesag for skatteankenævnet. Revisionsbeføjelsen var af den centrale told- og skattemyndighed delegeret til de statslige told- og skatteforvaltninger (regioner). Af Skatteministeriets cirkulære nr. 113 af 18. juni 1990 om skattestyrelsesloven, punkt 45, fremgik det at revisionsmyndighederne kunne (i visse tilfælde skulle) genoptage en afsluttet revisions sag efter de almindelige forvaltningsprincipper. Efter cirkulæret var der ingen nærmere regler hvorefter dette kunne ske. Den skattepligtige havde ikke krav på genoptagelse, og adgangen hertil var ifølge cirkulærets punkt 20 begrænset af fristerne i lovens § 35, stk. 1 og 2.

Fristreglerne i de dagældende §§ 34-35 fandt anvendelse både ved skatteansættelser på grundlag af genoptagelsesansmodninger og skatteansættelser foretaget på myndighedernes eget initiativ. Ansættelsesfristerne omfattede ikke direkte skatteankenævn og Landsskatteretten. Der var fastsat frister for at klage til disse myndigheder og for fremsættelse af genoptagelsesansmodninger til skatteankenævn, jf. Skatteministeriets cirkulære nr. 116 af 1. juli 1999 om ansættelsesfrister mv., punkt 4.

Myndighederne har i deres udtalelser påpeget ansættelsesfristernes betydning for de statslige told- og skatteforvaltningers mulighed for selv at rette erkendte sagsbehandlingsfejl og – hvis fejlen kunne føre til den påklagede afgørelses ugyldighed – nå at træffe en ny afgørelse. Jeg forstår på myndighedernes udtalelser at der her ikke sigtes til situationer hvor den nye afgørelse vil være til gunst for borgeren. Retsfølgen af en sagsbehandlingsfejl – herunder tilsidesættelse af en garantiforskrift – hos en underinstans behøver imidlertid ikke blive ugyldighed. Hvis en sagsbehandlingsfejl opdages under behandlingen af en klage, er det som udgangspunkt klageinstansen som har kompetencen til

at tage stilling til virkningen (retsfølgen) af fejlen. Efter min opfattelse kan det hensyn myndighederne fremfører, ikke i sig selv føre til at der skulle være en adgang for de statslige told- og skattemyndigheder til af egen drift – og uden klagerens samtykke – at ændre en afgørelse i det omfang den er påklaget og under behandling i Landsskatteretten.

Endelig har myndighederne inddraget hensynet til borgerne i de tilfælde hvor de statslige told- og skattemyndigheder blev opmærksomme på fejl hvis rettelse kunne være til gunst for klagerne. Jeg bemærker at det i en sådan situation næppe ville være vanskeligt at opnå klagerens samtykke til at underinstansen genoptog sagen, og at Landsskatteretten herefter henlagde klagen.

Skattestyrelsesloven (lov nr. 824 af 19. december 1989) omfattede også klager over skattemyndighedernes – herunder revisionsmyndighedernes – afslag på anmodninger om genoptagelse. Herefter kunne Landsskatteretten også behandle klager over sådanne afgørelser. Af cirkulære nr. 113 af 18. juni 1990, om skattestyrelsesloven, punkt 45, fremgik det at Landsskatteretten altid underrettede den pågældende skattemyndighed om at dens afgørelse var påklaget – og evt. efterfølgende foretog en egentlig høring af myndigheden. Videre hed det:

”Er der tale om en afgørelse fra et skatteankenævn, har nævnet efter § 18, stk. 2, i forretningsordenen for skatteankenævn mulighed for at genoptage sagen, dog kun hvis klageren er indforstået hermed, jf. nærmere punkt 14. Denne mulighed foreligger både, hvor der er tale om genoptagelse af en skatteansættelse foretaget af nævnet, og i tilfælde, hvor nævnet har stadfæstet et afslag, meddelt af en kommunal skattemyndighed, men nu agter at ændre denne afgørelse til et påbud om genoptagelse. En sådan fremgangsmåde

kan anvendes tilsvarende af revisionsmyndighederne. Landsskatteretten skal skriftligt meddele klageren, at sagen er henlagt, jf. § 19, stk. 3, i rettens forretningsorden.

Landsskatteretten skal i disse sager alene tage stilling til, om det bør pålægges den underordnede skattemyndighed at genoptage sagen, jf. forretningsordenens § 17, stk. 3.”

For fuldstændighedens skyld har jeg overvejet betydningen af at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 25, stk. 4, 6. pkt., hvorefter klageafgiften tilbagebetales hvis klagen tilbagekaldes i forbindelse med at den myndighed som har truffet den påklagede afgørelse, genoptager sagen, blev indsat ved lov nr. 381 af 2. juni 1999. En parallel bestemmelse fremgik af forretningsordenens § 3, stk. 3 (jf. bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999). En tilsvarende bestemmelse fandtes i § 23, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 200 af 23. marts 1990, men ikke i bekendtgørelse nr. 185 af 23. marts 1998 (begge om Landsskatterettens forretningsorden). Bestemmelsen – som tilskynder til at sagerne afgøres lokalt – er omtalt i cirkulære nr. 119 af 7. juli 1999 om ansættelsesfrister mv., pkt. 3.5.

Ifølge Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 2000, side 329, sidestillede Landsskatteretten situationen med de tilfælde hvor klageren havde fået helt eller delvis medhold i sin klage og tilbagebetalt klageafgiften i ”mellemperioden”.

Ordningen med tilbagebetaling af klageafgiften ved underinstansens genoptagelse giver ikke i sig selv underinstanserne ret til genoptagelse på eget initiativ og uden samtykke, men må efter min opfattelse forstås i overensstemmelse med hvad der i øvrigt gælder for underinstansens adgang til at genoptage en afgørelse.

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 25, stk. 4, blev ændret i 2002 med vedta-

gelsen af L 180 om ændring af vurderingsloven, skattestyrelsesloven og andre skatlove, så den også omfattede sager om vurdering af fast ejendom. Hverken bestemmelsen eller dens forarbejder ses at omtale spørgsmålet om en underinstans' muligheder for – på eget initiativ – at genoptage og ændre de forhold ved en afgørelse som er påklaget til en højere instans.

#### *Bestemmelser i skattestyrelsesloven om remonstration*

Som omtalt ovenfor var skattestyrelseslovens § 22 en remonstrationsbestemmelse hvorefter skatteankenævnet kunne genoptage en sag efter anmodning herom fra klageren. Hvis klageren over for skatteankenævnet havde tilsluttet sig at nævnet genoptog sagen, underrettede nævnet Landsskatteretten om det. Landsskatteretten meddelte skriftligt klageren at klagen herefter var henlagt i Landsskatteretten (jf. forretningsordenens § 19, stk. 3).

Det var i forretningsordenens § 5, stk. 2, fastsat at Landsskatteretten skulle sætte behandlingen af en klage over en vurdering af en fast ejendom i bero hvis Told- og Skattestyrelsen oplyste at der var iværksat en revision omfattende den påklagede vurdering.

Der var herudover hverken i skattestyrelsesloven eller i forretningsordenen for Landsskatteretten (som var fastsat efter lovens § 20, stk. 8) fastsat nogen remonstrationsordning ved klager til Landsskatteretten.

#### *Bestemmelser om klagens indgivelse*

I vurderingen af underinstansers mulighed for – på eget initiativ – at genoptage påklagede afgørelser omtaler Poul Andersen m.fl. betydningen af bestemmelser om klagens indgivelse. Hvis det er fastslået ved lov at en klage skal indgives til underinstansen, kan dette tale for at det hermed er forudsat at underinstansen kan

genoptage og ændre den påklagede afgørelse.

Efter § 21 i skattestyrelsesloven (lov nr. 824 af 19. december 1989) skulle klager over den kommunale skattemyndigheds afgørelse efter lovens § 2 indgives til myndigheden der videresendte klagen med en udtalelse om sagen til skatteankenævnet. Klager til Landsskatteretten skulle – som hidtil – indgives til Landsskatteretten som underrettede den myndighed der var klaget over, om klagen. I den forbindelse var skatteankenævnet forpligtet til at vurdere om der var grundlag for at genoptage nævnets afgørelse (jf. § 18, stk. 2, i forretningsordenen for skatteankenævnet), hvilket dog kun kunne finde sted med klagerens samtykke.

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 21 blev ændret med lov nr. 304 af 24. april 1996. Herefter skulle klager over den kommunale skattemyndighed indgives til skatteankenævnet. Af bemærkningerne til lovforslaget (nr. 115 af 6. december 1995) fremgår det at den gældende ordning havde haft til formål dels at give den kommunale skattemyndighed mulighed for at give klageren fuldt medhold, dels at fremme klagebehandlingen. Efter forlægget ville det altid være skatteankenævnet der skulle afgøre en klage, uanset om klageren blev givet fuldt ud medhold. Videre fremgik det af bemærkningerne til forslaget at den kommunale skattemyndighed kunne orientere klageren hvis myndigheden i forbindelse med at den havde fået klagen til udtalelse, havde konstateret at klageren efter de nu foreliggende oplysninger skulle have fuldt medhold. Dermed kunne klageren trække klagen til skatteankenævnet tilbage, og ansættelsesændringen foretages af den kommunale skattemyndighed.

I sager som kunne påklages til Told- og Skattestyrelsen, blev klagerne – for at fremskynde sagerne – vejledt om at indgive klagen til den pågældende told- og

skatteregion. I modsætning hertil fremgik det af skattestyrelsesloven og forretningsordenen at klager til Landsskatteretten skulle sendes direkte til retten, jf. skattestyrelseslovens § 25 og forretningsordenens § 2. Landsskatteretten underrettede den myndighed som der var klaget over, om klagen og bad om at få tilsendt sagens akter, og Landsskatteretten kunne bede myndigheden om en udtalelse om klagen eller dele af klagen (forretningsordenens § 4, stk. 2 og stk. 3).

### Konklusion

Hvis der i loven er tillagt borgerne en ret til at klage, og borgerne udnytter denne mulighed, har borgerne normalt krav på klageinstansens stillingtagen til klagen. Dette krav kan fraviges enten ved lov eller i kraft af klagerens samtykke hertil (ved at klageren tilbagekalder klagen og beder underinstansen om genoptagelse). Underinstansen vil dog altid kunne komme med indlæg om sagen over for klageinstansen, herunder indstille at afgørelsen ændres.

Jeg mener ikke at Landsskatteretten og Skatteministeriet i deres udtalelser om dette har godtgjort at der forelå den særlige hjemmel som efter min opfattelse er nødvendig for at de statslige told- og skattemyndigheder – på eget initiativ – kan genoptage og ændre en afgørelse af et spørgsmål hvis det er påklaget til LSR. Og dermed at også de statslige told- og skatteforvaltninger var afskåret fra at genoptage et spørgsmål hvis det var påklaget til Landsskatteretten, og klagerens tilslutning til genoptagelse ikke forelå. Jeg bemærker at denne opfattelse selvsagt ikke omfatter de statslige told- og skattemyndigheders revisionsbeføjelse efter skattestyrelseslovens § 14, stk. 4, i relation til at indlede revision af en skatteansættelse i det omfang en ansættelse var påklaget til Landsskatteretten.

Det er således min opfattelse at Landsskatteretten ikke kunne henlægge en klage over en afgørelse af et spørgsmål som de statslige told- og skattemyndigheder havde genoptaget på eget initiativ – medmindre klageren havde givet samtykke til det.

I sag 26 stemplede told- og skatteregionen "sag genoptaget" på Landsskatterettens underretning af regionen om klagen. Landsskatteretten fortsatte imidlertid sin behandling af sagen. Sagen giver mig herefter ikke grundlag for yderligere bemærkninger.

### Landsskatterettens kompetence til at behandle klager over afgørelser truffet af en told- og skatteregion i revisionssager

I medfør af den dagældende skattestyrelseslovs § 16, stk. 1, bemyndigede Told- og Skattestyrelsen med skrivelse af 28. marts 1990 om bemyndigelse til amtsskatteinspektorerne (senere de regionale told- og skattemyndigheder) i en række spørgsmål amtskatteinspektorerne til bl.a. at foretage ansættelser hvor disse ikke tidligere var foretaget, jf. skattestyrelseslovens § 14, stk. 3 og stk. 4, 1. pkt., og til at ændre ansættelser, jf. § 14, stk. 4, 2. pkt. Bemyndigelsen overgik den 1. maj 1990 til told- og skatteregionerne. Spørgsmålet opstår herefter om Landsskatteretten kunne behandle klager over regionernes afgørelser på dette område direkte, eller om sagerne først skulle bedømmes af Told- og Skattestyrelsen.

#### a) Retsgrundlaget

Hvor der uddelegeres kompetence fra en myndighed til en anden, kræves der udtrykkelig lovhjemmel for at kunne afskære klageadgangen, jf. Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 958 ff, og Jens Gade m.fl., Forvaltningsret, 4. udgave (2004), s. 298.

Efter den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 20, stk. 1, behandlede Landsskatteretten klager efter reglerne i lo-

vens §§ 23-30 over afgørelser truffet af de lokale skattemyndigheder, vurderingsankenævn (tidligere vurderingsråd/skyldråd) og told- og skatteforvaltningen.

Skattestyrelseslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om Landsskatterettens kompetence (se nedenfor under *sag 18*) henviste bl.a. til lovens § 14, stk. 4, der lød:

*"Stk. 4. Told- og skatteforvaltningen kan foretage en ansættelse, hvor denne ikke tidligere er foretaget. Anser told- og skatteforvaltningen en ansættelse, der er foretaget af de lokale skattemyndigheder, for urigtig, kan told- og skatteforvaltningen ændre ansættelsen. Dette gælder dog ikke, i det omfang et skatteankenævn, Ligningsrådet eller Landsskatteretten har taget stilling til ansættelsen. § 3, stk. 4 og 5, og § 21, stk. 3, 1.-4. pkt., anvendes tilsvarende."*

Med lov nr. 824 af 19. december 1989 blev der i skattestyrelseslovens § 16 indsat en delegationsbestemmelse hvorefter de regionale told- og skatteforvaltninger i det omfang den centrale skatteforvaltning bestemte det, varetog de opgaver der påhvilede denne. Den tidligere centrale told- og skatteforvaltnings opgaver var beskrevet i §§ 12-14 i samme lov.

Af forarbejderne til lovens § 14 (lovforslagets § 18) og lovens § 16 (lovforslagets § 20), Folketingstidende 1989-1990, tillæg A, spalte 241-243, fremgår:

*"Til § 18*

Det foreslås i stk. 4, at den centrale told- og skatteforvaltning som et led i en revisionsmæssig gennemgang får kompetence til at foretage ansættelser og vurderinger, hvor disse ikke er foretaget tidligere, og til at foretage ændringer, hvor ansættelsen eller vurderingen er foretaget af den kommunale skattemyndighed. Told- og skatteforvaltningen kan i denne forbindelse bestemme fra hvilket tidspunkt, en vurdering skal have skattemæssig virkning.

...

Det foreslås i stk. 7, at klager over den regionale eller centrale told- og skatteforvaltnings ansættelser og vurderinger skal indbringes for Landsskatteretten, der bliver eneste administrative klageinstans. Opregningen på dette sted er ikke udtømmende, jf. om Landsskatterettens kompetenceområde lovforslagets § 28, stk. 1.

...

*Til § 20*

Det foreslås i § 20, stk. 1, at den centrale told- og skatteforvaltning kan delegerer sine beføjelser til de regionale myndigheder. Dette betyder i praksis, at de regionale myndigheder overtager amtsskatteinspektoraternes tilsyn med det kommunale ligningsarbejde og amtsligningsrådenes revisionsbeføjelser. Endvidere kommer de regionale told- og skatteforvaltninger til at overtage skyldrådenes revisionsbeføjelser på vurderingsområdet.

De regionale forvaltninger står i et sædvanligt underordningsforhold til den centrale myndighed svarende til, hvad der gælder i forholdet mellem amtsskatteinspektoraterne og Statsskattedirektoratet efter den gældende skattestyrelseslov.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger afsnit 3 skal Københavns og Frederiksberg kommuner også fremover udføre visse af de opgaver, der i det øvrige land placeres i de regionale told- og skatteforvaltninger. I forslagets § 20, stk. 2, gives der skatteministeren hjemmel til at fastsætte regler herom."

Bestemmelsen i § 16 blev med lov nr. 292 af 15. maj 2002 flyttet og præciseret til en ny § 15:

**"§ 15.** De forvaltningsorganer, der er oprettet efter § 38 A, stk. 1, varetager, i det omfang det bestemmes af den centrale told- og skatteforvaltning, de opgaver, der påhviler denne efter §§ 12, 13 og 14, samt selskabsligning

efter § 12 A, stk. 1, og ejendomsvurdering efter § 16.”

Klagestrukturen på skatte- og afgiftsområdet blev ændret med lov nr. 1098 af 29. december 1997. Ændringen omfattede en ændring af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 14 (stk. 7 blev ophævet) og § 23. Vedrørende ændringen til § 23 bemærkes det generelt i forarbejderne (Folketingstidende 1997-1998, 1. samling, side 1409):

”Vedrørende forslaget under § 1, nr. 7, bemærkes generelt, at den, der får en afgørelse, truffet af en told- og skatteregion, alene kan påklage afgørelsen til Landsskatteretten. Afgørelsen kan ikke påklages til Told- og Skattestyrelsen som overordnet myndighed i forhold til regionen.”

#### b) De undersøgte sager

##### Sag nr. 10

Landsskatteretten afgjorde i *sag 10* en klage over told- og skatteregionens afgørelse vedrørende en skatteansættelse for indkomståret 1999 foretaget af regionen med henvisning til skattestyrelseslovens § 14, stk. 4. Regionen havde givet klagevejledning til Landsskatteretten.

#### Ombudsmandens udtalelse

Umiddelbart fremgik det ikke på hvilket grundlag en regions afgørelse af disse sager i 1. instans kunne påklages direkte til Landsskatteretten og ikke først til Told- og Skattestyrelsen (den delegerende myndighed). Efter min gennemgang af ovenstående forarbejder – og efter den seneste omlægning af skatte- og afgiftsområdet – mener jeg ikke at jeg har grundlag for at fore-

tage mig mere vedrørende dette spørgsmål.

#### Landsskatterettens kompetence til at behandle klager over afslag på anmodning om genoptagelse af skatteansættelser

##### a) Retsgrundlaget

Landsskatteretten er oprettet ved lov, og generelt fremgår rettens kompetence direkte af de forskellige skatte- og afgiftslove. En undtagelse herfra er rettens kompetence i sager der vedrører behandlingen af anmodninger om genoptagelse af skatteansættelser.

I perioden fra ikrafttrædelsen af lov nr. 824 af 19. december 1989 (1. april 1990) og til ikrafttrædelsen af L 381 af 2. juni 1999 om ændring af skattestyrelsesloven og andre love (justering af ansættelsesfrister mv. og fælles kommunal administration) fremgik Landsskatterettens kompetence til at afgøre klager over afslag på en anmodning om (ordinær) genoptagelse af en skatteansættelse af en henvisning i lovens § 4 til lovens kapitel 3. Klager over afslag på anmodninger om ekstraordinær genoptagelse fulgte derimod fortsat det almindelige administrative rekursystem, dvs. at sagerne blev afgjort af told- og skatteregionerne i første instans med klageadgang til Told- og Skattestyrelsen, jf. sagsudlægningsbekendtgørelsen, idet Told- og Skattestyrelsen dog traf afgørelse i 1. instans efter skattestyrelseslovens § 35, stk. 1, nr. 9, i sager hvor en eventuel fejl var begået af styrelsen eller Ligningsrådet som skatteansættende myndighed.

Med lovændringen i 1999 blev § 4 i skattestyrelsesloven ophævet, og Landsskatterettens kompetence til at behandle og afgøre klager fremgik af skattestyrelseslovens § 20, stk. 1, og §§ 23 og 24. Bestemmelserne lød således, jf. lovbekendtgørelse nr. 859 af 13. september 2000:



”§ 20. Landsskatteretten behandler efter reglerne i §§ 23-30 klager over afgørelser truffet af de lokale skattemyndigheder, vurderingsråd, skyldråd og told- og skatteforvaltningen.

...

§ 23. Landsskatteretten påkender klager over afgørelser af:

1) Spørgsmål om skatteansættelse af indkomst efter § 2, nr. 1, jf. § 5, § 12 A, jf. § 38, stk. 3, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

2) Spørgsmål om efterprøvelse af passivposter efter § 2, nr. 2, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

3) Spørgsmål om beregning af passivposter efter § 2, nr. 3, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

4) Spørgsmål om skatteansættelse efter lov om kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.

5) Spørgsmål om vurdering af fast ejendom efter § 19, stk. 1, jf. § 17, stk. 3, 1. pkt.

6) Spørgsmål om bindende forhåndsbesked efter § 20 A, jf. § 17, stk. 3, 2. pkt., og § 20 C, stk. 1.

7) Spørgsmål, der efter anden lovgivning kan påklages til Landsskatteretten.

*Stk. 2.* En klage afvises, hvis en lovhjemlet adgang til klage til en anden administrativ myndighed på området ikke er udnyttet. Landsskatteretten kan dog beslutte at behandle klagen, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

...

§ 24. En skatteansættelse af indkomst kan påklages, når den klageberettigede mener,

1) at det pågældende ikke er skattepligtig efter reglerne om indkomstskat til staten,

2) at skatteansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl,

3) at indkomsten er ansat forkert,

4) at indkomstskatten er beregnet forkert,

5) at skatteansættelsen er uvirksom, fordi det afledte skattekrav var foreldet på tidspunktet for skatteansættelsens foretagelse.

*Stk. 2.* Tilsvarende gælder skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.”

Herefter fremgik Landsskatterettens kompetence til at behandle og afgøre klager over afslag på anmodninger om såvel ordinær som ekstraordinær genoptagelse af en skatteansættelse alene som en forudsætning i lovens forarbejder som var gentaget i det nu ophævede cirkulære nr. 116 af 1. juli 1999 (om ansættelsesfrister, skatteforbehold, omgørelse, fælleskommunal administration mv., jf. lov nr. 381 af 2. juni 1999 om ændring af skattestyrelsesloven og andre love). Af lovens forarbejder (bemærkningerne til L 192, Folketingstidende 1998-1999, tillæg A, side 4564) fremgik bl.a.:

”Det er i forslaget forudsat, at kompetencen til at afgøre, om en genoptagelsesansøgning skal imødekommes, tilkommer skattemyndigheden, og at et afslag på en sådan genoptagelsesansøgning kan påklages på samme måde som en skatteansættelse, det vil typisk sige til skatteankenævn og Landsskatteretten.

...

Afgørelsen af om betingelserne for fristgenembrud er til stede træffes som led i den almindelige ligning, og en afgørelse herom påklages administrativt på samme måde som en klage over skatteansættelsen.”

Lov nr. 381 af 2. juni 1999 trådte i kraft den 1. juli 1999, og ansættelsesfristerne i §§ 34 og 35 blev tillagt virkning for skatteansættelser der blev foretaget efter lovens ikrafttræden og vedrørte indkomstår efter 1996.

Bestemmelserne i skattestyrelsesloven blev senere ændret og havde i lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003 (og lov-

bekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) følgende ordlyd:

”§ 20. Landsskatteretten behandler efter reglerne i §§ 23-30 klager over afgørelser truffet af de lokale skattemyndigheder, vurderingsankenævne og told- og skatteforvaltningen.

...

§ 23. Landsskatteretten påkender klager over afgørelser af:

1) Spørgsmål om skatteansættelse af indkomst efter § 2, nr. 1, jf. § 5, § 12 A, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

2) Spørgsmål om efterprøvelse af passivposter efter § 2, nr. 2, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

3) Spørgsmål om beregning af passivposter efter § 2, nr. 3, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.

4) Spørgsmål om skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.

5) Spørgsmål om vurdering af fast ejendom efter § 16 B, § 19, stk. 1, og § 22 B.

6) Spørgsmål om bindende forhåndsbesked efter § 20 A, jf. § 17, stk. 3, 2. pkt.

7) Spørgsmål, der efter anden lovgivning kan påklages til Landsskatteretten.

8) Spørgsmål om ansættelse efter § 2, nr. 5, jf. § 5, og § 12 A af underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører.

9) Afgørelser, der efter skatteministerens bestemmelse efter § 38 A, stk. 2, kan påklages til Landsskatteretten.

10) Spørgsmål om bindende lignings svar efter § 20 E, jf. § 5.

Stk. 2. En klage afvises, hvis en lovhjemlet adgang til klage til en anden administrativ myndighed på området ikke er udnyttet. Landsskatteretten kan dog beslutte at behandle klagen, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

...

§ 24. En skatteansættelse af indkomst kan påklages, når den klageberettigede mener,

1) at det pågældende ikke er skattepligtig efter reglerne om indkomstskat til staten,

2) at skatteansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl,

3) at indkomsten er ansat forkert,

4) at indkomstskatten er beregnet forkert,

5) at skatteansættelsen er uvirksom, fordi det afledte skattekrav var forældet på tidspunktet for skatteansættelsens foretagelse,

6) at underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører, er ansat forkert.

Stk. 2. Tilsvarende gælder skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.”

Skatteforvaltningslovens §§ 5, 11 og 41 (lovbekendtgørelse nr. 758 af 2. august 2005) lyder således:

”§ 5. Skatteankenævnene afgør klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer om:

1) Forskudsregistrering af indkomst.

2) Ansættelse af indkomstskat.

3) Bindende svar efter kapitel 8, for så vidt angår spørgsmål som er nævnt i nr. 1, 2 og 4-7.

4) Ansættelse af underskud eller tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører.

5) Ansættelse af ejendomsværdiskat.

6) Beregning af passivposter efter boafgiftslovens § 13 a, der ikke vedrører værdiansættelse efter boafgiftslovens § 12.

7) Beregning af passivposter efter kildeskatelovens § 33 D.

8) Ansættelse af anskaffelsessummer m.v. opgjort efter skattekontrollovens § 3 C, stk. 8, 11 og 13, for fysiske personer og dødsboer.

9) Behandling af anmodninger efter skattekontrollovens § 3 C, stk. 3, 4. pkt., stk. 5, stk. 11, 5. pkt., og stk. 13, 4. pkt., for fysiske personer og dødsboer.

*Stk. 2.* Afgørelser, som kan påklages til skatteankenævnet efter stk. 1, nr. 2-9, kan efter klagerens valg i stedet påklages til Landsskatteretten efter § 11, stk. 1, nr. 1.

...

**§ 11.** Landsskatteretten afgør, medmindre andet er bestemt af skatteministeren efter § 14, stk. 2, klager over:

1) Told- og skatteforvaltningens afgørelser, bortset fra afgørelser om forskudsregistrering som nævnt i § 5, stk. 1, nr. 1.

2) Skatterådets afgørelser.

3) Skatteankenævnens afgørelser efter § 5, stk. 1, nr. 2-7.

4) Vurderingsankenævnens afgørelser.

*Stk. 2.* Landsskatteretten afgør sager, som skatteministeren har indbragt for Landsskatteretten efter § 40, stk. 2.

*Stk. 3.* Landsskatteretten afgør i øvrigt klager, der efter anden lovgivning er henlagt til Landsskatteretten til afgørelse.

...

**§ 41.** En ansættelse af indkomst- eller ejendomsværdiskat kan påklages, når den klageberettigede mener, at der foreligger et eller flere af følgende forhold:

1) Den pågældende er ikke skattepligtig.

2) Ansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl.

3) Indkomsten eller ejendomsværdien er ansat forkert.

4) Skatten er beregnet forkert, eller et til skatteberegningen knyttet tillæg, gebyr el. lign. er beregnet forkert eller pålagt med urette.

5) Ansættelsen er uvirksom, fordi det afledte skattekrav var forældet på tidspunktet for ansættelsens foretagelse.

6) Underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører, er ansat forkert."

Fristerne mv. vedrørende indkomst- og ejendomsværdiskat fremgår af skatteforvaltningslovens kapitel 9 hvor § 26 vedrører den ordinære ansættelse og § 27 den ekstraordinære ansættelse.

#### *b) De undersøgte sager*

##### *Sag nr. 18*

Landsskatteretten tog i *sag 18* stilling til en klage over skatteankenævnets afgørelse om at fastholde skatteadministrationens afslag på en anmodning modtaget den 2. januar 2003 om ekstraordinær genoptagelse af en skatteansættelse vedrørende indkomståret 1998. Skatteankenævnet havde vejledt om klageadgang til Landsskatteretten.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Uanset at det ikke direkte i klagebestemmelserne var anført at Landsskatteretten havde kompetence til at behandle underinstansers afslag på genoptagelsesansmodninger, er det min opfattelse at Landsskatteretten må anses for kompetent hertil. Denne opfattelse kan efter min mening støttes på forarbejderne til §§ 34 og 35 i den dagældende skattestyrelseslov, ligesom denne kompetence er i overensstemmelse med den fulgte praksis på området. Dertil kommer at den ovenfor beskrevne ændring i skatteforvaltningsloven taler i samme retning. Efter min mening må Landsskatteretten herefter anses for kompetent til at behandle klager over underinstansernes afgørelser om genoptagelse, og det giver mig ikke grundlag for bemærkninger at Landsskatteretten i *sag*

18 tog stilling til klagen over et afslag på at give ekstraordinær genoptagelse.

### **Landsskatterettens kompetence til at behandle forhold der ikke er omfattet af klagen**

#### *a) Retsgrundlaget*

Efter den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 41, nr. 2), kunne en skatteansættelse påklages til Landsskatteretten hvis klageren mente at skatteansættelsen var ugyldig på grund af formelle fejl. Landsskatteretten skulle således tage stilling til virkningen for formelle fejl når den klageberettigede mente at ansættelsen af denne grund var ugyldig.

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var retten i sin prøvelse begrænset til at foretage sådanne ændringer af ansættelsen, vurderingen (og senere et bindende ligningssvar) der var en følge af klagen, jf. skattestyrelseslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., og forretningsordenens § 11, stk. 5. §§ 24 og 28 var placeret i skattestyrelseslovens kapitel 3 som efter den dagældende bestemmelse i lønsumsafgiftslovens § 17, stk. 2, også fandt anvendelse ved behandlingen af klager efter samme lovs § 17, stk. 1.

#### *b) De undersøgte sager*

##### *Sag nr. 37*

Klagen i *sag 37* vedrørte ToldSkat Københavns afgørelse om modregning af lønsumsafgift ved tilbagebetaling af uberettiget opkrævet moms for årene 1996-1999.

Efterfølgende bemærkede klageren at man ikke havde modtaget en sagsfremstilling i sagen hvilket formentlig skyldtes sagens usædvanlige forløb.

Klageren nedlagde påstand om at der ikke var grundlag for et krav om beregning af lønsumsafgift i sagen. Det var klagers opfattelse at der ikke i lønsumsafgiftsloven var

hjemmel til at stille krav om modregning af lønsumsafgift.

I forbindelse med partshøring af klageren over told- og skatteregionens udtalelse bemærkede Landsskatterettens kontor at man havde forstået klagen således at det *ikke* blev gjort gældende at regionens afgørelse var ugyldig som følge af at regionen havde undladt at udarbejde sagsfremstilling. Hvis klageren ønskede at gøre denne ugyldighedsindsigelse gældende, bad Landsskatteretten om at dette blev meddelt inden for partshøringsfristen som var på fire uger. Efter at klageren telefonisk havde oplyst at han ikke gjorde ugyldighed gældende (som følge af den manglende sagsfremstilling), fortsatte Landsskatteretten sin behandling af sagen og afgjorde det materielle spørgsmål i sagen uden at tage stilling til betydningen af den manglende sagsfremstilling.

I min foreløbige redegørelse skrev jeg:

#### **”Ombudsmandens udtalelse**

Ikke alle formelle fejl kan føre til en afgørelses ugyldighed. Kun en tilsidesættelse af en garantiforskrift kan – efter en konkret væsentlighedsvurdering – føre til en afgørelses ugyldighed.

Formuleringen af den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 41, stk. 1, nr. 2), gav mulighed for to forståelser: Enten at formelle fejl ved sagsbehandlingen alene kunne indbringes for Landsskatteretten hvis klageren gjorde gældende at afgørelsen var ugyldig som følge af fejlen, eller at Landsskatteretten var kompetent til at behandle spørgsmålet om betydningen af en påberåbt formel fejl der kunne føre til ugyldighed, uanset om klageren havde gjort ugyldighed gældende eller ej.

I tilknytning hertil er spørgsmålet om Landsskatterettens pligt til *ex officio* at påse formelle fejl. Spørgsmålet behandles af Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave (2000), side 313, hvoraf fremgår at Landsskatteretten som ud-

gangspunkt ikke ex officio påser formalitetsfejl. Videre fremgår det at det må følge af officialmaksimen at retten ikke blot kan undlade at vurdere spørgsmålet (og eventuelt orientere klageren herom), hvis Landsskatteretten bliver opmærksom på sagsbehandlingsfejl der kan føre til den påklagede afgørelses ugyldighed.

I sag 37 var der tilsyneladende sket en fejl ved told- og skatteregionens sagsbehandling der – hvis regionen ikke i øvrigt havde partsført i fornødent omfang over de i sagsfremstillingen indeholdte oplysninger – kunne føre til afgørelsens ugyldighed.

På Landsskatterettens foranledning tilkendegav klageren imidlertid at han ikke gjorde ugyldighed gældende.

Landsskatteretten er en forvaltningsmyndighed. Derfor gælder forhandlingsmaksimen ikke ved Landsskatterettens behandling af sager. Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., kunne derfor ikke føre til at Landsskatteretten kunne undlade selv at vurdere om tilsidesættelse af en garantiforskrift var af konkret væsentlighed. En klagers tilkendegivelse af ikke at ville påberåbe sig ugyldighed som følge af en formel fejl der havde karakter af tilsidesættelse af en garantiforskrift, kunne således alene indgå som et parameter i den vurdering af fejllens væsentlighed som Landsskatteretten selv måtte foretage.

Det er derfor min umiddelbare opfattelse at Landsskatteretten ikke vil kunne ignorere spørgsmålet hvis retten under sin behandling af en klage bliver opmærksom på formelle fejl der kan betyde at den påklagede afgørelse er ugyldig (tilsidesættelse af garantiforskrifter).

*På den baggrund beder jeg om Landsskatterettens generelle bemærkninger til spørgsmålet om rettens prøvelse ex officio af garantiforskrifter."*

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende:

"Landsskatteretten anser spørgsmålet for at indeholde to problemstillinger. Dels om

Landsskatteretten ex officio skal påse, om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter, dels om Landsskatteretten skal prøve ugyldighedsspørgsmålet, selv om klageren ikke ønsker det.

Landsskatteretten bemærkninger er følgende:

I skattestyrelseslovens § 23 (nu skatteforvaltningslovens § 11) var angivet, hvilke afgørelser Landsskatteretten påkender klager over.

I skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, (nu skatteforvaltningslovens § 41) var angivet klagegrundene ved påklage af en skatteansættelse.

Det fremgår af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1:

*'En skatteansættelse af indkomst kan påklages, når den klageberettigede mener, (...)*

*2) at skatteansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl (...)*

Den afgørelse, der kan påklages til Landsskatteretten, er afgørelsen om skatteansættelsen (m.fl.). I skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, er angivet, af hvilke klagegrunde en klager kan påklage en afgørelse om ansættelse til Landsskatteretten. Landsskatteretten fortolker bestemmelsen i § 24, stk. 1, således, at det er klageren, der afgør, hvilken begrundelse klageren har for at påklage en afgørelse til Landsskatteretten. Dette er også i overensstemmelse med skattestyrelseslovens § 25, stk. 2, 3. pkt., hvoraf følger, at klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. Det følger af § 25, stk. 3, at Landsskatteretten kan afvise en klage, såfremt den ikke er tilstrækkeligt begrundet. Endvidere kan klageren til enhver tid tilbagekalde klagen.

I dom af 22. marts 1968 udtrykte Højesteret sig således om Landsskatteretten:

*'Det tiltrædes, at Landsskatteretten må anses som en administrativ klageinstans. Uanset, at den har en betydelig uafhængighed og et vist juridicielt præg (...)*

Det er endvidere fremhævet i bemærkningerne til lovforslag L6 af 4. oktober 1989

(skattestyrelsesloven) (FT 1989/90, tillæg A sp. 253), at Landsskatteretten, uanset navnet, ikke er en domstol, men derimod den øverste administrative klageinstans på en række områder.

Dette indebærer, at Landsskatteretten i lighed med andre forvaltningsmyndigheder er undergivet officialmaximen. I Vejledning til Forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986 er officialmaximen beskrevet således:

*'Det er et helt grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at det påhviler den pågældende forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. (...)*

*Det er endvidere forvaltningsmyndighedens pligt at sørge for, at de fornødne oplysninger skaffes til veje på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde. En sag skal undersøges af myndigheden så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse. Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser der bør foretages, indgår en række hensyn. Foruden hensynet til at nå frem til den materielt rigtige afgørelse spiller hensynet til, at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse, en væsentlig rolle.'*

I klagesager, der rejses på partens eget initiativ, må det faktiske afgørelsesgrundlag i betydeligt omfang tilvejebringes af parten selv, og myndighedens indsats indskrænker sig således til at vejlede parten om, hvilke oplysninger der må fremskaffes. Partens oplysningspligt må i klagesager anses for at være af processuel karakter, og manglende eller mangelfuld opfyldelse heraf vil eventuelt kunne tillægges processuel skadevirkning, jf. herved bl.a. artiklen i Juristen 1986.227 af tidligere Ombudsmand Niels Eilschou Holm. For Landsskatterettens vedkommende var det således også i skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 2) angivet, at dokumenter, som ønskes anvendt som beviser, skal følge med klageskrivelsen i original el-

ler kopi. Endvidere skal klageren indsende den afgørelse, der klages over og den i forbindelse med afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling.

Det er således Landsskatterettens opfattelse, at der som følge af en række bestemmelser i skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven), er tale om, at der gælder et 'modificeret' officialprincip for Landsskatteretten.

Det er Landsskatterettens opfattelse, at lovbestemmelserne i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og til dels § 25, stk. 2, 3. pkt., bliver uden mening, hvis ikke det er klagerens beslutning, om vedkommende ønsker at gøre ugyldighed gældende.

Som følge af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, påser Landsskatteretten som udgangspunkt ikke ex officio, om der er begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med foretagelse eller klagebehandling af den påklagede ansættelse. Bliver Landsskatteretten imidlertid rent faktisk opmærksom på, at der tilsyneladende er begået sagsbehandlingsfejl, der kan føre til den påklagede afgørelses ugyldighed, må det følge af officialmaximen, at retten vurderer spørgsmålet og eventuelt beder om klagerens bemærkninger hertil.

Såfremt retten bliver opmærksom på en sagsbehandlingsfejl, der sandsynligvis vil kunne føre til den påklagede afgørelses ugyldighed, vil rettens kontor således rette henvendelse til klageren eller dennes repræsentant for at undersøge, om klageren ønsker at gøre ugyldighed gældende. Baggrunden herfor er bl.a. formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og det forhold, at klageren har rådigheden over klagens omfang og opretholdelse. I mange tilfælde har klageren et ønske om at få prøvet sagens realitet. Dette kan f.eks. være som følge af, at problemstillingen går igen i de efterfølgende år. Endvidere vil en afgørelse fra Landsskatteretten om ugyldighed ofte betyde, at klageren skal igennem klagesystemet på ny. Konsekvensen af, at en afgørelse fra

skatteankenævnet erklæres ugyldig, er således at den ugyldige afgørelse annulleres, og at klageren har krav på en fornyet behandling af sin klage i skatteankenævnet. Er der tale om en afgørelse fra et skattecenter (tidligere told- og skatteregion), der er påklaget direkte til Landsskatteretten som 1. klageinstans, vil konsekvensen være, at skattecenterets forhøjelse annulleres, men skattecenteret vil blot kunne træffe en ny afgørelse, såfremt dette kan nås under hensyn til den ordinære ansættelsesfrist. Ofte har klageren således intet ønske om, at Landsskatteretten tager stilling til spørgsmål om ugyldighed eller statuerer ugyldighed.

Endvidere bemærkes, at Landsskatterettens kontor ikke nødvendigvis altid på forhånd – det vil sige inden kontoret forelægger en sag til afgørelse for de retsmedlemmer, der skal votere i sagen – kan konstatere, om der overhovedet er tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift. Det vil ofte være et vateringssspørgsmål, om der er tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift. Det forekommer vanskeligt og under hensyn til skattestyrelseslovens bestemmelser også uholdbart, hvis Landsskatterettens kontor ville være nødsaget at meddele klageren, at man er opmærksom på, at der eventuelt er sket tilsidesættelse af en garantiforskrift, og at dette eventuelt kan føre til afgørelsens ugyldighed, og at Landsskatteretten er nødt til at tage stilling til spørgsmålet, selv om klageren ikke ønsker at angive dette som klagegrund. Samtidig skulle kontoret forklare, at det forhold, at klageren ikke ønsker spørgsmålet prøvet (og ikke anser fejlen for væsentlig) vil indgå som et parameter i vurdering af fejlens væsentlighed.

Ser man på baggrunden for f.eks. høringsregler og begrundelseskrav, må udgangspunktet være, at såfremt klageren anser sig hørt i tilstrækkelig grad og/eller anser afgørelsen for tilstrækkeligt begrundet, kan en eventuel fejl ikke anses for at være konkret væsentlig, og følgelig vil afgørelsen ikke være ugyldig. Det synes endvidere at stride

mod formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, at Landsskatteretten skal tage stilling til spørgsmål om ugyldighed, selv om klageren ikke mener og ikke ønsker at gøre gældende/ nedlægge påstand om, at afgørelsen er ugyldig.

Det er således Landsskatterettens synspunkt, at det som det helt klare udgangspunkt er klageren, der beslutter, om ugyldighed skal gøres gældende.

Det kan tilføjes, at domstolene også i enkelte tilfælde ved påstand om ugyldighed som følge af formelle fejl, har tillagt det vægt, at ugyldighedssynspunktet først er fremsat på et sent tidspunkt. Se herved TfS 2000.873 ØLD *'Landsretten fandt endvidere ikke, at der forelå formelle fejl ved kommunens afgørelse, idet den omstændighed, at afgørelsen ikke indeholdt en henvisning til de relevante retsregler, ikke på nuværende tidspunkt kunne føre til afgørelsens ugyldighed.'*

Det forekommer ikke i overensstemmelse med indholdet af landsrettens præmisser, at Landsskatteretten skulle have en pligt til i alle tilfælde at påse ex officio om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter, og at tage stilling til om tilsidesættelsen fører til afgørelsens ugyldighed, selv om klageren ikke ønsker det."

Skatteministeriet udtalte hertil følgende:

"Skatteministeriet kan tilslutte sig bemærkningerne i Landsskatterettens kommentarer.

Ministeriet er enig i, at formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, og § 25, stk. 2 og 3, (nu skatteforvaltningslovens § 41, stk. 1, og § 42, stk. 2 og 3) og den tilknyttede langvarige praksis støtter, at Landsskatteretten ikke skal statuere ugyldighed i tilfælde, hvor klageren har erklæret, at han ikke ønsker at gøre ugyldighedsindsigelsen gældende under sagen. At klageren herved har retskrav på at kunne undgå, at afgørelsen erklæres ugyldig, og derved har retskrav på en materiel afgørelse i sagen er efter ministeriets op-

fattelse en hensigtsmæssig og retssikker stilling for klageren.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Skattestyrelseslovens § 23 angav hvilke afgørelser som kunne påklages til Landskatteretten, og § 24 hvilke klagegrunde som kunne påberåbes ved en klage til Landsskatteretten over en skatteansættelse. Efter skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, kunne en skatteansættelse påklages til Landsskatteretten hvis klageren mente at ansættelsen var ugyldig på grund af formelle fejl, men også andre grunde kunne påberåbes ved en klage til Landsskatteretten.

Bestemmelser om hvilke typer af afgørelser der kunne påklages til Landsskatteretten, og om klagegrunde, fandtes også i skattestyrelsesloven fra 1989 (lov nr. 824 af 19. december 1989). Alligevel var Landsskatteretten (efter § 28 i samme lov) berettiget til at påkende en påklaget ansættelse eller vurdering i sin helhed. Ved lov nr. 381 af 2. juni 1999 blev der bl.a. tilføjet yderligere en klagegrund til § 24, stk. 1, i skattestyrelsesloven (om forældelse). Samtidig blev Landsskatterettens adgang til at foretage ændringer i en ansættelse – herunder ændringer til ugunst for klageren – indskrænket til de forhold der var klaget over, og andre forhold i skatteansættelsen som var en følge af klagen. Hvis skattemyndighederne eller borgeren ønskede andre forhold i skatteansættelsen ændret, måtte spørgsmålet tages op af den skattemyndighed som havde ansættelseskompetencen i 1. instans, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget (L 192 af 4. marts 1999, Folketingstidende 1998-1999, tillæg A, side 4562) og Skatteministeriets cirkulære nr. 116 af 1. juli 1999 om ansættelsesfrister mv., punkt 3. Formuleringen af bestemmelsen blev ændret med skatteforvaltningslovens § 45. Herefter kan Landsskatteretten uanset klagens formulering foretage afledte ændringer.

Ændringerne kan (og kunne) ske til gavn, men også til skade for klageren. Landskatterettens kompetence er (var) ikke bundet af ansættelsesfristerne, jf. Skatteministeriets cirkulære nr. 116 af 1. juli 1999 om ansættelsesfrister mv., punkt 4.

Efter min opfattelse fremstod skattestyrelseslovens § 24 som en bestemmelse om klageadgang og ikke som en bestemmelse om Landsskatterettens prøvelsesadgang – som derimod var beskrevet i § 28.

Jeg mener ikke at man i disse bestemmelser kan indfortolke en begrænsning i Landsskatterettens pligt til som forvaltningsmyndighed *ex officio* at påse at der ved den påklagede afgørelse ikke er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter. Jeg mener heller ikke at man kan udlede en sådan begrænsning ved en modsætningslutning til bestemmelserne.

I forvaltningsretten er det almindeligt antaget at fastlæggelsen af konsekvenserne af en myndigheds tilsidesættelse af en garantiforskrift har tæt sammenhæng med en vurdering af fejtlens betydning for sagens realitet. Kan det undvikkes at tilsidesættelsen har haft betydning for sagens udfald, kan afgørelsen ikke af den grund underkendes, men må – hvis der ikke foreligger andre retlige mangler – stadfæstes. Den retssag som Landsskatteretten har omtalt, er et eksempel herpå.

Kan prøvelsesmyndigheden derimod ikke afvise at tilsidesættelsen har påvirket sagens udfald, anses en afgørelse normalt for ugyldig, og prøvelsesmyndigheden må da tage stilling til hvad følgerne heraf skal være. Ugyldighed kan således normalt ikke stå alene, og det omtales da også af og til i den forvaltningsretlige litteratur som et ”koblingbegreb”, jf. f.eks. Jørgen Mathiasen m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, side 386 ff og 458 f. Følgen af at vurdere en afgørelse som ugyldig kan f.eks. være annullation, hjemvisning, erstatning eller rettelse (ændring).



Disse almindelige forvaltningsretlige regler ses ikke fraveget i den lovgivning som gælder for Landsskatteretten: Efter § 28 i skattestyrelsesloven var Landsskatteretten berettiget til at foretage de ændringer af ansættelsen som var en følge af klagen. Hvis Landsskatteretten kommer frem til at tilsidesættelsen af en garantiforskrift er konkret væsentlig, dvs. har påvirket sagens materielle udfald, kan Landsskatteretten således efter omstændighederne foretage rettelse ved at foretage den korrekte ansættelse. I andre tilfælde vil Landsskatteretten kunne annullere afgørelsen og hjemvise den til fornyet behandling i underinstansen. Og i atter andre tilfælde vil Landsskatteretten kunne slutte sagen uanset en sagsbehandlingsfejl som derfor er konkret uvæsentlig.

På den baggrund er jeg ikke enig i myndighedernes udtalelser ifølge hvilke konsekvensen af ugyldighed som følge af tilsidesættelse af garantiforskrifter alene synes at være annullation.

Landsskatteretten har bemærket at det ofte vil være et voringsspørgsmål om der er sket tilsidesættelse af en garantiforskrift. Efter min opfattelse er der tale om en problemstilling hvis afklaring beror på en rent juridisk vurdering. Derimod beror det på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde om tilsidesættelsen er konkret væsentlig. Jeg bemærker i den forbindelse at klagerens holdning til ugyldighedsspørgsmålet vil kunne indgå i rettens vurdering af fejlens væsentlighed.

Sammenfattende må jeg fastholde at Landsskatteretten under sin prøvelse er forpligtet til at forholde sig til om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter som fremgår af klagen eller i øvrigt af sagen, og i givet fald hvilken følge det skal have for sagens udfald. Landsskatterettens pligt til at foretage en sådan prøvelse følger efter min mening af skattestyrelseslovens § 28 (nu skatteforvaltningslovens § 45, stk. 1). Jeg mener ikke at dette resul-

tat fører til at bestemmelser som dem i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, og til dels § 25, stk. 2, 3. pkt. (nu skatteforvaltningslovens §§ 41 og 42) dermed bliver uden mening.

Jeg må således fastholde at Landsskatteretten ikke vil kunne ignorere spørgsmålet hvis retten under sin behandling af en klage bliver opmærksom på formelle fejl der efter deres art kan betyde at den påklagede afgørelse er ugyldig (tilsidesættelse af garantiforskrifter).

### **Landsskatterettens kompetence til at træffe afgørelse uden medvirken af læge retsmedlemmer**

#### *a) Retsgrundlaget*

På tidspunktet for Landsskatterettens afgørelse af de undersøgte sager afgjorde Landsskatteretten de indkomne klager ved kendelse, jf. skattestyrelseslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Af § 20, stk. 5, i samme lov fremgik det at mindst tre medlemmer skulle deltage i afgørelsen for at retten kunne afsige kendelse. Landsskatterettens præsident kunne bestemme at kontorchefer eller fuldmægtige kunne deltage i afgørelsen af klager. Når dette skete, havde den pågældende samme beføjelser som en retsformand (skattestyrelseslovens § 20, stk. 6).

Visse afgørelser kunne imidlertid træffes uden medvirken af læge retsmedlemmer. Således fremgik det af skattestyrelseslovens § 20, stk. 7 og stk. 8, jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003:

*”Stk. 7. Afgørelser, der vedrører afvisning af en indkommen klage eller genoptagelse af en påkendt klage efter § 29, kan træffes af retspræsidenten, en retsformand eller en kontorchef.*

*Stk. 8. Landsskatterettens forretningsorden fastsættes af skatteministeren.”*

Denne ordlyd af lovtæksten var uændret siden 1989.

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 20, stk. 7, kunne forstås på to måder: enten som en bemyndigelsesbestemmelse (hvis udnyttelse er nærmere fastlagt af skatteministeren i forretningsordenen for Landsskatteretten) eller som en kompetenceregulering.

I 1998 blev den relevante bestemmelse i forretningsordenen ændret i forhold til forretningsordenen fra 1990. Bestemmelsen blev senere gentaget i forretningsordenen fra 1999 (dog med en ændring af henvisningen i nr. 3). Af bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999 af forretningsordenen for Landsskatteretten, § 10, stk. 6, fremgik således:

”Stk. 6. Uden medvirken af læge retsmedlemmer træffer retspræsidenten, eller en retsformand eller en kontorchef efter retspræsidentens bestemmelse, afgørelse om:

- 1) Afvisning af klager på grund af formangler, jf. § 2 og § 3.
- 2) Imødekomme af en anmodning om genoptagelse af en Landsskatteretskendelse.
- 3) Tilbagebetaling af afgift i genoptagelses-sager efter § 3, stk. 3, nr. 2.”

Bekendtgørelserne fra 1998 og 1999 var fastsat i henhold til § 20, stk. 8, i skattestyrelsesloven (henholdsvis lovbekendtgørelse nr. 174 af 19. marts 1998 og nr. 531 af 25. juni 1999).

Som det fremgår af ovenstående, var reglen i skattestyrelseslovens § 20, stk. 7, og reglen i forretningsordenens § 10, stk. 6, ikke enslydende på tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager.

#### b) De undersøgte sager

##### Sag nr. 39 og sag nr. 40

Klagerne i to af de undersøgte sager (*sagerne 39 og 40*) blev afvist af formelle grunde (henholdsvis fordi klagen ikke blev begrundet inden for den af Landsskatteretten fastsatte frist, og fordi klagen var modtaget efter klagefristens udløb (og der ikke var særlige om-

stændigheder der kunne begrunde at der blev set bort fra fristen). Disse to afgørelser blev truffet af en kontorchef.

#### Ombudsmandens udtalelse

Efter såvel skattestyrelseslovens § 20, stk. 7, som forretningsordenens § 10, stk. 6, nr. 1, kunne afgørelser om afvisning af en klage af de formelle grunde sagerne omhandle, træffes uden medvirken af læge retsmedlemmer. Afgørelserne er meddelt ved kendelser i overensstemmelse med skattestyrelseslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Fremgangsmåden giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

\*\*\*

##### Sag nr. 11

I *sag 11* imødekom Landsskatteretten en anmodning om genoptagelse af en sag der var påkendt af Landsskatteretten. Beslutningen blev truffet af en retsformand (efter aftale med kontorchef) og meddelt den pågældende med et brev fra sagsbehandleren.

#### Ombudsmandens udtalelse

Det giver mig ikke grundlag for bemærkninger at afgørelsen om genoptagelse blev truffet af en retsformand uden medvirken af læge retsmedlemmer (jf. skattestyrelseslovens § 20, stk. 7, og forretningsordenens § 10, stk. 6, nr. 2).

\*\*\*

##### Sag nr. 38

En anmodning om genoptagelse af en anden sag der havde været påkendt af Landsskatteretten, blev i *sag 38* afvist. Ved beslutningen blev der lagt vægt på at klageren ikke havde dokumenteret at skifteretten var indstillet på at genoptage bobehandlingen af det tvangsopløste selskab, og at klageren ikke havde en så væsentlig interesse i afgørelsen af selskabets sag at han havde partsstatus og

dermed adgang til at få selskabets sag genoptaget. Også denne afgørelse blev truffet af en retsformand.

### Ombudsmandens udtalelse

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, var situationen ikke beskrevet i forretningsordenens § 10, stk. 6, nr. 2, der alene omhandlede afgørelser om *imødekommelse* af en anmodning om genoptagelse af en landsskatteretskendelse. De ændringer af skattestyrelsesloven der blev foretaget umiddelbart forud for bekendtgørelse nr. 185 af 23. marts 1998 af forretningsorden for Landsskatteretten, synes ikke at kunne forklare hvorfor forretningsordenen blev ændret på dette punkt i forhold til bestemmelsen i § 10, stk. 5, i forretningsordenen fra 1990 (bekendtgørelse nr. 200 af 23. marts 1990). Jeg bemærker i den forbindelse at bestemmelsen tilsyneladende er indsat (ændret) uden direkte tilknytning til en tilsvarende ændring af den relevante bestemmelse i loven, at bekendtgørelsens ordlyd således var senere end lovtekstens, og endelig at bestemmelsen blev gentaget i forretningsorden for Landsskatteretten fra 1999.

Derimod må situationen anses for omfattet af reguleringen i skattestyrelseslovens § 20, stk. 7.

Problemstillingen behandles i Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 2000, side 225-226. Det fremgår heraf at Landsskatteretten har fortolket og administreret bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 20, stk. 7 – og den tidligere gældende § 22, stk. 7 – således at også beslutninger om at afvise en anmodning om genoptagelse kunne træffes uden medvirken af læge retsmedlemmer.

En bestemmelse svarende til skattestyrelseslovens § 20, stk. 7, er medtaget i skatteforvaltningslovens § 13, stk. 4, og § 10, stk. 6, nr. 2, i forretningsordenen har fået ny ordlyd med bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005 af forretningsorden for

Landsskatteretten. Herefter træffer retspræsidenten, en retsformand eller en konchef efter retspræsidentens bestemmelse afgørelse om "Anmodning om genoptagelse af en Landsskatteretsafgørelse". Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende den rejste problemstilling.

### Landsskatterettens kompetence til uden medvirken af læge medlemmer at bestemme fuld omkostningsdækning ved syn og skøn

#### a) Retsgrundlaget

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager lød skattestyrelseslovens § 30 og § 33 A, stk. 3, således, jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003:

**"§ 30.** Reglen i retsplejelovens § 343 om adgang til at kræve syn og skøn udmeldt ved de almindelige domstoles foranstaltning finder tilsvarende anvendelse, når sagen er indbragt for Landsskatteretten. Dette gælder dog ikke i sager vedrørende efterprøvelse af passivposter efter boafgiftslovens § 13 a og i sager vedrørende vurdering af fast ejendom.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan fastsætte en frist, inden for hvilken klageren og den myndighed, hvis afgørelse klagen vedrører, skal tage stilling til, om der begæres syn og skøn i sagen.

*Stk. 3.* Hvis en part begærer syn og skøn, udsætter Landsskatteretten behandlingen af sagen, indtil klageren efter modtagelsen af skønserklæringen meddeler Landsskatteretten, hvorvidt klagen opretholdes. I samme periode er 6-månedersfristen i § 31, stk. 2, suspenderet.

*Stk. 4.* Begæres syn og skøn udmeldt, indtræder told- og skatteforvaltningen som part i sagen.

...

§ 33 A. ...

...

Stk. 3. Landsskatteretten kan bestemme, at udgifter, der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, jf. § 30, skal godtgøres fuldt ud. Tilsvarende kan Ligningsrådet bestemme, at udgifter, der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en sag om bindende forhåndsbesked ved Ligningsrådet, jf. § 20 B, stk. 5, skal godtgøres fuldt ud."

En bestemmelse svarende til § 33 A, stk. 3, i skattestyrelsesloven findes nu i skatteforvaltningslovens § 52, stk. 3. Bestemmelsen om syn og skøn i skattestyrelseslovens § 30 (nu skatteforvaltningslovens § 47) var suppleret med en bestemmelse i forretningsordenens § 21 (nu § 19 i bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005):

"§ 21. Hvis adgangen efter skattestyrelseslovens § 30 til at begære syn og skøn udmeldt ved byretten ønskes benyttet, skal rekvirenten skriftligt underrette Landsskatteretten derom. Sammen med underretningen skal følge en kopi af rekvirentens skrivelse til byretten med byrettens påtegning om, at anmodningen er imødekommet, og en kopi af skønstemaet. Landsskatteretten stiller herefter behandlingen af klagen i bero, afventende udfaldet af syns- og skønforretningen.

Stk. 2. Landsskatteretten kan fastsætte en frist for begæring af syn og skøn. Efter udløbet af en sådan frist behøver Landsskatteretten ikke respektere en begæring om syn og skøn.

Stk. 3. Når syns- og skønssagen er afsluttet i byretten, skal rekvirenten inden 14 dage sende en kopi af retsbogsudskriften over byrets-sagen til Landsskatteretten. Med udskriften skal følge syns- og skønsmændenes udtalelse.

Stk. 4. Hvis klageren er rekvirenten, skal vedkommende samtidig med indsendelsen af de i stk. 3 nævnte dokumenter skriftligt meddele Landsskatteretten, hvorvidt klagen

opretholdes eller trækkes tilbage. Fremkommer der ingen meddelelse fra klageren herom, anses klagen for opretholdt.

Stk. 5. Hvis en myndighed er rekvirenten, kan Landsskatteretten efter modtagelsen af de i stk. 3 nævnte dokumenter skriftligt anmode klageren om inden for en frist på 14 dage at meddele, hvorvidt klagen opretholdes eller trækkes tilbage. Fremkommer der ingen meddelelse fra klageren inden for fristen, anses klagen for opretholdt.

Stk. 6. Landsskatteretten kan bestemme, at udgifter afholdt til syn og skøn skal dækkes fuldt ud af det offentlige, når afholdelsen af syn og skøn har tilført sagen eller skønnes at kunne tilføre sagen væsentlige nye oplysninger, der ikke mere hensigtsmæssigt har kunnet eller kan indhentes på anden måde."

#### b) De undersøgte sager

I to af de undersøgte sager (*sagerne 01 og 04*) anmodede klagerne Landsskatteretten om fuld omkostningsdækning ved afholdelse af syn og skøn. Begge sager vedrørte værdi af fri bolig. Landsskatteretten var i begge sager enig i at afholdelse af syn og skøn ville kunne tilføre sagen væsentlige, nye oplysninger, og i begge sager bestemte retten derfor at udgifterne til syn og skøn ville blive dækket fuldt ud ved tilskud fra det offentlige. Af rettens brev til klagerne fremgik bl.a. at klagerne inden to måneder skulle sende en kopi af skønstemaet og byrettens bekræftelse på at rekvisitionen var modtaget, og at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis retten ikke havde hørt fra klageren inden fristens udløb. Brevene til klagerne var underskrevet af sagsbehandleren og vedlagt en vejledning.

Jeg skrev følgende i min foreløbige redegørelse:

#### "Ombudsmandens udtalelse

En beslutning om at yde fuld omkostningsgodtgørelse ved syn og skøn er en afgørelse. De to sager har derfor givet mig anledning til

overvejelser om hvor i Landsskatteretten kompetencen til at træffe disse afgørelser ligger. Hverken skattestyrelsesloven – nu skatteforvaltningsloven – eller forretningsordningen synes at besvare spørgsmålet.

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager blev godtgørelsesordningen administreret af de statslige told- og skattemyndigheder. Ansøgning om godtgørelse blev således indgivet til told- og skatteregionen hvis afgørelse kunne påklages til Told- og Skattestyrelsen.

Efter ikrafttræden af skatteforvaltningsloven administreres ordningen af told- og skatteforvaltningen (jf. lovens § 1) med klageadgang til Landsskatteretten (jf. § 11). Landsskatterettens afgørelse kan indbringes for domstolene.

En klage over afgørelser efter skatteforvaltningslovens kapitel 19 vedrørende omkostningsgodtgørelse behandles uden medvirken af ordinære retsmedlemmer, jf. § 1, stk. 1, nr. 116, i bekendtgørelse nr. 1025 af 24. oktober 2005 om afgørelse af visse klager i Landsskatteretten uden medvirken af ordinære retsmedlemmer. Som det fremgår af bekendtgørelsens titel, regulerer bekendtgørelse nr. 1025 af 24. oktober 2005 Landsskatterettens behandling af visse klager og således ikke rettens behandling af *anmodninger* f.eks. om fuld omkostningsgodtgørelse til udgifter der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, jf. skatteforvaltningslovens § 52, stk. 3, tidligere skattestyrelseslovens § 33 A, stk. 3.

*På den baggrund beder jeg Landsskatteretten udtale sig nærmere om hvor i Landsskatteretten kompetencen til at bestemme at udgifter der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, skal godtgøres fuldt ud, lå på tidspunktet for Landsskatterettens afgørelse af de undersøgte sager, og hvor den ligger nu. Jeg beder også Landsskatteretten udtale sig om på hvilket retsgrundlag denne kompetence hviler."*

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende:

"Ordningen er beskrevet i Betænkning nr. 1382 fra februar 2000 om omkostningsdækningsordningen, side 270 ff.

Både på tidspunktet for afgørelse af de undersøgte sager og nu træffes beslutningen om at yde omkostningsgodtgørelse til afholdelse af syn og skøn i en landsskatteretssag efter reglen i nugældende skatteforvaltningslovs § 13, dvs. ved nævnsbehandling.

Behovet for at få afklaret, om der kan gives sådan godtgørelse, viser sig imidlertid under selve behandlingen af sagen. Ordningen administreres derfor således, at det kontor, der har den pågældende sag under behandling, kan give tilsagn om, at omkostningerne vil blive dækket fuldt ud. Der er i sådanne tilfælde for så vidt tale om, at kontoret forudskikker retsmedlemmernes stillingtagen til spørgsmålet om omkostningsgodtgørelse. Man kunne da også teoretisk forestille sig, at retsmedlemmerne efterfølgende nåede til, at klageren ikke skulle have fuld omkostningsgodtgørelse til et syn og skøn, der på dette tidspunkt ville være afholdt. Det er imidlertid et teoretisk problem, som aldrig er opstået i praksis. Retsmedlemmerne har således altid i forbindelse med voteringen i sagen i øvrigt tilsluttet sig kontorets vurdering af behovet for et syn og skøn, og ordningen fungerer derfor både til klagerens og rettens fulde tilfredshed.

I ovennævnte betænkning, hvori Landsskatterettens praksis med forhåndstilsagn til dækning af omkostninger ved syn og skøn er beskrevet, er der da heller ikke bemærkninger til denne fremgangsmåde.

Hvis kontoret ikke finder grundlag for at give et sådant tilsagn, meddeles det klageren/dennes repræsentant, at der ikke kan gives tilsagn om at omkostningerne vil blive dækket fuldt ud, men at der vil blive truffet afgørelse herom i forbindelse med sagens afslutning – dvs. når der afsiges kendelse i sagen. I dette tilfælde fremgår rettens afgørelse vedrørende omkostningsgodtgørelse således direkte af kendelsen."

Hertil har Skatteministeriet udtalt:

”Skatteministeriet kan tilslutte sig bemærkningerne i Landsskatterettens kommentarer.

Skatteministeriet kan tilføje, at spørgsmålet om ydelse af omkostningsgodtgørelse med 100 pct. eller 50 pct. som hovedregel afhænger af, om det vurderes, at den godtgørelsesberettigede har fået overvejende medhold i det eller de godtgørelsesberettigede spørgsmål eller ej. Udtalelser om denne såkaldte medholdsvurdering kan, når de afgives af Landsskatteretten, afgives af en kontorchef, dvs. uden medvirken af læge retsmedlemmer, jf. skatteforvaltningslovens § 56, stk. 2 (tidligere skattestyrelseslovens § 33 E, stk. 2).

Spørgsmålet om ydelse af omkostningsgodtgørelse med 100 pct. eller 50 pct. for udgifterne til afholdelse af syn og skøn er ikke omfattet af hovedreglen i skatteforvaltningslovens § 56, stk. 2, om, at afgørelsen skal træffes på grundlag af en medholdsvurdering. Af bemærkningerne til bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 52, stk. 3 (den gang skattestyrelseslovens § 33 C, stk. 2), i lovforslag L 121, Folketingsåret 1996/97, fremgår således:

’Landsskatteretten kan i den enkelte sag bestemme, at udgifter afholdt til syn og skøn skal dækkes fuldt ud og ikke kun delvist. Bestemmelsen er tænkt anvendt i tilfælde, hvor afholdelse af syn og skøn har tilført sagen væsentlige nye oplysninger, der ikke mere hensigtsmæssigt har kunnet indhentes på anden måde.’

Under hensyn til, at de for borgerne mest vidtgående afgørelser om omkostningsgodtgørelse i Landsskatteretten baseres på en medholdsvurdering, som kan foretages uden medvirken af læge retsmedlemmer, finder Skatteministeriet den af Landsskatteretten beskrevne fremgangsmåde i forbindelse med forhåndstilsagn om fuld dækning af omkostninger ved afholdelse af syn og skøn ubetænkelig.”

## Ombudsmandens endelige udtalelse

I *sagerne 01 og 04* gav kontoret tilsagn om omkostningsdækning. Af brevet herom til klageren fremgår det imidlertid ikke at der er tale om et forhåndstilsagn, og at spørgsmålet afgøres af retsmedlemmerne under voteringen af sagen. Af referatet i *sag 04* fremgår det at Landsskatteretten har givet tilsagn om syn og skøn med fuld omkostningsdækning, men spørgsmålet er kun indirekte berørt i kontorets referat i *sag 01* og i begge udkast til kendelser hvor syns- og skønsforretningerne omtales, men ikke omkostningsspørgsmålet. I *sag 04* er der på det blå sagsomslag skrevet ”Syn og skøn” i hånden og på arket ”Meddelelser vedr. kendelse” krydset ”Ja” ved ”Fuld omkostningsdækning; ved syn og skøn”. Der er ikke gjort tilsvarende bemærkninger om spørgsmålet i *sag 01*.

Skatteministeriet har henvist til at de mest vidtgående afgørelser om omkostningsgodtgørelse baseres på en medholdsvurdering som kan foretages uden medvirken af læge retsmedlemmer. Derfor finder ministeriet den af Landsskatteretten beskrevne fremgangsmåde ubetænkelig. Jeg bemærker i den forbindelse at medholdsvurderingen ikke er en afgørelse, men netop (alene) en vurdering af resultatet af rettens afgørelse, og at det fremgik direkte af skattestyrelseslovens § 33 E, stk. 2, nu skatteforvaltningslovens § 56, stk. 2, at udtalelsen kan gives af en kontorchef i Landsskatteretten. Noget tilsvarende fremgår ikke for så vidt angår afgørelser om omkostningsdækning til syn og skøn.

Selve den fremgangsmåde som Landsskatteretten har beskrevet i sin udtalelse om dette, har jeg ingen bemærkninger til. Jeg forstår udtalelsen således at der *ikke* er sket delegation af kompetencen til at afgøre spørgsmål om omkostningsdækning ved syn og skøn til sekretariatet. Imidlertid fremgår det *ikke* af kontorets korrespondance med klagerne i de to sager (*sag*

01 og sag 04) at der er tale om forhåndstilsagn, ligesom nævnets afgørelse af omkostningsspørgsmålet *ikke* fremgår af kendelserne i de to sager eller på anden måde ses meddelt den pågældende. Sådant kontorets tilsagn om omkostningsdækning er formuleret, fremtræder det som en afgørelse truffet af sekretariatet. Hvis den gældende kompetencefordeling hvorefter kontorets stillingtagen ikke er en afgørelse, opretholdes, ville det efter min opfattelse være mere korrekt hvis dette kom til udtryk i sagsbehandlingen, herunder i Landsskatterettens korrespondance med klagerne.

Efter Landsskatterettens beskrivelse og efter min gennemgang af *sag 01* og *sag 04* forekommer nævnets behandling af spørgsmålet at være en formalitet. Det kunne derfor også overvejes om kompetencen mere hensigtsmæssigt lå hos sekretariatet. I givet fald kunne flere muligheder for kompetenceoverførsel overvejes: sekretariatsdelegation, ændring af forretningsordenen eller ændring af skatteforvaltningsloven.

## 2. Partsrepræsentation

### a) Retsgrundlaget

Som udgangspunkt har en part i en afgørelsessag til enhver tid ret til at lade sig bistå eller repræsentere af andre (jf. forvaltningslovens § 8, lov nr. 571 af 19. december 1985). En partsrepræsentant kan bl.a. få oplysninger – også tavshedsbelagte oplysninger – i sagen på samme måde som parten (herunder ved aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven om partsaktindsigt eller i forbindelse med partshøring). Hvis der er tale om et egentligt fuldmagtsforhold og ikke blot en bisidder, kan partsrepræsentanten på partens vegne afgive udtalelse, søge om partsaktindsigt, begære udsættelse, modtage underretning og afgørelsen i sagen mv. Det er derfor af stor betydning at der er tilstrækkelig sikker-

hed for et partsrepræsentationsforholds eksistens og dets nærmere indhold.

Det er den myndighed der behandler en sag, som afgør om og i givet fald hvordan den der tilkendegiver at optræde som partsrepræsentant, skal godtgøre at den pågældende er legitimeret til at optræde på partens vegne. Normalt vil der ikke være grund til at forlange nærmere dokumentation for fuldmagtsforholdet hvis den der tilkendegiver at optræde på partens vegne, typisk må antages at have stillingsfuldmagt som almindeligvis også vil dække en klage til Landsskatteretten. Hvis den pågældende nok må antages typisk at optræde som partsrepræsentant, men ikke inden for det pågældende forvaltningsområde, kan dette tale for at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet.

Ifølge § 20 og § 3, stk. 4, i den dagældende forretningsorden (nu § 28) var den bemyndigede (som skulle være myndig) legitimeret til at optræde på klagerens vegne indtil klageren måtte meddele retten at bemyndigelsen var tilbagekaldt. Bestemmelsen i forretningsordenens § 20 foreskrev i stk. 2 en pligt for Landsskatteretten til at underrette såvel klageren som dennes repræsentant om rettens afgørelse af sagen og rettens henlæggelse af sagen hvis klagen blev tilbagekaldt. Hvis klageafgiften skulle tilbagebetales, skulle dette, uanset at klageren måtte have bemyndiget en anden til at varetage sine interesser, altid ske til klageren.

### b) De undersøgte sager

I langt den overvejende del af de undersøgte sager var klageren repræsenteret ved en anden. I ingen af sagerne ses Landsskatteretten at have bedt om dokumentation for repræsentationsforholdet.

Det er den sagsbehandlende myndigheds ansvar (og risiko) at den tilstrækkelige dokumentation for et repræsentationsforhold er til stede. Jeg har ingen holdepunkter for at antage at Landsskatteretten har anerkendt

personer som repræsentanter som ikke har haft fornøden fuldmagt hertil fra parten.

### Professionelle partsrepræsentanter

I 29 af de undersøgte sager (*sagerne 01-06, 09, 13, 14, 16, 17, 19-24, 26, 28, 30-37, 39 og 40*) var klageren repræsenteret ved en professionel partsrepræsentant (en advokat eller en revisor). Under behandlingen af disse sager har Landsskatteretten i øvrigt iagttaget de særlige forpligtelser efter den dagældende forretningsordens § 20 og § 3, stk. 4.

#### *Sag nr. 25*

I *sag 25* deltog en revisor som bisidder ved klagerens forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor og ved retsmødet. Landsskatteretten har – uagtet omtalen af revisor som klagerens repræsentant i referatet fra kontorforhandlingen og i kendelsen – været opmærksom på at der blot var tale om bisidderfunktion, og undladt at behandle revisoren som klagerens partsrepræsentant/befuldmægtigede.

#### *Sag nr. 08 og sag nr. 29*

I *sagerne 08 og 29* korresponderede Landsskatteretten med to forskellige landbrugsforeninger om sagerne. Det var foreningerne der havde udformet klageskrivelserne som ikke var (med)underskrevet af parten.

Temaet i *sag 08* vedrørte spørgsmålet om hvorvidt parten skulle beskattes af værdien af to biler som parten havde fået stillet til rådighed af den møbelvirksomhed som han var hovedaktionær i.

I *sag 29* var temaet fradrag for moms af omkostninger afholdt ved virksomhedsoverdragelse (landbrugsejendom). Parten og en repræsentant for foreningen var sammen til forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor.

I begge sager blev foreningen særskilt underrettet om klagens afgørelse i overensstemmelse med forretningsordenens § 20, stk. 2.

### Ombudsmandens udtalelse

Efter min opfattelse er spørgsmålet om beskatningen af værdien af to biler som parten havde fået stillet til rådighed af den møbelvirksomhed som parten var hovedaktionær i, ikke et tema der umiddelbart vedrørte landbrugsvirksomhed eller dertil knyttede spørgsmål. Jeg har ikke konkret grundlag for at mene at der ikke forelå et repræsentationsforhold i de to sager. Jeg vil dog henlede opmærksomheden på at det i situationer hvor den pågældende repræsentant optræder uden for sit almindelige rådgivningsområde, kan være hensigtsmæssigt at have skriftlig fuldmagt som dokumentation for repræsentationsforholdet eller på anden måde sikre sig fuldmagtsforholdets eksistens.

### Andre partsrepræsentanter

#### *Sag nr. 27*

I *sag 27* var klagen skrevet af en anden på vegne af parten. Landsskatteretten sendte kvitteringsbrev til parten med anmodning om at få tilsendt den påklagede afgørelse. Brevet fra Landsskatteretten blev besvaret af repræsentanten med anmodning om at al fremtidig korrespondance blev tilsendt repræsentanten. Herefter korresponderede Landsskatteretten med repræsentanten ligesom denne modtog særskilt underretning om klagens afgørelse (forretningsordenens § 20, stk. 2).

### Ombudsmandens udtalelse

Jeg har ikke grund til at tro at der ikke forelå et repræsentationsforhold. Jeg finder dog at burde pege på at det hvor den påståede partsrepræsentant er en privat person, kan være hensigtsmæssigt at kræve en skriftlig fuldmagt eller på anden måde sikre sig fuldmagtsforholdets eksistens.



## Ægtefæller

Ægtefæller kan også optræde som repræsentanter for hinanden.

På skatteområdet var der en særlig regel i skattestyrelseslovens § 37 A, stk. 2, hvorefter ægtefæller var selvstændigt klageberettigede i den anden ægtefælles skatteansættelses-sag for indkomstår hvori de var ægtefæller og samlevende. Baggrunden for reglen var de for ægtefæller gældende sambeskatningsregler.

Bestemmelsen gav en ægtefælle mulighed for at klage, men gjorde ikke ægtefællen til repræsentant for den anden ægtefælle.

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 A, stk. 2, er erstattet af bestemmelserne i skatteforvaltningslovens § 36, stk. 1, og § 40, stk. 1. Efter skatteforvaltningslovens § 40, stk. 1, kan en klage til Landsskatteretten indgives af enhver der har en væsentlig, direkte og individuel retlig interesse i den afgørelse der klages over.

### Sag nr. 07

Efter at have været med klageren til forhandling af sagen ringede ægtefællen i *sag 07* til Landsskatterettens sagsbehandler og bad om udsættelse af en svarfrist. Landsskatteretten underrettede ikke ægtefællen særskilt om klagens afgørelse.

### Sag nr. 10

Klagen i *sag 10* var alene underskrevet af klageren. Der er ikke overensstemmelse mellem det navn sagsbehandleren i Landsskatteretten har noteret som værende klagerens ægtefælles navn, og det navn der står sammen med klagerens navn på de kontoudtog der ligger i sagen. Kontoudtogene stammer fra 1999; sagen blev forhandlet i 2004. Landsskatteretten forhandlede sagen telefonisk med den person Landsskatteretten havde noteret som klagerens ægtefælle. Under forhandlingen frafaldt ægtefællen begæring om retsmøde. Forhandlingsreferatet blev sendt elektronisk til den i klagen opgivne e-post-adresse, men e-posten var i øvrigt ikke stilet

til nogen person. Det fremgik af e-posten at der var tale om et forhandlingsreferat fra et telefonisk møde med Landsskatterettens sagsbehandler, og datoen herfor. Hvis modtageren havde bemærkninger til det vedhæftede referat, bad man den pågældende rette henvendelse til retten inden 14 dage. Ægtefællen ringede herefter til Landsskatteretten med sine bemærkninger til referatet. Landsskatteretten underrettede ikke ægtefællen særskilt om klagens afgørelse (forretningsordens § 20, stk. 2).

## Ombudsmandens udtalelse

Der forelå i sagen den mulighed at ægtefællen optrådte på egen hånd eller havde særlig bemyndigelse fra klageren til at varetage dennes interesser. Det fremgår ikke af sagen i hvilken egenskab ægtefællen blev inddraget i sagens behandling.

Efter min mening er det – også i sager hvor en ægtefælle optræder på den anden ægtefælles vegne – ønskeligt at det bliver afklaret i hvilken egenskab den pågældende optræder i sagen.

## 3. Vejledning

### a) Retsgrundlaget

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 (lov nr. 571 af 19. december 1985), foreskriver en almindelig vejledningspligt for forvaltningsmyndigheder. Efter bestemmelsen skal en forvaltningsmyndighed "i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde". Om vejledningens indhold henviser jeg til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 223 ff.

Hvis en forvaltningsmyndighed modtager en skriftlig henvendelse som ikke vedrører dens sagsområde, har myndigheden pligt til så vidt muligt at videresende henvendelsen til rette myndighed (forvaltningslovens § 7, stk. 2).

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, blev suppleret af forretningsordenens § 2, stk. 4, og § 12, stk. 2. Efter § 2, stk. 4, skulle Landsskatteretten vejlede klageren hvis en klage ikke var vedlagt de bilag der var nævnt i samme bestemmelses stk. 3, nr. 1 og nr. 2, eller hvis klagen ikke var formuleret så den kunne tjene som grundlag for Landsskatterettens videre behandling af klagen. Efter § 12, stk. 2, skulle et afslag på en anmodning fra klageren om et retsmøde meddeles skriftligt, og klageren skulle – hvis klageren ikke allerede havde været til møde med Landsskatterettens kontor – vejledes om retten til et møde med retten efter § 8. Efter praksis blev selve afslaget på retsmøde meddelt i kendelsen, jf. Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave (2000), side 344 f.

Ved siden af forvaltningslovens § 7 gælder der en ulovbestemt vejledningspligt hvorefter myndighederne har pligt til at vejlede borgerne efter behov – herunder til eventuelt at give den fornødne vejledning af egen drift. Det påhviler også en myndighed i et vist omfang at sørge for fornøden oplysning om dens ressortområde, f.eks. i form af foldere eller pjecer.

#### b) De undersøgte sager

Hvis en klage i en af de undersøgte sager har været mangelfuld, så har Landsskatteretten gjort klageren opmærksom herpå og givet en frist på ikke under 14 dage til at udbedre manglen.

#### Sag nr. 07

Efter at klageren havde været til møde med Landsskatterettens kontor om sagen, indstillede kontoret i *sag 07* at klagerens anmodning om retsmøde blev afslået. Klageren fik forelagt kontorets indstilling til sagens afgørelse (herunder om at retten undlod at imødekomme begæring om at udtale sig under et retsmøde, sammen med Told- og Skattestyrelsens og regionens udtalelser hertil). Retten afslog herefter klagerens anmodning

om at få adgang til at udtale sig over for rettens medlemmer på et retsmøde.

#### Ombudsmandens udtalelse

På tidspunktet for kontorets indstilling om sagens afgørelse havde klageren allerede været til møde med Landsskatterettens kontor, og Landsskatteretten skulle derfor ikke vejlede klageren om denne mulighed i forbindelse med rettens afslag på klagers anmodning om at få adgang til at udtale sig under et retsmøde (forretningsordenens § 12, stk. 2). Sagen giver mig derfor ikke grundlag for bemærkninger for så vidt angår Landsskatterettens vejledning af klageren.

\*\*\*

#### Sag nr. 21

I *sag 21* havde klageren efter told- og skatteregionens vurdering ikke drevet momspligtig virksomhed, og klageren skulle derfor afmeldes fra momsregistreringen med tilbagevirkende kraft fra første registrering. Det negative momstilsvare som klageren havde fået udbetalt, blev krævet tilbagebetalt. Af afgørelsen fremgik at denne kunne påklages til Landsskatteretten. Samtidig med klagen til Landsskatteretten (over den manglende anerkendelse af momsfradraget) bad klageren told- og skatteregionen om at re-vurdere afgørelsen således at klageren kunne opretholde momsregistreringen. Klageren bad Landsskatteretten om at stille sagen i bero til regionen havde taget stilling til genoptagelsesansøgningen. Hvis regionen ikke ønskede at genoptage sagen eller fastholdt afgørelsen, ville klageren vende tilbage over for Landsskatteretten med en egentlig sagsfremstilling til klagen. I klagerens genoptagelsesansøgning til regionen – som var vedlagt klagen til Landsskatteretten – kommenterede klageren det forhold at regionen med sin afgørelse nægtede klageren momsregistrering med tilbagevirkende kraft, og regionens nægtelse af fradraget. Regionen gen-

nemgik sagen på ny og fastholdt sin afgørelse. Klageren skrev herefter til regionen og bad denne bekræfte at de advokat- og revisorydelser som klageren havde købt, var momsfritagne. I bekræftende fald ville klagen over den manglende anerkendelse af momsfradrag for disse ydelser blive trukket tilbage fra Landsskatteretten, mens klagen over om parten skulle være momsregistreret, ville blive opretholdt. Regionen svarede at der ikke på daværende tidspunkt kunne træffes endelig beslutning om det rejste spørgsmål, oplyste om baggrunden herfor og anførte at det måske var muligt ved subsidær påstand at få Landsskatteretten til at tage stilling til spørgsmålet. Kopi af denne korrespondance tilgik Landsskatteretten. Klageren ses ikke at være vendt tilbage til Landsskatteretten med en uddybende klage. Derimod ringede rettens sagsbehandler til klageren. Under en af disse samtaler fik sagsbehandleren oplyst at klagen indeholdt to punkter: Dels en klage over den økonomiske virksomhed, og dels en klage over fradraget. I sin kendelse bemærkede Landsskatteretten at det – allerede fordi klageren ikke ansås berettiget til fradrag for moms af de omhandlede udgifter – ikke var relevant at tage stilling til om klageren i øvrigt havde været en afgiftspligtig person. I den forbindelse bemærkede Landsskatteretten at retten ikke var kompetent til at tage stilling til spørgsmål om ophævelse af momsregistrering med tilbagevirkende kraft, jf. momslovens § 79, jf. § 47.

Jeg skrev herom i min foreløbige redegørelse:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var kompetencen til at afgøre klager over told- og skatteregionernes afgørelser inden for momsområdet delt mellem Landsskatteretten og Told- og Skattestyrelsen. Kompetencedelingen betød bl.a. at spørgsmål der vedrørte momsgrundlaget (herunder om der forelå

afgiftspligtige transaktioner efter momslovens kapitel 3 og spørgsmål om fradrag efter lovens kapitel 9), kunne påkendes af Landsskatteretten, mens spørgsmål om registrering, hæftelse og betaling af moms kunne påklages til Told- og Skattestyrelsen.

Klage over forhold der kunne behandles af Told- og Skattestyrelsen, blev indgivet til den told- og skatteregion der havde truffet den påklagede afgørelse, mens klager over forhold der kunne behandles af Landsskatteretten, skulle sendes direkte til retten (skattestyrelseslovens § 25, nu skatteforvaltningslovens § 42).

Landsskatterettens bemærkning om rettens inkompetence er relevant – også selv om klagen til Landsskatteretten ikke omfattede spørgsmålet om ophævelse af momsregistrering med tilbagevirkende kraft. Efter min opfattelse havde det imidlertid været bedre i overensstemmelse med rettens vejledningsforpligtelse hvis retten i den forbindelse også havde oplyst at rette myndighed vedrørende dette spørgsmål var Told- og Skattestyrelsen.”

Om sag nr. 21 har Landsskatteretten udtalt følgende:

”I sag nr. 21 kan det for så vidt tiltrædes, at der burde have været givet vejledning om, at Told- og Skattestyrelsen var rette klagemyndighed for afgørelsen om, at den pågældende virksomhed skulle afmeldes fra momsregistrering med tilbagevirkende kraft. Landsskatteretten fastslog imidlertid med sin kendelse, at virksomheden, uanset om den var momsregistreret eller ej, ikke var berettiget til momsfradrag som angivet. Efter en konkret vurdering ansås virksomheden derfor ikke for at have en selvstændig interesse i at påklage afgørelsen om, at momsregistreringen ophævedes med tilbagevirkende kraft.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg forstår Landsskatterettens udtalelse således at retten fortsat mener at bemærk-

ningen i Landsskatterettens kendelse i sagen om rettens inkompetence var relevant.

Når en myndighed oplyser om sin manglende kompetence til at behandle en given problemstilling, opstår det for adressaten naturlige spørgsmål om der er en anden myndighed der har den fornødne kompetence til at behandle den, og i givet fald hvilken myndighed. Det er i den forbindelse ikke myndighedens – i dette tilfælde Landsskatterettens – opgave at vurdere klagerens interesse i at klage. Derfor ville det efter min opfattelse have været naturligt – og bedre i overensstemmelse med rettens vejledningsforpligtelse – hvis Landsskatteretten også havde oplyst at rette myndighed var Told- og Skattestyrelsen.

\* \* \*

#### Sag nr. 28

Told- og skatteregionen havde i sag 28 anset klageren for momspligtig af serviceleverancer da disse ikke var omfattet af momsfrigørelsesbestemmelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 8. Klageren var ikke momsregistreret for sine ydelser. Det fremgik af afgørelsen at en eventuel klage skulle sendes til Landsskatteretten. I indledningen til klagen til Landsskatteretten gjorde klageren gældende at der ikke skulle foretages momsregistrering. Af Landsskatterettens kendelse fremgik at klageren måtte anses at drive selvstændig økonomisk virksomhed i momslovens § 3, stk. 1's forstand, og at de af klageren udførte aktiviteter måtte betegnes som ydelser der blev leveret mod vederlag omfattet af momslovens § 4, stk. 1. Det vederlag klageren oppebar for sine ydelser, kunne ikke anses for at være betaling for ydelser der var omfattet af momsfrigørelsesbestemmelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 8. Landsskatteretten fandt derfor at klageren med rette var anset for momspligtig af det modtagne vederlag, og da den beløbsmæssige

opgørelse ikke var bestridt, stadfæstede Landsskatteretten regionens afgørelse.

I den forbindelse udtalte jeg i min foreløbige redegørelse:

#### ”Ombudsmandens udtalelse

På tidspunktet for Landsskatterettens afgørelse af sagen omfattede Landsskatterettens kompetence i momsager bl.a. klager over told- og skatteregionens afgørelser i 1. instans af spørgsmål om afgrænsning af afgiftspligtige personer efter momslovens kapitel 2 (§ 3) og spørgsmål om hvorvidt der forelå afgiftspligtige transaktioner efter momslovens kapitel 3 (§§ 4-13 om leverancer, erhvervelser mv., indførsel og fritagelse).

Sagen vedrørte indirekte også spørgsmålet om registrering (jf. de indledende bemærkninger herom i klagen til Landsskatteretten). Landsskatteretten burde efter min opfattelse have vejledt klageren om muligheden for at gå til Told- og Skattestyrelsen med dette spørgsmål.”

Om sag nr. 28 har Landsskatteretten udtalt følgende:

”For så vidt angår sag nr. 28 fremgår det af sagens akter, at ToldSkat havde anset den pågældende virksomhed for momsregistreringspligtig, fordi virksomheden ansås for at levere momspligtige ydelser. Landsskatteretten stadfæstede afgørelsen om, at virksomheden leverede momspligtige ydelser. Efter momslovens § 47 skal afgiftspligtige personer, der driver virksomhed med levering af varer og ydelser, som ikke er fritaget efter § 13, anmelde deres virksomhed til registrering hos de statslige told- og skattemyndigheder. Registreringspligten var således en automatisk følge af Landsskatterettens kendelse. I den situation blev det vurderet som mere vild- end vejledende at angive Told- og Skattestyrelsen som klageinstans for afgørelsen om momsregistrering.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg er enig i at Landsskatterettens afgørelse i sagen var af betydning for bedømmelsen af spørgsmålet om registreringspligt. Klager over spørgsmål om registreringspligt skulle behandles af Told- og Skattestyrelsen. I sin klage til Landsskatteretten gjorde klageren gældende at der ikke skulle foretages momsregistrering. Det er derfor fortsat min opfattelse at Landsskatteretten, som følge af kompetencedelingen for klagesager på momsområdet, burde have vejledt klageren om at selve registreringsspørgsmålet hørte under Told- og Skattestyrelsen.

\* \* \*

#### Sag nr. 40

Sag 40 vedrørte en klage over en told- og skatteregions afgørelse om opkrævning af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag, SP-bidrag og moms hos et interessentselskab med oprindeligt to interessenter. Kravet vedrørte perioden 1999-2002. Klageren gjorde gældende at være trådt ud af selskabet i år 2000. Da det opkrævede beløb ikke blev betalt, foretog told- og skattefogeden udlæg hos klageren herfor. Klageren protesterede både for så vidt angik hæftelsesspørgsmålet som beløbsstørrelsen og ønskede sagen til fogedretten. Ifølge klagen fik klageren først ved fogedretten indblik i told- og skatteregions afgørelse. I klagen til Landsskatteretten bad klageren om at udlægget blev frafaldet, og om en bekræftelse på at regionens afgørelse ikke vedrørte klageren.

Told- og skatteregionen havde givet klagevejledning hvoraf det (korrekt) fremgik at en del af regionens afgørelse (opgørelsen af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms) kunne påklages til Landsskatteretten mens en anden del (spørgsmål om hæftelsen, jf. kildeskatteloven og arbejdsmarkedsfondsloven) kunne indbringes for Told- og Skattestyrelsen. Af praktiske grunde bad regionen om at en eventuel klage blev indsendt gen-

nem regionen hvilket klagerens repræsentant gjorde. Klagen blev af told- og skatteregionen sendt til Landsskatteretten, ligesom partsrepræsentanten telefaxede klagen til Landsskatteretten under henvisning til telefonsamtale med en af Landsskatterettens sagsbehandlere. Det fremgår af told- og skatteregionens fremsendelsesskrivelse at fogedretten mente at klagen skulle sendes til Landsskatteretten. Under Landsskatterettens behandling af sagen havde både en sagsbehandler og kontorchefen en telefonsamtale med partsrepræsentanten. Der ligger ingen notater i sagen om disse telefonsamtaler med partsrepræsentanten. En del af klagen vedrørte registreringsforholdet for det pågældende interessentselskab. Af et brev fra Landsskatteretten til partsrepræsentanten af 23. april 2004 fremgår at det under telefonsamtalen den 20. april 2004 blev drøftet at sagen for så vidt angik registreringsforholdene måtte oversendes til Told- og Skattestyrelsen som rette klagemyndighed. Imidlertid havde regionen ikke taget stilling til registreringsspørgsmålet i sin afgørelse, hvorfor Landsskatteretten oversendte denne del af klagen til told- og skatteregionen således at regionen kunne tage stilling til den i 1. instans.

### Ombudsmandens udtalelse

I klagen omtales også hæftelsesforholdet, hvilket spørgsmål i givet fald skulle påklages til Told- og Skattestyrelsen, jf. også regionens klagevejledning.

Det fremgår ikke af sagen at Landsskatteretten har forsøgt at få afklaret om klagen omfattede hæftelsesforholdet (og i bekræftende fald betydningen heraf, jf. regionens klagevejledning).

Spørgsmålet om hæftelse må imidlertid anses at have en ikke uvæsentlig sammenhæng med spørgsmålet om registreringsforholdene som Landsskatteretten sendte til regionen til behandling i 1. instans.

Da partsrepræsentanten tilsyneladende ikke reagerede på Landsskatterettens brev

af 23. april 2004 (og den heri manglende direkte omtale af hæftelsesspørgsmålet), og da regionen havde givet klagevejledning også til Told- og Skattestyrelsen, har jeg imidlertid ikke grundlag for at karakterisere Landsskatterettens vejledning i sagen som utilstrækkelig.

\* \* \*

#### *Folderen "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten"*

Landsskatteretten har oplyst at retten ved kvittering for modtagelsen af en klage vedlægger en folder: "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten". I folderen gør Landsskatteretten opmærksom på en række formelle krav til en klage, ligesom mulighederne for at få en mundtlig forhandling af sagen med sagsbehandleren og for at anmode om retsmøde omtales. Endvidere redegøres der kortfattet for Landsskatterettens sammensætning og organisation, kompetence og sagsbehandling, herunder for sagsbehandlingstiden. Herudover indeholder folderen information om hvordan man kommer i kontakt med Landsskatteretten, og oplysning om relevant lovgivning. Den information der er i folderen, findes sammen med yderligere information om Landsskatteretten og dens virksomhed på Landsskatterettens hjemmeside. December 2002-udgaven af folderen er medtaget som bilag til denne redegørelse.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Det er min opfattelse at folderen – og hjemmesiden – på en overskuelig og forståelig måde formidler en god generel information. Det er en balance hvor megen information man kan og skal have med i en folder. Det beror også på et skøn hvor mange emner der skal tages med i en folder som den foreliggende.

Bliver folderen for detaljeret, risikerer man at den bliver uoverskuelig. Omfatter den for mange spørgsmål, er der en risiko

for at folderen bliver for lang, og at den af denne grund ikke bliver læst. Efter min opfattelse kunne det imidlertid overvejes at indarbejde yderligere information i folderen for at opfylde persondatalovens bestemmelser om underretning. Jeg skal i den forbindelse pege på at der er tale om en lovforpligtelse efter persondatalovens § 28 (jf. nedenfor, afsnittet om persondataloven), og at der derfor skal ske underretning i en eller anden form.

#### **4. Notatpligt**

##### *a) Retsgrundlaget*

§ 6, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) lyder således:

**"§ 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."

Som det fremgår, finder bestemmelsen alene anvendelse i afgørelsessager og omfatter kun oplysninger som den pågældende myndighed modtager på anden måde end skriftligt. Bestemmelsen har et dobbelt formål: På den ene side at give myndighederne mulighed for at indhente oplysninger til brug for sagens behandling på en hurtig og smidig måde og på den anden side at sikre retten til aktindsigt. Pligten til at gøre notater gælder også oplysninger som myndigheden modtager fra sagens parter eller med deres viden.

Af Justitsministeriets vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11687) af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 21, fremgår at notaterne skal

foretages på en måde så der kan gives aktindsigt i oplysningerne i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Videre fremgår det at det er vigtigt at oplysningerne noteres snarest muligt for at sikre at gengivelsen bliver så nøjagtig som muligt.

Det følger desuden af en almindelig retsgrundsætning at offentlige myndigheder i alle sagstyper har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner, herunder om telefonsamtaler og andre væsentlige elementer i en sagsbehandling, hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Se bl.a. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 412, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 154. Ud over ordensmæssige hensyn sikres herved muligheden for aktindsigt, ligesom det sikres at myndighederne er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingsskridt.

Myndighederne er herefter forpligtet til at notere oplysninger om at der er udleveret dokumenter og/eller oplysninger fra en sag (herunder hvilke, hvornår og til hvem) – også i tilfælde hvor videregivelsen sker til en anden myndighed. Herved sikrer myndighederne sig dokumentation for videregivelsen hvilket f.eks. kan være af betydning hvis der efterfølgende rejses tvivl om videregivelsens berettigelse. En sådan notatpligt gør det også muligt at konstatere (og efterprøve) i hvilket omfang en anmodning om (akt)indsigt er blevet imødekommet, og om besvarelsen af en sådan anmodning har fundet sted inden for den i lovgivningen fastsatte frist.

Specielt om myndighedernes behandling af aktindsigtssager henviser jeg til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 42. Det fremgår heraf bl.a. at der i de tilfælde hvor der i anledning af en anmodning om aktindsigt bliver oprettet en særskilt sag, bør gøres notat om denne sag på den sag hvori aktindsigt meddeles, eller om i hvilket omfang og til hvem aktindsigt er meddelt.

#### b) De undersøgte sager

I flere af de undersøgte sager – bl.a. i *sagerne 03, 05 og 06* – fremgår det af korrespondancen at der har været personlig kontakt mellem klageren og Landsskatterettens kontor uden at der foreligger særskilte notater herom. Derimod foreligger der breve i sagerne hvori der henvises til det aftalte/samtalerne. Som sagerne foreligger for mig, har jeg ikke grundlag for at antage at der i alle sagerne har været pligt til at tage notater om de pågældende samtaler ud over hvad der allerede fremgår af korrespondancen i sagerne.

#### Sag nr. 07

Med henblik på at aftale dato og tidspunkt for et møde sendte Landsskatteretten i *sag 07* klageren et brev med anmodning om at ringe til rettens sagsbehandler.

#### Ombudsmandens udtalelse

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager fremgik det af forretningsordenens § 8 at indkaldelse af en klager til et møde med en af Landsskatterettens sagsbehandlere skulle foretages med mindst 14 dages varsel, medmindre en kortere frist blev aftalt med klageren.

I sagen er der ikke nogen dokumentation for det aftalte mødetidspunkt. Der foreligger således ingen notater eller bekræftende brev til klageren om selve aftalen om mødetidspunktet.

I sagen foreligger der et referat fra selve mødet. Det fremgår heraf hvornår mødet fandt sted.

Efter min opfattelse havde det været ønskeligt at Landsskatteretten enten havde taget notat fra samtalen med klageren om det aftalte mødetidspunkt eller umiddelbart efter samtalen havde sendt et bekræftende brev til klageren herom. Hermed ville det være muligt efterfølgende at påse at fristen i forretningsordenens § 8 var overholdt.

Det forhold at mødedatoen fremgår af referatet fra selve mødet, ændrer ikke herved da referatet netop er udfærdiget efterfølgende.

\* \* \*

#### Sag nr. 10

I *sag 10* sendte Landsskatteretten efter anmodning kopi af klagerens lønsedler fra uge 38-41 inklusiv til told- og skatteregionen. Senere sendte Landsskatteretten de med klagen indsendte originale dokumenter tilbage til klageren. Af brevet til klageren fremgår det at retten havde taget kopi af alle dokumenterne der herefter ville indgå i sagens videre behandling. Herudover vedlagde retten en kopi af en udskrift fra arbejdsgiverens finanskonto.

#### Ombudsmandens udtalelse

Det fremgår ikke af notater eller andre dokumenter i sagen *hvornår* regionen havde fremsat anmodning om at modtage de pågældende kopier. Det fremgår heller ikke af sagen *at* eller *hvornår* klageren havde bedt om det. Det er min opfattelse at der burde have været taget notat herom.

\* \* \*

#### Sag nr. 21

Efter først at have sendt Told- og Skattestyrelsens udtalelse om kontorets indstilling vedrørende sagens afgørelse til partsrepræsentanten sendte Landsskatteretten i *sag 21* udtalelsen om kontorets indstilling vedrørende afgørelse af klagen direkte til parten med anmodning om at denne sendte eventuelle bemærkninger til retten inden 14 dage, og at parten oplyste om der stadig ønskedes afholdt retsmøde i sagen. Da parten ikke svarede, sendte Landsskatteretten et nyt brev til parten hvori retten rykkede for svar. Af brevet fremgik at retten ville anse anmodningen om retsmøde for bortfaldet, og at sa-

gen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis ikke parten svarede inden udløbet af en ny 14-dages-frist. Kopi af Landsskatterettens korrespondance med parten blev sendt til partsrepræsentanten. Hverken klageren eller partsrepræsentanten kommenterede det tilsendte, og sagen blev herefter afgjort uden retsmøde. Af sagsreferatet fremgår det at kontorets indstilling blev sendt til klageren med forespørgsel om retsmøde efter aftale med repræsentanten (et revisionsfirma).

#### Ombudsmandens udtalelse

Ud over omtalen i sagsreferatet foreligger der ikke nogen dokumentation, herunder ikke noget (egentligt) notat om aftalen med partsrepræsentanten, f.eks. om hvornår aftalen blev indgået. Aftalen med partsrepræsentanten berører udstrækningen af dennes fuldmagtsforhold. Tidspunktet for og indholdet af aftalen med partsrepræsentanten er således af betydning for at Landsskatteretten efterfølgende kan dokumentere hvad og hvorfor Landsskatteretten sendte direkte til parten frem for til partsrepræsentanten, herunder for efterfølgende at kunne påse at den af Landsskatteretten fastsatte frist er overholdt/udløbet. Det er derfor min opfattelse at der burde have været taget et notat om tidspunktet for og indholdet af aftalen med partsrepræsentanten.

\* \* \*

#### Sag nr. 21 og sag nr. 28

Landsskatteretten modtog i *sagerne 21 og 28* breve fra klagerens repræsentanter hvormed de efter aftale sendte materiale til retten.

#### Sag nr. 34

Med henvisning til en aftale herom sendte told- og skatteregionen i *sag 34* Landsskatteretten et brev med materiale.



### Ombudsmandens udtalelse

Der er i de tre sager (*sagerne 21, 28 og 34*) ikke nogen kopi af breve eller noget notat hvori Landsskatteretten har anmodet klagerens repræsentanter henholdsvis regionen om at sende materiale. Indhentelse af yderligere oplysninger i en sag er en ekspedition som skal kunne dokumenteres. For det tilfælde at retten *ikke* inden en rimelig frist havde modtaget det ønskede materiale (hvad enten det skyldtes at partsrepræsentanten henholdsvis regionen ikke havde sendt materialet til retten, eller at det var blevet sendt, men ikke kommet frem), er det min opfattelse at det også havde været nyttigt hvis der havde været taget notater om Landsskatterettens anmodninger om materiale i disse sager.

\* \* \*

#### Sag nr. 40

Den oprindelige klage i *sag 40* modtog Landsskatteretten den 19. marts 2004 fra den told- og skatteregion som klagen angik. Regionen havde i sin klagevejledning angivet denne fremgangsmåde da afgørelsen omhandlede flere spørgsmål hvoraf nogle kunne påklages til Landsskatteretten og andre til Told- og Skattestyrelsen. Det fremgår af korrespondancen i sagen at der under Landsskatterettens behandling var flere telefonsamtaler mellem klagerens repræsentant og medarbejdere ved Landsskatterettens kontor, herunder om den nærmere forståelse af klagen. Af en telefax af 22. marts 2004 fra partsrepræsentanten fremgår det at det under en af samtalerne blev aftalt at partsrepræsentanten skulle indsende materiale til Landsskatteretten. I sagen er der et brev fra retten af 23. april 2004 til partsrepræsentanten hvori der henvises til en telefonsamtale tre dage forinden. Det fremgår heraf at det i den forbindelse blev drøftet at sagen for så vidt angik registreringsforholdene skulle oversendes til Told- og Skattestyrelsen som rette klagemyndighed. Da retten ikke kunne

se at regionen havde taget stilling til spørgsmålet, havde retten set klagen som en anmodning om at regionen tog stilling hertil – en anmodning som retten anmodede regionen om at behandle. Retten anså herudover klagen for at vedrøre regionens afgørelse.

### Ombudsmandens udtalelse

På sagen er der ingen dokumentation for den anmodning om materiale som partsrepræsentanten besvarede med telefax af 22. marts 2004. Indhentelse af yderligere oplysninger i en sag er en ekspedition som skal kunne dokumenteres. For det tilfælde at retten *ikke* havde modtaget det ønskede materiale fra partsrepræsentanten inden en rimelig frist, er det min opfattelse at det havde været nyttigt hvis der havde været taget notat om rettens anmodning om materiale.

Der er ingen notater på sagen om Landsskatterettens samtaler med partsrepræsentanten. Den 20. april 2004 fremgik oplysningerne om forståelsen af klagen ikke af sagens dokumenter i øvrigt. På det tidspunkt bestod der en notatpligt for så vidt angik sådanne oplysninger. Klagen til Landsskatteretten omtaler hæftelses-spørgsmålet. I Landsskatterettens brev af 23. april 2004 til klageren og i rettens samtidige brev til regionen omtales klagen over registreringsforholdene og at henvendelsen fra klageren i øvrigt måtte ses som en klage over regionens afgørelse (som også omhandlede hæftelsesforholdene). Da partsrepræsentanten ikke reagerede på Landsskatterettens brev af 23. april 2004, kan det antages at klagen trods sin omtale heraf alligevel ikke omfattede hæftelsesforholdene. I så fald var dette en vigtig oplysning fra rettens samtale med partsrepræsentanten den 20. april 2004 som burde have været noteret.

### Mødereferater

Bestemmelsen om notatpligt (offentlighedslovens § 6, stk. 1) og den ulovbestemte pligt

til at tage notater blev på tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager suppleret af § 8, stk. 3, i forretningsorden for Landsskatteretten (forudsætningsvis), hvorefter klageren på begæring kunne få tilsendt en kopi af det af Landsskatteretten optagne mødereferat fra klagerens forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor. I alle de af de undersøgte sager hvor klageren har forhandlet sagen med Landsskatterettens kontor, foreligger der referater heraf i sagen.

### Oplysninger om hvilke dokumenter der er blevet udleveret

#### *Sag nr. 01*

I *sag 01* sendte Landsskatteretten en telefax til partsrepræsentanten som ifølge forsiden var på i alt fire sider. Forsiden af telefaxen er uden tekst.

#### Ombudsmandens udtalelse

Det fremgår ikke hvorfor retten sendte materiale til partsrepræsentanten, eller hvilket materiale der er tale om. Det ville efter min opfattelse have været i bedre overensstemmelse med god forvaltnings-skik hvis Landsskatteretten havde gjort notater herom. Såfremt Landsskatterettens telefax er en besvarelse af en anmodning fra partsrepræsentanten om aktindsigt i materiale, er det min opfattelse at Landsskatteretten var forpligtet til at tage notat om tidspunktet for og indholdet af anmodningen.

\* \* \*

#### *Sag nr. 21*

Af et notat i *sag 21* fremgår det at der fra Landsskatteretten var blevet sendt en (anonymiseret) kopi af en kendelse til partsrepræsentanten. Jeg må forstå at kendelsen blev sendt med telefax samme dag som notatet. Der er i sagen en forside af en telefax til

klagerens repræsentant; denne forside indeholder ingen tekst. Det fremgår af forsiden at telefaxen er på 10 sider (forsiden inklusive).

#### Ombudsmandens udtalelse

Der er i sagen ingen oplysninger om hvilken kendelse der blev sendt til partsrepræsentanten, eller om baggrunden for at den blev sendt. Det er min opfattelse at Landsskatteretten burde have gjort notater både om kendelsens identitet og om baggrunden for at den blev sendt til partsrepræsentanten.

I sagen ligger der en kopi af en kendelse af 1. august 2001 vedrørende klagen, indkomståret 1998. Denne kendelse er på seks sider. Herudover er der på sagen en anonymiseret kopi af en tidligere samme år afsagt kendelse på ni sider. Hvis det er denne sidst omtalte kendelse der i denne form er sendt til partsrepræsentanten, burde der efter min opfattelse have været taget notat herom.

\* \* \*

#### *Sag nr. 22*

I *sag 22* ligger en kopi af et brev fra Landsskatteretten til klagerens repræsentant hvor med retten – som lovet telefonisk – sendte en kopi af rettens kendelser af henholdsvis 31. marts 1999 og 9. marts 2001. Kendelserne vedrørte ikke klageren. Brevet blev afsluttet med en bemærkning om at modtageren vil få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil under den aftalte forhandling. Under min gennemgang af sagen lå der et eksemplar af den ene af de ældre kendelser (af 31. marts 1999) i ikke anonymiseret form; den anden af de to kendelser (af 9. marts 2001) lå ikke (længere) på sagen.

#### Ombudsmandens udtalelse

I sagen foreligger der ingen oplysninger om baggrunden for at det blev lovet repræsentanten at vedkommende ville få de

to ældre kendelser tilsendt, eller hvornår det blev lovet.

Det er ikke længere muligt at se af sagen hvilke dokumenter der er blevet sendt til den pågældende (herunder om det er en anonymiseret udgave af kendelsen af 31. marts 1999). Det er min opfattelse at Landsskatteretten burde have gjort noter om baggrunden for at det blev lovet at sende de pågældende kendelser (herunder hvis der var tale om en anmodning om aktindsigt), og mere udførlige noter om hvilke kendelser der blev udleveret til klageren, og i hvilken form de blev udleveret. Samtidig kunne Landsskatteretten herved dokumentere at retten havde overholdt sin tavshedspligt (se nærmere herom afsnittet nedenfor).

\* \* \*

#### Sag nr. 25

Af referatet fra forhandlingen i Landsskatteretten af sag 25 fremgår det at der blev givet aktindsigt i sagens bilag.

#### Ombudsmandens udtalelse

Ud over at der blev givet aktindsigt i "sagens bilag", fremgår der intet i sagen om denne aktindsigt. Det er min opfattelse at Landsskatteretten burde have foretaget noter om selve anmodningen om aktindsigt og om hvilke dokumenter der blev udleveret i forbindelse med den meddelte aktindsigt.

\* \* \*

#### Generelt om de noter der foreligger i de undersøgte sager

Der er ingen formkrav til den måde myndighederne skal tage de pligtige noter på, men notatpligten medfører et ansvar for myndigheden for at der efterfølgende – f.eks. ved en anmodning om aktindsigt – kan meddeles en udtømmende gengivelse af de notatpligtige oplysninger.

De noter der ligger i de undersøgte sager, er ikke foretaget på en ensartet måde. Som eksempler kan det nævnes at der i sag 21 er nogle noter der er gjort med håndskrift på et sagsomslag, mens andre er noteret elektronisk på et særligt dokument. I sag 22 er der flere håndskrevne noter om samtaler skrevet på forskelligartede løse ark kladdepapir med håndskrift eller med blyant direkte på et brev (besvarelse af rykker).

I min foreløbige rapport gav jeg herefter udtryk for følgende:

#### "Ombudsmandens generelle konklusion om notatpligtens overholdelse

Der er konstateret en del tilfælde hvor der ikke er taget (tilstrækkelige) noter om mundtlige anmodninger om aktindsigt samt om udlevering af dokumenter. Dette forhold sammenholdt med at der ikke følges en ensartet praksis med hensyn til den form i hvilken notaterne tages, kunne efter min mening give anledning hos Landsskatteretten til at overveje om der er behov for at fastlægge generelle retningslinjer for hvornår og hvorledes noter bør foretages. *Jeg beder om en udtalelse vedrørende Landsskatterettens overvejelser om behovet for generelle retningslinjer for notattagning."*

Landsskatteretten har udtalt følgende:

"Det anførte om notatpligten/nyttens i de nævnte sager kan tiltrædes.

Ombudsmanden har bedt om en udtalelse vedrørende Landsskatterettens overvejelser om behovet for generelle retningslinier for notattagning.

Landsskatteretten benytter 2 former for noter:

Indersiden af det gule korrespondanceomslag, der foreligger i alle sager, benyttes til noter af ekspeditions-mæssig karakter, som f.eks. at repræsentanten telefonisk har anmodet om udsættelse med indsendelse af indlæg, og at sådan anmodning er imødekommet, eller at der telefonisk er aftalt tids-

punkt for forhandling af sagen. Sådanne notater påføres med håndskrift. Det er Landsskatterettens opfattelse, at dette ikke hindrer, at der kan gives aktindsigt i sådanne notater. Der er tale om en simpel og tidsbesparende form for opfyldelse af notatpligten vedrørende mundtlige – typisk telefoniske – aftaler mv., der ikke er omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Til opfyldelse af notatpligten vedrørende mundtlige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1, benyttes egentlige notatark, der er indlagt som koncepter/standarder i Landsskatterettens sagsbehandlingssystem. Her kan vælges mellem 'notat' eller 'telefonnotat'. Der vedlægges eksempler på disse 2 former for notater.

Endelig foretages referater af forhandlinger (møder) med klageren på et særskilt dokument, benævnt 'forhandlingsreferat', der ligeledes foreligger som koncept/standard i sagsbehandlingssystemet.

For så vidt angår anmodninger om aktindsigt, imødekommes disse enten ved brev eller ved, at klageren/repræsentanten får lejlighed til at gennemgå sagens akter på et møde med sagsbehandleren (forhandling). Når anmodningen om aktindsigt imødekommes fuldt ud under et møde, derved at klageren/repræsentanten får lejlighed til at gennemgå samtlige sagens akter, og eventuelt modtager kopi af dele af sagens akter, gøres der efter praksis ikke særskilt notat om, hvilke akter klageren/repræsentanten har modtaget kopi af. Det svarer efter Landsskatterettens opfattelse til, at aktindsigten meddeles ved brev, hvori det fremgår, at anmodningen er fuldt ud imødekommet for så vidt angår samtlige sagens akter, og disse vedlægges i kopi uden at være særskilt oplistet. Uanset på hvilken måde aktindsigten imødekommes (ved brev eller på et møde), vil det af henholdsvis brevet, mødereferatet fremgå, hvis der har foreligget akter, der er undtaget fra aktindsigt.

Som det fremgår indledningsvis, vil Landsskatteretten foretage en samlet gen-

nemgang af ombudsmandens endelige redegørelse. I forbindelse hermed vil notatpligten blive indskærpet, herunder at notater ikke bør foreligge i form af løse håndskrevne sedler og lignende."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Efter forvaltningslovens § 10, stk. 1, omfatter en parts ret til aktindsigt med de undtagelser der er nævnt i §§ 12-15, alle sagens dokumenter og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser om den pågældende sags dokumenter. Hvis Landsskatteretten ved at imødekomme en anmodning om aktindsigt fuldt ud forstår at der ikke er foretaget undtagelser fra aktindsigten efter bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 12-15, og at denne omfatter de i § 10, stk. 1, nr. 2, nævnte tilførsler til journaler, registre mv., giver den fremgangsmåde ved anmodninger om aktindsigt som er beskrevet i Landsskatterettens udtalelse, mig ikke grundlag for bemærkninger.

Jeg har noteret mig at Landsskatteretten kan tiltræde det jeg har anført i min foreløbige udtalelse om notatpligt, og har ikke herudover kommentarer til Landsskatterettens udtalelse om dette punkt. Jeg henviser i øvrigt til min foreløbige udtalelse.

## **5. Brevkopier mv.**

### *a) Retsgrundlaget*

Det fremgår af § 8, stk. 1, i arkivloven (lov nr. 1050 af 17. december 2002) at myndigheden skal drage omsorg for betryggende opbevarelse af arkivalier, dvs. dokumenter. Efter samme bestemmelses stk. 2 skal myndigheden også drage omsorg for at arkivalier der er lagret på elektronisk medium, bevares således at de kan afleveres til offentlige arkiver. De nærmere regler for kassation og opbevaring af arkivalier fremgår af bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier mv. hvori det i § 4, stk. 2, fastslås at kassation af offentlige myndigheders arki-

ver først må finde sted når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.

Videre fremgår det af § 41, stk. 3, i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger at der skal sikres mod at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes. Ifølge Datatilsynets sikkerhedsvejledning (vejledning nr. 37 af 2. april 2001) kan foranstaltningerne f.eks. bestå i at der efter nærmere fastsatte sikkerhedsrutiner foretages sikkerhedskopiering.

Efter min opfattelse er det endvidere et ubetinget krav at en myndighed har sikret sig at der findes autentiske (papirbaserede eller elektroniske) kopier af udgående breve mv. (herunder med en korrekt datering), jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, side 686 og side 735 (side 773 ff).

Myndigheden skal derfor enten have en kopi i sagen af de dokumenter myndigheden har udfærdiget, eller med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. I denne forbindelse kræves der en fuldstændig sikring af et elektronisk dokumentets integritet (dokumentets originale indhold) og autenticitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder).

Kravet om en kopi af myndighedens udgående breve er begrundet i myndighedens behov for at have et sikkert bevis for det nøjagtige indhold af de udgående dokumenter. Desuden sikres det på denne måde at der kan meddeles eventuel indsigt i overensstemmelse med forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Formålet med kravet om en kopi (eller en nøjagtig rekonstruktion svarende til en kopi) af udgående breve er således at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven og et grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

Selv om en sag er afsluttet, kan der således opstå et behov for at kunne bruge sagsakterne på ny, f.eks. ved en genoptagelse af sagen eller ved meddelelse af (akt)indsigt. Jeg hen-

viser i øvrigt til de sager som er gengivet i beretningerne fra Folketingets Ombudsmand for 1990, side 339 ff (særligt side 366), og for 1997, side 198 ff.

En forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse og være underskrevet. Underskriften behøver ikke at være læselig, men skal gentages med maskinskrift eller stempel, jf. beretningen fra Folketingets Ombudsmand for 1959, side 201 ff (og Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960). Jeg henviser i denne forbindelse også til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret (2. udgave, 2002), s. 592 f, med yderligere henvisninger bl.a. til UfR 2001.252 Ø og jf. UfR 2001.1980 H.

Både af hensyn til adressaten for brevene og til at myndigheden selv senere vil kunne konstatere hvem der har underskrevet et brev, er det efter min opfattelse uheldigt hvis underskriftsforholdene ikke (klart) fremgår af alle breve fra den pågældende myndighed. Hensynet til parten er bl.a. begrundet i at parten skal have mulighed for at pege på et eventuelt inhabilitetsspørgsmål.

Det bør således klart fremgå af en myndigheds brevkopier hvem der har underskrevet brevet.

#### *b) De undersøgte sager*

#### **Modtagne breve**

*Sag nr. 05, sag nr. 11, sag nr. 12, sag nr. 14, sag nr. 15 og sag nr. 18*

I langt de fleste af de undersøgte sager ligger svaret fra den myndighed som klagen angår, på Landsskatterettens underretning om klagen og anmodning om materiale mv. i sagen. I nogle af sagerne har svaret form af et selvstændigt brev, i andre af en påtegning, og i andre igen ligger Landsskatterettens originale brev til myndigheden med myndighedens stempel for brevets modtagelse. I seks sager (*sagerne 05, 11, 12, 14, 15 og 18*) er der ikke (længere) et dokument/notat der kan

opfattes som et svar fra den pågældende myndighed.

I min foreløbige rapport udtalte jeg følgende:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

Efter min opfattelse bør indgående dokumenter bevares i samme udstrækning som (kopi af) myndighedens egne dokumenter. Jeg henviser i den forbindelse til det jeg har anført ovenfor om opbevaring af myndighedens egne dokumenter, og til den undersøgelse som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 366:

’b. Myndigheden har pligt til på betrygende vis at bevare indgående dokumenter på sagen. Sendes sagen med ét eller flere indgående dokument(er) til høring, må myndigheden enten sende kopi af de(t) indgående dokument(er) til den hørte eller sikre sig, at de(n) originale indgående dokument(er) bliver returneret i forbindelse med hørings svaret. Ofte vil det tillige kunne være en hensigtsmæssig sikkerhedsforanstaltning at tage kopi af centrale dokumenter, der i original forlader myndigheden. – Det vil – på baggrund af officialprincippet – ofte være uforsvarligt at træffe afgørelse i sagen i tilfælde, hvor samtlige sagens akter (i original eller kopi) ikke fortsat befinder sig i sagen.’

I *sagerne 05, 11, 12, 14, 15 og 18* foreligger der ingen oplysninger om indholdet af svaret fra den myndighed Landsskatteretten bad om at sende sagsakter og bemærkninger til klagen (hvis der i klagen til Landsskatteretten var fremsat nye faktiske oplysninger der ikke fremgik af den udarbejdede sagsfremstilling, jf. forretningsordenens § 4, stk. 3). Det er derfor ikke (længere) muligt at efterprøve om Landsskatteretten burde have partshørt over de indhentede udtalelser fra myndighederne i disse sager, eller om svarene burde have givet anledning til yderligere undersøgelser. *På den baggrund beder jeg Landsskatteretten udtale sig om hvordan det sikres at der på sagerne ligger et dokument der viser hvornår og med hvilket indhold den myndighed*

*som klagen angår, har besvaret Landsskatterettens henvendelse i anledning af den modtagne klage (forretningsordenens § 4).”*

Landsskatteretten har herom udtalt:

”I Landsskatterettens journalsystem registreres det, hvornår sagens akter modtages fra den myndighed, der har truffet afgørelse. Myndighedens eventuelle udtalelse vedrørende nye faktiske oplysninger i klagen til Landsskatteretten indgår samtidig hermed. Tidspunktet for modtagelsen af en sådan udtalelse vil derfor i alle tilfælde kunne dokumenteres. Der vedlægges kopi af journaludskrift vedrørende de 6 undersøgte sager, hvor udtalelsen hverken forelå i original eller i kopi (sag nr. 05, 11, 12, 14, 15 og sag nr. 18).

Hvis der er fremkommet en egentlig udtalelse fra den myndighed, der har truffet afgørelse, vil denne udtalelse ifølge rettens interne instruks om bilagering, være vedlagt sagen som bilag 2. Bilag 2 returneres ikke til den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen, når Landsskatteretten afslutter sagen. Det må derfor antages, at der i de 6 sager, hvor der ikke nu foreligger kopi af fremsendelsesbrevet fra denne myndighed, ikke har foreligget en egentlig udtalelse. Det er imidlertid stadig beklageligt, at dette ikke nu kan konstateres.

Landsskatteretten vil derfor indskærpe, at myndighedens fremsendelsesbrev til Landsskatteretten altid skal bevares i original eller efter omstændighederne i kopi.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har gennemgået de vedlagte journaludskrifter for de seks sager, og jeg har i den forbindelse bemærket at tilførslerne ikke umiddelbart forekommer at være sket ensartet. For eksempel er der i *sag 11* et – som jeg forstår det – den 12. december 2003 indgået dokument som ikke figurerer i ”sagsplaceringsoversigten”, men alene i oversigten over akter. Omvendt er der

i sag 15 tilførsler om korrespondance i sagsplaceringsoversigten som ikke figurerer i aktoversigten.

Jeg har bemærket at Landsskatteretten vil indskærpe at myndighedernes fremsendelsesbrev altid skal bevares i original eller i kopi. Landsskatterettens udtalelse giver mig ikke grundlag for yderligere bemærkninger om dette spørgsmål.

\* \* \*

#### Sag nr. 23

Landsskatteretten besvarede den 2. april 2003 et brev af 1. april 2003 fra klageren i sag 23 om fristforlængelse. Brevet fra klageren er ikke længere på sagen.

Jeg udtalte hertil i min foreløbige rapport:

#### ”Ombudsmandens udtalelse

Det er min opfattelse at en myndighed bør bevare indgående dokumenter i samme udstrækning som (kopi af) myndighedens egne dokumenter. Jeg henviser til det jeg har nævnt ovenfor.”

Af Landsskatterettens udtalelse fremgår følgende herom:

#### ”Sag nr. 23

Sag nr. 23 blev behandlet sammen med en anden sag om opkrævning af punktafgifter hos samme virksomhed. Brevet af 1. april 2003, hvori virksomhedens repræsentant anmodede om fristudsættelse i begge sager, bebor på Landsskatterettens arkiv i den sag, der vedrører opkrævning af punktafgifter. Der vedlægges kopi af brevet. Det er beklageligt, at der ikke forelå en kopi af brevet i den undersøgte sag.”

#### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg er enig med Landsskatteretten i at det var beklageligt at der ikke lå en kopi af brevet af 1. april 2003 på sagen. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at jeg ved

en fornyet gennemgang af sagen har konstateret at der fortsat *ikke* er en kopi af brevet på sagen.

\* \* \*

#### Oplysninger på sagsomslag

Sagerne 01-08, sag 11, sag 12, sag 15, sag 18, sag 21, sag 22, sagerne 25-29, sag 31, sag 33 og sagerne 37-39

Af årsrapporten for 2004 fremgår at Landsskatteretten har et fuldt integreret journal- og dokumenthåndteringssystem. På sagernes omslag er der imidlertid gjort plads til notater om sagens bevægelser (dato og art). Det fremgår ikke hvilken funktion angivelserne på de blå sagsomslag tjener. Imidlertid har jeg under min gennemgang af sagerne konstateret flere uregelmæssigheder i brugen af sagsomslag; således er ikke alle de ind- og udgåede dokumenter noteret på sagsomslaget i 24 af de undersøgte sager (sagerne 01-08, 11, 12, 15, 18, 21, 22, 25-29, 31, 33 og 37-39).

I min foreløbige rapport udtalte jeg følgende herom:

#### ”Ombudsmandens udtalelse

Såfremt notaterne på de blå sagsomslag tjener en egentlig sagsstyringsfunktion, må jeg karakterisere disse uregelmæssigheder som beklagelige. Hvis notaterne ikke (længere) har nogen egentlig selvstændig funktion, må det efter min opfattelse omvendt tilstræbes at sagsbehandlerne ikke bruger tid på at udfylde disse rubrikker i et ikke ubetydeligt omfang. Jeg henviser i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11740) af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 200, hvoraf fremgår at alle sager der behandles i den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt, og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv., punkt 1, hvorefter afgørelser skal

træffes så hurtigt som det er muligt og for-svarligt.”

Hertil har Landsskatteretten udtalt:

”Alle bevægelser i sagerne registreres i Landsskatterettens journalsystem, og det blå sagsomslag tjener derfor ikke som dokumentation for disse bevægelser.

De blå sagsomslag har imidlertid rubriker, der giver plads til notater om sagens bevægelser. Rubrikkerne anvendes primært som led i kommunikationen mellem sagsbehandler, kontorchef og journal. På omslaget angiver sagsbehandleren f.eks., at sagen skal til kontorchef, hvorefter kontormedarbejderen registrerer denne bevægelse i journalsystemet. Endvidere fremgår det af omslaget, hvornår sagen er indgået, sendt i høring og kommet retur fra høring. Derved kan sagsbehandler og kontorchef hurtigt danne sig et overblik over de vigtigste indledende sagsbehandlingsskridt, og sagens alder kan umiddelbart aflæses. Selv om notaterne på de blå sagsomslag således ikke tjener en egentlig sagsstyringsfunktion, har de altså en stor værdi. Da tidsforbruget, der anvendes til udfyldelse af rubrikkerne, må karakteriseres som minimalt set i forhold til udbyttet, har Landsskatteretten ikke nogen planer om at afskaffe disse.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Det fremgår af Landsskatterettens udtalelse at notaterne på de blå sagsomslag ikke tjener sagsstyringsformål, at de bidrager til at lette den interne kommunikation, og at tidsforbruget ved at foretage notaterne er minimalt. På den baggrund kan disse notater ikke give mig grundlag for bemærkninger, herunder at de ikke foretages ensartet, idet værdien af notaterne må karakteriseres som et internt anliggende for Landsskatterettens personale.

\* \* \*

### Andre myndigheders originale dokumenter

I nogle af de undersøgte sager er der dokumenter som må betegnes som værende andre myndigheders originale dokumenter, f.eks. ligger det originale brev fra Landsskatteretten til det skatteankenævn som klagen angår, i *sag 01*. Skatteankenævnets svar til Landsskatteretten er også i sagen. Det originale brev fra Landsskatteretten kan således ikke opfattes som et svar fra skatteankenævnet (hvorefter man ingen bemærkninger havde til klagen). I andre sager (*sagerne 07, 06, 05 og 02*) ligger det originale brev fra Landsskatteretten til Told- og Skattestyrelsen med kontorets indstilling til klagens afgørelse.

### Ombudsmandens udtalelse

Hvor myndighederne besvarer henvendelser fra Landsskatteretten ved selvstændige breve, udgør disse breve myndighedens svar, og det originale brev fra Landsskatteretten til den myndighed som klagen angår, er et dokument der hører til i adressatmyndighedens sag. Anderledes forholder det sig hvis en myndighed vælger at svare ved påtegning på Landsskatterettens brev til myndigheden. Her vil det efter min opfattelse være hensynsfuldt hvis det fra Landsskatterettens side sikres at den myndighed som klagen angår, har en kopi af Landsskatterettens henvendelse. Hvor myndigheden derimod ikke besvarer Landsskatterettens henvendelse ved påtegning eller selvstændigt brev, men blot sender sagens materiale uden følgebrev, er det min opfattelse at Landsskatteretten kan forstå tilbagesendelsen af rettens originale brev til myndigheden (med myndighedens stempel for at brevet er indgået der) som udtryk for at myndigheden ingen bemærkninger har. Det originale brev fra Landsskatteretten bliver derved myndighedens svar på samme henvendelse. Vælger Landsskatteretten i disse situationer at beholde det originale brev på rettens sag, vil det efter min opfattelse



være hensynsfuldt hvis det fra Landsskatterettens side sikres at der blandt de sagsakter der returneres til den myndighed som klagen angår, er en kopi af Landsskatterettens henvendelse.

\* \* \*

*Originale dokumenter fra andre af Landsskatterettens sager*

*Sag nr. 38*

I *sag 38* ligger der originale dokumenter fra en anden af Landsskatterettens sager. Det drejer sig om breve til klageren som Landsskatteretten havde modtaget retur i den *sag 38* ønskede genoptaget.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Af hensyn til eventuelle anmodninger om aktindsigt og af ordensmæssige hensyn er det min opfattelse at en sags dokumenter skal bevares på den pågældende sag medmindre det er noteret på den oprindelige sag at de er tilgået den nye sag, og at de samtidig er noteret på den nye sag. Jeg kan ikke se at det på denne måde er noteret at dokumenterne er tilgået den nye sag.

\* \* \*

*Datostempling af indkomne dokumenter mv.*

*Sagerne 01-03, 06-10, 13, 16, 17, 19, 20-24, 26-29 og 40*

Ikke alle de breve Landsskatteretten har modtaget i de undersøgte sager, er forsynet

med stempel der angiver datoen for modtagelsen. Datostempling mangler således på et eller flere breve (herunder telefax, *sag 22*) i 22 af de undersøgte 40 sager (*sagerne 01-03, 06-10, 13, 16, 17, 19, 20-24, 26-29 og 40*). Det bemærkes i den forbindelse at jeg har betragtet Landsskatterettens originale brev til den myndighed som klagen angår, med underretning om klagen, som et indkommet dokument når der i sagen ikke i øvrigt ligger andre breve/følgeskrivelser eller påtegninger fra myndigheden eller notater der besvarer Landsskatterettens underretning.

Ved min gennemgang af sagerne har det endvidere vist sig at ikke alle sager er oprettet samme dag som klagen er stemplet indgået i Landsskatteretten, ligesom der også kan være en anden dato for klagens registrering. Således blev klagen i *sag 03* sendt med telefax den 20. marts 2003 kl. 15.05. Den originale klage er stemplet "Modtaget i LSR" den 21. marts 2003, men samtidig stemplet af sekretariatet med rubrikken "Indgået" påtegnet med datoen 20. marts 2003; ifølge sagsomslaget er sagsdatoen den 21. marts 2003. Klagen i *sag 39* blev også sendt med telefax hvis transmission startede den 12. februar 2004 kl. 20.18. Klagen blev stemplet og med håndskrift ved rubrikken "Indgået" noteret den 12. februar 2004 og yderligere stemplet "REG. 16 FEB. 2004". Ifølge sagsomslaget var sagsdatoen 16. februar 2004 hvilket også er den dag klageafgiften blev registreret som betalt.

Jeg udtalte i den forbindelse følgende i min foreløbige rapport:

### **"Ombudsmandens udtalelse**

Som jeg forstår Landsskatterettens stemp-ling af indkomne klager, er stemplingen om modtagelsen eller registreringen udtryk for den dato hvor klagedokumentet faktisk er konstateret indgået i retten, mens den dato sekretariatet påskriver som datoen hvor klagedokumentet er indgået, er udtryk for det (arbejds)døgn inden for hvilket dokumentet er tilgået retten.

Der kan i Landsskatterettens journalsystem være indlagt rutiner der tjener samme formål som dem jeg berører i det følgende. Imidlertid er det efter min opfattelse uheldigt at ikke alle de indgåede dokumenter i de undersøgte sager er blevet behandlet ens.

Det er endvidere min umiddelbare opfat-telse at en angivelse på selve det indkomne dokument af datoen for myndighedens modtagelse heraf kan være af ikke uvæsentlig bevismæssig betydning – også uanset at der hos den pågældende forvaltningsmyndighed sker journalisering af alle indkomne dokumenter. Det er i den forbindelse min opfattelse at en given stempling af datoen for modtagelsen af et dokument bør være entydig hvilket også vil gøre den umiddelbart forståelig f.eks. i forbindelse med aktindsigt.

Sæcielt hvad angår telefax, er jeg op-mærksom på at datoen og tidspunktet for selve transmissionen vil fremgå af telefaxen, men en stempling angiver hvilken arbejdsdag dokumentet (herunder en telefax) er modtaget hos myndigheden.

*Jeg beder på den baggrund Landsskatteretten udtale sig om hvorledes det sikres at alle indkomne dokumenter forsynes med samme entydige angivelse af datoen for modtagelsen i Landsskatte-retten."*

Landsskatteretten har i den forbindelse ud-talt følgende:

"I det omfang, der i de undersøgte sager er indgået post, der ikke er datostemplet, er det en fejl, hvilket er beklageligt. Det vil blive indskærpet, at al indgået post datostemples,

og at datoen for, hvornår en klage må anses for indgået i Landsskatteretten, er det tids-punkt, hvor retten første gang modtager en henvendelse i sagen. Kommer henvendelsen udenfor normal arbejdstid, vil sagen først blive anset for indgået dagen efter."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg er enig i at det er beklageligt at ikke alle indkomne breve i de undersøgte sager er forsynet med datostempel for Lands-skatterettens modtagelse. Jeg forstår i øv-rigt Landsskatterettens udtalelse således at problemstillingen om datostempling vil blive indskærpet, således at stemplingen fremover vil fremstå mere entydig. Jeg henviser i den forbindelse til hvad jeg har anført i min foreløbige udtalelse.

\* \* \*

### **Udgående breve**

I de undersøgte sager ligger der dokumenter der angiver at være "kopi" af breve Lands-skatteretten har sendt. Imidlertid er ikke alle disse breve egentlige kopier; nogle er print af det pågældende brev med dato og navnet på underskriveren påstemplet eller indtastet. Underskriverens navn fremgår dog ikke af et eller flere print af de udgående breve i 35 af de undersøgte sager (*sagerne 01-21, 23-30, 32-34 og 38-40*). I to af sagerne (*sagerne 03 og 05*) er der print af udgående breve der ikke er dateret.

I min foreløbige rapport skrev jeg følgen-de:

### **"Ombudsmandens udtalelse**

Det er min opfattelse at det bør fremgå klart af en myndigheds brevkopi hvem der har underskrevet brevet; jeg henviser til de be-tragtninger jeg har gjort om spørgsmålet ovenfor. *Jeg beder på den baggrund Landsskat-teretten udtale sig om hvorledes det sikres at der i alle tilfælde bevares autentiske kopier af Lands-*

skatterettens udgående breve (herunder med angivelse af underskriver og dato)."

Af Landsskatterettens udtalelse fremgår følgende herom:

"I det omfang der i de undersøgte sager er udgående breve, der ikke er datostempet og ikke har oplysninger om, hvilken medarbejder, der har sendt brevet, er det en beklagelig fejl. Det vil blive indskærpet, at kopien i sagen af udgående post skal datostemples og stemples med underskriverens navn."

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg er enig i at det er beklageligt at ikke alle kopier af udgående breve har datoangivelse eller oplysning om hvilken medarbejder der har underskrevet brevet. Jeg har bemærket at Landsskatteretten vil indskærpe at udgående post skal datostemples og stemples med underskriverens navn.

\* \* \*

Ifølge Landsskatterettens årsrapport for 2004 lagres alle egenproducerede sagsakter i fællesdokumentsystemet *indtil sagen er afsluttet*.

På den baggrund bad jeg i min foreløbige rapport Landsskatteretten om følgende:

### "Ombudsmandens udtalelse

*Jeg beder Landsskatteretten uddybe denne oplysning. Jeg beder i den forbindelse Landsskatteretten oplyse med hvilket indhold dokumenterne opbevares, samt hvorledes det sikres at dokumenterne opbevares efter at sagen er afsluttet."*

Landsskatteretten har hertil udtalt:

"Landsskatteretten har ikke elektronisk arkivering og har heller ikke tilladelse til at opbevare dokumenter elektronisk. Det er pa-

pirversionen af alle dokumenter, der arkiveres. De egenproducerede dokumenter lægges i en papirversion på sagen, når de sendes og/eller er endelige. Dokumenterne opbevares tillige elektronisk, indtil sagen afsluttes, hvorefter de slettes automatisk."

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg forstår Landsskatterettens udtalelse således at der frem til en sag er afsluttet, er såvel en papirudgave som en elektronisk udgave af de egenproducerede dokumenter. Efter sagens afslutning vil der alene være en papirudgave af dokumenterne. Forudsat at det sikres at der er en autentisk papirudgave af alle udgående breve mv. i sagerne, giver den skitserede fremgangsmåde mig ikke grundlag for bemærkninger.

## 6. Aktindsigt

### a) Retsgrundlaget

Forvaltningslovens kapitel 4 (jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, lov nr. 382 af 6. juni 2002 og lov nr. 215 af 31. marts 2004) regulerer spørgsmål om partens aktindsigt. Bestemmelserne suppleres af offentlighedslovens regler om egenaces og persondatalovens indsichtsregler. Endelig fremgik det af § 8, stk. 3, i forretningsordenen for Landsskatteretten at klageren på begæring kunne få tilsendt en kopi af det af Landsskatteretten optagne mødereferat fra klagerens forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor.

### b) De undersøgte sager

I ingen af de undersøgte sager ligger der afgørelser fra Landsskatteretten hvor en anmodning om aktindsigt er blevet afslået helt eller delvist. Der er i sagerne heller ikke henvist til andre (særskilte) sager hvor spørgsmålet om aktindsigt skulle være blevet behandlet.

Sag nr. 27

Regionen bemærkede i sin udtalelse over klagen i sag 27 at klageren havde anmodet om aktindsigt i forbindelse med sagens afslutning, og at dette var imødekommet med undtagelse af interne arbejdsnotater. I besvarelsen af Landsskatterettens partshøring over regionens udtalelse skrev klagerens repræsentant: "Med hensyn til aktindsigt ønskes interne arbejdsnotater tilsendt." Det fremgår ikke af sagens akter at Landsskatteretten har besvaret denne anmodning.

I min foreløbige rapport skrev jeg herom:

**"Ombudsmandens udtalelse**

Det er efter min opfattelse uklart hvilke interne arbejdsnotater klagerens repræsentant ønskede tilsendt (notater fra regionen, fra Landsskatteretten eller begge myndigheder). Hvis der var tale om en klage over regionens afslag på aktindsigt i interne arbejdsnotater, ville rette klagemyndighed have været Told- og Skattestyrelsen, jf. sagsudlægningsbekendtgørelsens § 22 (bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 om myndighedsinddeling og sagsudlægning). Uanset hvilke notater bemærkningen omfattede, må det efter min opfattelse karakteriseres som en fejl at partsrepræsentantens bemærkning om aktindsigt i interne arbejdsnotater ikke er blevet besvaret."

I sin udtalelse hertil skrev Landsskatteretten:

"Landsskatteretten beklager, at man tilsyneladende ikke har været opmærksom på det af klageren anførte om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, og at anmodningen/klagen herom derfor ikke er besvaret."

**Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg er enig med Landsskatteretten i at det er beklageligt at retten tilsyneladende har overset klagerens bemærkninger om aktindsigt.

**7. Persondataloven**

Landsskatteretten anvender elektronisk databehandling i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter. Af årsrapporten for 2004 fremgår i den forbindelse at Landsskatteretten har et fuldt integreret journal- og dokumenthåndteringssystem.

*a) Retsgrundlaget*

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (herefter kaldet persondataloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

**"Afsnit III**

**Registreredes rettigheder**

Kapitel 8

*Oplysningspligt over for den registrerede*

§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
  - a) Kategorierne af modtagere.
  - b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
  - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registrering, eller hvor de indsamlede oplys-

ninger er bestemt til videregivelse til tredje-  
mand, senest når videregivelsen af oplysning-  
erne finder sted, at give den registrerede  
meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsen-  
tants identitet.
  - 2) Formålene med den behandling, hvortil  
oplysningerne er bestemt.
  - 3) Alle yderligere oplysninger, der under  
hensyn til de særlige omstændigheder,  
hvorunder oplysningerne er indsamlet, er  
nødvendige for, at den registrerede kan  
varetage sine interesser, som f.eks.:
- a) Hvilken type oplysninger det drejer sig  
om.
  - b) Kategorierne af modtagere.
  - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtig-  
else af de oplysninger, der vedrører den  
registrerede.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke,  
hvis den registrerede allerede er bekendt  
med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller  
hvis registreringen eller videregivelsen ud-  
trykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmel-  
ser fastsat i henhold til lov.

*Stk. 3.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller  
ikke, hvis underretning af den registrerede  
viser sig umulig eller er uforholdsmæssigt  
vanskelig.

**§ 30.** Bestemmelserne i § 28, stk. 1, og § 29,  
stk. 1, gælder ikke, hvis den registreredes in-  
teresse i at få kendskab til oplysningerne fin-  
des at burde vige for afgørende hensyn til  
private interesser, herunder hensynet til den  
pågældende selv.

*Stk. 2.* Undtagelse fra bestemmelserne i  
§ 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, kan tillige gøres,  
hvis den registreredes interesse i at få kend-  
skab til oplysningerne findes at burde vige  
for afgørende hensyn til offentlige interesser,  
herunder navnlig til

- 1) statens sikkerhed,
- 2) forsvaret,
- 3) den offentlige sikkerhed,
- 4) forebyggelse, efterforskning, afsløring og  
retsforfølgning i straffesager eller i forbin-

delse med brud på etiske regler for lovre-  
gulerede erhverv,

- 5) væsentlige økonomiske eller finansielle  
interesser hos en medlemsstat eller Den  
Europæiske Union, herunder valuta-,  
budget- og skatteanliggender, og
- 6) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver,  
herunder opgaver af midlertidig karakter,  
der er et led i den offentlige myndigheds-  
udøvelse på de i nr. 3-5 nævnte områder."

Den dataansvarlige har ifølge persondatalo-  
vens kapitel 8 pligt til på eget initiativ at un-  
derrette den registrerede om visse nærmere  
angivne forhold. Oplysningspligten indtræ-  
der samtidig med den dataansvarliges ind-  
samling af oplysninger, herunder når den re-  
gistrerede uopfordret retter henvendelse til  
den dataansvarlige – f.eks. ved at indgive en  
klage. Som udgangspunkt skal den registre-  
rede have meddelelse om de i § 28 nævnte  
forhold samtidig med indsamlingen af op-  
lysningerne hos den registrerede. I de tilfæl-  
de hvor den registrerede selv henvender sig  
til den dataansvarlige i et brev eller lignende,  
og den dataansvarlige undergiver de mod-  
tagne oplysninger en eller anden form for  
behandling, f.eks. registrering eller opbeva-  
ring, vil den dataansvarlige skulle opfylde  
sin oplysningspligt snarest muligt hvilket i  
almindelighed vil sige inden for 10 dage.  
Hvis oplysningerne indhentes hos andre end  
den registrerede, indtræder den dataansvar-  
liges oplysningspligt som udgangspunkt  
ved registreringen af de indsamlede oplys-  
ninger. Også i disse situationer skal den da-  
taansvarlige give den registrerede meddelel-  
se så tidligt som muligt. Den dataansvarlige  
er alene forpligtet til at give meddelelse til  
den registrerede en gang. Hvis der indsam-  
les oplysninger ad flere omgange, er det dog  
en betingelse at de efterfølgende indsamlin-  
ger ikke går ud over rammerne for den med-  
delelse som er givet den registrerede i for-  
bindelse med den første indsamling. Medde-  
lelsen skal være klar og tydelig. Underret-

ningen bør gives skriftligt eller eventuelt elektronisk.

Efter persondatalovens § 28, stk. 2, § 29, stk. 2-3, og § 30 kan der gøres undtagelse fra oplysningspligten i følgende tilfælde:

*Hvis* der indsamles oplysninger hos den registrerede, og denne allerede er bekendt med de oplysninger som er omfattet af oplysningspligten i § 28, stk. 1; *hvis* der er indsamlet oplysninger hos andre end den registrerede, og den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger som er omfattet af oplysningspligten efter § 29, stk. 1; *hvis* registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov; *hvis* underretning af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig; og endelig *hvis* der foreligger en af de i § 30 nævnte situationer.

Jeg henviser i øvrigt til Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger, afsnit 2.

#### b) De undersøgte sager

Ifølge Landsskatterettens brev til mig af 17. januar 2005 følger Landsskatteretten den praksis at sende en folder, "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten", når retten kvitterer for modtagelsen af en klage. Af folderen fremgår det at klageren vil blive orienteret hvis det bliver nødvendigt at indhente supplerende oplysninger fra andre personer eller myndigheder, og at klageren vil få lejlighed til at udtale sig om de nye oplysninger. Herudover omtaler folderen den registreredes ret efter persondataloven til at få rettet eventuelle urigtige eller vildledende personlige oplysninger som Landsskatteretten har registreret edb-mæssigt i forbindelse med behandling af sagen. Der er herudover ingen henvisning eller oplysning om persondatalovens bestemmelser i folderen.

## Underretning af klageren

### Sag nr. 38

Under behandlingen af *sag 38* tog Landsskatterettens kontor telefonisk kontakt til told- og skatteregionen for at høre hvad regionen havde foretaget sig i forbindelse med Landsskatterettens kendelse i den oprindelige sag. Medarbejderen ved Landsskatteretten tog notater af regionens oplysninger. Notaterne er ikke skrevet i hånden. Det fremgår heraf at regionen havde oplyst at der var blevet udarbejdet en forhøjelse rettet mod selskabet, og at der var rejst straffesag mod klageren. Endelig blev det oplyst at regionen var blevet kontaktet af klageren og dennes advokat. Mere end fem uger efter denne samtale anmodede Landsskatteretten skriftligt regionen om en udtalelse til klagerens anmodning om genoptagelse, herunder om besvarelse af nogle af Landsskatteretten rejste spørgsmål om klagerens tilknytning til det nu opløste anpartsselskab, og om regionen ville rejse eller havde rejst krav mod klageren om forhold der var omfattet af rettens oprindelige kendelse vedrørende selskabet. Herefter tog Landsskatteretten telefonisk kontakt til en advokat. Det fremgår af rettens notat om samtalen at advokaten blev spurgt om han havde været involveret i tvangsopløsningen af det anpartsselskab som den oprindelige sag omhandlede. Advokaten gav samtidig oplysning om det personlige krav mod klageren og bødekravet. Klageren havde ingen partsrepræsentant i forbindelse med sagens indbringelse for og behandling i Landsskatteretten, og der foreligger ingen tilkendegivelser fra klageren om at han ønskede eller accepterede at advokaten blev inddraget i den sag der verserede i Landsskatteretten, ej heller om at klageren ikke selv ønskede at medvirke til sagens oplysning.

### Ombudsmandens udtalelse

Efter det for mig oplyste sendte Landsskatteretten folderen "Syv spørgsmål og

svar om Landsskatteretten" til klageren, men retten gav ikke klageren særskilt meddelelse om "indsamlingen" (de telefoniske henvendelser til regionen og advokaten) eller "behandlingen" af de oplysninger som Landsskatteretten modtog telefonisk fra regionen eller fra advokaten. Klageren fik derimod tilsendt en kopi af regionens svar på rettens skriftlige henvendelse. Jeg må derfor anse det for tvivlsomt om parten fik den fornødne underretning.

Jeg bemærker i øvrigt at Landsskatteretten så vidt ses ikke som lovet i folderen gav underretning om alle de øvrige oplysningsskridt der blev foretaget i sagen.

### Underretning af andre end klageren

I flere af de undersøgte sager har Landsskatteretten edb-behandlet personoplysninger om andre end klagerne. Som eksempler kan jeg nævne omtalen af klagerens mor med angivelse af navn, adresse og arbejdsplads i kendelsen i *sag 09* og i kendelsen i *sag 30* omtalen af klagerens (voksne) børn som var aktionærer i det pågældende selskab (og hvoraf den ene var direktør, og den anden som hovedaktionær havde modtaget nogle af de varer der var omtalt i sagen). *Sag 40* nævner i kendelsen begge interessenterne i et interessentselskab; klagen til Landsskatteretten var kun indgivet af den ene interessent, og korrespondancen i sagen omfattede kun denne interessent. Som sagerne foreligger for mig, kan jeg ikke se at det har været overvejet at anvende persondatalovens regler over for andre end klageren. Jeg har derfor ikke foretaget en nærmere gennemgang af Landsskatterettens anvendelse af loven over for andre end klagerne.

### Samlet om underretning i de undersøgte sager

Min gennemgang af sagerne viser generelt set at enten den registrerede klager eller dennes repræsentant fik underretning om det materiale og de oplysninger som Landsskat-

teretten indhentede til brug for rettens behandling af klagen, og (ved den vedlagte folder) om muligheden for at kunne kræve urigtige eller vildledende personlige oplysninger som Landsskatteretten havde registreret edb-mæssigt, berigtiget. Endelig fremgik det af Landsskatterettens kendelse hvilke andre myndigheder og personer (eventuelle partsrepræsentanter) der har fået kopi af kendelsen. Herudover sker der ingen underretning af en karakter som efter min opfattelse kan siges at opfylde pligten til underretning efter persondataloven.

I min foreløbige rapport skrev jeg herefter følgende:

### "Ombudsmandens udtalelse

Det nærmere indhold af oplysningspligten i §§ 28 og 29 må efter min mening anses for uafklaret. Dette beror for det første på at bestemmelserne på nogle centrale punkter er mindre klart formuleret. Hertil kommer at der fortsat kun foreligger en sparsom praksis fra Datatilsynet samt andre kontrolmyndigheder. Det må derfor anses for uafklaret hvor omfattende en forpligtelse der er tale om. Jeg har ovenfor peget på nogle eksempler hvor Landsskatteretten har edb-behandlet personoplysninger om andre end klagerne, og hvor jeg anser det for utvivlsomt at oplysningspligten ikke var blevet opfyldt. Gennemgangen giver mig imidlertid ikke holdepunkter for at drage videregående konklusioner vedrørende rettens efterlevelse af persondatalovens oplysningsforpligtelser. Jeg finder dog at burde pege på at Landsskatterettens ovenfor beskrevne generelle fremgangsmåde med hensyn til oplysning om forholdene i §§ 28 og 29 kan give anledning til betænkeligheder. Det ses således ikke at være sikret at der gives andre end klagerne lovpåbudte oplysninger efter § 29, og klagerne ses ikke at få oplysning om retten til at søge indsigt. *Der kan derfor være anledning for Landsskatteretten til at foretage en revidering af sin praksis med hensyn til underretning efter §§ 28 og 29. Jeg bemærker at jeg vil*

sende et eksemplar af min endelige redegørelse til Datatilsynet hvorved tilsynet vil blive underrettet om min undersøgelse.”

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende:

”Landsskatteretten har noteret sig bemærkningerne om rettens anvendelse af persondataloven. Det bemærkes dog, at retten har udarbejdet en intern instruks om underretning af bipersoner, og at sagsbehandlingssystemet indeholder et standardbrev, der benyttes ved sådan underretning.

Landsskatteretten vil i overensstemmelse med ombudsmandens anbefaling revurdere sin praksis vedrørende underretning efter persondataloven, herunder om der kan være behov for en tydeliggørelse af bestemmelserne i den folder, der udsendes i forbindelse med kvitteringsbrevet.

Hvis Datatilsynets gennemgang af ombudsmandens endelige redegørelse giver anledning til bemærkninger, vil Landsskatteretten naturligvis også tage disse til efterretning.”

Skatteministeriet har udtalt følgende:

”Skatteministeriet har noteret sig, at Folketingets Ombudsmand vil sende et eksemplar af sin redegørelse til Datatilsynet, og at Landsskatteretten har tilkendegivet, at man vil tage Datatilsynets eventuelle bemærkninger til efterretning.

Skatteministeriet er opmærksom på, at Datatilsynets gennemgang af redegørelsen kan give anledning til, at Skatteministeriet går i dialog med Datatilsynet og SKAT med henblik på at sikre en ensartet praksis med hensyn til underretning efter persondatalovens §§ 28 og 29 på hele ministerområdet.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har noteret mig myndighedernes udtalelser og henviser i øvrigt til min foreløbige udtalelse.

## **8. Partshøring**

### *a) Retsgrundlaget*

Med det formål at give parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere en sags faktuelle grundlag er der i forvaltningslovens §§ 19 og 21 følgende bestemmelser om partshøring henholdsvis på myndighedens initiativ og efter partens begæring (jf. lov nr. 571 af 19. december 1985):

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig



bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

...

§ 21. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes."

Ifølge § 6 i bekendtgørelse nr. 180 af 1. april 1986 af forretningsorden for Landsskatteretten kunne retten undlade at imødekomme en begæring om personlig forhandling når en sådan forhandling efter forholdene måtte anses for åbenbart overflødig. Denne bestemmelse blev ophævet med § 1, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 351 af 2. juni 1987 om ændring af bekendtgørelse af forretningsorden for Landsskatteretten. Af pkt. 12 i Skatteministeriets cirkulæreskrivelse nr. 90 af 2. juni 1987 fremgik at det som en konsekvens af forvaltningslovens § 21, stk. 1, var fundet hensigtsmæssigt at ophæve § 6 i den dagældende forretningsorden for Landsskatteretten. Videre fremgik det af cirkulæret at Landsskatteretten efter ophævelsen ikke

kunne afslå en anmodning om personlig forhandling med rettens sekretariat.

På tidspunktet for fremsættelsen af lovforslag nr. 6 af 4. oktober 1989 (om skattemyndighedernes organisation og opgaver mv.) havde en klager adgang til at fremsætte anmodning om personlig forhandling af sin klage til Landsskatteretten. De dagældende regler blev forstået således at klageren havde ret til at udtale sig mundtligt under sagen, enten ved en forhandling med Landsskatterettens personale og/eller ved at forelægge sagen under et retsmøde. Efter den daværende praksis opfattede man som udgangspunkt en begæring om personlig forhandling som et ønske om et møde med en af rettens sagsbehandlere. En sådan anmodning om mundtlig forhandling med en sagsbehandler skulle altid imødekommes (mens retten selv kunne træffe beslutning om at afslå en anmodning om forhandling ved selve retten som åbenbart overflødig). Reglerne om forhandling med Landsskatterettens personale fandtes dengang i forretningsordenen for Landsskatteretten. Med lovforslagets § 31 (den vedtagne § 26) foreslog man at disse regler om forhandling med rettens personale blev lovfæstet. Forarbejderne til bestemmelsen (jf. de specielle bemærkninger til § 31 i lovforslag nr. 6 af 4. oktober 1989, Folketingstidende 1989-90, 1. samling, tillæg A, sp. 251, senere vedtaget som § 26 i lov nr. 824 af 19. december 1989) omtaler ikke begrænsninger af en klagers mulighed for forhandling af sagen.

Under Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var forvaltningslovens regler om partshøring suppleret af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 26, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003, og forretningsorden for Landsskatteretten §§ 6-8. Bestemmelserne lød således:

"§ 26. Klageren har adgang til at udtale sig ved en mundtlig forhandling.

Stk. 2. ..."

”§ 6. Hvis der under Landsskatterettens behandling af en klagesag fremkommer oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgår af den indsendte sagsfremstilling, skal Landsskatteretten gøre klageren bekendt med disse oplysninger, medmindre oplysningerne er uden betydning for klagens afgørelse. Klageren skal samtidig underrettes om retten til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for Landsskatterettens kontor. Klagerens skriftlige udtalelse eller anmodning om at få adgang til at udtale sig mundtligt skal foreligge inden for en frist på 14 dage, medmindre Landsskatteretten efter omstændighederne har fastsat en længere frist i sagen. Fremkommer der ingen henvendelse fra klageren inden for fristen, viderebehandles sagen på det foreliggende grundlag.

*Stk. 2.* Hvis en vurdering af en fast ejendom er påklaget af en anden end ejendommens ejer, skal Landsskatteretten give ejeren lejlighed til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over klagen, før Landsskatteretten afgør klagen. *Stk. 1, 3. og 4. pkt.,* finder tilsvarende anvendelse.

§ 7. ...

*Stk. 2.* Hvis Landsskatterettens afgørelse af et klagepunkt angår bedømmelsen af de skatte- eller afgiftsmæssige virkninger af et retsforhold mellem klageren og en tredjemand, og er der grund til at antage, at denne tredjemand ønsker en anden bedømmelse af retsforholdet lagt til grund end den bedømmelse, klageren ønsker lagt til grund, kan Landsskatteretten bestemme, at tredjemand skal anmodes om at udtale sig skriftligt eller mundtligt herom over for rettens kontor. Landsskatteretten kan endvidere bestemme, at tredjemand skal anmodes om at udtale sig under et retsmøde.

*Stk. 3.* Hvis der træffes beslutning om at inddrage tredjemand i sagen efter *stk. 2,* skal klageren underrettes herom, inden der rettes henvendelse til tredjemand. § 7, *stk. 1, 2.-4. pkt.,* finder tilsvarende anvendelse.

...

§ 8. Hvis klageren har anmodet om adgang til at udtale sig mundtligt over for Landsskatterettens kontor, eller hvis Landsskatteretten af hensyn til sagens oplysning anser et møde med klageren for hensigtsmæssigt, indkaldes klageren til et møde med en af Landsskatterettens sagsbehandlere. Indkaldelsen skal foretages med mindst 14 dages varsel, medmindre en kortere frist aftales med klageren. Landsskatteretten fastsætter tid og sted for mødet. I sager om vurdering mv. af en fast ejendom kan det bestemmes, at mødet finder sted i forbindelse med en besigtigelse af ejendommen.

...

*Stk. 3.* Klageren kan på begæring få tilsendt en kopi af det af Landsskatteretten optagne mødereferat. Båndoptagelse af mødet må ikke finde sted.

...”

Tilsvarende bestemmelser findes nu i skatteforvaltningslovens § 43, *stk. 1,* og i forretningsordenen for Landsskatteretten, *jf. bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005,* idet der dog er foretaget en mindre ændring og tilføjelse i forretningsordenens § 7, *stk. 3.*

Som udgangspunkt stilles der ingen formkrav til borgernes kommunikation med forvaltningen. Det er endvidere almindeligt antaget at forvaltningen ikke uden særlig hjemmel kan kræve at en borger udfylder særlige ansøgningskemaer eller blanketter i forbindelse med sagsoplysningen. Dette gælder også sager der rejses på borgerens initiativ. Når blot parten meddeler de ønskede oplysninger, er formen underordnet, *jf. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 479.*

I visse sager vil det imidlertid være nødvendigt at forelægge oplysningerne for parten skriftligt for at en partshøring kan opfylde sit formål. Medmindre andet følger af bestemmelserne i forvaltningslovens § 19, *stk. 2,* vil en part altid kunne kræve at afgive sin udtalelse skriftligt, men det må i øvrigt antages at parten kan vælge mellem at udnytte

muligheden for at udtale sig skriftligt eller mundtligt. Vælger parten at udtale sig mundtligt, har myndigheden en pligt til at notere eventuelle nye oplysninger om sagens faktiske omstændigheder (offentlighedslovens § 6).

Det fremgik af skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 2), og forretningsordenens § 2, stk. 3, at en klage til Landsskatteretten skulle være skriftlig. Skattestyrelseslovens § 26, stk. 1 (nu skatteforvaltningsloven § 43, stk. 1), og § 8 i forretningsordenen fastslog klagerens ret til at udtale sig ved en mundtlig forhandling (med rettens kontor), ligesom klageren havde mulighed for at anmode om at få lejlighed til at udtale sig mundtligt til retten under et retsmøde (skattestyrelseslovens § 27, stk. 1, nu skatteforvaltningslovens § 44, stk. 1, og forretningsordenens § 12).

Efter § 6, stk. 1, 2. pkt., i den dagældende forretningsorden skulle Landsskatteretten i forbindelse med partshøring af klageren efter bestemmelsens 1. pkt. samtidig underrette klageren om retten til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for Landsskatterettens kontor. Dette punktum er ikke gentaget i § 6 i den nu gældende forretningsorden for Landsskatteretten (jf. bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005) som lyder således:

”§ 6. Hvis der under Landsskatterettens behandling af en klagesag fremkommer oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgår af den indsendte sagsfremstilling, skal Landsskatteretten gøre klageren bekendt med disse oplysninger, medmindre oplysningerne er uden betydning for klagens afgørelse. Klagerens bemærkninger til oplysningerne skal foreligge inden for en frist på 14 dage, medmindre Landsskatteretten efter omstændighederne har fastsat en længere frist i sagen. Fremkommer der ingen henvendelse fra klageren inden for fristen,

viderebehandles sagen på det foreliggende grundlag.

*Stk. 2.* Hvis en vurdering af en fast ejendom er påklaget af en anden end ejendommens ejer, skal Landsskatteretten give ejeren lejlighed til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over klagen, før Landsskatteretten afgør klagen. *Stk. 1, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.”*

#### *b) De undersøgte sager*

Ingen af de undersøgte sager har drejet sig om vurdering af fast ejendom (forretningsordenens § 6, stk. 2), og i ingen af sagerne har afgørelsen omfattet et klagepunkt som beskrevet i forretningsordenens § 7, stk. 2.

I alle de undersøgte sager, med undtagelse af *sag 39*, har Landsskatteretten underrettet den myndighed som klagen angår, om klagen. Hvis der i klagen til Landsskatteretten var fremsat nye faktiske oplysninger der ikke fremgik af sagsmaterialet, bad retten om kommentarer dertil fra den myndighed som klagen angår (jf. forretningsordenens § 4, stk. 2 og stk. 3). Gennemgangen viser at Landsskatteretten generelt har sendt de udtalelser retten har indhentet efter forretningsordenens § 4, stk. 3, fra de myndigheder som klagerne angår, til parthøring i alle de tilfælde hvor udtalelserne har indeholdt bemærkninger til klagen.

I de af de undersøgte sager hvor Landsskatteretten har indhentet Told- og Skattestyrelsens udtalelse til kontorets indstilling til klagens afgørelse (jf. forretningsordenens § 9), dvs. i *sagerne 01-03, 05-07, 11, 21, 22, 23, 25, 26, 28-32 og 36*, foretog Landsskatteretten partshøring over de afgivne udtalelser. Som jeg forstår det (standard)brev der blev sendt til klageren i den forbindelse, var udtalelserne fra myndighederne (Told- og Skattestyrelsen og de(n) myndighed(er) styrelsen havde hørt) og kontorets indstilling til afgørelse vedlagt brevet.

## Eksempler fra de undersøgte sager

### Sag nr. 10

I sag 10 partshørte Landsskatteretten klageren over den udtalelse retten havde modtaget med sagsakterne fra den told- og skatteregion der havde afgjort den påklagede afgørelse. Landsskatteretten oplyste i den forbindelse at klagerens bemærkninger kunne fremsættes skriftligt eller mundtligt. Hvis klageren ønskede at fremsætte sine bemærkninger mundtligt, bad Landsskatteretten om at klageren rettede henvendelse til sagsbehandleren inden 14 dage. Der kom ingen bemærkninger fra klageren i den forbindelse.

### Sag nr. 22

Landsskatteretten foretog i sag 22 partshøring af klageren over udtalelsen fra told- og skatteregionen, referatet fra kontorforhandlingen og (efter aftale) over to anonymiserede kopier af Landsskatterettens kendelser fra lignende sager afsagt under rettens behandling af sagen. Med partshøringen over Told- og Skattestyrelsens udtalelse vedrørende kontorets indstilling til sagens afgørelse spurgte retten om klageren fortsat ønskede retsmøde i sagen. Denne fremgangsmåde er også benyttet i andre af de undersøgte sager; jeg henviser i den forbindelse til min handling af dette spørgsmål nedenfor i afsnittet om sagens afgørelse.

## Sager hvor der ikke er blevet partshørt korrekt

### Sag nr. 24

Landsskatteretten partshørte klageren i sag 24 over told- og skatteregionens udtalelse om klagen. Klageren kommenterede herefter udtalelsen. Efter at sagen havde været forhandlet med Landsskatterettens kontor den 11. november 2002, sendte Landsskatteretten den 20. december 2002 en kopi af referatet fra forhandlingen til klageren med anmodning om at klageren rettede henvendelse til retten hvis referatet gav anledning til

bemærkninger. Samtidig bad retten klageren om at sende noget materiale til retten. Landsskatteretten modtog materialet fra klageren den 6. januar 2003. Herefter bad Landsskatteretten den 17. december 2003 klageren om at indsende yderligere materiale til retten. Retten modtog materialet den 12. januar 2004 og sendte det til regionen med anmodning om en udtalelse over betydningen af materialet for opgørelsen af virksomhedens momstilsvær og lønsumsafgift. Regionen foretog på den baggrund en regulering af opkrævningerne over for virksomheden. Den 29. januar 2004 sendte Landsskatteretten klageren en kopi af told- og skatteregionens supplerende udtalelse med anmodning om at klageren rettede henvendelse til Landsskatteretten inden tre uger hvis klageren havde bemærkninger til regionens regulering eller udtalelse eller i øvrigt havde anledning til yderligere bemærkninger. Det fremgik ikke af brevet hvad der videre ville ske hvis der ingen bemærkninger var. Klageren kom ikke med bemærkninger til den supplerende udtalelse, og efter fristens udløb afgjorde Landsskatteretten sagen på det foreliggende grundlag.

Jeg skrev herom i min foreløbige rapport:

### ”Ombudsmandens udtalelse

Det fremgik af forretningsordenens § 6, stk. 1, 4. pkt., at en sag blev viderebehandlet på det foreliggende grundlag hvis der ikke kom nogen henvendelse fra klageren inden for høringsfristen. Alligevel er det på baggrund af sagens forløb min opfattelse at det havde været mest hensynsfuldt og bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis det af Landsskatterettens seneste brev til klageren havde fremgået at der ville blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag såfremt Landsskatteretten ingen bemærkninger modtog fra repræsentanten inden fristens udløb.”

Landsskatteretten har om sag nr. 24 udtalt følgende:

*"Sag nr. 24*

I denne sag, hvor klageren var repræsenteret ved en professionel repræsentant (et statsautoriseret revisionsaktieselskab), var der alene begæret forhandling og altså ikke retsmøde. Det udsendte materiale var en udtalelse fra ToldSkat, hvori det tidligere opkrævede momstilsvær blev nedsat, men udtalelsen indeholdt ikke i øvrigt oplysninger af faktisk karakter. I hvert fald i denne situation fandt – og finder – Landsskatteretten ikke behov for at angive, at klagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis klageren/repræsentanten ikke fremkommer med bemærkninger til det udsendte materiale. Dette angives derimod i alle tilfælde, hvor der anmodes om f.eks. indsendelse af materiale eller lignende, og hvor det må påregnes, at manglende indsendelse vil have skadevirkning for klageren. Dette var ikke situationen her.

Ved udsendelse af f.eks. forhandlingsreferater gøres der tilsvarende heller ikke bemærkning om, at sagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis der ikke kommer bemærkninger til referatet."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har taget Landsskatterettens opfattelse til efterretning. Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere at Landsskatteretten ikke i rettens seneste brev til klager tilkendegav at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis retten ikke modtog bemærkninger fra repræsentanten inden fristen udløb.

\* \* \*

*Sag nr. 26*

Landsskatteretten foretog i *sag 26* partshøring af klageren i to omgange over kendelser i sager afsagt mens sagen var under behandling i Landsskatteretten. Den ene af kendelserne foreligger i sagen alene i en ikke anonymiseret udgave, men af brevet til klageren

fremgår det at kendelsen er sendt i anonymiseret form.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Jeg har ved min gennemgang af sagerne lagt til grund at det er en anonymiseret udgave af de kendelser der ligger i sagen, der er sendt til klageren. Når der ikke er overensstemmelse mellem hvad der står i et brev, og de dokumenter der ligger i en sag, opstår der imidlertid bevismæssig tvivl – i dette tilfælde om i hvilken form den pågældende kendelse er sendt til klageren – hvilket efter min opfattelse er uheldigt.

\* \* \*

*Sag nr. 38*

I *sag 38* fik klageren tilsendt en kopi af told- og skatteregionens udtalelse uden samtidig at blive bedt om at komme med eventuelle bemærkninger hertil.

Herom skrev jeg i min foreløbige udtalelse:

### **"Ombudsmandens udtalelse**

Efter min opfattelse burde Landsskatteretten have bedt om klagerens eventuelle bemærkninger til den fremsendte udtalelse. Da klageren havde lejlighed til at kommentere udtalelsen under den efterfølgende kontorforhandling af sagen, giver fremgangsmåden mig dog ikke grundlag for yderligere bemærkninger."

Om *sag 38* har Landsskatteretten udtalt:

*"Sag nr. 38 (foreløbig redegørelse side 66)*

Udtalelsen blev udsendt sammen med indkaldelsen til forhandling, der var aftalt til afholdelse en uge senere. Udtalelsen indeholdt, udover oplysninger om klagerens tilknytning til et selskab, kun bemærkninger, der i sin essens gik ud på, at klageren i for-

bindelse med behandlingen af sagen i Told-Skat ikke havde været samarbejdsvillig.

Da Landsskatteretten tilstræber ikke at forlænge sagsbehandlingstiden med overflødige høringer, blev klageren ikke anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger hertil forud for forhandlingen.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har taget Landsskatterettens synspunkter til efterretning. Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere at Landsskatteretten ikke ved fremsendelsen bad om klagerens eventuelle bemærkninger til kopien af told- og skatteregionens udtalelse.

### Sager hvor klageren har anmodet om forhandling

I 24 af de undersøgte sager (*sagerne 01-07, 09, 10, 21-33, 37 og 38*) har klagerne bedt om/forbeholdt sig ret til forhandling af sagen, og i *sag 11* havde sagen været forhandlet med klageren i forbindelse med Landsskatterettens behandling af den oprindelige sag.

Af 21 af de undersøgte sager hvor forhandling af sagen fandt sted (*sagerne 01-03, 05-07, 09, 10, 22-26, 28-33, 37 og 38*), blev de 13 gennemført ved personligt fremmøde og de otte pr. telefon (*sagerne 01-03, 06, 09, 10, 23 og 37*).

*Sag nr. 01, sag nr. 02, sag nr. 07, sag nr. 10 og sag nr. 25*

Det fremgår direkte af 11 af de 21 forhandlede sager at varslet for indkaldelse af klageren (forretningsordenens § 8, stk. 1) er overholdt. Af fem af *sagerne (sagerne 26, 28, 31, 37 og 38)* fremgår det (indirekte) at der er indgået en aftale med klageren om tidspunktet for forhandlingen af sagen. I andre fem af de undersøgte sager (*sagerne 01, 02, 07, 10 og 25*) foreligger derimod ingen dokumentation for at varslet i forretningsordenens § 8, stk. 1, er overholdt.

### Ombudsmandens udtalelse

Hvor en fastsat frist kan fraviges ved aftale, vil det efter min opfattelse være relevant for en myndighed at sikre sig dokumentation for en sådan aftale. I ingen af de undersøgte sager foreligger der klager over det fastsatte tidspunkt for sagens behandling. Jeg har derfor ikke grundlag for at antage at der ikke skulle være indgået aftale om et kortere varsel i de pågældende sager.

\*\*\*

*Sag nr. 04*

I klagen til Landsskatteretten var der i *sag 04* taget forbehold for forhandling af sagen. Under sagens behandling ringede klageren til Landsskatterettens kontor og anmodede om fuld omkostningsdækning til foretagelse af syn og skøn hvilken anmodning blev imødekommet. Herefter skrev den repræsentant klageren havde under syns- og skønsforretningen, til Told- og Skattestyrelsen med forslag til sagens forlig. Af repræsentantens brev til Told- og Skattestyrelsen (som Landsskatteretten modtog i kopi fra styrelsen) fremgik at forslaget blev fremsat uden præjudice for den verserende sag i Landsskatteretten som i negativt fald afventede resultatet af syns- og skønsforretningen. Told- og Skattestyrelsen indstillede til Landsskatteretten at sagen blev afgjort i overensstemmelse med det resultat som klageren og styrelsen var enige om. Sagen blev ikke forhandlet med kontoret inden Landsskatteretten afsagde kendelse i overensstemmelse med Told- og Skattestyrelsens indstilling.

### Ombudsmandens udtalelse

Sådan som sagen forløb, og med det udfald sagen fik, giver det mig ikke grundlag for bemærkninger at sagen blev afgjort uden forhandling.

\*\*\*

Sag nr. 21 og sag nr. 27

I sag 21 meddelte klagerens repræsentant mundtligt til rettens sagsbehandler at der kunne træffes afgørelse på det foreliggende grundlag. Dette opfattede retten som udtryk for at anmodningen om forhandling af sagen var frafaldet (men derimod ikke anmodningen om retsmøde). Landsskatteretten udarbejdede herefter en kontorindstilling til klagens afgørelse som blev sendt til Told- og Skattestyrelsen.

I sag 27 bad partsrepræsentanten – efter en del korrespondance – om at der blev truffet afgørelse på det foreliggende grundlag. Herefter blev sagen ikke forhandlet.

### Ombudsmandens udtalelse

Landsskatteretten har uden videre opfattet partsrepræsentanternes tilkendegivelser på denne måde hvorefter deres anmodning om forhandling blev anset for frafaldet. Det havde efter min mening været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis denne opfattelse af repræsentanternes tilkendegivelser var blevet noteret og eventuelt bekræftet over for repræsentanten i et særskilt brev. Jeg henviser i den forbindelse til de sager der er gengivet i beretningen for Folketingets Ombudsmand fra 1989, side 58 ff og side 138 ff. I de to sager er der ingen klager over at sagerne ikke blev forhandlet. Jeg har derfor ikke grundlag for at forfølge spørgsmålet længere.

\* \* \*

### Referat af forhandlingen

I 20 af de sager hvor klageren har forhandlet sagen med Landsskatterettens kontor (*sagerne 01-03, 05-07, 09, 10, 22-26, 28-33 og 38*), har klageren fået tilsendt kontorets referat af mødet med anmodning om at rette henvendelse til retten inden 14 dage hvis referatet gav anledning til bemærkninger. Dette skete

også i sager hvoraf det ikke fremgår at klageren skulle have anmodet herom.

I sag 11 (genoptagelsessagen) ligger en kopi af et referat af klagerens forhandling med Landsskatterettens kontor i forbindelse med rettens behandling af den oprindelige klage. Jeg kan ikke se om klageren i den forbindelse har haft referatet af forhandlingerne til eventuelle bemærkninger (herunder om klageren har bedt om at få en kopi af referatet, jf. § 8, stk. 3, i forretningsordenen).

Sag nr. 37

I sag 37 fik klageren ikke referatet fra forhandlingen tilsendt og havde ikke bedt herom. Ifølge referatet havde repræsentanten under forhandlingen henvist til klageskrivelsen, frafaldet retsmødebegæringen og oplyst at klageren ville gå til domstolene med sagen.

### Ombudsmandens udtalelse

Det giver mig ikke grundlag for bemærkninger at dette referat ikke blev sendt til høring hos klageren.

### Partshøringens gennemførelse

I *sagerne 03, 05, 06, 09, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 37 og 38* sendte Landsskatteretten klageren/klagerens partsrepræsentant en skriftlig indkaldelse/bekræftelse om dato, tid og sted for kontorforhandlingen af sagen.

Ifølge Landsskatterettens breve i *sagerne 05, 06, 23, 28, 29 og 32* skulle repræsentanten straks give besked hvis han var forhindret i at deltage i mødet, og repræsentanten skulle ikke forvente at blive/ville ikke blive indkaldt til et nyt møde hvis han udeblev uden at have givet besked om udeblivelsen. Der er i brevene i disse seks sager ikke direkte henvist til en forudgående aftale om dato og tid for mødet, men i sag 28 omtales en forudgående telefonsamtale herom.

Jeg skrev om partshøringens gennemførelse i min foreløbige udtalelse:

### ”Ombudsmandens udtalelse

Det er ikke altid at Landsskatteretten over for klageren tilkendegiver en konsekvens af udeblivelse fra en fastsat forhandling uden forudgående underretning over for klageren. I de tilfælde hvor retten har tilkendegivet en konsekvens af en sådan udeblivelse, er konsekvensen, som antydet ovenfor, ikke altid den samme. Baggrunden for den forskellige praksis fremgår ikke umiddelbart af sagerne.”

Om partshøringens gennemførelse har Landsskatteretten udtalt følgende:

”Det er korrekt, at der forekommer variationer i indholdet af indkaldelser/bekræftelser af forhandling.

Når der er tale om bekræftelse på en telefonisk aftale om forhandling, består der en forhåndsformodning om, at klageren/repræsentanten vil give møde på det aftalte tidspunkt. Landsskatteretten anser det derfor for mest hensynsfuldt/høfligst, at der ved bekræftelsen af sådanne aftaler ikke ’trues’ med konsekvenserne af ikke at give møde. Hvis der undtagelsesvis i disse tilfælde ikke gives møde fra klagerens/repræsentantens side, bliver klageren/repræsentanten da også tilbudt en ny forhandling, men ved bekræftelsen/indkaldelsen til et sådant nyt møde, præciseres det, at udeblivelse fra dette møde uden forudgående meddelelse herom medfører, at vedkommende ikke vil blive indkaldt til et nyt møde.

Når indkaldelse til forhandling sker uden forudgående telefonisk aftale herom, består der større risiko for, at klageren/repræsentanten ikke møder op til forhandlingen, og der er derfor i standardindkaldelsen til forhandling i denne situation taget højde herfor.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret Landsskatterettens oplysninger om baggrunden for variationerne i

brevens indhold. Oplysningerne giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

### Formkrav

Formuleringerne i Landsskatterettens parts-høringsbreve varierer. Som eksempler kan formuleringen i følgende sager og situationer nævnes:

Det fremgik af den partshøring Landsskatteretten foretog i *sag 10* (over den udtalelse retten havde modtaget fra den myndighed som klagen angik), at klagerens bemærkninger kunne fremsættes såvel mundtligt som skriftligt.

I *sag 24* bad Landsskatteretten klageren sende eventuelle bemærkninger til regionens udtalelse i sagen mens retten i høringen over referatet fra sagens forhandling bad klageren rette henvendelse hvis referatet gav anledning til bemærkninger. Samtidig bad retten klageren sende materiale til retten. I forbindelse med partshøringen over regionens supplerende udtalelse blev klageren bedt om at rette henvendelse til retten hvis klageren havde bemærkninger hertil.

Landsskatteretten bad i *sag 26* klageren rette henvendelse til retten med eventuelle bemærkninger til referatet af forhandlingen af sagen.

I *sag 30* bad Landsskatteretten klageren sende eventuelle bemærkninger til referatet fra forhandlingen sammen med yderligere oplysninger (materiale) som retten havde bedt om under forhandlingen.

Af partshøringsbrevet over Told- og Skat-testyrelsens udtalelse vedrørende kontorets indstilling til sagens afgørelse i *sagerne 01-03, 05-07, 11, 21, 22, 23, 25, 26, 28-32 og 36* fremgår det at eventuelle bemærkninger til materialet skulle *sendes* (min kursivering) til Landsskatteretten inden 14 dage.

Jeg skrev herefter følgende om formkrav i min foreløbige udtalelse:

### ”Ombudsmandens udtalelse

Partshøringsbrevene til klagerne er i visse tilfælde formuleret så det fremstår som et



krav at eventuelle bemærkninger bliver sendt til Landsskatteretten. Dette er også sket i situationer hvor Landsskatteretten alene har bedt om klagerens eventuelle bemærkninger til det fremsendte. Partshøringen over Told- og Skattestyrelsens udtalelser i sagerne 01-03, 05-07, 11, 21, 22, 23, 25, 26, 28-32 og 36 er eksempler på denne fremgangsmåde. Som disse sager foreligger for mig, fremgår det ikke at der i den enkelte konkrete sag har været anledning til at stille krav om skriftlighed i denne situation, og ordningen synes ikke at være i overensstemmelse med § 6, stk. 1, 2. pkt., i den dagældende forretningsorden. (Jeg bemærker i den forbindelse at klageren også efter den gældende forretningsordens § 6 som udgangspunkt vil kunne vælge at udtale sig mundtligt over for Landsskatterettens kontor)."

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende om formkrav:

"Landsskatteretten er enig i, at der næppe kan stilles krav om, at f.eks. klagerens/repræsentantens bemærkninger til en udtalelse fra myndighederne eller forhandlingsreferatet fremsættes skriftligt. Landsskatteretten vil derfor foranledige, at standardbrevet herom ændres, således at det alene fremgår, at klageren/repræsentanten skal rette henvendelse inden udløbet af den givne frist."

#### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil ændre standardbrevet. Problemstillingen giver mig herefter ikke grundlag for yderligere bemærkninger.

#### **Partshøringsfrist**

De frister Landsskatteretten har givet klageren til besvarelse af en partshøring i de undersøgte sager, har ikke været under 14 dage; i nogle situationer har fristen været op til fire uger. I de undersøgte sager hvor den

myndighed som klagen angik, havde kommenteret klagen over for Landsskatteretten, partshørte retten klageren over myndighedens udtalelse. Generelt fik klageren i den forbindelse fire uger til at indsende eventuelle bemærkninger til Landsskatteretten.

#### *Sag nr. 40*

I *sag 40* var fristen for klageren til at kommentere regionens udtalelse over klagen sat til 14 dage. Udtalelsen vedrørte klagerens begrundelse for den sene klage. Sagen blev afvist fordi klagen var indgivet for sent.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Den i forhold til de andre sager kortere frist giver mig i den konkrete sag ikke grundlag for bemærkninger.

#### *Sag nr. 02, 07, 21 og 26*

Klageren i *sag 02* sendte ingen bemærkninger til Landsskatteretten i forbindelse med partshøringen, men inden der blev truffet afgørelse i sagen, frafaldt klageren begæring om retsmøde. Klagen blev herefter afgjort på det foreliggende grundlag.

I *sag 07* imødekom Landsskatteretten flere anmodninger fra klageren om udsættelse af fristen.

Efter at fristen på 14 dage var udløbet, rykkede Landsskatteretten partsrepræsentanterne i *sag 21* og *sag 26* for svar med en ny 14-dages-frist og bemærkning om at sagerne ellers ville blive afgjort på det foreliggende grundlag.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Efter min gennemgang af de undersøgte sager kan jeg konstatere at Landsskatteretten ikke administrerer anmodninger om forlængelse af fristen restriktivt, og de frister Landsskatteretten har sat i forbindelse med partshøring, giver mig i øvrigt ikke grundlag for bemærkninger.

## 9. Tavshedspligt – indhentelse og videregivelse af oplysninger

### a) Retsgrundlaget

Spørgsmålet om *videregivelse* af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder er nærmere reguleret i forvaltningslovens § 28 der sonderer mellem såkaldt særligt fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, og andre fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 3.

Videregivelse af oplysninger til *andre end en anden forvaltningsmyndighed* (det vil bl.a. sige videregivelse til private) er ikke reguleret i forvaltningsloven. I disse situationer må der i princippet tages stilling til en videregivelse direkte på grundlag af bestemmelsen om tavshedspligt i straffelovens § 152, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 27, stk. 1, hvor de hensyn som kan begrunde tavshedspligt, er nærmere beskrevet. Ved vurderingen af hvorvidt en videregivelse må anses for *"uberettiget"*, vil der dog i visse situationer kunne hentes nogen vejledning i de detaljerede videregivelsesregler i forvaltningslovens § 28. Hvis en videregivelse således må betragtes som værende berettiget efter forvaltningslovens § 28, vil videregivelse heller ikke stride mod bestemmelsen i straffelovens § 152, mens det omvendte ikke nødvendigvis vil være tilfældet. Efter § 28, stk. 2, nr. 1, kan videregivelse af oplysninger nævnt i stk. 1 dog ske når den oplysningerne angår, har givet samtykke.

Bestemmelserne om videregivelse af fortrolige oplysninger suppleres af forvaltningslovens § 29 som angår indhentelse af særligt fortrolige oplysninger i ansøgningssager.

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var bestemmelserne i straffeloven og forvaltningsloven suppleret af følgende særlige bestemmelse om tavshedspligt i skattestyrelseslovens § 37 (jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 22. juli 2002 og lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003, kapitel 4 A):

”§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152-152 a, og §§ 152 c-152 f, i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde. Forpligtelsen gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.”

Forholdet er nu reguleret i skatteforvaltningslovens § 17.

Som det fremgår af ordlyden af bestemmelsen, omfattede den særlige tavshedspligt den del af skattemyndighedernes arbejde der vedrørte indkomstbeskatningen, herunder kontrolarbejdet, men ikke den del af disse myndigheders arbejde der f.eks. vedrørte moms og told. Tavshedspligten omfatter oplysninger som kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold.

Oplysningerne kan kun udleveres hvis der er særlig lovhjemmel, eller hvis den der udleveres til, ikke kan betragtes som uvedkommende. Oplysningerne kan endvidere udleveres hvis den eller de hvis interesse tavshedspligten beskytter, giver samtykke hertil.

Forretningsordenen for Landsskatteretten indeholdt forskellige bestemmelser om videregivelse: Efter § 4 skulle Landsskatteretten underrette den myndighed der havde truffet afgørelse om klagen. Landsskatteretten kunne ifølge § 5, stk. 1, og § 9, stk. 2 – og var i vis-

se situationer forpligtet til at – inddrage Told- og Skattestyrelsen i sagen, og efter § 18, stk. 4, skulle Landsskatteretten sende kopi af kendelsen til klageren og alle øvrige vedkommende. Endelig kunne Landsskatteretten efter § 7 indhente sådanne oplysninger som retten anså for nødvendige for klagens afgørelse.

Skattestyrelseslovens § 37 A indeholdt i stk. 1 en særlig lovhjemmel til videregivelse af visse oplysninger (til ægtefæller). En tilsvarende bestemmelse findes nu i skatteforvaltningslovens § 18.

I persondataloven er der i kapitel 4 regler for behandlingen af personoplysninger: De grundlæggende krav til behandlingen fremgår af § 5. Det fremgår heraf bl.a. at behandlingen skal ske i overensstemmelse med god forvaltningsskik, og at det ved indsamlingen af oplysningerne skal stå klart til hvilket sagligt formål oplysningerne skal bruges. Der må alene indhentes de oplysninger der er nødvendige for at opfylde formålet. Behandlingen af oplysningerne må kun finde sted i de situationer der er nævnt i § 6. Oplysninger om personers rent private forhold – som f.eks. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund og politisk overbevisning – betragtes som følsomme. Behandlingen af sådanne oplysninger er nærmere reguleret i lovens § 7. For den offentlige forvaltning er der endvidere i § 8 fastsat regler om behandlingen af andre følsomme oplysninger end de der er nævnt i § 7, stk. 1.

Efter persondatalovens § 41, stk. 3, skal den dataansvarlige træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger bl.a. mod at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Tilsvarende gælder for databehandlere. Med hjemmel i persondatalovens § 41, stk. 5, har Justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger som behandles for den offentlige forvaltning. Ifølge bekendtgørelsens § 14 må der

kun etableres eksterne kommunikationsforbindelser hvis der træffes særlige foranstaltninger for at sikre at uvedkommende ikke gennem disse forbindelser kan få adgang til personoplysninger. De tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger som skal træffes i den offentlige forvaltning af hensyn til behandlingssikkerheden, er beskrevet i Datatilsynets vejledning til bekendtgørelsen (vejledning nr. 37 af 2. april 2001). Datatilsynet har udtalt sig om denne forpligtelse bl.a. i relation til "[t]ransmission af personoplysninger over Internettet" (15. august 2001), om "[p]ersondataloven og eDag i den offentlige sektor" (19. august 2003) og i sin udtalelse af 14. oktober 2005 om bibliotekernes og bibliotek.dk's anvendelse af ukrypterede elektroniske reserverings- og kvitteringsmeddelelser med angivelse af titel mv. Alle udtalelser er offentliggjort på Datatilsynets hjemmeside. Det fremgår heraf at der ved transmission over det åbne internet af følsomme oplysninger om borgerne eller andre fortrolige oplysninger (f.eks. CPR-numre og økonomiske forhold) bør anvendes kryptering som i visse tilfælde skal være en stærk kryptering baseret på en anerkendt algoritme. Videre fremgår det at afsenders og modtagers identitet (og de transmitterede oplysningers ægthed) må sikres i fornødent omfang ved anvendelse af passende sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. elektronisk signatur.

Ifølge Landsskatterettens Årsrapport 2004, side 16, og rettens hjemmeside (der om dette emne er opdateret den 2. februar 2005) er det muligt at sende sikker digital kommunikation (signeret og krypteret e-post) til Landsskatteretten fra den 1. februar 2005 hvis borgeren er i besiddelse af en digital signatur og har hentet og installeret Landsskatterettens digitale certifikat.

#### *b) De undersøgte sager*

Der foreligger ikke samtykke til videregivelse i nogle af de undersøgte sager.

Landsskatteretten har i alle de undersøgte sager – bortset fra *sag 39* – videregivet oplysninger til den myndighed som klagen angår, efter forretningsordenens § 4. I de sager hvor der skulle afholdes retsmøder, har retten sendt kontorindstilling til klagens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen (forretningsordenens § 9, stk. 2). I alle de undersøgte sager har Landsskatteretten sendt kopi af rettens kendelse i sagen til de myndigheder som klagen angår (skatteankenævn, told- og skatteregion), til den eventuelt underliggende myndighed (skattemyndigheden) og til Told- og Skattestyrelsen hvis styrelsen har været inddraget under rettens behandling af sagen.

#### *Sag nr. 08 og sag nr. 29*

I *sagerne 08 og 29* korresponderede Landsskatteretten med to landbrugsforeninger om sagerne. Det var foreningerne der havde udformet klageskrivelserne som ikke var (med)underskrevet af parten. Temaet i *sag 08* var beskatning af værdien af to biler som klageren havde fået stillet til rådighed af den møbelvirksomhed som klageren var hovedaktionær i. *Sag 29* vedrørte fradrag for moms afholdt ved virksomhedsoverdragelse (landbrugsejendom). Klageren og en repræsentant for foreningen var i *sag 29* sammen til forhandling af sagen med Landsskatterettens kontor.

#### **Ombudsmandens opfattelse**

Der er i sagerne ingen dokumentation for foreningernes fuldmagtsforhold. Efter min mening må foreningerne opfattes som professionelle partsrepræsentanter som myndighederne ikke behøver at kræve dokumentation fra hvis sagens genstand falder inden for foreningernes almindelige rådgivningsområde. Det er umiddelbart min opfattelse at spørgsmålet om værdien af to biler som klageren havde fået stillet til rådighed af den møbelvirksomhed som klageren var hovedaktionær i, næppe ligger inden for en

landbrugsforenings almindelige rådgivningsområde.

Imidlertid har jeg ingen konkrete holdpunkter for at antage at foreningerne ikke skulle have den fornødne fuldmagt fra klagerne, og dermed heller ikke for at antage at der i disse sager blev videregivet oplysninger til uvedkommende.

\*\*\*

#### *Sag nr. 27*

Jeg må lægge til grund at partsrepræsentanten i *sag 27* var en privatperson uden særlig stillingsfuldmagt.

#### **Ombudsmandens opfattelse**

Der foreligger i denne sag ingen dokumentation for partsrepræsentantens fuldmagtsforhold hvorfor han efter min mening umiddelbart må betragtes som en sagens uvedkommende person.

Jeg har imidlertid ingen konkrete holdpunkter for at antage at repræsentanten ikke skulle have den fornødne fuldmagt fra klageren, og dermed heller ikke for at antage at der i sagen blev videregivet oplysninger til uvedkommende.

\*\*\*

#### *Sag nr. 38*

*Sag 38* vedrørte en anmodning om genoptagelse af en kendelse Landsskatteretten havde afsagt mod et anpartsselskab. Under behandlingen af sagen tog Landsskatterettens kontor telefonisk kontakt til told- og skatteregionen for at høre hvad regionen havde foretaget sig i forbindelse med Landsskatterettens kendelse i den oprindelige sag. Regionen oplyste i den forbindelse at der var blevet udarbejdet en forhøjelse rettet mod selskabet, og at der var rejst straffesag mod klageren. Videre fremgår det at regionen var blevet kontaktet af klageren og dennes advokat. Ca. to måneder efter denne telefonsamtale tog Landsskatteretten telefonisk kontakt

til en advokat. Det fremgår af rettens notat om samtalen at advokaten blev spurgt om han havde været involveret i tvangsopløsningen af det anpartsselskab som den oprindelige sag omhandlede. Advokaten gav samtidig oplysning om det personlige krav mod klageren og bødekravet.

### Ombudsmandens opfattelse

Klageren i sagen havde ingen partsrepræsentant i sagen i Landsskatteretten, og der foreligger ingen tilkendegivelser fra klageren om at han ønskede eller accepterede at advokaten blev inddraget i den sag der verserede i Landsskatteretten.

Advokaten må betegnes som en udenforstående i forbindelse med den sag der blev behandlet af Landsskatteretten. I sagen er der ingen notater om hvilke oplysninger sagsbehandleren har videregivet til advokaten. Imidlertid var det sagsbehandleren der tog kontakt til advokaten og fik de ovenfor gengivne oplysninger om klagerens sager. Der ses ikke at foreligge samtykke fra parten til denne henvendelse; derfor indebærer henvendelsen efter min opfattelse en (vis) overtrædelse af reglerne om tavshedspligt.

### Kommunikation over internettet

I sag 10 sendte Landsskatteretten referatet fra den telefoniske forhandling af sagen elektronisk (via internettet) til den e-postadresse som fremgik af klagen. Transmissionen fandt sted den 27. februar 2004; det vil sige godt 11 måneder før den såkaldte "e-Dag2".

### Ombudsmandens opfattelse

Hvilke sikkerhedsforanstaltninger der skal være opfyldt for at en given meddelelse kan sendes i elektronisk form, afhænger af en afvejning af en række hensyn og omstændigheder, herunder af karakteren af de oplysninger der er indeholdt i meddelelsen. Et moment der kan indgå i afvejningen, er om den person oplysningerne

angår, har henvist til denne kommunikationsform f.eks. ved at oplyse en e-postadresse. Oplysninger om at en person har en sag ved Landsskatteretten, er fortrolige. Det fremgår ikke af sagen at Landsskatteretten inden transmissionen af den pågældende e-post havde sikret sig at dette kunne ske efter de ovenfor angivne sikkerhedsforskrifter, eller at klageren desuagtet var indforstået med at der blev kommunikeret om sagen over internettet.

Efter Datatilsynets praksis (jf. persondatalovens § 43, stk. 1) burde det pågældende referat næppe have været sendt i elektronisk form. Jeg bemærker i den forbindelse at det først efter e-Dag2 har været muligt at sende e-post sikkert, og det kun hvis både myndigheder og borger har foretaget de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. Jeg vil sende Datatilsynet et eksemplar af min endelige redegørelse. Datatilsynet bliver dermed underrettet om min undersøgelse.

## 10. Begrundelse mv.

### a) Retsgrundlaget

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) indeholder i kapitel 6 følgende bestemmelser om begrundelse for afgørelser:

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

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden

14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

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

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

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

Begrundelsespligten efter forvaltningsloven gælder (alene) i forbindelse med afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, jf. § 22 og § 23, stk. 1, 1. pkt.

Landsskatterettens beslutning om ikke at imødekomme en anmodning om retsmøde er en procesledende beslutning, ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og dermed ikke omfattet af forvaltningslovens regler om begrundelse. Imidlertid fremgik det af forretningsordenens § 17, stk. 3, at begrundelsen for en beslutning om at afslå en retsmødebegæring skulle fremgå af kendelsen. I en sådan situation vil begrundelsen indholdsmæssigt skulle leve op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal der i begrundelsen henvises til den eller de *retsregler* der danner grundlag for afgørelsen. Henvisningen må være præcis. Dette gælder især i tilfælde hvor loven æn-

dres hyppigt, og der derfor kan opstå tvivl om hvilken bestemmelse der henvises til.

Jeg har tidligere udtalt mig om den formelle henvisning til love.

Således fremgår det af Folketingets Ombudsmands beretning 2003, side 763:

"Den formelle henvisning til love bør ske som følger:

Hvis den eller de relevante bestemmelse(r) i loven ikke er ændret siden hovedloven, kan der ske henvisning udelukkende til hovedloven; hvis der er lavet én eller flere bekendtgørelse(r) af loven, må en henvisning til (den seneste) lovbekendtgørelse(n) dog foretrækkes.

Hvis den eller de relevante bestemmelse(r) i loven er ændret siden hovedloven, kan der ske en henvisning til hovedloven og den eller de relevante ændringslov(e). Hvis der er lavet en eller flere bekendtgørelse(r) af loven, må en henvisning til (den seneste) lovbekendtgørelse(n) og den eller de relevante lovændring(er) som er nyere end lovbekendtgørelsen, dog foretrækkes."

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser – dvs. afgørelser hvor betingelserne for at træffe en given afgørelse (retsfaktum) og/eller afgørelsens indhold (retsfølgen) i den skrevne retsforordning ikke er angivet eller dog kun angivet med en ikke ubetydelig mangel på præcision – kræver forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., at de bestemmende *hovedhensyn* – dvs. de væsentlige kriterier der har ført til afgørelsen – skal angives.

Efter forretningsordenens § 17, stk. 1, 2. pkt., skulle kendelsen være begrundet, herunder angive Landsskatterettens stillingtagen til de af klageren påberåbte omstændigheder og nedlagte påstande medmindre disse må anses for uvæsentlige og uden betydning for sagens afgørelse.

Af beretningen for Folketingets Ombudsmand 1990, s. 359, fremgår det at myndighedens forpligtelse til at tage stilling til partsanbringender ikke blot gælder såfremt par-

tens anbringender angår kriterier som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. For så vidt angår anbringender som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være rigtigst udtrykkeligt i begrundelsen kortfattet at angive at de pågældende anbringender ikke er tilagt betydning, således at parten kan konstatere at myndigheden har været opmærksom på disse. Der er dog ikke pligt til at tage stilling til alle fremsatte synspunkter mv., jf. dommen optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1219 H.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere "om fornødent indeholde en kort redegørelse" for sagens faktum. Omfanget, indholdet og detaljeringsgraden af en redegørelse for sagens faktum afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Behovet for en redegørelse for sagens faktum må bl.a. vurderes på baggrund af i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt), og hvorvidt sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten eller ej. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vurderingen, ligesom det er af betydning om faktum er omtvistet eller ej. I relation til omstridt faktum må begrundelsen ikke blot indeholde en angivelse af at faktum er omstridt, men også en angivelse af de modstridende versioner heraf samt en udtrykkelig angivelse af hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund i forbindelse med afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, 2. pkt., kan begrundelsens indhold kun begrænses i det omfang oplysninger der ellers skulle være indgået i begrundelsen efter § 24, stk. 1 og 2, ville kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den ganske restriktive bestemmelse i forvaltningslovens § 15. Denne bestemmelse kræver at der foreligger *afgø-*

*rende* modhensyn af nærmere bestemt karakter.

Landsskatteretten udarbejdede i 2003 en egentlig sprogpolitik som er gældende for al rettens skriftlige kommunikation med klager, repræsentanter mv. Det fremgår heraf at det er et mål at de mange forskellige målgrupper for Landsskatterettens skriftlige kommunikation oplever at retten skriver i et klart og forståeligt sprog. Specielt for så vidt angår henvisninger til lovbestemmelser, fremgår det af sprogpolitikken at lovens almindeligt anvendte navn skal benyttes (og altså ikke lovens titel), og at der kun skal henvises til lovens nummer og datering (i Lovtidende; min forståelse) hvis der er særlig grund til det.

#### *b) De undersøgte sager*

I 31 af de undersøgte sager (*sagerne 01, 03-06, 08, 09, 10, 16, 19 og 20-40*) er der i Landsskatterettens kendelse henvist til de pågældende love med deres almindelige kaldenavn uden omtale af lovnummer og dato for de(n) anvendte retsregel (retsregler). Bortset fra *sagerne 23, 25, 27, 32 og 38-40* er der i kendelserne i afgiftssagerne (*sagerne 20-40*) citeret fra (nogle af) de heri omtalte bestemmelser fra lov og/eller bekendtgørelse, men uden at nævne retsforskriftens nummer og dato. 17 af de undersøgte sager (*sagerne 01, 04, 05, 06, 16, 19, 21, 22, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 35, 36 og 37*) vedrørte flere indkomstår/afgiftsperioder.

Jeg skrev herom i min foreløbige rapport:

#### **"Ombudsmandens udtalelse**

Jeg er meget enig i at det er væsentligt at søge at gøre skrivelser mv. fra myndigheder til borgere så læsbare som muligt. Jeg har forståelse for at de krav der stilles til en begrundelse efter forvaltningsloven, i visse tilfælde af myndighederne kan opleves som værende tunge. Kravet til henvisning til retsregler stilles af hensyn til adressatens mulighed for at kontrollere myndighedernes retsanvendelse. Dette hensyn er i loven til-

lagt så stor betydning at der ikke er mulighed for at gøre undtagelser herfra.

En mere præcis betegnelse for de relevante retsregler behøver ikke nødvendigvis fremgå af selve afgørelsens tekst, men kan anføres i særlige afsnit adskilt fra den øvrige del af brevet. I brødteksten kan der anvendes en kortere (populær) betegnelse for retsfor-skriften, forudsat at den populære betegnelse er oversat til den fuldstændige og korrekte betegnelse i et bilag til afgørelsen. En tilstrækkeligt præcis henvisning til relevante retsregler efter et sådant princip vil i øvrigt næppe være særligt ressourcekrævende for Landsskatteretten som anvender tekstbe-handling, idet der i meget vid udstrækning vil kunne bruges standardtekster.

Med undtagelse af *sag 18* vedrører alle de undersøgte skattesager (*sagerne 01-20*) bestemmelser i ligningsloven. Sagerne vedrører indkomstår i perioden 1997-2001, og afgørelserne i Landsskatteretten er truffet inden den 1. juli 2004. I perioden 1. januar 1997 til og med 9. juni 2004 er ligningsloven blevet ændret 125 gange. For så vidt angår de bestemmelser der har været anvendt i de undersøgte sager, er ligningslovens §§ 9 og 9 C blevet ændret hver otte gange; fem ændringer har omfattet lovens § 9 A og tolv ændringer lovens § 16. Ligningslovens § 10 er blevet ændret en gang i den beskrevne periode. Skattestyrelseslovens § 34 og § 35 er blevet ændret henholdsvis fire og fem gange i perioden.

Afgørelserne i momssagerne (*sagerne 21-40*) vedrører afgiftsperioder fra 1995 til og med 2002; også disse afgørelser blev truffet inden 1. juli 2004. I perioden 1. januar 1995 til 19. maj 2004 er momsloven blevet ændret 28 gange, lønsumsafgiftsloven 14 gange (heraf har ingen af ændringerne vedrørt § 1). Elaf-giftslovens § 11 er ændret ni gange og mine-ralolieproduktafgiftslovens § 11 er ændret 12 gange i perioden. Skattestyrelsesloven er blevet ændret i alt 28 gange i perioden, heraf har ingen omfattet § 29. I *sag 24* traf told- og

skatteregionen en ny afgørelse under Lands-skatterettens behandling af sagen.

På den baggrund er det min opfattelse at det ikke er tilstrækkeligt når Landsskatteret-ten i kendelserne i *sagerne 01, 03-06, 08, 09, 10, 16, 19 og 20-40* har omtalt henholdsvis ci-teret fra de pågældende love med deres al-mindelige kaldenavn uden omtale af love-nes nummer og datering. I almindelighed vil det kun være tilstrækkeligt at en myndighed henviser til en lov ved dens kaldenavn hvis man kan være sikker på at borgeren kender den pågældende lov. Med henvisning til det ikke ubetydelige antal lovændringer der har været inden for de pågældende lovområder, mener jeg det er særligt påkrævet med en helt præcis henvisning til de anvendte rets-regler i de sager der vedrører flere ind-komstår eller afgiftsperioder. *Jeg beder Lands-skatteretten udtale sig om rettens overvejelser for så vidt angår omtale af lovenes numre og date-ring."*

Landsskatteretten har hertil udtalt følgende:

"I forbindelse med udarbejdelsen af Lands-skatterettens sprogpolitik blev det nøje over-vejet, om der var behov for i de afsagte ken-delser – udover at henvise til de relevante lo-ves almindelige kaldenavne – også at angive lovenes numre og datering med senere æn-dringer. Efter en afvejning af de forskellige hensyn, hvoraf læsevenlighed for modtager-ne og tidsbesparelse for sagsbehandlerne indgik med stor vægt, blev det besluttet, at der kun skulle ske sådan angivelse, hvor det-te havde betydning for sagens afgørelse.

Med hensyn til tidsbesparelse for sagsbe-handlerne bemærkes særligt, at det vil være ressourcekrævende i alle tilfælde at skulle fremfinde og henvise til de(n) lovbekendtgø-relse(r) med eventuelle ændringer, som var gældende i de indkomstår/afgiftsperioder, som den påklagede afgørelse vedrører. Som det også fremgår af ombudsmandens rede-gørelse har de undersøgte sager vedrørt mange indkomstår/afgiftsperioder, og de



relevante love har i denne periode været udsat for et stort antal ændringer. Hvor disse ændringer ingen relevans har haft for afgørelsen af sagen, ville det have krævet et ikke ubetydeligt merarbejde, som ikke kunne klares med standardtekster i tekstbehandlings-systemet, at skulle fremfinde og henvise til de lovnumre/lovbekendtgørelser med senere ændringer, der vedrørte de pågældende indkomstår/afgiftsperioder. Endelig skulle det i hvert enkelt tilfælde have været undersøgt, ikke blot om der var vedtaget ændringer i forhold til hovedloven/lovbekendtgørelsen i den relevante periode, men også om ændringen trådte i kraft i perioden. Det understreges, at Landsskatteretten selv sagt er enig i, at der skal foretages sådan undersøgelse og angivelse heraf i kendelsen, hvor der er tale om en for afgørelsen relevant ændring. Hvor dette ikke er tilfældet, har Landsskatteretten vurderet, at dette (mer)arbejde var overflødig.

Det kan også betvivles, om modtagerne af kendelserne ville have betragtet det som en service at få oplyst, hvornår der var vedtaget og ikrafttrådt en ændring af hovedloven/lovbekendtgørelsen, når denne ændring ingen relevans havde for det spørgsmål, der var til påkendelse.

Det bemærkes endvidere, at i sagerne 20 – 40 bestod de i kendelserne gengivne bestemmelser uændrede i de perioder, som sagerne vedrørte og indtil der blev afsagt kendelse. Hvis modtageren af kendelsen ville kontrollere gengivelsens rigtighed, kunne dette således ske ved opslag i den aktuelle lov.

Ombudsmanden har endvidere i de sager, hvor der rent faktisk er foretaget henvisning til lovnumre og datering konstateret en række fejl (tilsyneladende dog uden at dette har haft indvirkning på afgørelsens rigtighed). Det bestyrker således rettens opfattelse af, at det vil være forbundet med et ikke ubetydeligt ressourcetræk at foretage fuldt ud korrekte henvisninger, også i de tilfælde hvor diverse ændringer er uden betydning for afgørelsen.

Det er fortsat Landsskatterettens opfattelse, at der ved udformningen af sprogpolitikken på dette punkt er foretaget en fornuftig afvejning af hensynet til klagerens/repræsentanternes mulighed for at kontrollere, om kendelsernes gengivelse af relevante bestemmelser er korrekt, kendelsernes læsbarhed og ressourceanvendelsen.

Det bemærkes, at det – foranlediget af ombudsmandens foreløbige redegørelse på dette punkt – nu i sprogpolitikken vil blive præciseret, at det altid skal gengives hvilke(n) lov(e)/lovbekendtgørelse med numre og datering, der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, hvis de(n) relevante bestemmelse(r) siden da er ændret.

Det bemærkes endelig, at der – Landsskatteretten bekendt – hverken i de undersøgte sager eller i øvrigt er efterlyst en anden gengivelse i kendelserne af de i sagerne omhandlede lovbestemmelser.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg forstår på Landsskatterettens udtalelse at retten i hvert enkelt tilfælde undersøger ikke blot om der er foretaget ændringer i forhold til hovedloven/lovbekendtgørelsen i den relevante periode, men også om ændringen trådte i kraft i perioden. Videre forstår jeg at Landsskatteretten i spørgsmålet om henvisning til lovnummer og datering fremover vil skelne mellem de sager hvor de relevante bestemmelser efterfølgende er ændret, og de sager hvor de relevante bestemmelser ikke er ændret. I de sidstnævnte tilfælde vil der ikke ske henvisning til de(n) lov(e)/lovbekendtgørelse(r) med numre og datering der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt. Landsskatteretten vil i disse sager alene henvise til loven – som jeg forstår det forudsættes at klageren kender – ved lovens kaldenavn. Landsskatteretten har i den forbindelse henvist til to hensyn: læsevenlighed for adressaterne og tidsbesparelse for sagsbehandlerne. Efter Landsskatterettens opfattelse vil det være forbundet

med et ikke ubetydeligt ressourcetræk at foretage fuldt ud korrekte henvisninger, også i de tilfælde hvor diverse ændringer er uden betydning for afgørelsen.

Jeg kan tilslutte mig Landsskatterettens opfattelse og har noteret mig at det nu vil blive præciseret i sprogpolitikken at det altid skal gives hvilke(n) lov(e) der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt hvis de(n) relevante bestemmelse(r) siden da er ændret.

\* \* \*

I 10 af de undersøgte sager (*sagerne 02, 06, 07, 11, 12, 13, 14, 15, 17 og 18*) har Landsskatteretten i sin kendelse henvist til lovnummer og dato for den anvendte lov. Landsskatterettens henvisning til lovnummer og dato var korrekt og fyldestgørende i tre af sagerne (*sagerne 12, 15 og 17*).

#### *Sag nr. 02*

*Sag 02* vedrørte værdi af fri bil til rådighed i indkomstårene 1999 og 2000. Landsskatteretten henviste i sin kendelse til ligningslovens § 16, stk. 4 (lovbekendtgørelse nr. 754 af 28. september 1999 og lovbekendtgørelse nr. 755 af 16. august 2000).

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Lovbekendtgørelse nr. 755 var af 8. august 2000 og var en bekendtgørelse af lov om kursus til højere forberedelseseksamen og studieforberedende enkeltfagsundervisning for voksne. Lovbekendtgørelse nr. 775 af 16. august 2000 er derimod en bekendtgørelse af lov om påligningen af indkomstskat til staten, men den heri anførte affattelse af § 16, stk. 4, trådte i kraft den 3. juni 2000 med virkning fra og med indkomståret 2001, jf. lovens note 34. Jeg går ud fra at det var meningen at der skulle henvises til den sidstnævnte bestemmelse, og at der var tale om en skrivefejl. Da sagen vedrørte indkomstårene 1999 og 2000,

og bestemmelsen først havde virkning fra og med indkomståret 2001, er det imidlertid min opfattelse at der ikke burde have været henvist til bestemmelsen.

\* \* \*

#### *Sag nr. 06*

*Sag 06* vedrørte fradrag for rejseudgifter (kost og logi) i tre indkomstår. Der blev i kendelsen henvist til ligningslovens § 9, jf. statsskattelovens § 6, litra a, uden angivelse af nummer og dato for loven. Ifølge rettens gengivelse af skatteankenævnets afgørelse havde nævnet i sin afgørelse henvist til ligningslovens § 9 A.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Det er min opfattelse at der i kendelsen mangler en henvisning til ligningslovens § 9 A således som denne fremgår af lov nr. 955 af 20. december 1999 om ændring af ligningsloven, pensionsbeskatningsloven og skattekontrolloven.

\* \* \*

#### *Sag nr. 07*

Sagen vedrørte værdi af fri bil i indkomstårene 1999 og 2000. Landsskatteretten henviste i sin kendelse til ligningslovens § 16, stk. 4 (lovbekendtgørelse nr. 754 af 28. september 2000).

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Som det fremgår af min udtalelse ovenfor om *sag 02*, trådte § 16, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 775 af 16. august 2000 først i kraft den 3. juni 2000 med virkning fra og med indkomståret 2001 (jf. lovbekendtgørelsens note 34). Jeg må derfor anse henvisningen til denne lovbekendtgørelse for en fejl.

\* \* \*

*Sag nr. 11*

*Sag 11* handlede om fradrag for rejseudgifter (kost, logi og befordring) i indkomståret 1998. Landsskatteretten henviste i sin kendelse bl.a. til ligningslovens § 9, stk. 5-10 (lovbekendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997).

**Ombudsmandens udtalelse**

I note 27 og note 28 til den nævnte lovbe- kendtgørelse henvises for så vidt angår § 9, stk. 6, til overgangsbestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov nr. 452 af 10. juni 1997. For så vidt angår bestemmelserne i § 9, stk. 5 og 6, der blev til stk. 8, trådte den anførte af- fattelse i kraft den 1. april 1999 (jf. § 2, stk. 2, i lov nr. 452 af 10. juni 1997). For så vidt angår affattelsen af § 9, stk. 5, i tidsrummet fra den 1. januar 1997 til og med den 31. marts 1999, henvises i note 28 til § 5, stk. 1, i lov nr. 1063 af 12. december 1996. Det vil- le på den baggrund efter min opfattelse have været mere korrekt om Landsskatte- retten i sin kendelse også havde henvist til lov nr. 1063 af 12. december 1996.

\*\*\*

*Sag nr. 13*

Der var to emner i *sag 13*; kørselsgodtgørelse og værdi af bil til rådighed i indkomstårene 1998 og 1999. For så vidt angik spørgsmålet om kørselsgodtgørelse, henviste Landsskat- teretten i sin kendelse til ligningslovens § 9, stk. 5, og §§ 9 B og 9 C (alle lovbe- kendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997). Vedrørende fri bil henviste Landsskatteretten til lignings- lovens § 16, stk. 1 og 4 (lovbekendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997), jf. statsskatte- lovens § 4. Herudover omtalte Landsskatteret- ten ligningslovens § 16, stk. 3.

**Ombudsmandens udtalelse**

Idet jeg henviser til min gengivelse oven- for af note 27 og note 28 til den nævnte lovbe- kendtgørelse (se ovenfor under *sag*

11), er det min opfattelse at Landsskatte- retten i den foreliggende sag burde have henvist til lov nr. 1063 af 12. december 1996 og lov nr. 452 af 10. juni 1997. Lands- skatterettens henvisning er korrekt for så vidt angår § 16, stk. 1, også vedrørende § 16, stk. 4, for så vidt angår indkomståret 1998; derimod må den korrekte henvis- ning for så vidt angår § 16, stk. 4, vedrø- rende indkomståret 1999, efter min opfat- telse være lov nr. 754 af 28. september 1999.

\*\*\*

*Sag nr. 14*

*Sag 14* vedrørte værdi af bil til rådighed i indkomstårene 1999 og 2000. I kendelsens begrundelse henviste Landsskatteretten til ligningslovens § 16, stk. 3 og stk. 4 (lovbe- kendtgørelse nr. 754 af 28. september 1999 og lovbe- kendtgørelse nr. 775 af 16. august 2000).

**Ombudsmandens udtalelse**

Det fremgår af note 34 til lovbe- kendtgørelse nr. 775 af 16. august 2000 at § 16, stk. 4, i den her anførte affattelse først trådte i kraft den 3. juni 2000 og havde virkning fra og med indkomståret 2001. Klagen i *sag 14* vedrørte indkomstårene 1999 og 2000. Henvisningen i kendelsen til lovbe- kendtgørelse nr. 775 af 16. august 2000 må derfor efter min opfattelse anses for ukor- rekt.

\*\*\*

*Sag nr. 18*

Anmodning om genoptagelse af skattean- sættelsen for indkomståret 1998 blev i *sag 18* indgivet til den kommunale skattemyndig- hed den 2. januar 2003. I sin kendelse af 19. maj 2004 henviste Landsskatteretten til skat- testyrelseslovens § 34, stk. 2, lovbe- kendtgørelse nr. 617 af 22. juli 2002, forretningsorde-

nens § 17, stk. 4, og skattestyrelseslovens § 35, stk. 1, nr. 1-5, nr. 7 og nr. 10.

### Ombudsmandens udtalelse

Sagen vedrørte ikke en ansættelse af fast ejendom hvorfor henvisningen til den anvendte lovbekendtgørelse er korrekt for så vidt angår § 34, stk. 2. Ifølge § 21 i lov nr. 958 af 20. december 1999 havde § 35, stk. 1, nr. 10, først virkning fra og med indkomståret 2000. Den skattepligtige kan dog vælge at anvende bestemmelsens regler fra og med indkomståret 1999. Da sagen omhandlede indkomståret 1998, må Landsskatterettens henvisning til § 35, stk. 1, nr. 10, efter min opfattelse anses for ukorrekt.

### Sammenfattende om Landsskatterettens henvisning til retsregler

Efter min gennemgang af de undersøgte sager kan jeg konkludere at henvisningen til retsgrundlaget for rettens afgørelser har været for upræcist i 31 af sagerne (*sagerne 01, 03-06, 08, 09, 10, 16, 19 og 20-40*) og forkert i seks sager (*sagerne 02, 07, 11, 13, 14 og 18*) hvilket jeg mener er beklageligt.

### Landsskatterettens begrundelser i øvrigt

I overensstemmelse med forretningsordenens § 17, stk. 3, fremgår rettens begrundelse for at afslå klagerens anmodning om retsmøde af kendelsen i *sag 07*.

Generelt set er der i Landsskatterettens kendelser i de undersøgte sager redegjort fyldestgørende for de væsentligste hovedhensyn. Jeg finder dog anledning til i den forbindelse at nævne *sag 18*:

#### *Sag nr. 18*

I *sag 18* havde klageren den 2. januar 2003 indgivet en anmodning om ekstraordinær genoptagelse af en skatteansættelse vedrørende 1998 til den kommunale skatteforvaltning. Efter at have gengivet betingelserne for ordinær genoptagelse i skattestyrelseslovens § 34, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 617 af 22.

juli 2002), og bestemmelsen i forretningsordenens § 17, stk. 4, konstaterede Landsskatteretten i kendelsen at klageren ikke havde fremsendt anmodningen om genoptagelse inden tre år efter udløbet af indkomståret. Herefter skrev retten:

”Uanset fristen i skattestyrelseslovens § 34, stk. 2, kan en skatteansættelse ændres efter anmodning fra den skattepligtige efter reglerne i skattestyrelseslovens § 35, stk. 1, nr. 1 – 5, nr. 7 og nr. 10.

Klagerens anmodning om genoptagelse er ikke omfattet af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 35, stk. 1, og der er derfor ikke grundlag for at genoptage skatteansættelsen for indkomståret 1998.”

### Ombudsmandens udtalelse

Efter min opfattelse fremstår Landsskatterettens begrundelse ikke som en forklaring på hvorfor der ikke var grundlag for at imødekomme anmodningen om genoptagelse.

Begrundelsen er derfor efter min opfattelse ikke fyldestgørende, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

#### *Sagerne 01-10, 12-23, 25-37 og 39*

I 36 af de undersøgte sager (*sagerne 01-10, 12-23, 25-37 og 39*) fremgår datoen for den påklagede afgørelse fra henholdsvis skatteankenævnet og told- og skatteregionen ikke af kendelsen. Datoen for den oprindeligt påklagede afgørelse blev derimod nævnt i *sag 24*. *Sagerne 11 og 38* vedrørte genoptagelse af to af Landsskatterettens tidligere afgjorte sager som der blev henvist til med angivelse af dato i afgørelserne. Klagen i *sag 40* blev afvist som for sent indgivet; også her nævnte Landsskatteretten datoen for regionens afgørelse.

I min foreløbige rapport udtalte jeg følgende herom:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

Der er i skatte- og afgiftslovgivningen fastsat forskellige frister for ansættelser og ændring heraf, ligesom der gælder forskellige bestemmelser om forældelse. Som følge heraf og for at skabe en sikker identifikation af hvilken afgørelse Landsskatteretten tager stilling til i den pågældende kendelse, er det min opfattelse at det ville være bedre i overensstemmelse med god forvaltningsskik at datoen for de påklagede afgørelser fremgik af Landsskatterettens kendelser.”

Landsskatteretten har udtalt følgende:

”Landsskatteretten har hidtil som hovedregel kun angivet datoen for den påklagede afgørelse i kendelserne, hvor dette var relevant, f.eks. i afvisningskendelser, hvor fristen for klage til Landsskatteretten var overskredet, eller hvis der efter tidspunktet for myndighedens afgørelse var indtruffet omstændigheder, som kunne have betydning for Landsskatterettens bedømmelse af sagen.

Landsskatteretten har dog ikke afgørende indvendinger mod at ændre sin praksis på dette område. Kendelses-/afgørelseskonceptet vil derfor blive ændret, således at datoen for den afgørelse, der er under påkendelse, fremgår.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har noteret mig Landsskatterettens oplysning om at datoen for den afgørelse der er under påkendelse, fremover vil fremgå af kendelses-/afgørelseskonceptet.

\* \* \*

#### *Sag nr. 01*

*Sag 01* vedrørte værdien af fri bolig. Ejendommen havde i en periode været under renovering. I kendelsen har Landsskatteretten gengivet klagerens principale påstand (om skatteansættelse i overensstemmelse med

det selvangivne) og antydet argumentationen herfor. Under sagens behandling i Landsskatteretten nedlagde klageren en subsidiaer påstand hvorefter skatteansættelsen skulle ske i overensstemmelse med den under sagen udarbejdede syns- og skønserklæring, dog således at færdiggørelsestidspunktet blev fastsat til den af de lokale skattemyndigheder accepterede dato. Denne subsidiaere påstand er ikke gengivet i kendelsen. Landsskatteretten afjorde sagen i overensstemmelse med syns- og skønserklæringen og for så vidt angår tidspunktet for byggeriets færdiggørelse, sådan som klageren havde påstået. Herefter blev der truffet afgørelse i overensstemmelse med klagerens nye subsidiaere påstand hvilket imidlertid ikke fremgår af afgørelsen.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Af § 17, stk. 1, 2. pkt., i forretningsordenen for Landsskatteretten fremgik det at Landsskatterettens kendelse bl.a. skulle angive rettens stillingtagen til de af klageren nedlagte påstande (medmindre disse måtte anses for uvæsentlige og uden betydning for sagens afgørelse). Det er derfor – efter min opfattelse – beklageligt at klagerens subsidiaere påstand ikke fremgik af kendelsen.

\* \* \*

#### *Sag nr. 04*

I *sag 04* er sagens fakta ikke gengivet korrekt i Landsskatterettens kendelse. Under overskriften ”klagerens påstand og argumentation” refereres Told- og Skattestyrelsens indstilling til sagens afgørelse med angivelse af at klageren har tiltrådt denne. Imidlertid var det klagerens repræsentant under syns- og skønforretningen der over for Told- og Skattestyrelsen fremsatte et forslag til forlig om sagen. Af repræsentantens brev til Told- og Skattestyrelsen (som Landsskatteretten modtog i kopi fra styrelsen) fremgik at forslaget blev fremsat uden præjudice for den

verserende sag i Landsskatteretten som i negativt fald afventede resultatet af syns- og skønforretningen. Told- og Skattestyrelsen meddelte Landsskatteretten at styrelsen var enig med repræsentanten i at sagen kunne afgøres som angivet af denne, hvorefter styrelsen indstillede at retten traf afgørelse i overensstemmelse med det resultat som parterne var nået til enighed om. Told- og Skattestyrelsen angav i den forbindelse tre forhold som styrelsen havde lagt vægt på ved indstillingen. Disse forhold er ikke gengivet i kendelsen. I kendelsen tiltrådte Landsskatteretten at sagen blev afgjort således at værdier af fri bolig blev sat til det af Told- og Skattestyrelsen indstillede beløb, men det fremgår ikke hvad retten har lagt vægt på for at komme til det pågældende resultat. Af Landsskatterettens udtalelse om medholdsgraden fremgår at resultatet kan anses for "medhold i overvejende grad".

### Ombudsmandens udtalelse

Sådan som kendelsen i *sag 04* er formuleret, fremstår den efter min opfattelse ikke som en fyldestgørende forklaring på rettens afgørelse, hvilket jeg mener er beklageligt. Jeg formoder at retten med afgørelsen har tiltrådt Told- og Skattestyrelsens indstilling til sagens afgørelse, herunder de tre forhold som styrelsen havde lagt vægt på i den forbindelse.

\* \* \*

### Sag nr. 07

I *sag 07* er det i kendelsens indledning angivet hvilke indkomstår sagen vedrører (2000 og 2001). Imidlertid er det ene indkomstår gengivet forkert. Sagen vedrørte årene 1999 og 2000.

### Ombudsmandens udtalelse

Fejlagtige gengivelser af faktum kan virke meningsforstyrrende og bør så vidt muligt undgås. Alt efter hvor væsentlige fejl

der er tale om, kan sådanne fejl efter min opfattelse være med til at skabe mistillid til resten af afgørelsens indhold.

Jeg bemærker i den forbindelse at den forkerte gengivelse af indkomståret i kendelsens indledning kunne være en medvirkende faktor til den ovenfor omtalte forkerte henvisning i retsgrundlaget for afgørelsen.

## 11. Andre sagsbehandlingsspørgsmål

De undersøgte sager er præget af bestemte rutiner og fremgangsmåder som normalt konsekvent er blevet fulgt. Min gennemgang af sagerne giver mig dog anledning til at omtale Landsskatterettens sprogprojekt fra 2003:

Breve mv. fra offentlige myndigheder bør sprogligt være korrekte og forståeligt udformet; jeg henviser i den forbindelse til Jens Olsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 633 ff. Landsskatterettens sprogpolitik fra 2003 er et synligt udtryk for at Landsskatteretten er sig bevidst at også den indholdsmæssige og sproglige forståelse er meget vigtig i den skriftlige kommunikation.

## 12. Sagens afgørelse

### a) Retsgrundlaget

Efter forretningsordenens § 9 skulle Landsskatterettens kontor udarbejde en skriftlig redegørelse med motiveret indstilling til klagens afgørelse.

Når det relevante kontor i Landsskatteretten havde afsluttet sin forberedelse af en sag, henførte kontoret sagen til en af følgende tre sagsgrupper (jf. forretningsordenens § 10, stk. 1):

- 1) Mere principielle sager, herunder sager der behandles på et retsmøde,
- 2) klager som nævnt i § 29 a i lov om motor-køretøjer mv. og
- 3) øvrige sager.

På tidspunktet for afgørelsen af de undersøgte sager afgjorde Landsskatteretten kla-

gerne (ved kendelse) enten på grundlag af en skriftlig votering eller på grundlag af en mundtlig votering i et retsmøde, jf. forretningsordenens § 10, stk. 2, 1. pkt. Sager fra sagsgruppen "øvrige sager" blev afgjort som "udvalgssager" (dvs. på grundlag af en skriftlig votering med en kontorchef som første voterende). Sager hvor en anmodning om retsmøde blev afslået, blev behandlet som voteringssager. Afgørelsen af de mere principielle sager blev truffet på grundlag af enten en mundtlig votering på et retsmøde eller som en "voteringssag" med retspræsidenten eller en retsformand som første voterende.

For kollegiale organer gælder der visse habilitetskrav. Således skal organet være lovligt indkaldt til de enkelte møder; det vil sige at eventuelle varsler for indkaldelse til mødets afholdelse skal være iagttaget, og at der er givet medlemmerne mulighed for at forberede sig til mødet. Herudover skal organet opfylde quorumkravet; det antal medlemmer der som minimum skal være til stede for at organet er beslutningsdygtigt. For nogle kollegiale organer vil quorumkravet endvidere stille krav til organets sammensætning.

I skattestyrelseslovens § 27 (nu skatteforvaltningslovens § 44) og forretningsordenens §§ 12-16 var der fastsat regler for afholdelse af retsmøder. Efter skattestyrelseslovens § 27 og forretningsordenens § 12 blev der afholdt retsmøder hvis klageren eller Told- og Skattestyrelsen havde anmodet herom, eller hvis Landsskatteretten i øvrigt anså et retsmøde for hensigtsmæssigt. Landsskatteretten kunne afslå en anmodning om et retsmøde hvis retten måtte anse denne fremgangsmåde for åbenbart overflødig.

Af § 12 i forretningsordenen fremgik at et afslag på en anmodning fra klageren om et retsmøde skulle meddeles skriftligt med vejledning om retten til et møde med rettens kontor efter § 8 hvis klageren ikke allerede havde været til møde. Den dagældende forretningsordens § 17, stk. 3, lød:

"Stk. 3. Hvis Landsskatteretten har afslået en anmodning fra klageren eller fra Told- og Skattestyrelsen om afholdelse af et retsmøde, skal begrundelsen herfor anføres i kendelsen."

Efter praksis blev selve afslaget på retsmøde meddelt i kendelsen, jf. Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, side 344 f.

Ifølge forretningsordenens § 14 skulle de retsmedlemmer og myndigheder som Landsskatteretten indkaldte til retsmøder, have et varsel på mindst en uge (stk. 3 og stk. 5) mens varslet for indkaldelse af klageren til retsmøde var på mindst fire uger (stk. 4). Det fremgik direkte af bestemmelsen at klageren skulle indkaldes skriftligt.

Selv om antallet af retsmøder er stigende, bliver stadig langt den overvejende del af sagerne i Landsskatteretten afgjort ved skriftlig votering. I 2004 blev der således kun afholdt retsmøde i godt 11 pct. af sagerne.

I skattestyrelseslovens § 20, stk. 5-7 (nu skatteforvaltningslovens § 13), og forretningsordenens § 10, stk. 2-6, var der fastsat regler for Landsskatterettens sammensætning ved rettens afgørelse af de indkomne klager mv.

For at Landsskatteretten kunne afsige kendelse i en sag, skulle mindst tre retsmedlemmer deltage i afgørelsen, heraf skulle mindst en være retspræsident eller retsformand og to beskikkede af enten Folketinget eller skatteministeren. Retspræsidenten kunne dog bestemme at kontorchefer eller fuldmægtige ved retten kunne deltage i afgørelsen med samme beføjelser som en retsformand (skattestyrelseslovens § 20, stk. 5 og stk. 6, og forretningsordenens § 10, stk. 2 og stk. 4).

Landsskatterettens afgørelser skulle være skriftlige (jf. skattestyrelseslovens § 28, stk. 1). Herefter afgjorde Landsskatteretten klagerne ved kendelse som skulle være dateret og begrundet (jf. forretningsordenens § 17, stk. 1).

Efter skattestyrelseslovens § 28, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 45, stk. 2), og forretningsordenens § 18, stk. 2, skulle kendelsen (nu afgørelsen) bl.a. angive navnene på dem der har deltaget i afgørelsen.

Af forvaltningslovens begrundelsesregler følger der ikke en pligt til i afgørelsen at angive om et kollegialt organs afgørelser er truffet enstemmigt eller med dissens. Derimod fremgik det af skattestyrelseslovens § 28, stk. 2, 1. og 2. pkt. (nu skatteforvaltningslovens § 45, stk. 2, 2. pkt.), og forretningsordenens § 18, stk. 1, at en kendelse (nu afgørelse) skulle oplyse om forskellige meninger vedrørende såvel resultatet som begrundelse. Stemmetallet for hver opfattelse skulle fremgå, og det skulle fremgå om retsformanden havde afgivet dissens.

Det følger af en ulovbestemt retsgrund-sætning at en afgørelse skal bekendtgøres for sagens parter. Som et supplement hertil fremgik det af forretningsordenens § 18, stk. 4, at Landsskatteretten skulle sende kopi af kendelsen i sagen til klageren og alle øvrige vedkommende. I forretningsordenens § 20 var det præciseret at Landsskatteretten skulle underrette såvel klager som dennes repræsentant om rettens afgørelse af klagen (og om sagens henlæggelse, hvis klagen blev trukket tilbage).

I de sager hvor klageren fik helt eller delvist medhold i klagen af Landsskatteretten eller ved en efterfølgende domstolsprøvelse af Landsskatterettens afgørelse, skulle den indbetalte klageafgift tilbagebetales til klageren (skattestyrelseslovens § 25, stk. 4, 5. pkt. (nu skatteforvaltningsloven § 42, stk. 4), og forretningsordenens § 3, stk. 3 og 4, og § 20, stk. 3).

Med lov nr. 388 af 6. juni 2002 om ændring af skattestyrelsesloven og ligningsloven blev der i skattestyrelsesloven indsat en § 33 E:

”§ 33 E. I sager, der afgøres administrativt, afgiver den instans, der træffer afgørelse i den godtgørelsesberettigede sag, samtidig med afgørelsen i sagen en begrundet udtalelse om, i hvilket omfang den godtgørelsesberettigede har fået medhold i det eller de godtgørelsesberettigede spørgsmål, som er forelagt den. Denne udtalelse indgår i vurderingen af størrelsen af den godtgørelse, den godtgørelsesberettigede er berettiget til. Udtalelsen er dog ikke bindende for afgørelsen af spørgsmålet om godtgørelsens størrelse.

Stk. 2. Afgøres sagen af et skatteankenævn, Landsskatteretten eller ligningsrådet, kan udtalelsen i stk. 1 afgives henholdsvis af den kommunale skattemyndighed som sekretariat for skatteankenævnet, af en kontorchef i Landsskatteretten og af formanden for Ligningsrådet.”

Bestemmelsen havde virkning for sager som blev rejst ved den pågældende myndighed fra og med den 8. juni 2002. En lignende bestemmelse findes i skatteforvaltningslovens § 56.

Hvor en klage blev afvist på grund af inkompetence, overskridelse af klagefrist eller som følge af mangelfuld begrundelse, kunne klageren ikke opnå omkostningsgodtgørelse (jf. Told- og Skattestyrelsens pjece nr. 29 fra april 2004). Imidlertid fremgik det af Told- og Skattestyrelsens vejledning 2005-2 om processuelle regler på ToldSkats område, afsnit K.5.2 (udtalelse fra de administrative myndigheder), at der også skulle afgives en udtalelse om medholdsgraden i sager som afvises eksempelvis på grund af overskredet tidsfrist eller manglende begrundelse. Tilsvarende fremgår af SKATs vejledning 2006-2 om processuelle regler på SKATs område.

b) *De undersøgte sager*

I alle de undersøgte sager foreligger Landsskatterettens kontors motiverede indstilling til klagens afgørelse som et udkast til kendelse/afsluttende brev med et dertil knyttet referat. Jeg bemærker i den forbindelse at det fremgik af forretningsordenens § 18, stk. 3, at kendelsen formuleres af retsformanden. I de sager hvor kontorets indstilling har været



sendt til Told- og Skattestyrelsen, foreligger selve indstillingen endvidere indarbejdet i et brev til styrelsen.

Der blev afholdt retsmøde i seks af de undersøgte sager (*sagerne 03, 05, 06, 11, 25 og 28*).

I tre af disse sager (*sagerne 03, 05 og 25*) deltog fire retsmedlemmer i sagens afgørelse (en retsformand og tre ordinære retsmedlemmer); i de øvrige tre sager blev klagerne afgjort af retsformanden og to ordinære retsmedlemmer.

Af de 31 sager der blev afgjort ved skriftlig votering, blev de 13 sager (*sagerne 02, 07, 08, 17, 21, 22, 24, 26, 27, 29, 32, 33 og 35*) afgjort under ledelse af en retsformand (skattestyrelseslovens § 20, stk. 5, forretningsordenens § 10, stk. 2, og § 11) med deltagelse af to ordinære retsmedlemmer. De øvrige 18 sager som blev afgjort ved skriftlig votering (*sagerne 01, 04, 09, 10, 12-16, 18-20, 23, 30, 31, 34, 36 og 37*), blev afgjort som såkaldte udvalgssager under ledelse af en kontorchef.

Endelig blev en sag (*sag 38*) afvist genoptaget af en retsformand, og to klager (*sagerne 39 og 40*) blev afvist af en kontorchef, begge uden deltagelse af ordinære retsmedlemmer.

Fire af skattesagerne (*sagerne 02, 07, 08 og 17*) blev afgjort ved skriftlig votering under ledelse af en retsformand, 12 skattesager (*sagerne 01, 04, 09, 10, 12-16 og 18-20*) blev også afgjort ved skriftlig votering, men under ledelse af kontorchef, og fire sager (*sagerne 03, 05, 06 og 11*) blev afgjort ved retsmøde.

Af moms(/afgifts)sagerne blev ni sager (*sagerne 21, 22, 24, 26, 27, 29, 32, 33 og 35*) afgjort ved skriftlig votering under ledelse af retsformand. Seks sager (*sagerne 23, 30, 31, 34, 36 og 37*) blev afgjort ved skriftlig votering under ledelse af kontorchef, og to af moms(/afgifts)sagerne blev afgjort under retsmøde (*sagerne 25 og 28*). Endelig blev tre af disse sager afvist (*sagerne 38-40*).

De af de undersøgte sager som må betegnes som mere principielle, og hvor kendelsen senere blev offentliggjort i anonymiseret

form (*sagerne 22, 26 og 32*), blev alle afgjort som såkaldte voteringssager efter at klageren havde frafaldet anmodningen om foretræde ved retsmøde.

### Afholdelse af retsmøde

I ingen af de undersøgte sager har Told- og Skattestyrelsen anmodet om at få lejlighed til at udtale sig mundtligt til retten under et retsmøde.

Klageren anmodede om retsmøde i halvdelen af de undersøgte sager (*sagerne 01, 02, 03, 05, 06, 07, 10, 11, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 36 og 37*).

Anmodningen i *sag 01* var udtrykt som et forbehold for anmodning om retsmøde hvis kontorindstillingen gik imod klagersidens principale og subsidiære påstande. Kontorets indstilling til klagens afgørelse fulgte klagerens subsidiære påstand, og der blev ikke afholdt retsmøde i sagen.

I de seks sager hvor der blev afholdt retsmøde (*sagerne 03, 05, 06, 11, 25 og 28*), havde klageren anmodet om foretræde ved retsmøde. I et tilfælde (*sag 28*) kom anmodningen først efter at klageren havde fået kontorets indstilling til klagens afgørelse og Told- og Skattestyrelsens udtalelse herom til udtalelse, og det må derfor anses for sandsynligt at sagen ville være blevet afgjort ved retsmøde også hvis klageren ikke havde bedt om det.

### Sag 07

I en sag (*sag 07*) blev anmodningen om retsmøde afslået. Klageren blev underrettet om at kontoret ville indstille at retten undlod at imødekomme begæringen i forbindelse med partshøringen over Told- og Skattestyrelsens udtalelse mv. På daværende tidspunkt havde klageren været til møde med Landsskatterettens kontor. Sagen blev behandlet som en voteringssag. Begrundelsen for at retsmøde blev afslået, fremgik af kendelsen.

Hertil gav jeg i min foreløbige rapport udtryk for følgende:

### ”Ombudsmandens udtalelse

Sådan som bestemmelserne i forretningsordenens § 12, stk. 2, og § 17, stk. 3, var placeret og formuleret, er det min opfattelse at bestemmelserne lagde op til at afslag på anmodning om retsmøde blev meddelt klageren særskilt *inden* der blev truffet afgørelse i sagen (ved kendelse). Efter den fulgte fremgangsmåde er klageren blevet underrettet om kontorets indstilling til spørgsmålet hvilket gav klageren mulighed for at fremkomme med indsigelser hertil inden spørgsmålets og sagens samtidige afgørelse. Jeg går ud fra at fremgangsmåden hvorefter selve afslaget på anmodningen om retsmødet (først) blev meddelt i kendelsen, (kun) har været anvendt i de sager hvor klageren forinden havde været til møde med Landsskatterettens kontor, da det ikke ville give megen mening først at vejlede om denne mulighed i selve kendelsen.

Fremgangsmåden giver mig herefter ikke grundlag for bemærkninger.”

Landsskatteretten har i sin udtalelse bemærket følgende:

”Landsskatteretten vil blot gøre opmærksom på, at formuleringen af bestemmelsen i forretningsordenen § 12, stk. 2, nu, jf. bek. nr. 974 af 17. oktober 2005, er ændret til:

*’(...) Hvis kontoret indstiller, at en anmodning om retsmøde ikke skal imødekommes, skal dette meddeles klageren skriftligt. Samtidig hermed skal klageren, hvis klageren ikke allerede har været til et møde med Landsskatteretten efter § 8, vejledes om sin ret til et sådant møde.’*

Formuleringen er således nu i overensstemmelse med den faktiske fremgangsmåde.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret mig Landsskatterettens bemærkninger.

\* \* \*

I 12 af de undersøgte sager (*sagerne 10, 02, 21-23, 26, 29-32, 36 og 37*) frafaldt klageren anmodningen om retsmøde henholdsvis efter at klageren havde forhandlet sagen med Landsskatterettens kontor, og efter at kontorets indstilling til klagens afgørelse og Told- og Skattestyrelsens udtalelse havde været forelagt klageren.

Landsskatteretten havde i forbindelse med partshøringen over Told- og Skattestyrelsens udtalelse mv. spurgt om klageren fortsat ønskede retsmøde i sagen i 16 af sagerne (*sagerne 01, 03, 05, 06, 07, 11, 21, 22, 23, 25, 26, 29, 30, 31, 32 og 36*).

*Sag nr. 21, sag nr. 29 og sag nr. 36*

Landsskatteretten anså i *sag 21* klagerens anmodning om foretræde ved retsmøde for bortfaldet da klageren og klagerens repræsentant ikke svarede på Landsskatterettens forespørgsel om fortsat ønske om retsmøde (i forbindelse med partshøring over Told- og Skattestyrelsens udtalelse). Landsskatterettens andet brev til parten i den forbindelse indeholdt en bemærkning om at ønsket om retsmøde blev anset som bortfaldet, og at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis parten ikke svarede inden udløbet af en 14-dages-frist. Klagerens partsrepræsentant havde nogle måneder forinden telefonisk meddelt Landsskatteretten at der kunne træffes afgørelse på det foreliggende grundlag.

Klageren fik i *sag 29* 14 dages frist til at sende bemærkninger til Told- og Skattestyrelsens udtalelse og oplyse om man fortsat ønskede retsmøde. Fristen blev forlænget, og klageren svarede på selve høringen, men ikke på spørgsmålet om retsmøde. Herefter fik klageren på ny 14 dages frist til at overveje spørgsmålet. Derefter skrev Landsskatteretten til klageren at retsmødebegæringen bortfaldt, og at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis der ikke blev svaret inden fristen. Begæringen blev herefter frafaldet telefonisk.

Også i *sag 36* skrev Landsskatteretten flere gange til klageren om man stadig ønskede retsmøde; første gang i forbindelse med partshøringen over Told- og Skattestyrelsens udtalelse. Efter svarfristens udløb skrev retten på ny og rykkede for svar inden nye 14 dage med oplysning om at retsmødebegæringen ellers ville blive anset for bortfaldet og sagen afgjort på det foreliggende grundlag. Ved udløbet af denne frist skrev retten et tredje brev med anmodning om svar inden 7 dage og med orientering som i det andet brev. Da repræsentanten fortsat ikke svarede, blev sagen afgjort på det foreliggende grundlag – uden retsmøde.

I de sager hvor Landsskatteretten har spurgt om klageren fortsat ønskede retsmøde i sagen, har rettens kontor hverken fundet grundlag for at indstille at anmodningen om retsmøde blev afslået som åbenbart overflødig, eller omvendt for at indstille at der blev afholdt retsmøde på rettens initiativ (jf. tilkendegivelsen om at klagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag).

### Ombudsmandens udtalelse

Det giver mig ikke grundlag for bemærkninger at Landsskatteretten på den ovenfor beskrevne måde undersøger muligheden for at afgøre sagen uden retsmøde, idet jeg går ud fra at denne afgørelsesform alt andet lige vil betyde at sagen når en afgørelse på et tidligere tidspunkt end hvis der skal afholdes retsmøde i sagen. Jeg bemærker i den forbindelse at parten ved partshøringen har modtaget myndighedernes – herunder Landsskatterettens kontors – vurdering af sagen og på det grundlag kan vurdere om ønsket om et retsmøde opretholdes.

### Indkaldelse til retsmøde

I ingen af de seks sager (*sagerne 03, 05, 06, 11, 25 og 28*) hvor der blev afholdt retsmøde, er der oplysninger om indkaldelse af retsmedlemmer og myndigheder til retsmødet. Det er derfor ikke muligt at konstatere om fri-

sterne for indkaldelse efter forretningsordenens § 14, stk. 3 og stk. 5, er overholdt.

I *sagerne 03, 05, 11, 25 og 28* er varslet for indkaldelse af klageren på mindst fire uger (forretningsordenens § 14, stk. 4, 1. pkt.) utvivlsomt opfyldt. Således bekræftede retten den 5. marts 2004 aftalen om retsmøde den 17. maj 2004 i *sag 03*. Landsskatteretten bekræftede i brev af 26. marts 2004 retsmødet i *sag 05* den 17. maj 2004 og i brev af 6. april 2004 retsmødet den 21. juni 2004 i *sag 11*. I *sagerne 25 og 28* bekræftede retten i breve af henholdsvis 19. januar 2004 og 24. februar 2004 retsmøde henholdsvis den 12. marts og 19. april 2004. Retsmødet i *sag 25* blev den 1. marts 2004 bekræftet flyttet til den 26. april 2004.

Det er imidlertid ikke muligt at konstatere om berømmelsen af retsmødet i *sag 06* ligger inden for den i forretningsordenens § 14, stk. 4, fastsatte frist. Således bekræftede Landsskatteretten i brev af 4. maj 2004 at retsmøde var aftalt til den 28. maj 2004; imidlertid fremgår det ikke hvornår denne aftale blev indgået.

### Ombudsmandens udtalelse

I modsætning til hvad der var tilfældet med varslet for indkaldelse af klageren til forhandling af sagen (forretningsordenens § 8, stk. 1, 2. pkt.), åbnede bestemmelsen i forretningsordenens § 14, stk. 4, 1. pkt., om varsel for indkaldelse af klageren til retsmøde ikke op for at der kunne aftales et kortere varsel. Som sagerne foreligger for mig, har jeg imidlertid ikke holddepunkter for at antage at de i forretningsordenen fastsatte frister for indkaldelsen af klageren til retsmøde ikke har været overholdt i de undersøgte sager.

### Skriftlighed

I alle de undersøgte sager har Landsskatteretten afgjort *klagen* ved en dateret kendelse.

Afgørelsen om ikke at imødekomme anmodningen om genoptagelse i *sag 38* blev ikke formuleret som en kendelse, hvilket

ikke kan give mig anledning til bemærkninger.

### **Oplysning om navnene på de der har deltaget i afgørelsen**

I alle kendelserne i de undersøgte sager – og afgørelsen om at afslå en anmodning om genoptagelse i *sag 38* – er navnene på dem der traf afgørelsen, angivet.

### **Angivelse af om afgørelsen er truffet enstemmigt eller med dissens**

I alle de undersøgte sager hvor sagens afgørelse ikke er truffet af en retsformand eller af en kontorchef alene, har afgørelsen været truffet enstemmigt.

### **Bekendtgørelse**

I de undersøgte sager har Landsskatteretten sendt kendelsen til klageren og til klagerens repræsentant hvor klageren har haft en sådan. Herudover har Landsskatteretten sendt kopi af rettens kendelse til de myndigheder som klagen angår, og til den eventuelle underliggende myndighed (skatteankenævn, skattemyndighed, told- og skatteregion) og til Told- og Skattestyrelsen i det omfang styrelsen har været inddraget i sagen.

### **Tilbagebetaling af klageafgift**

Landsskatteretten har i overensstemmelse med reglerne i skattestyrelseslovens § 25, stk. 4, 4. pkt., og forretningsordenens § 3, stk. 4, tilbagebetalt klageafgiften til klageren i de sager hvor klagerne har opnået delvist medhold i klagen af Landsskatteretten, dvs. i *sagerne 01, 04, 06, 14, 22, 29 og 32*.

### **Medholdsvurdering**

Med undtagelse af to sager (*sagerne 39 og 40*) er der i alle de sager hvor klagen er modtaget i Landsskatteretten efter den 8. juni 2002, og hvor klagerne har haft sagkyndig bistand ved sagens behandling i Landsskatteretten (*sagerne 01-06, 08, 09, 13, 14, 16, 17, 19, 20 og 25-37*) til kendelsen vedhæftet en udtalelse

fra Landsskatterettens sekretariat om i hvilket omfang klageren har fået medhold i det eller de godtgørelsesberettigede spørgsmål som har været forelagt retten. I *sagerne 21, 23 og 24* modtog Landsskatteretten klagen inden den 8. juni 2002. I disse sager er der (alligevel) vedhæftet en udtalelse om medholdsgraden.

### *Sagerne nr. 39 og nr. 40*

I *sagerne 39 og 40* var klagen til Landsskatteretten udarbejdet af en partsrepræsentant (revisor/advokat). Klagerne blev modtaget henholdsvis den 12. februar 2004 (registreret den 16. februar 2004) og den 19. marts 2004. Begge sager blev afvist af formelle grunde (*sag 39* fordi klagen ikke var tilstrækkeligt begrundet, og *sag 40* fordi klagen var indgivet for sent). Hverken i *sag 39* eller i *sag 40* foreligger der en udtalelse fra Landsskatteretten om medholdsgraden.

I min foreløbige rapport bad jeg Landsskatteretten om følgende:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

Man kunne argumentere for at afgørelser om at afvise at behandle klager af formelle grunde ikke var omfattet af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 33 E idet Landsskatteretten ikke havde afgjort det materielle spørgsmål i sagen.

Imidlertid fremgik det af Told- og Skattestyrelsens (nu SKAT) vejledning om procesuelle regler at der også skulle (skal) afgives udtalelse om medholdsgraden i sager som afvises eksempelvis på grund af overskredet tidsfrist.

*Jeg beder om Landsskatterettens udtalelse vedrørende den uoverensstemmelse der tilsyneladende er mellem Landsskatterettens praksis og SKATs vejledning om dette spørgsmål.”*

Landsskatteretten har i den forbindelse udtalt:

”Af den dagældende skattestyrelseslovs § 33, stk. 1, nr. 1, nu skatteforvaltningslovens

§ 55, stk. 1, nr. 1, fremgår, at der ydes godtgørelse ved klage til skatteankenævn eller til Landsskatteretten.

Ved lov nr. 238 af 2. april 1997 om ændring af bl.a. skattestyrelsesloven blev reglerne om godtgørelse af udgifter til sagkyndig bistand i forbindelse med klage til Landsskatteretten overført til skattestyrelseslovens § 33A, stk. 1, idet omkostningsdækningsloven samtidig blev ophævet. Endvidere blev adgangen til godtgørelse af udgifter til sagkyndig bistand udvidet til også at omfatte klage til skatteankenævnet.

Af bemærkningerne til denne lov (Folketingsstidende 1996-97, tillæg A, side 2807) fremgår, at der ikke ydes tilskud til klager, der afvises.

Der kan derfor efter forarbejderne til reglerne om omkostningsgodtgørelse ikke ydes godtgørelse til klager, der afvises, jf. således også Landsskatterettens afgørelse om omkostningsgodtgørelse som gengivet i SKM2005.534.LSR (www.skat.dk).

Under hensyn hertil blev der i sagerne 39 og 40, hvor Landsskatteretten afviste at behandle klagen, ikke afgivet en medholdsvurdering. Det må således anses som mere vildend vejledende, at der afgives medholdsvurdering i sager, der ikke berettiger til omkostningsgodtgørelse.

Landsskatteretten vil tage kontakt til SKAT for at få ændret procesvejledningen på dette punkt.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg er enig med Landsskatteretten i at der ikke vil kunne ydes omkostningsgodtgørelse til klager der afvises, og jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil tage kontakt til SKAT om vejledningens fremstilling.

### 13. Klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister

Forvaltningsloven indeholder i § 25, stk. 1, og § 26 følgende bestemmelser om klagevej-

ledning og vejledning om søgsmålsfrister (jf. lov nr. 571 af 19. december 1985):

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 26. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.”

I skattestyrelseslovens §§ 31-33 (nu skatteforvaltningslovens kapitel 17, §§ 48-50) var der bestemmelser om domstolsprøvelse af Landsskatterettens afgørelser.

Således fremgik det af § 31, stk. 1, 1. pkt. (nu skatteforvaltningsloven § 48, stk. 1), at medmindre andet var bestemt efter anden lovgivning, kunne en afgørelse truffet af en skatte-, afgifts- eller toldmyndighed først indbringes for domstolene når afgørelsen var prøvet af den øverste administrative klageinstans på området.

Efter skattestyrelseslovens § 31, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2), kunne en sag der var påklaget til Landsskatteretten, indbringes for domstolene hvis Landsskatteretten ikke havde truffet afgørelse i sagen seks måneder efter at sagen var blevet indbragt for retten. I sager hvor sagsbehandlingstiden forventedes at ville overstige seks måneder, skulle der senest ved fristens udløb vejledes om denne regel (jf. Processuelle regler på ToldSkats, nu SKATs, område, afsnit E.3.9, om klagevejledning).

Efter skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, var der fastsat en søgsmålsfrist på tre måneder. En tilsvarende bestemmelse findes nu i skatteforvaltningslovens § 48, stk. 3.

§ 32 i skattestyrelsesloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003) gav skatteministeren beføjelse til at indbringe spørgsmål der var påkendt af Landsskatteretten, for domstolene inden for en frist på tre måneder:

”§ 32. Sager om spørgsmål, som er påkendt af Landsskatteretten, kan skatteministeren indbringe for domstolene senest 3 måneder efter kendelsens afsigelse. Skatteministeren kan ligeledes vedrørende et spørgsmål, der er påkendt af Landsskatteretten, træffe beslutning om, at sagen genoptages med henblik på ændring af afgørelsen til fordel for den skatte- eller afgiftspligtige, såfremt Skatteministeriet ikke kan forventes at opnå medhold i sagen, hvis den indbringes for domstolene. 2. pkt. finder tilsvarende anvendelse vedrørende spørgsmål om godtgørelse af afgift.”

Af forarbejderne til bestemmelsens andet punktum (Folketingstidende 2002-2003, tillæg A, side 4604 ff) fremgår bl.a.:

”...

Til nr. 1

Efter skattestyrelseslovens § 31 kan en endelig administrativ afgørelse indbringes for domstolene senest 3 måneder efter, at afgørelsen er truffet.

Når en skatte- eller afgiftspligtig efter denne bestemmelse anlægger en sag ved domstolene, foretager Skatteministeriets departement en indledende undersøgelse af, hvorvidt sagen kan forventes gennemført med et for ministeriet gunstigt resultat.

Forekommer sagen overvejende tvivlsom, anmoder Departementet Kammeradvokaten om en indstilling til sagen. Finder ministeriet på baggrund af denne indstilling samt indhentede udtalelser fra Told- og Skattestyrelsen og Landsskatteretten, at det er overvejende sandsynligt, at ministeriet ikke vil kunne vinde sagen, bliver sagen sluttet ved, at ministeriet tager bekræftende til genmæle

over for den skatte- eller afgiftspligtiges påstand.

Af procesbesparende hensyn foreslås det, at der gives skatteministeren mulighed for at opgive en sag, hvori Landsskatteretten har afsagt kendelse, inden kendelsen bliver indbragt for domstolene, hvis det på forhånd vurderes, at ministeriet vil tabe sagen. Således undgår man at tvinge den pågældende skatte- eller afgiftspligtige til at anlægge sag for at få sin ret.

Det er tanken, at skatteministeren henlægger kompetencen til at træffe beslutning efter denne bestemmelse til Skatteministeriets departement, ligesom det forudsættes, at Kammeradvokatens indstilling indhentes som grundlag for beslutningen om, at der skal ske genoptagelse.

Den foreslåede bestemmelse tænkes f.eks. anvendt i en situation, hvor Landsskatteretten og Told- og Skattestyrelsen er uenige om f.eks., hvorledes et afsnit i Ligningsvejledningen skal forstås, og Landsskatteretten – modsat styrelsen – i sin kendelse kommer frem til, at afsnittet skal forstås til ugunst for den skattepligtige. I den situation vil styrelsen efter forslaget kunne henstille til ministeriet, at sagen genoptages til den skattepligtiges fordel.

Det er tanken, at Departementet i sådanne sager vil tage kontakt til den skatte- eller afgiftspligtige umiddelbart efter, at man af Told- og Skattestyrelsen bliver gjort opmærksom på kendelsen med henblik på at orientere den skatte- eller afgiftspligtige om, at ministeriet undersøger rigtigheden af kendelsen. Departementet vil samtidig meddele den skatte- eller afgiftspligtige, at ministeriet – for det tilfældes skyld, at ministeriet alligevel ikke ønsker at opgive sagen – ikke vil påberåbe sig en eventuel overskridelse af fristen på 3 måneder for indbringelse af den pågældende kendelse for domstolene, såfremt kendelsen indbringes inden 1 måned fra ministeriets endelige svar til den skatte- eller afgiftspligtige.

Det må forventes, at bestemmelsens anvendelsesområde vil blive meget begrænset. Forslaget er ikke udtryk for, at der herved gives den skatte- eller afgiftspligtige en ekstra klagemulighed. En anmodning fra den skatte- eller afgiftspligtige til skatteministeren om at bringe bestemmelsen i § 32, 2. pkt., i anvendelse, vil blive betragtet som et partsindlæg, og den skatte- eller afgiftspligtige kan ikke forvente at få meddelt en længere forlængelse af indbringelsesfristen på baggrund af sin anmodning.

Det er tanken, at ministeren uddelegerer beføjelsen til at ændre ansættelsen eller afgiftstilsvaret i de sager, hvori der træffes beslutning om genoptagelse efter forslaget, til henholdsvis de skatteansættende skattemyndigheder og de regionale told- og skattemyndigheder. Dette vil fremgå af sagsudlægningsbekendtgørelsen.

Efter at det er blevet besluttet, at der skal ske genoptagelse i en konkret sag efter denne bestemmelse, underrettes den kommunale skattemyndighed eller den regionale told- og skattemyndighed om beslutningen og om baggrunden herfor. Samtidig anmodes den skatteansættende myndighed eller den regionale told- og skattemyndighed om at genoptage ansættelsen eller afgiftstilsvaret for den skatte- eller afgiftspligtige i overensstemmelse med beslutningen.

Selv om det vurderes, at de sager, som forslaget tager sigte på, i første række er sager uden vidererækkende betydning, kan det også komme på tale på forhånd at opgive sager af principiel karakter. Derfor er der i forslaget til den ændrede affattelse af skattestyrelseslovens §§ 35, stk. 1, nr. 7, og 35 C, stk. 1, nr. 1, jf. forslagets § 1, nr. 2 og 3, skabt mulighed for, at ministerens beslutning efter forslaget til § 32 kan føre til genoptagelse i tilsvarende sager i samme omfang, som hvis den pågældende sag var blevet indbragt for domstolene. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til disse bestemmelser.

..."

En tilsvarende bestemmelse findes nu i skatteforvaltningslovens § 49.

Endelig beskrev skattestyrelseslovens § 33 hvor en sag skulle anlægges.

Herudover fremgik det af § 18, stk. 4, 2. pkt., i forretningsordenen at klageren og eventuelt andre søgsmålsberettigede samtidig med kendelsens fremsendelse skulle underrettes om fristen for at indbringe kendelsen for domstolene. Bestemmelsen er gentaget i bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005, dog således at den omtaler afgørelser og ikke kendelser.

#### *b) De undersøgte sager*

#### **Retten til direkte søgsmål efter seks måneders forløb**

I alle de undersøgte sager, bortset fra *sagerne 11, 38, 39 og 40*, har Landsskatteretten over for klageren tilkendegivet at det ikke var muligt at oplyse hvornår en afgørelse ville foreligge, samtidig med en oplysning om den øjeblikkelige sagsbehandlingstid (den behandlingstid der i almindelighed måtte påregnes). I ingen af de 36 sager (alle sager bortset fra *sagerne 11 og 38-40*) har den oplyste sagsbehandlingstid været under seks måneder. Af folderen "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten" fremgår at man må indstille sig på en sagsbehandlingstid på 6-12 måneder. I *sagerne 01-17 og 21-38* overstiger Landsskatterettens faktiske sagsbehandlingstid seks måneder, og i ingen af *sagerne* har Landsskatteretten underrettet klageren om dennes ret til efter seks måneders forløb at indbringe sagen for domstolene før i forbindelse med den vejledning om klagefrist og sagsanlæg som retten efter det for mig oplyste vedlægger *sagerne* afgørelse (jf. Landsskatterettens brev hertil af 17. januar 2005).

I min foreløbige rapport udtalte jeg følgende:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

Efter afsnit E.3.9. i processuelle regler på ToldSkats (SKATs) område burde Landsskatteretten senest ved fristens udløb vejlede klagerne om retten til direkte søgsmål. En sådan forpligtelse følger efter min opfattelse også af god forvaltningsskik. Vejledningen vil i de sager hvor Landsskatteretten over for klagerne oplyser den aktuelle/påregnelige sagsbehandlingstid til at overstige seks måneder, kunne ske ved at indarbejde standard herom. Herudover kunne en omtale af reglen indarbejdes i Landsskatterettens folder som sendes ved kvitteringen for modtagelsen af klagen. *Jeg beder om Landsskatterettens udtalelse vedrørende den uoverensstemmelse der tilsyneladende er mellem Landsskatterettens praksis og SKATs vejledning om dette spørgsmål.”*

Landsskatteretten har hertil udtalt at retten ikke har afgørende indvendinger mod at oplyse om retten til direkte søgsmål efter 6 måneders forløb. Denne mulighed vil blive indskrevet i Landsskatterettens folder.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil oplyse om retten til direkte søgsmål i Landsskatterettens folder.

*Sag nr. 01 og sag nr. 04*

Det fremgik af skattestyrelseslovens § 30, stk. 3, og af § 21 i forretningsordenen at Landsskatteretten – hvis en part begærede syn og skøn – udsatte sin behandling af sagen indtil klageren efter modtagelsen af skønserklæringen meddelte Landsskatteretten om klagen blev opretholdt. I samme periode var seks-måneders-fristen i § 31, stk. 2, suspenderet. Tilsvarende fremgår nu af skatteforvaltningslovens § 47, stk. 3. Der blev iværksat syn og skøn i to af de undersøgte sager (*sag 01 og 04*) i hvilken forbindelse Landsskatteretten sendte klagerne en vejledning om reglerne/proceduren herfor.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Som angivet ovenfor er det min opfattelse at Landsskatteretten senest ved fristens udløb burde vejlede om retten til direkte søgsmål. I sager hvor der iværksættes syn og skøn, ville det efter min opfattelse være naturligt at indarbejde en orientering om suspensionen af seks-måneders-fristen i den vejledning retten udleverer i den forbindelse.

### **Ministerens mulighed for at træffe afgørelse om genoptagelse af en sag der er afgjort af Landsskatteretten**

I ingen af de undersøgte sager har klagerne fået fuldt ud medhold i klagen ved sagens behandling ved Landsskatteretten. I alle sagerne (bortset fra *sag 38*) fik parten med kendelsen et følgebrev hvor der under overskriften ”Vejledning om sagsanlæg” blev oplyst om søgsmålsfristen på tre måneder og henvist til at bestemmelse om domstolsprøvelse fremgik af skattestyrelseslovens §§ 30-33. Det blev også oplyst at sagen skulle anlægges ved landsretten som første instans, og at stævning skulle udtages mod Skatteministeriet og sendes til den landsret hvor klageren har hjemting, når sagen anlægges. Herudover blev der i følgebrevet oplyst om adresserne på de to landsretter og Skatteministeriet. Af brevet fremgik det endelig at lovbestemmelser om klagefrister og sagsanlæg var vedlagt. Med Landsskatterettens brev hertil af 17. januar 2005 fulgte bl.a. tre eksemplarer af Landsskatterettens ”Vejledning om klagefrist og sagsanlæg”. Der blev i indledningen til denne vejledning henvist til kravet i forretningsordenen om at klageren samtidig med kendelsens fremsendelse skal underrettes om søgsmålsfristerne. Herudover indeholdt vejledningen en gengivelse af skattestyrelseslovens §§ 31-33.

I min foreløbige rapport udtalte jeg om spørgsmålet:



### **”Ombudsmandens udtalelse**

Vejledningsforpligtelsen efter forvaltningslovens § 25 omfatter den almindelige umiddelbare klageadgang til en højere forvaltningsmyndighed.

Skatteministerens mulighed efter skattestyrelseslovens § 32 (nu skatteforvaltningslovens § 49) for at træffe afgørelse om genoptagelse af et spørgsmål der er påkendt af Landsskatteretten, med henblik på ændring af afgørelsen til fordel for den skattepligtige er ikke en rekursordning (eller en tilsynsbestemmelse). Ordningen er således ikke en egentlig klagemulighed, og Landsskatteretten er derfor ikke forpligtet efter forvaltningslovens § 25 til at give klagevejledning om ordningen.

Derimod følger det af god forvaltningsskik at Landsskatteretten i tilknytning til sager hvori der er (eller vil blive) truffet en afgørelse, skal vejlede borgeren når der skønnes at være behov herfor.

Selv om ordningen ikke er en egentlig klagemulighed, må den karakteriseres som en ekstraordinær mulighed for administrativ prøvelse. Der er derfor efter min opfattelse et behov for at borgerne bliver oplyst om muligheden for at Skatteministeriet kan bedømme sagen, og om muligheden for i den forbindelse at bede Skatteministeriet om suspensionstilsagn.

Skatteministeriet kan således give tilsagn om suspension af søgsmålsfristen. Et sådant tilsagn kan være en erklæring om ikke at ville nedlægge afvisningspåstand hvis sagen anlægges inden en frist fra den afgørelse der afventes. Tilsagnet kan senere vedlægges som bilag til stævningen (se Poul Bostrup m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave (2000), side 404). Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke har et billede af Skatteministeriets praksis på området, herunder af praksis for så vidt angår spørgsmålet om suspension af søgsmålsfristen under ministeriets behandling af sagen. Dog er jeg bekendt med at ikke alle anmodninger

fra klagerne om suspension af søgsmålsfristen er blevet afslået.

Der er ikke noget til hinder for at klagevejledning meddeles ved at vedlægge en fortrykt klagevejledning når meddelelsen om afgørelsen indeholder en udtrykkelig henvisning til klagevejledningen; jeg henviser i den forbindelse til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 475 ff.

Efter min opfattelse er det imidlertid ikke tilstrækkelig vejledning om Skatteministeriets muligheder efter skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt. (nu skatteforvaltningslovens § 49), når Landsskatteretten i et (standard)brev til klageren under overskriften ”Vejledning om sagsanlæg” skrev ”Lovbestemmelser om klagefrister og sagsanlæg vedlægges”, og når der i den vedlagte vejledning alene var en henvisning til den dagældende forretningsordens § 14, stk. 4 (rettelig § 18, stk. 4), og en gengivelse af bestemmelserne i skattestyrelseslovens §§ 31-33. Jeg bemærker i den forbindelse at omtalen af ”klagefrister” i vejledningens overskrift må opfattes som en henvisning til ordningen i § 32 (da bestemmelserne i § 31 og 33 alene vedrørte sagernes indbringelse for domstolene, herunder søgsmålsfrister og en suspensionsfrist herfor).

Sådan som Landsskatterettens følgebrev og den vedlagte vejledning var formuleret, fremgår det efter min opfattelse ikke med den fornødne klarhed at der er denne mulighed for at rette henvendelse til Skatteministeriet om sagen. Det er herefter min opfattelse at det ville være i bedre overensstemmelse med god forvaltningsskik hvis Landsskatteretten (i de sager hvor klageren ikke har fået fuldt ud medhold i klagen) i sin klagevejledning direkte omtalte Skatteministeriets mulighed for at træffe beslutning om at en sag skal genoptages, og muligheden for i den forbindelse at bede ministeriet om suspensionstilsagn. En kort omtale heraf i følgebrevet kunne således opfylde det behov for vejledning som jeg mener at borgerne har.

*Jeg beder om Landsskatterettens udtalelse vedrørende rettens overvejelser for så vidt angår spørgsmålet om vejledning af klagerne om ministerens adgang til at genoptage en sag der er afgjort af Landsskatteretten."*

Landsskatteretten har i sin udtalelse givet udtryk for at retten er bekendt med at skatteministeriet vil fremkomme med en udtalelse til dette punkt. Landsskatteretten henviser derfor til denne udtalelse.

Skatteministeriet har udtalt følgende:

"Skatteministeriet finder, at en opretholdelse af Landsskatterettens nuværende praksis, hvor man ikke i forbindelse med klagevejledning til domstolene omtaler muligheden for indbringelse for Skatteministeriet, ville være udtryk for en bedre varetagelse af borgernes interesser end Folketingets Ombudsmands henstilling. Denne opfattelse er begrundet nedenfor.

Indledningsvis bemærkes, at Skatteministeriets praksis for meddelelse af suspensionsstilsagn har bestået i en længere årrække, således også før skattestyrelsesloven af 1989. Ministeriets praksis for meddelelse af suspensionsstilsagn er således ikke indført i forbindelse med bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt.

Om bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt. (nu skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt.) bemærkes, at den er indført ved lov nr. 410 af 2. juni 2003 om ændring af skattestyrelsesloven og andre love (Ændring af fristreglerne på skatte- og afgiftsområdet m.v.) Fra lovforslaget, nr. L 175 af 12. marts 2003, har Folketingets Ombudsmand gengivet bemærkningerne til nr. 1. (tilføjelse af 2. pkt. til skattestyrelseslovens § 32), hvoraf bl.a. fremgår:

'Det må forventes, at bestemmelsens anvendelsesområde vil blive meget begrænset. Forslaget er ikke udtryk for, at der herved gives den skatte- eller afgiftspligtige en ekstra klagemulighed. En anmodning fra den skatte- eller afgiftspligtige til skatteministeren

om at bringe bestemmelsen i § 32, 2. pkt., i anvendelse, vil blive betragtet som et partsindlæg, og den skatte- eller afgiftspligtige kan ikke forvente at få meddelt en længere forlængelse af indbringelsesfristen på baggrund af sin anmodning.'

Uagtet det således var tilkendegivet, at bestemmelsens anvendelsesområde forventedes at blive meget begrænset, og uagtet at det fremgik af de i øvrigt af Folketingets Ombudsmand citerede forarbejder, at en eventuel anvendelse af bestemmelsen ville blive besluttet af Skatteministeriets departement efter bemyndigelse fra ministeren, at Kammeradvokatens indstilling forudsattes indhentet som grundlag for beslutningen, og at den afledte ændring af skatteansættelse eller afgiftstilsvær ville blive foretaget af respektive de skatteansættende myndigheder og de regionale told- og skattemyndigheder, blev bestemmelsen dog gjort til genstand for en intensiv behandling i Folketingets Skatteudvalg. Flertallet i Skatteudvalget indstillede således lovforslaget til forkastelse på grund af bestemmelsens tilstedeværelse. Det fremgår af Skatteudvalgets tillægsbetænkning af 22. maj 2003 til lovforslaget og de deri givne spørgsmål, svar og talepapirer fra skatteministeren, at flertallet var af den (fastholdte) opfattelse, at bestemmelsen ville kunne anvendes af den til enhver tid siddende skatteminister til at træffe individuelle afgørelser ud fra andet end juridiske kriterier, mens skatteministeren på sin side redegjorde for, at afgørelserne – i det omfang de måtte blive truffet – ville blive truffet ud fra rent juridiske kriterier og i øvrigt kun rent undtagelsesvis ville blive forelagt for ministeren personligt.

I lyset af ovenstående forløb i Folketingets Skatteudvalg og de tilkendegivelser, der er fremkommet i forbindelse hermed, er der efter Skatteministeriets vurdering en ikke ubetydelig risiko for, at en efterlevelse af Folketingets Ombudsmands henstilling om at give vejledning om muligheden for at få Landsskatterettens afgørelse efterprøvet af

skatteministeren af borgerne vil blive opfattet således, at skatteministeren kan gå personligt ind i sagen og sikre, at Landsskatterettens – i øvrigt juridisk korrekte – afgørelse bliver tilsidesat til fordel for dem.

Bestemmelsen ville i givet fald herved miste den funktion, som er tilkendegivet over for Folketinget, nemlig at spare borgere for at skulle anlægge retssag i de ganske enkeltstående tilfælde, hvor det er umiddelbart konstaterbart, at Landsskatterettens afgørelse har været juridisk forkert.

Skatteministeriet finder risikoen for en sådan udvikling retssikkerhedsmæssigt betænkelig. En afvejning af denne risiko over for den konkrete retlige interesse, borgerne i ganske enkelte tilfælde måtte have i at foranledige, at Skatteministeriet gennemgår sagen, findes efter Skatteministeriets opfattelse at måtte falde ud til, at man ikke bør vejlede borgerne om muligheden.

Det bemærkes herved, at Skatteministeriet ikke siden reglens indførelse har pålagt Landsskatteretten at genoptage nogen sag med hjemmel i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt., eller skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt., og at det ej heller er nødvendigt for en borger, der måtte have behov for en forlængelse af søgsmålsfristen, f.eks. i forbindelse med antagelse eller skift af rådgiver, at anmode om efterprøvelse i medfør af bestemmelsen for at opnå et genoptagelsestilsagn fra Skatteministeriet.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Ombudsmanden kan ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Derfor overvejer jeg om de klager over Landsskatterettens kendelser der modtages her ved embedet, bør oversendes, således at Skatteministeriet får lejlighed til at tage stilling til om klagerens indsigelser kan give ministeriet grundlag for at beslutte at sagen skal gen-

optages. Hvis jeg har anset det for mest korrekt at sende sagen videre til Skatteministeriet, har jeg overvejet betydningen heraf for søgsmålsfristen. I de tilfælde hvor klagen er modtaget her ved embedet inden søgsmålsfristens udløb, og hvor jeg har anset det for mest korrekt at sende klagen til Skatteministeriet, har jeg også sendt henvendelsen som en anmodning fra klageren om at søgsmålsfristen suspenderes under ministeriets behandling af sagen.

Som det fremgår af min foreløbige udtalelse, er jeg opmærksom på at ordningen efter skattestyrelseslovens § 32 (nu skatteforvaltningslovens § 49) ikke er en egentlig klagemulighed som Landsskatteretten er forpligtet til at vejlede om efter forvaltningslovens § 25. Ordningen må imidlertid karakteriseres som en ekstraordinær mulighed for administrativ prøvelse. Det følger af god forvaltningsskik at Landsskatteretten i tilknytning til sager hvori der er (eller vil blive) truffet en afgørelse, skal vejlede borgeren når der skønnes at være behov for det. Jeg har derfor givet udtryk for at der – efter min opfattelse – er et behov for at borgerne bliver oplyst om muligheden for at Skatteministeriet kan bedømme sagen, og om muligheden for i den forbindelse at bede ministeriet om suspensionstilsagn.

Jeg forstår Skatteministeriets udtalelse således at ministeriet er enig i at ordningen må karakteriseres som en ekstraordinær mulighed for administrativ prøvelse, men at borgerne efter ministeriets opfattelse ikke bør vejledes om denne mulighed på grund af en ikke ubetydelig risiko for at bestemmelsen derved ville miste den funktion som er tilkendegivet over for Folketinget. Ministeriet finder risikoen for en sådan udvikling retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Skatteministeriets synspunkt hvorefter reglen mister sin funktion fordi borgerne blive bekendt med den, er efter min me-

ning uholdbart. Hvis følgen af reglen bliver anderledes end hvad der var hensigten fordi man oplyser borgerne om bestemmelsen, må den rette reaktion være at søge bestemmelsen korrigeret.

Jeg må derfor fastholde som min opfattelse at Landsskatteretten (i de sager hvor klageren ikke har fået fuldt ud medhold i klagen) i sin klagevejledning direkte bør omtale Skatteministeriets mulighed for at træffe beslutning om at en sag skal genoptages, og muligheden for i den forbindelse at bede ministeriet om suspensionstilsagn. I den forbindelse vil Skatteministeriets indvending med fordel kunne imødekommes ved at det i klagevejledningen nævnes at reglen kun er tænkt anvendt i enkeltstående tilfælde, således at borgerne ikke får en opfattelse af at der er tale om en egentlig genoptagelsesadgang. Jeg henviser i øvrigt til det jeg har anført herom i min foreløbige udtalelse.

\* \* \*

#### Sag nr. 38

I sag 38 blev afgørelsen om at nægte at genoptage en sag der tidligere havde været påkendt af Landskatteretten, ikke formuleret som en kendelse, og det fremgik ikke at der var sendt klageren et følgebrev om søgsmålsfrist mv. Derimod stod der i selve afgørelsen:

”Denne afgørelse, hvor retten har nægtet at genoptage sagen, kan indbringes for domstolene senest 3 måneder efter, at afgørelsen er truffet, jf. skattestyrelseslovens § 31, stk. 3.”

#### Ombudsmandens udtalelse

Efter min opfattelse er den her givne vejledning utilstrækkelig. Landsskatterettens vejledning burde også i denne sag have omfattet oplysning om ved hvilken ret sagen skulle anlægges, og mod hvem stæv-

ning skulle udtages, ligesom de relevante adresser burde have været oplyst.

Følgende fremgår om spørgsmålet af Landsskatterettens udtalelse:

”Sag nr. 38 (foreløbig redegørelse side 101)

Da afslag på genoptagelse på daværende tidspunkt blev meddelt ved brev, medfulgte der ikke med afslaget det standardbrev, der blev benyttet, når afgørelsen blev truffet ved kendelse. Det beklages, at der i det brev, hvori der blev meddelt afslag på genoptagelse ikke var indarbejdet de oplysninger, som fremgik af standardbrevet. Et afslag på genoptagelse blev dog i øvrigt behandlet som andre afgørelser og afslaget var derfor vedlagt den Vejledning om klagefrist og sagsanlæg, hvoraf ombudsmanden har modtaget kopier.

Landsskatteretten har i øvrigt ændret praksis på dette punkt, således at afslag på genoptagelse nu også meddeles i en egentlig afgørelse eller kendelse. Det er derved sikret, at der også i disse sager gives en fyldestgørende vejledning om domstolsprøvelse.”

#### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret mig at Landsskatteretten er enig i at der burde have været givet mere fyldestgørende oplysninger om sagsanlæg i afgørelsen, og jeg har noteret mig Landsskatterettens ændrede praksis på dette punkt.

#### 14. Sagsbehandlingstid mv.

##### a) Retsgrundlaget

De sager myndighederne behandler, er meget forskellige både for så vidt angår den materielle problemstilling og omfang. Derfor er der ingen generelle lovfæstede regler om myndighedernes sagsbehandlingstid og svartider.

Det er ikke muligt generelt at angive præcist hvilken samlet sagsbehandlingstid der kan anses for acceptabel. En nærmere be-

dømmelse af den samlede sagsbehandlingstid kræver en vurdering af sagens art, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen og sagens konkrete omstændigheder. Der må således tages hensyn til i hvilken udstrækning en korrekt behandling af sagen har krævet indhentelse af (yderligere) oplysninger eller gennemførelse af andre tids- og ressourcekrævende proceskridt, sagens kompleksitet både for så vidt angår det faktiske og retlige grundlag, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende. Andre forhold – som f.eks. at en sag giver anledning til principielle overvejelser – vil endvidere kunne bevirke at sagen trækker ud.

Derimod har sagsbehandlingstider og effektive arbejdsgange været emner i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand om god forvaltningskik (se herom Jens Olsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 621 ff). På den baggrund har Justitsministeriet i vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11740) af 4. december 1986 om forvaltningsloven under pkt. 200 og 206-208 opstillet nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse og svarfrister, herunder om underretning af parten i den sag myndigheden har under behandling, og om besvarelse af partens rykkerskrivelser:

**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.”

Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden, herunder en konkret tilkendegivelse om at borgeren under alle omstændigheder – hvor ikke andet er fastsat (jf. f.eks. 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2) – bør have et (eventuelt foreløbigt) svar fra myndighederne inden en måned efter sagens modtagelse.

Af Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger fremgår bl.a. at den dataansvarliges oplysningspligt efter persondatalovens § 28 og § 29, stk. 1, i almindelighed vil skulle opfyldes inden for 10 dage.

Den målestok jeg har anvendt i forbindelse med min bedømmelse af Landsskatterettens sagsbehandlingstid i de undersøgte sager, fremgår af afsnittet nedenfor om bedømmelsesgrundlag og konklusion.

#### *b) De undersøgte sager*

#### **Sagsbehandlingstid fra modtagelsen af klagerens første henvendelse til Landsskatterettens første svar**

I alle de undersøgte sager har Landsskatteretten besvaret den første henvendelse fra klageren inden en måned efter den dato hvor den pågældende henvendelse er

stemplet og påtegnet indgået i Landsskatteretten.

Tidsrummet fra den dato hvor klagen er stemplet og påtegnet indgået, til Landsskat-

terettens første svar herpå, fordeler sig i de 40 undersøgte sager nærmere som følger:

TIDSRUM	ANTAL SAGER	SAGSNUMRE
Samme dag	7	04, 06, 07, 18, 29, 33 og 34
1 dag	6	03, 08, 11, 15, 25 og 28
2 dage	6	13, 19, 26, 30, 32 og 35
3 dage	5	02, 09, 22, 37 og 40
4 dage	3	14, 16 og 39
5 dage	4	01, 17, 24 og 36
6 dage	2	12 og 31
7 dage	2	05 og 10
10 dage	1	21
13 dage	1	20
14 dage	1	23
22 dage	1	27
30 dage	1	38

Min beregning er foretaget på baggrund af den dato hvor henvendelsen er stemplet og påtegnet indgået i Landsskatteretten. Jeg er i den forbindelse opmærksom på at der er sager som er stemplet og påtegnet indgået en given dato, selv om henvendelsen er indgået med telefax den pågældende dag efter kontortid.

I 35 af de undersøgte sager er kvitteringen sendt fra Landsskatteretten inden 10 dage fra modtagelsen af klagen.

### Ombudsmandens udtalelse

I ingen af de undersøgte sager forløb der mere end 30 dage fra modtagelsen af klagerens første henvendelse i Landsskatte-

retten til datoen for rettens henvendelse til klageren, og i langt den overvejende del af sagerne skete dette inden 10 dage fra modtagelsen af klagerens henvendelse (kun i fire af de undersøgte sager gik der mere end 10 dage). På den baggrund ligger den tid der gik fra klagerens første henvendelse blev modtaget, og til Landsskatteretten i den anledning rettede henvendelse til klageren, efter min opfattelse inden for det acceptable.

### Samlet sagsbehandlingstid

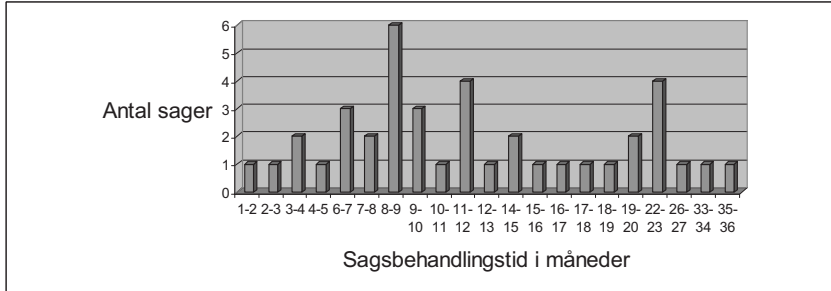
Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra den dato hvor klagerens første henvendelse til Landsskatteretten er stemplet og påtegnet

indgået, til datoen for Landsskatterettens kendelse/afsluttende brev i sagen) har varieret en del i de undersøgte sager, fra under to måneder (sag 20) som den korteste sagsbe-

handlingstid, til over 35 måneder (dvs. næsten tre år) i sag 21.

Den samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager fordeler sig således:

TIDSRUM	ANTAL SAGER	SAGSNUMRE
Over 1, men under 2 mdr.	1	20
Over 2, men under 3 mdr.	1	39
Over 3, men under 4 mdr.	2	18 og 40
Over 4, men under 5 mdr.	1	19
Over 6, men under 7 mdr.	3	15, 16 og 38
Over 7, men under 8 mdr.	2	14 og 37
Over 8, men under 9 mdr.	6	10, 12, 13, 33, 35 og 36
Over 9, men under 10 mdr.	3	08, 09 og 11
Over 10, men under 11 mdr.	1	07
Over 11, men under 12 mdr.	4	05, 06, 32 og 34
Over 12, men under 13 mdr.	1	04
Over 14, men under 15 mdr.	2	03 og 30
Over 15, men under 16 mdr.	1	31
Over 16, men under 17 mdr.	1	29
Over 17, men under 18 mdr.	1	17
Over 18, men under 19 mdr.	1	27
Over 19, men under 20 mdr.	2	02 og 28
Over 22, men under 23 mdr.	4	01, 24, 25 og 26
Over 26, men under 27 mdr.	1	23
Over 33, men under 34 mdr.	1	22
Over 35, men under 36 mdr.	1	21



Efter skattestyrelseslovens § 31, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2), kunne en sag der var indbragt for Landsskatteretten, indbringes for domstolene selv om retten ikke havde truffet en afgørelse når der var gået mere end seks måneder fra sagen blev indbragt for Landsskatteretten. Det må i den forbindelse nævnes at det fulgte af skattestyrelseslovens § 30, stk. 3 (og forretningsordenens § 21), nu skatteforvaltningslovens § 47, stk. 3, at Landsskatteretten skulle udsætte sin behandling af en sag hvis en part begærede syn og skøn, indtil klageren efter modtagelsen af skønserklæringen havde meddelt Landsskatteretten om klagen blev opretholdt. I samme periode var seks-måneders-fristen i § 31, stk. 2, henholdsvis § 48, stk. 2, suspenderet.

Kun fem af de undersøgte sager (*sagerne 20, 39, 18, 40 og 19*) blev afgjort inden seks måneder fra Landsskatterettens modtagelse af klagen. Jeg bemærker i den forbindelse at der blev afholdt syn og skøn i to af de øvrige sager (*sagerne 01 og 04*). Ingen af de undersøgte sager blev indbragt for domstolene før Landsskatteretten havde taget stilling til klagen.

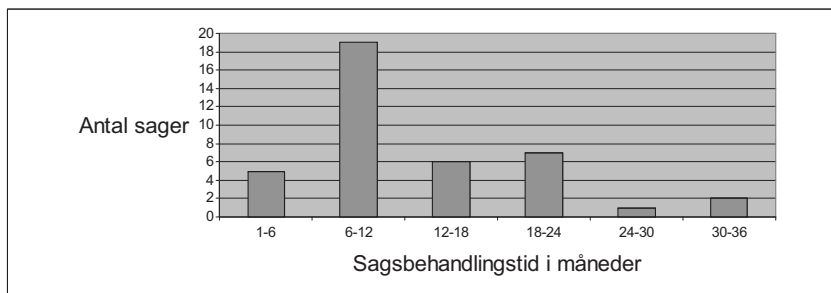
I Landsskatterettens kontrakt for perioden 2001-2004 var det fastsat som et krav at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sagstyper under et ikke måtte overstige 13

måneder. Det samme krav var fastsat for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for indkomstskattesagerne. For moms-, afgifts-, og toldsager var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fastsat til 11 måneder. Ifølge Landsskatterettens Årsrapport for 2004 blev 36 pct. af sagerne afsluttet inden for ni måneder.

Af folderen "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten" som Landsskatteretten efter det oplyste sender med når retten kvitterer for en klage, fremgår det at man må indstille sig på 6-12 måneders ventetid – evt. kortere eller længere afhængig af sagens omstændigheder – før sagen er afgjort.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de undersøgte sager (målt fra den dato hvor klagerens første henvendelse er stemplet og påtegnet indgået – herunder også telefax uanset at maskinmarkeringen viser at telefaxen er transmitteret uden for normal arbejdstid – til datoen for Landsskatterettens kendelse/afsluttende brev i sagen) var på 396,75 dage hvilket – omregnet til normal-måneder – svarer til 13 måneder og 6,75 dage. For skattesagernes vedkommende (*sagerne 01-20*) var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 310,8 dage, svarende til 10 måneder og 8 dage, mens den i moms- og afgiftssagerne (*sagerne 21-40*) var på 482,7 dage, svarende til 16 måneder og 2,7 dage.





I de undersøgte skattesager (*sagerne 01-20*) oversteg sagsbehandlingstiden de i kontrakten fastsatte 13 måneder i fire sager (*sagerne 01, 02, 03 og 17*), svarende til 20 pct. af de undersøgte skattesager.

Om sagsbehandlingstiden i de undersøgte sager har Landsskatteretten bl.a. udtalt følgende:

”Landsskatteretten er for så vidt enig i, at det er beklageligt, at sagsbehandlingstiden i visse af de undersøgte sager har været lang.

Overordnet bemærker Landsskatteretten hertil, at disse sagsbehandlingstider hang sammen med de ressourcer, Landsskatteretten havde til rådighed i den undersøgte periode, og i øvrigt en generel stigende kompleksitet i sagerne.

I Landsskatterettens resultatkontrakt for 2001-2004 var det således med den bemanding, ressourcetildelingen gav mulighed for, forudsat, at sagsbehandlingstiden for indkomstsager og alle sager under ét ville stige til 13 måneder i kontraktperioden.

Dette indebar, at Landsskatteretten i den undersøgte periode havde et stort antal sager under behandling. De enkelte sagsbehandlere havde derfor også et stort antal sager til behandling, hvilket uundgåeligt medførte liggetider både i opstartsfasen, men også efter at en egentlig sagsbehandling var påbegyndt.

Dette skete samtidig med, at sagskompleksiteten fortsat udviklede sig, hvilket var

medvirkende til at forlænge sagsbehandlingstiden.

Ved fagkontorenes modtagelse af nye sager foretages der endvidere – både dengang og i dag – en prioritering af, i hvilken rækkefølge sagerne skal behandles. F.eks. udtages som udgangspunkt klager over bindende forhåndsbeskeder og ligningssvar og anmodninger om genoptagelse af Landsskatterettens egne sager til forlods behandling.

Da der som nævnt på daværende tidspunkt var begrænsede ressourcer til rådighed, indebar en sådan opprioritering af behandlingen af visse sager, at behandlingen af andre sager blev forsinket.

Endvidere forekom – og forekommer – der variationer i sagsindgangen på de enkelte sagsområder, og størrelsen af kontorenes sagsporteføljer er derfor tilsvarende svingende.

Landsskatteretten tilstræber selv sagt løbende at tilpasse personalets arbejdsopgaver med sagsindgangen mv. på kontorerne. I kortere perioder vil visse kontorer imidlertid være bedre bemandet end andre i forhold til sagsmængder mv., og sagsbehandlingstiden vil derfor heller ikke være den samme i alle kontorer.

Som nævnt nedenfor har den nye resultatkontrakt for 2005-2008 imidlertid givet Landsskatteretten rammer til at kunne nedbringe sagsbehandlingstiden væsentligt, og de sagsbehandlingstider, som ombudsmanden har konstateret, hører derfor snart fortiden til.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Landsskatterettens overordnede bemærkninger om sagsbehandlingstiden giver mig ikke i sig selv grundlag for bemærkninger.

#### Sag nr. 01

I sag 01 modtog Landsskatteretten klagen den 16. august 2002. Landsskatteretten kvitterede herfor i et brev til klageren af 21. august 2002. Samme dag underrettede Landsskatteretten skatteankenævnet om sagen og bad om materiale mv. Materialet fra skatteankenævnet blev modtaget den 1. oktober 2002. Sagen blev herefter forhandlet med klagerens daværende repræsentant den 6. marts 2003, og efter at referatet fra forhandlingen havde været forelagt klageren, blev kontorets indstilling til klagens afgørelse forelagt Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse den 30. april 2003 blev forelagt klagerens repræsentant. Den 14. maj 2003 modtog Landsskatteretten brev fra repræsentanten hvoraf fremgik at klageren havde fået yderligere en repræsentant, og der blev anmodet om fuld omkostningsdækning til syn og skøn hvilket retten imødekom med brev af samme dag. Landsskatteretten modtog den 8. marts 2004 kopi af skønsmandens erklæring med klagerens principale og subsidiære påstand. Det fremgik heraf at man frafaldt retsmødebegæringen hvis retten agtede at følge en af klagerens påstande. Den 1. april 2004 modtog retten underretning fra Told- og Skattestyrelsen om at man betragtede syns- og skønsdelen som afsluttet. Landsskatteretten afgjorde sagen uden retsmøde idet retten fulgte klagerens (nye) subsidiære påstand. Landsskatteretten var under sagen løbende i kontakt med klageren. Kendelsen i sagen er dateret den 16. juni 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Den samlede sagsbehandlingstid i sagen var over 22 måneder. I den tid blev der ikke foretaget ekspeditioner i sagen i peri-

oderne fra den 1. oktober 2002 til den 6. marts 2003 (dvs. i lidt over fem måneder) og igen i perioden fra den 14. maj 2003 til den 8. marts 2004 (dvs. i knap 10 måneder). I den sidstnævnte periode afventede sagen syn og skøn. Fratrækkes den periode hvor sagens behandling i Landsskatteretten afventede syn og skøn (jf. skattestyrelseslovens § 30, stk. 3, 2. pkt.), ligger den samlede sagsbehandlingstid under 12 måneder. Landsskatteretten kan ikke selvstændigt begære syn og skøn afholdt, men ifølge beskrivelsen hos Poul Bostrup m.fl. i Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave (2000), side 387, opfordrer Landsskatteretten ikke sjældent skatteyder til at der afholdes syn og skøn. Det fremgår ikke af sagen at Landsskatteretten skulle have overvejet at opfordre klageren til at der blev afholdt syn og skøn. Hvis sagen i øvrigt efter Landsskatterettens praksis lå inden for de tilfælde hvor Landsskatteretten opfordrer til afholdelse af syn og skøn, er det nærliggende at antage at en sådan henvendelse fra Landsskatteretten forud for kontorets udarbejdelse af indstilling til sagens afgørelse ville have betydet at den samlede sagsbehandlingstid var blevet kortere. Jeg bemærker i den forbindelse at henvendelsen fra klageren om syn og skøn først kom til Landsskatteretten i forbindelse med klagerens besvarelse af rettens parthøring over Told- og Skattestyrelsens udtalelse om kontorets indstilling til klagens afgørelse.

\* \* \*

#### Sag nr. 02

Landsskatteretten modtog i sag 02 klagen den 14. oktober 2002 og kvitterede herfor den 17. oktober 2002. Samme dag anmodede retten det pågældende skatteankenævn om materiale mv. Det fremgår ikke af sagen hvornår Landsskatteretten modtog materialet fra skatteankenævnet, men det må formodes at være sket inden for den i forretnings-

ordenens § 4, stk. 5, fastsatte frist på en måned fra anmodningens modtagelse. Herefter er det næste sagsbehandlingsskridt der fremgår af sagen, et telefonmøde mellem sagsbehandleren og partsrepræsentanten som fandt sted den 9. marts 2004. Referatet fra forhandlingen blev forelagt repræsentanten til udtalelse, og der blev udarbejdet en indstilling til klagens afgørelse som blev forelagt Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse blev forelagt repræsentanten med anmodning om at denne sendte eventuelle bemærkninger til retten inden 14 dage. Repræsentanten skrev ikke til Landsskatteretten i den anledning. Sagen blev herefter berammet til retsmøde den 28. maj 2004, men blev dog afgjort uden retsmøde da partsrepræsentanten den 3. maj 2004 oplyste telefonisk at man frafaldt retsmødebegæringen. Rettens kendelse er dateret den 27. maj 2004.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Den samlede sagsbehandlingstid lå på over 19 måneder. Der skete ingen ekspeditioner i sagen i perioden fra ca. den 18. november 2002 (hvor Landsskatteretten må antages at have modtaget det materiale som retten havde bedt om, fra skatteankenævnet) og til aftalen om den telefoniske forhandling af sagen som fandt sted den 9. marts 2004. I sagen blev der ikke foretaget eksterne sagsekspeditioner i over 15 måneder hvilket efter min opfattelse må karakteriseres som særdeles beklageligt.

\* \* \*

#### *Sag nr. 03*

Klagen i *sag 03* er dateret og telefaxet til Landsskatteretten den 20. marts 2003. Landsskatteretten kvitterede herfor den 21. marts 2003 og anmodede samtidig klageren om at begrunde klagen. I brev af 16. april 2003 begrundede klageren sin klage hvorefter Landsskatteretten den 28. april 2003 underrettede skatteankenævnet om klagen,

hvilket klageren samtidig blev orienteret om. Materialet blev afsendt fra skatteankenævnet den 30. april 2003. Den 5. september 2003 meddelte Landsskatteretten klageren at sagen ville blive telefonisk forhandlet den 25. september 2003. Samme dag som forhandlingen fandt sted, sendte retten en kopi af referat fra forhandlingen til klageren med anmodning om at klageren rettede henvendelse med eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Retten modtog klagerens bemærkninger den 9. oktober 2003. Herefter sendte retten et udkast til klagens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen hvis bemærkninger retten modtog den 2. februar 2004. Samme dag forelagde retten udtalelsen for klageren som svarede i et brev som retten modtog den 16. februar 2004. I brev til klageren af 5. marts 2004 bekræftede Landsskatteretten retsmødedato for sagen den 17. maj 2004. Kendelsen i sagen er dateret 25. maj 2004.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Samlet oversteg sagsbehandlingstiden 14 måneder. Der skete ingen eksterne ekspeditioner i sagen i perioden fra Landsskatteretten modtog materiale fra skatteankenævnet (hvilket må formodes at være sket omkring den 1. maj 2003), og til retten den 5. september 2003 meddelte klageren at klagen ville blive telefonisk behandlet den 25. september 2003, dvs. i godt fire måneder, hvilket jeg må anse for beklageligt.

\* \* \*

#### *Sag nr. 17*

Forløbet i *sag 17* kan beskrives således: Landsskatteretten modtog klagen den 13. december 2002, og retten kvitterede herfor den 18. december 2002 og oplyste at klagen var blevet forelagt skatteankenævnet. Samtidig bad Landsskatteretten det pågældende skatteankenævn om materiale mv. Dette materiale modtog Landsskatteretten den 6. januar 2003; herefter skete der ingen eksterne

ekspeditioner i sagen frem til kendelsen som er dateret den 27. maj 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Den samlede sagsbehandlingstid oversteg 17 måneder hvorunder der ikke blev foretaget eksterne sagsekspeditioner i over 16 måneder (perioden fra 6. januar 2003 til 27. maj 2004). Det forhold at der ingen eksterne sagsekspeditioner blev foretaget i sagen i over 16 måneder, er efter min opfattelse i sig selv særdeles beklageligt, men forholdet forværres af at sagens effektive sagsbehandlingstid var på ca. en måned. Dette gør efter min opfattelse den samlede sagsbehandlingstid i denne sag overordentlig beklagelig.

\* \* \*

For de undersøgte moms- og afgiftssagers vedkommende (sagerne 21-40) oversteg sagsbehandlingstiden de i kontrakten fastsatte 11 måneder i 13 sager (sagerne 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 og 34), svarende til 65 pct. af de undersøgte moms- og afgiftssager.

#### Sag nr. 21

Landsskatteretten modtog i sag 21 klagen den 23. marts 2001 og kvitterede for den i brev af 2. april 2001. Samtidig med at klageren indgav klagen til Landsskatteretten, bad klageren regionen om at genoptage sagen. Regionen svarede Landsskatteretten ved brev af 1. maj 2001. Den 7. maj 2001 sendte Landsskatteretten regionens brev med bilag til klageren med anmodning om at få tilsendt eventuelle yderligere bemærkninger inden fire uger. Herefter begyndte partsrepræsentanten at korrespondere direkte med regionen om den nærmere forståelse af regionens afgørelse og udtalelse. Landsskatteretten modtog kopi af denne korrespondance som blev afsluttet med regionens brev af 7. juli 2001. Herefter havde sagsbehandleren i Landsskatteretten og partsrepræsentanten

flere telefonsamtaler. I den forbindelse modtog Landsskatteretten den 25. januar 2002 yderligere materiale fra klageren. Den 6. februar 2002 oplyste partsrepræsentanten at der ville komme yderligere til sagen. Efter en telefonsamtale den 16. juli 2003 fik repræsentanten tilsendt en anonymiseret kopi af en af Landsskatteretten tidligere afsagt kendelse. Den 26. juli 2003 oplyste partsrepræsentanten at der ikke ville komme yderligere bemærkninger, og at der kunne træffes afgørelse på det foreliggende grundlag. Herefter blev der udarbejdet en kontorindstilling til klagens afgørelse som den 16. oktober 2003 blev forelagt Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse af 7. november 2003 blev forelagt klagerens repræsentant den 7. november 2003. Efter aftale med repræsentanten blev udtalelsen herefter forelagt klageren i brev af 7. januar 2004. Landsskatteretten rykkede klageren for svar den 26. januar 2004 med oplysning om at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis retten ikke hørte yderligere. Sagens afgørelse blev meddelt ved kendelse dateret den 16. marts 2004.

Om dette udtalte jeg i min foreløbige rapport:

### "Ombudsmandens udtalelse

Fra regionens svar på repræsentantens henvendelse forelå (den 9. juli 2001), og til Landsskatteretten havde modtaget partsrepræsentantens bemærkninger til sagen, gik der mere end to år i hvilken periode sagen tilsyneladende lå (helt) stille fra den 6. februar 2002 og til den 16. juli 2003, dvs. i over 17 måneder. Uanset at sagsbehandlingstiden i ikke uvæsentlig grad beroede på partsrepræsentanten, har Landsskatteretten pligt til at sikre sagernes fremme. Det er min opfattelse at Landsskatteretten i denne sag ikke har levet op til denne forpligtelse. Jeg bemærker i den forbindelse at sagen var under behandling i Landsskatteretten i over 35 måneder hvilket jeg mener er meget beklageligt."

Om sagen har Landsskatteretten udtalt:

*"Sag nr. 21 (foreløbig redegørelse side 109 f.)*

Som det fremgår af ombudsmandens redegørelse beroede sagen i lange perioder på partsrepræsentanten. På grund af den ovenfor beskrevne bevillingssituation blev fremsendelse af rykkerbreve mv. til klagerer/repræsentanter i den undersøgte periode nedprioriteret til fordel for behandling af sager, der var klar til færdigbehandling. Så vidt det ses blev sagen i øvrigt behandlet med den nødvendige hurtighed."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har forståelse for at bevillingssituationen kan betyde en nedprioritering af visse sagsbehandlingsskridt frem for andre. Imidlertid må jeg fastholde min opfattelse af at Landsskatteretten ikke i denne sag har levet op til sin forpligtelse til at sikre sagens fremme, og at det er meget beklageligt at sagen var under behandling i Landsskatteretten i over 35 måneder.

\* \* \*

*Sag nr. 22*

Den 13. juli 2001 modtog Landsskatteretten klagen i *sag 22*, og den 16. juli 2001 kvitterede retten for den med anmodning om at klageren sendte den påklagede afgørelse og sagsfremstilling til retten. Retten modtog de ønskede dokumenter den 17. juli 2001 og kvitterede for dem den 23. juli 2001. Klagen blev samme dag forelagt regionen. Materialet fra told- og skatteregionen blev modtaget i Landsskatteretten den 30. juli 2001 og sendt til klageren den 31. juli 2001 med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter modtog Landsskatteretten den 18. april 2002 en rykker fra klageren som blev besvaret telefonisk den 30. april 2002. (Der er ingen notater om det nærmere indhold af samtalen). Efter aftale sendte retten den 17. maj 2002 klageren kopi af to af rettens kendelser (afsagt i henholdsvis 1999 og

2001). Sagen blev forhandlet med klageren den 23. maj 2002. Efter at have modtaget klagerens kommentarer til referatet fra mødet den 29. maj 2002 og klagerens yderligere oplysninger til retten (den 11. juli 2002) forsøgte rettens sagsbehandler den 14. marts 2003 (forgæves) at træffe klageren pr. telefon. Det lykkedes sagsbehandleren at træffe klageren telefonisk den 18. marts 2003 hvor sagsbehandleren ifølge notatet om samtalen orienterede klageren om "[d]e verserende sager til udtalelse i Told- og Skattestyrelsen". Herefter rykkede klageren på ny for en afgørelse i et brev som Landsskatteretten modtog den 7. august 2003. Landsskatteretten svarede i brev af 8. august 2003 at sagen afventede udfaldet af tilsvarende sager som på daværende tidspunkt var i skriftlig votering. Det blev tilkendegivet at klageren ville få lejlighed til at kommentere afgørelserne når de forelå, og før der ville blive udarbejdet kontorindstilling i sagen. Den 18. august 2003 sendte Landsskatteretten klageren en anonymiseret kopi af de omtalte kendelser (som var afgjort samme dag) med anmodning om bemærkninger. Samtidig bad retten klageren om yderligere oplysninger til brug for sagens behandling. Der var ingen svarfrist i brevet. Efter at klageren havde svaret Landsskatteretten med brev modtaget i retten den 1. september 2003, sendte retten den 2. september 2003 klagerens breve og de ovenfor omtalte kendelser til regionen med anmodning om en udtalelse. Der var ingen svarfrist i brevet. Klageren blev den 18. september 2003 bedt om inden 14 dage at sende eventuelle bemærkninger til regionens nye udtalelse som retten havde modtaget dagen forinden. Retten modtog den 23. september 2003 klagerens kommentarer. Den 6. oktober 2003, den 13. november 2003 og den 8. december 2003 var rettens sagsbehandler i telefonisk kontakt med klageren om dennes påstande og om at retten havde bedt regionen om yderligere bilag til sagen. Herefter blev der udarbejdet kontorindstilling til klagens afgørelse som den 22. januar 2004 blev sendt til Told-

og Skattestyrelsen hvis udtalelse Landsskatteretten modtog (efter flere gange at have rykket herfor) den 24. marts 2004. Udtalelsen mv. blev samme dag sendt til klageren som i brev modtaget den 30. marts 2004 bl.a. oplyste at ønsket om retsmøde blev frafaldet. Kendelsen i sagen er dateret den 12. maj 2004.

Jeg udtalte følgende i min foreløbige rapport:

### **“Ombudsmandens udtalelse**

Jeg forstår at sagen har været sat i bero på afgørelsen af lignende sager. Hvornår beslutningen om at sætte sagen i bero blev truffet, fremgår ikke med sikkerhed af sagen, men spørgsmålet er ikke nævnt i referatet fra klagerens forhandling med rettens kontor. Det må herefter formodes at beslutningen om berossættelse er truffet efter den 23. maj 2002.

Flere forhold kan være afgørende for myndighedernes adgang til at stille en sag i bero, herunder sagens karakter (sagens afhængighed af andre sager, borgernes eventuelle retskrav på en ydelse e.l.), regelbundne frister og myndighedens ressourcer.

Ombudsmanden har i tidlig ombudsmandspraksis udtalt at han uanset det ønskelige i at sagernes afgørelse ikke blev forhalet, ikke kunne udtale sig imod at myndighederne lod en afgørelse afvente afgørelsen i en anden for retten eller for andre myndigheder verserende sag hvis afgørelse var af betydning for den sag der blev stillet i bero, for så vidt afgørelsen i den anden sag kunne forventes truffet i en nærmere fremtid, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for året 1960, s. 47 ff, og beretningen for 1957, s. 179 ff, der begge omhandler sager i Landsskatteretten.

Afgørelsen af hvorvidt det kan anses for rimeligt at stille en sag i bero mens udfaldet af en anden sag afventes, afhænger i første omgang af en prognose for betydningen af den anden sag.

Det er ikke muligt for mig at vurdere om det var rigtigt at sætte den foreliggende sag i bero således som det tilsyneladende skete.

I tre perioder skete der ingen ekspeditioner i sagen – ud over besvarelse af en rykker fra klageren: Først fra udløbet af fristen for klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (den 31. august 2001) og til retten (den 17. maj 2002) sendte klageren kopi af kendelser fra 1999 og 2001, og igen fra retten modtog yderligere oplysninger fra klageren (den 11. juli 2002), og til (den 14. marts 2003 hvor) sagsbehandleren forsøgte at få fat i klageren pr. telefon, og endelig fra den 18. marts 2003 (hvor sagsbehandleren talte med klageren) og til den 7. august 2003 (hvor retten modtog en ny rykker fra klageren). Sagen lå således tilsyneladende stille i alt i over 19 måneder ud af den samlede sagsbehandlingstid i Landsskatteretten som oversteg 33 måneder.

På tidspunktet for Landsskatterettens beslutning om at sætte sagen i bero på andre sager, havde sagen – sådan som jeg forstår sagsforløbet – allerede ligget stille i en periode på over otte måneder hvilket jeg mener i sig selv er beklageligt.

Det forhold at sagen trak yderligere ud på grund af afklaringen af det principielle spørgsmål i andre sager, burde efter min vurdering have ført til at Landsskatteretten opprioriterede sagen og søgte at fremme den mest muligt.”

Om sagen har Landsskatteretten udtalt:

*“Sag nr. 22 (foreløbig redegørelse side 110 f.)*

For fuldstændighedens skyld bør det nævnes, at der var tale om en sag om opgørelse af momsgrundlaget ved salg af såkaldte demobiler. Kendelsen blev anset som principiel og er offentliggjort i SKM2004.235.LSR og kommenteret af Told- og Skattestyrelsen i SKM.2005.160.TSS. Kendelsen er endvidere indarbejdet i Momsvejledningen for 2006 under pkt. Q.2.7 og pkt. Q.2.11.1. Det siger sig selv, at behandlingen af en sådan sag er tidskrævende. Landsskatteretten skal imid-

lertid beklage, at klagerens repræsentant ikke blev fuldt ud underrettet om koordineringen af behandlingen af sagen med andre sager om samme problemstilling.”

#### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg bemærker at det fremgår af den foreløbige rapport, side 90, at sagen må betegnes som mere principiel, og at den efterfølgende blev offentliggjort i anonymiseret form. Herudover henviser jeg til det jeg har udtalt om sagen i min foreløbige udtalelse, hvortil jeg kan henholde mig.

\* \* \*

#### *Sag nr. 23*

Klagen i *sag 23* er dateret den 11. marts 2002. Landsskatteretten kvitterede herfor i brev af 25. marts 2002. Told- og skatteregionen sendte materiale til Landsskatteretten den 19. april 2002. Regionens udtalelse blev den 25. april 2002 sendt til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter blev klageren den 4. juni 2003 indkaldt til forhandling af sagen den 8. august 2003. Referat blev samme dag sendt til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Den 1. marts 2004 sendte Landsskatteretten kontorindstilling til Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse mv. blev sendt til klageren den 30. marts 2004. Den 5. april 2004 modtog Landsskatteretten klagerens bemærkninger med oplysning om at retsmødebegæringen blev frafaldet. Sagens kendelse er dateret den 12. maj 2004.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Fra udløbet af fristen for klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (ultimo maj 2002) og til klageren blev indkaldt til forhandling af sagen (den 4. juni 2003), og igen fra udløbet af fristen for klagerens bemærkninger til referatet af forhandlingen (ultimo august 2003) til den 1. marts

2004 hvor kontorindstillingen blev sendt til Told- og Skattestyrelsen, skete der ingen ekspeditioner i sagen. Sagen lå således stille i over 18 måneder sammenlagt ud af den samlede sagsbehandlingstid ved Landsskatteretten på over 26 måneder. Det forhold at der ikke foretages nogen eksterne sagsekspeditioner i sagen i først en periode på over 12 måneder, anser jeg i sig selv for at være meget beklageligt. At dette herefter tilsyneladende gentager sig i en efterfølgende periode på seks måneder, så den samlede sagsbehandlingstid overstiger 26 måneder (hvoraf den effektive sagsbehandlingstid udgør ca. otte måneder), må jeg anse for særdeles beklageligt.

\* \* \*

#### *Sag nr. 24*

Klagen i *sag 24* er modtaget den 25. april 2002. Landsskatteretten kvitterede herfor den 30. april 2002. Regionen sendte materialet til Landsskatteretten med brev af 21. maj 2002 hvorefter retten forelagde udtalelsen for klageren den 23. maj 2002 med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger inden fire uger. Den 24. juni 2002 modtog Landsskatteretten klagerens bemærkninger til udtalelsen. I brev til klageren af 30. september 2002 bekræftede retten at sagen blev forhandlet den 11. november 2002. Den 20. december 2002 sendte Landsskatteretten klageren en kopi af referatet fra forhandlingen og anmodede om bemærkninger hertil og om yderligere oplysninger til sagen inden den 15. januar 2003. Materialet blev modtaget i retten den 6. januar 2003. Herefter bad retten den 17. december 2003 klageren om yderligere bilag til brug for sagen. Retten modtog yderligere bilag fra klageren den 12. januar 2004, og den 15. januar 2004 sendte Landsskatteretten det modtagne materiale til regionen med anmodning om en udtalelse inden en måned. Samme dag som retten modtog regionens udtalelse (den 29. januar

2004), blev udtalelsen sendt til klageren med anmodning om at rette henvendelse med eventuelle bemærkninger til sagen inden tre uger. Klageren sendte ingen bemærkninger hvorefter sagen blev afsluttet ved kendelse af 23. marts 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (den 24. juni 2002), og til retten bekræftede tidspunktet for sagens forhandling (den 30. september 2002), og igen fra retten modtog oplysninger fra klageren (den 6. januar 2003), til retten bad klageren om yderligere bilag (den 17. december 2003), skete der ingen ekspeditioner i sagen. Sammenlagt var der således en periode på over 14 måneder (ud af den samlede sagsbehandlingstid på over 22 måneder) hvor der ikke fandt ekspeditioner sted i sagen, hvilket jeg mener er særdeles beklageligt. Jeg henviser i den forbindelse navnlig til at der i 2003 så godt som ingen ekstern sagsbehandling fandt sted i Landsskatteretten.

\*\*\*

### Sag nr. 25

Landsskatteretten modtog klagen i *sag 25* den 19. juni 2002. Den 20. juni 2002 kvitterede Landsskatteretten for den og anmodede klageren om at indbetale klageafgift inden 14 dage. Klageafgiften indgik til retten den 1. juli 2002, og den 3. juli 2002 kvitterede retten herfor. Materialet fra regionen blev modtaget i Landsskatteretten den 8. august 2002. Herefter blev sagen forhandlet den 17. juni 2003, og klagerens yderligere bilag blev modtaget i retten den 23. juni 2003. Klageren tog den 23. juli 2003 telefonisk forbehold for retsmødebegæring i sagen og oplyste at han eftersøgte yderligere bilag. Den 1. september 2003 modtog retten nogle bilag fra klageren. Det fremgik heraf at der ville komme yderligere bilag. Den 30. september 2003 oplyste klageren at han ikke umiddelbart ville sende

flere oplysninger til sagen. Den 6. oktober 2003 sendte retten kontorets indstilling til klagens afgørelse til udtalelse i Told- og Skattestyrelsen som den 19. november 2003 blev forelagt klageren. Den 24. november 2003 meddelte klageren at man fastholdt retsmødebegæringen. Klageren blev den 19. januar 2004 indkaldt til retsmøde den 12. marts 2004 hvilket møde blev aflyst da klageren havde meldt afbud, og et nyt møde aftalt til den 26. april 2004. Herefter blev der afholdt retsmøde i sagen. Kendelsen er dateret den 3. maj 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Der skete ingen ekspeditioner i sagen i perioden fra Landsskatteretten modtog materiale fra regionen (den 8. august 2002), og til sagen blev forhandlet (den 17. juni 2003). Ud af den samlede sagsbehandlingstid på over 22 måneder lå sagen således stille i over 10 måneder, hvilket jeg anser for meget beklageligt.

\*\*\*

### Sag nr. 26

Klagen i *sag 26* blev modtaget i Landsskatteretten den 10. juli 2002, og retten kvitterede herfor den 12. juli 2002. Landsskatteretten modtog materiale fra den told- og skatteregion som klagen angik, den 22. juli 2002. Klageren blev i et brev af 18. juni 2003 bedt om bemærkninger til rettens kendelse af 23. maj 2003 i en tilsvarende sag. Retten modtog klagerens bemærkninger den 7. juli 2003. Herefter bekræftede retten i et brev til klageren af 12. november 2003 at sagen ville blive forhandlet den 25. november 2003. Klageren fik den 1. december 2003 tilsendt referat af forhandlingen til udtalelse. Den 18. marts 2004 meddelte klageren at der ønskedes forbehold om et retsmøde i sagen. Den 4. marts 2004 modtog retten yderligere bilag fra klageren, og der blev herefter udarbejdet kontorindstilling til klagens afgørelse som den 20. april 2004 med Told- og Skattestyrelsens



udtalelse blev forelagt klageren. Samtidig bad retten klageren oplyse om retsmødebegæring blev opretholdt. Efter at være blevet rykket for svar frafaldt klageren den 11. maj 2004 begæringen om retsmøde. Kendelsen er dateret den 3. juni 2004.

Jeg udtalte følgende om sagen i min foreløbige rapport:

### ”Ombudsmandens udtalelse

I to perioder fandt der ikke ekspeditioner sted i sagen, henholdsvis fra Landsskatteretten modtog materiale fra regionen (den 22. juli 2002), og til retten bad om klagerens bemærkninger til rettens kendelse i en tilsvarende sag (den 18. juni 2003), og i perioden fra retten modtog klagerens bemærkninger (den 7. juli 2003), til retten bekræftede tidspunktet for sagens forhandling (12. november 2003).

Det er muligt at sagen i den første periode har været sat i bero på afgørelsen af en lignende sag (som klageren fik kopi af den 18. juni 2003). Imidlertid fremgår det ikke af sagen at der er truffet beslutning om berosættelse, herunder at dette er meddelt klageren, eller at denne skulle have givet udtryk for at have været indforstået hermed.

Det er ikke muligt for mig at vurdere om det var rigtigt at sætte den foreliggende sag i bero således som det muligvis er sket.

Den samlede sagsbehandlingstid i sagen oversteg 22 måneder; heraf udgjorde den samlede tid hvori der tilsyneladende ikke blev foretaget ekspeditioner i sagen, over 14 måneder, hvilket jeg mener er særdeles beklageligt. Specielt for så vidt angår den tid hvor sagen muligvis har været sat i bero på afgørelsen af andre sager, henviser jeg til det jeg har anført under *sag 22*.”

Hertil udtalte Landsskatteretten:

”*Sag nr. 26 (foreløbig redegørelse side 114)*

Landsskatteretten havde ved en kendelse som offentliggjort i SKM2003.302.LSR taget stilling til en lignende sag. Behandlingen af

sag nr. 26 var derfor i en periode berostillet på udfaldet af den sag. Landsskatteretten er enig i, at dette burde være meddelt klagerens repræsentant.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Det fremgik af den foreløbige rapport, side 90, at sagen må betegnes som mere principiel, og at den efterfølgende blev offentliggjort i anonymiseret form. Som det fremgår af min foreløbige udtalelse, er det ikke muligt for mig at vurdere om det var rigtigt at sætte sagen i bero på en lignende sag. Jeg henviser i den forbindelse til det jeg har anført i min udtalelse om *sag 22*.

Landsskatteretten har i sin udtalelse om *sag 32* generelt bemærket at der forud for en sags forhandling udføres et stort sagsbehandlingsarbejde. Hvis der i *sag 26* ses bort fra den tid der gik fra Landsskatteretten modtog klagerens brev, til rettens kendelse i den tilsvarende sag og til at retten over for klageren bekræftede tidspunktet for sagens forhandling, blev der (tilsyneladende) ikke foretaget ekspeditioner i sagen i en periode på over 11 måneder – ud af den samlede sagsbehandlingstid på over 22 måneder. Dette mener jeg er meget beklageligt.

\*\*\*

### *Sag nr. 27*

Landsskatteretten modtog klagen i *sag 27* den 9. september 2002 og bad den 1. oktober 2002 klageren sende den påklagede afgørelse og sagsfremstilling hvilke retten modtog den 14. oktober 2002. Retten kvitterede herfor den 17. oktober 2002. Samme dag underrettede retten regionen om sagen. Den 5. november 2002 modtog Landsskatteretten regionens materiale mv. Herefter korresponderede Landsskatteretten med klageren som i et brev modtaget i retten den 4. december 2002 varslede at der ville komme yderligere til sagen. I et senere brev til retten af 23. juli 2003 lovede klageren status i uge 34. Lands-

skatteretten anmodede den 28. juli 2003 regionen om oplysning om en sag i Tyskland. Regionens svar forelå den 16. september 2003, og dagen efter sendte Landsskatteretten svaret til klageren. Herefter korresponderede Landsskatteretten med klageren (og regionen) om berostillelse af sagen hvilket retten afslog i brev af 3. oktober 2003. Klageren bad igen den 18. oktober 2003 om berostillelse. Det blev i den forbindelse den 4. november 2003 aftalt at klageren skulle sende en statusrapport med en nærmere begrundelse for hvorfor sagen skulle berostilles. I brev af 15. december 2003 fik klageren fristforlængelse til uge 3 i 2004 med besked om at yderligere fristforlængelse ikke kunne forventes. Den 19. januar 2004 modtog Landsskatteretten et brev fra klageren som oplyste at sagen ønskedes afgjort på det foreliggende grundlag. Sagen blev afgjort ved rettens kendelse af 24. marts 2004.

Om dette udtalte jeg i min foreløbige rapport:

#### **”Ombudsmandens udtalelse**

Selv om Landsskatteretten afslog klagerens anmodning om berosættelse af sagen, oversteg den samlede sagsbehandlingstid 18 måneder. Fra retten modtog regionens materiale (den 5. november 2002), og til retten bad regionen om oplysninger om sagen i Tyskland (den 28. juli 2003), gik der over otte måneder ud af en samlet sagsbehandlingstid på 18 måneder hvilket jeg må anse for meget beklageligt.”

Om sagen udtalte Landsskatteretten:

*”Sag nr. 27 (foreløbig redegørelse side 115 f.)*

Som det fremgår af ombudsmandens redegørelse for sagsforløbet, beroede sagen i stort set hele perioden på, at klageren ville fremkomme med yderligere oplysninger og have sagsbehandlingen berostillet. Der henvises til det anførte under sag 21 vedrørende prioriteringen af rykkere til klagerere/repræsentanter i den undersøgte periode.”

#### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Om betydningen af Landsskatterettens bevillingsmæssige situation henviser jeg til min udtalelse ovenfor i forbindelse med *sag 21*. Landsskatterettens udtalelse om *sag 27* giver mig i øvrigt ikke grundlag for bemærkninger. Jeg må således fastholde den opfattelse af sagen som jeg gav udtryk for i min foreløbige udtalelse.

\* \* \*

#### *Sag nr. 28*

I *sag 28* blev klagen modtaget i retten den 18. september 2002. Retten kvitterede for klagen den 19. september 2002. Landsskatteretten modtog materiale fra regionen med regionens brev af 11. oktober 2002. Regionens udtalelse blev med et bilag sendt til klageren den 16. oktober 2002 med frist på fire uger for eventuelle bemærkninger. Herefter sendte Landsskatteretten brev til klageren den 24. juli 2003 om sagens forhandling den 30. juli 2003. I perioden fra forhandlingen og til klageren den 3. september 2003 sendte Landsskatteretten kopi af forskellige bilag, var der kontakt mellem retten og klageren. Herefter udarbejdede kontoret indstilling til klagens afgørelse som blev forelagt Told- og Skattestyrelsen i brev af 1. december 2003 hvilket klageren samtidig modtog underretning om. Told- og Skattestyrelsens udtalelse blev forelagt klageren med brev af 19. januar 2004. Klageren bekræftede i et brev modtaget af retten den 2. februar 2004 at man ønskede retsmøde. Landsskatteretten bekræftede herefter i brev af 24. februar 2004 til klageren at der blev afholdt retsmøde i sagen den 19. april 2004. Kendelsen i sagen er dateret den 29. april 2004.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Fra udløbet af klagerens frist til at kommentere regionens udtalelse (medio november 2002) og til Landsskatteretten (den 24. juli 2003) skrev til klageren om sa-

gens forhandling, skete der ingen ekspeditioner i sagen. Sagen lå således stille i godt otte af de i alt godt 19 måneder sagen var under behandling i Landsskatteretten, hvilket jeg må anse for beklageligt.

\* \* \*

#### Sag nr. 29

Den 15. november 2002 kvitterede retten i sag 29 for en foreløbig klage retten havde modtaget samme dag. Retten bad i den forbindelse om at måtte modtage den endelige klage inden en måned. Den egentlige klage modtog retten den 17. december 2002 hvilket Landsskatteretten den 18. december 2002 kvitterede for. Landsskatteretten modtog materiale fra regionen med regionens brev af 13. januar 2003 som retten sendte til klageren den 23. januar 2003 med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter blev klageren den 11. september 2003 indkaldt til møde den 3. oktober 2003. Klageren fik forlænget fristen til at kommentere Told- og Skattestyrelsens udtalelse i sagen. Klagerens kommentarer forelå i retten den 20. januar 2004, og efter at Landsskatteretten havde rykket klageren, oplyste denne den 10. februar 2004 at der ikke ønskedes retsmøde i sagen som herefter blev afgjort ved kendelse af 19. marts 2004.

#### Ombudsmandens udtalelse

I perioden fra udløbet af fristen for klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (ultimo februar 2003) til klageren den 11. september 2003 blev indkaldt til møde i Landsskatteretten, skete der ingen ekspeditioner i sagen. Sagen lå således stille i over seks af de over 16 måneder sagen var under behandling i Landsskatteretten, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

#### Sag nr. 30

I sag 30 modtog retten klagen den 13. januar 2003 og kvitterede herfor den 15. januar 2003. Den 13. februar 2003 sendte retten regionens udtalelse (som retten havde modtaget dagen før) til klageren til eventuelle bemærkninger. Landsskatteretten modtog den 12. marts 2003 underretning fra klageren om at denne ingen bemærkninger havde til regionens udtalelse. Efter den 28. juli 2003 at have indhentet yderligere bilag i regionen forelagde retten disse for klageren den 7. august 2003. Samtidig bad retten klageren angive hvilke anbringender der blev gjort gældende. Retten modtog klagerens svar den 19. august 2003. I brev af 26. august 2003 bekræftede retten mødeaftalen den 26. september 2003. Efter at have fået udsat fristen for at indsende bemærkninger kommenterede klageren referatet fra mødet i et brev som retten modtog den 16. oktober 2003. Den 4. februar 2004 bad retten Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse til kontorets indstilling til klagens afgørelse. Retten forelagde Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 3. marts 2004 for klageren den 5. marts 2004. Den 22. marts 2004 modtog retten klagerens underretning om at man frafaldt begæring om retsmøde. Kendelsen i sagen er dateret den 6. april 2004.

#### Ombudsmandens udtalelse

Fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (den 12. marts 2003), og til retten (den 28. juli 2003) indhentede yderligere bilag i regionen, og igen fra retten (den 16. oktober 2003) modtog klagerens kommentarer til referatet fra forhandlingen af sagen, og til retten (den 4. februar 2004) bad Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse til kontorets indstilling, skete der ingen ekspeditioner i sagen. Ud af en samlet sagsbehandlingstid på over 14 måneder lå sagen, således som den foreligger for mig, stille i henholdsvis over fire og over tre måneder,

dvs. i alt over syv måneder, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

#### Sag nr. 31

Landsskatteretten kvitterede i *sag 31* den 6. marts 2003 for en klage dateret den 28. februar samme år. Den 23. marts 2003 sendte retten en kopi af regionens udtalelse (som retten havde modtaget den 21. marts 2003) til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Retten modtog klagerens bemærkninger den 7. maj 2003. I brev af 26. november 2003 bekræftede retten mødedato til den 9. december 2003. Referat fra mødet blev sendt den 12. december 2003 til klageren som kommenterede dette i et brev modtaget i retten den 19. januar 2004. Samme dag som retten modtog Told- og Skattestyrelsens udtalelse til kontorets indstilling til klagens afgørelse (den 6. maj 2004), bad retten klageren om bemærkninger hertil; dem modtog retten den 3. juni 2004 med oplysning om at klageren frafaldt ønsket om retsmøde i sagen. Kendelsen er dateret 21. juni 2004.

#### Ombudsmandens udtalelse

I perioden fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (den 7. maj 2003), og til retten bekræftede datoen for sagens forhandling i retten (Landsskatterettens brev af 26. november 2003), skete der ingen ekspeditioner i sagen. Sagen lå således stille i over seks måneder af de over 15 måneder den var under behandling i Landsskatteretten, hvilket jeg anser for beklageligt. Jeg bemærker i den forbindelse at sagen i den periode hvor der ingen eksterne ekspeditioner skete i sagen, tilsyneladende alene afventede at retten indkaldte klageren til forhandling af sagen.

\* \* \*

#### Sag nr. 32

Klagen i *sag 32* er modtaget i retten den 26. marts 2003, og retten kvitterede herfor med brev af 28. marts 2003. Retten modtog regionens udtalelse den 25. april 2003 og forelagde udtalelsen for klageren med brev af 1. maj 2003. Klagerens kommentarer til regionens udtalelse modtog retten den 2. juni 2003. Herefter indkaldte retten den 11. september 2003 klageren til forhandling af sagen den 3. oktober 2003. Klageren kommenterede mødereferatet den 10. oktober 2003. Retten orienterede klageren om at kontorets indstilling var sendt til Told- og Skattestyrelsen den 20. november 2003, og den 7. januar 2004 sendte retten styrelsens udtalelse af 19. december 2003 (som retten havde modtaget den 6. januar 2004) til klageren til eventuelle bemærkninger som retten modtog den 20. januar 2004. Bemærkningerne sendte retten i kopi til Told- og Skattestyrelsen, og den 24. februar 2004 bekræftede retten aftalen om at der blev afholdt retsmøde i sagen den 24. marts 2004. Herefter meddelte klageren den 9. marts 2004 at begæringen om retsmøde ikke blev opretholdt. Kendelsen i sagen er dateret 23. marts 2004.

Om sagen udtalte jeg i min foreløbige rapport:

#### ”Ombudsmandens udtalelse

Ud af den samlede sagsbehandlingstid på næsten 12 måneder skete der ingen ekspeditioner i sagen i en mindre periode, fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse (den 2. juni 2003), og til retten indkaldte klageren til forhandling af sagen (den 11. september 2003), hvilket jeg mener er beklageligt. Jeg bemærker i den forbindelse at sagen i den periode hvor der ingen eksterne ekspeditioner skete i sagen, tilsyneladende alene afventede rettens indkaldelse af klageren til forhandling.”

Landsskatteretten udtalte herom:

"Sag nr. 32 (foreløbig redegørelse side 118)

Ombudsmanden finder det beklageligt, at der i perioden fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse den 2. juni 2003 og til klageren blev indkaldt til forhandling af sagen den 11. september 2003 (altså i 3 måneder og 9 dage) ikke skete ekspeditioner i sagen. Ombudsmanden anfører endvidere, at sagen i den periode tilsyneladende alene afventede rettens indkaldelse af klageren til forhandling.

Landsskatteretten skal gøre opmærksom på, at der udføres et stort sagsbehandlingsarbejde, før sagen forhandles. Når sagen forhandles, forventes sagsbehandlerne således at have udarbejdet kendelsesudkast indeholdende i hvert fald sagens faktiske oplysninger og at have gjort sig de juridiske problemstillinger i sagen klar. Det er derfor efter rettens opfattelse forkert, hvis det antages, at denne sag (men også flere af de andre undersøgte sager, hvor sagsbehandlingstiden er kritiseret), blot har ligget stille, indtil der blev indkaldt til forhandling. Det har de(n) ikke. I denne sag, hvor der således kun i en periode på godt 3 måneder, hvoraf en del var sommerferieperiode, ikke blev foretaget eksterne ekspeditioner – men altså sagsbehandling – har Landsskatteretten lidt svært ved at finde grundlag for en beklagelse. Afgørelsen i sagen ansås endvidere for principiel og blev derfor offentliggjort i SKM.2004.184.LSR.

Vedrørende de øvrige sager henvises til det ovenfor anførte om Landsskatterettens bevillingssituation."

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret mig Landsskatterettens oplysninger om den sagsbehandling som finder sted forud for en sags forhandling, og som jeg forstår skal være afsluttet før der indkaldes til forhandling. Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere Landsskatterettens sagsbehandlingstid i sag nr. 32.

\* \* \*

Sag nr. 34

Den 15. juli 2003 – samme dag som retten havde modtaget klagen – kvitterede retten for den i *sag 34*. Retten anmodede i den forbindelse klageren om at indsende den påklagede afgørelse og sagsfremstilling hvilke retten modtog den 28. juli 2003 og kvitterede for den 29. juli 2003. Den 27. august 2003 sendte retten regionens udtalelse (modtaget i retten den 15. august 2003) til klageren med anmodning om at klageren indsendte eventuelle bemærkninger til rettens kontor inden fire uger. Klageren ringede herefter til regionen den 16. september 2003. Regionens notat fra samtalen er i rettens sag. Med henvisning til telefonisk aftale modtog retten den 28. maj 2004 yderligere materiale i sagen fra regionen. Kendelsen i sagen er dateret den 30. juni 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Fra fristen for klagerens bemærkninger til regionens udtalelse udløb (ultimo september 2003), og til Landsskatteretten modtog yderligere materiale fra regionen (den 28. maj 2004), skete der ikke eksterne sags ekspeditioner i sagen. Sagen lå således stille i godt otte ud af de over 11 måneder sagen verserede i Landsskatteretten. I forhold til den effektive sagsbehandlingstid på ca. tre måneder gør dette efter min mening den samlede sagsbehandlingstid i denne sag særdeles beklagelig.

### Bedømmelsesgrundlag og konklusion om Landsskatterettens sagsbehandlingstid i de undersøgte sager

I sager som de undersøgte må der ved vurderingen af hvor lang en samlet sagsbehandlingstid der i almindelighed kan anses for acceptabel, efter min opfattelse på den ene side tages hensyn til at en afgørelse om skatteansættelse eller om et momsforhold kan være af en forholdsvis stor betydning for den pågældende borger. På den anden side må der tages hensyn til at den behandling sagerne

skal gennemgå hos Landsskatteretten, er grundig og typisk forholdsvis omfattende, men at der dog er stor forskel på sagernes omfang og kompleksitet. Det må herudover tages i betragtning at Landsskatterettens sagsbehandling er underlagt særlige sagsbehandlingsregler som kan føre til at sagerne trækker ud. Jeg tænker her på regler hvorefter visse sager skal afgøres af retten som kollegialt organ, regler der kræver sager afgjort på retsmøde, krav om skriftlighed og om begrundelse (uanset sagens udfald), og at det i sig selv kræver en vis sagsbehandlingstid hvis der i en sag bliver anmodet om forhandling af sagen.

I min vurdering af Landsskatterettens samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager har jeg overvejet om der fra lovgivers side med reglen i skattestyrelsesloven hvorefter en sag kunne indbringes for domstolene hvis der var forløbet mere end seks måneder fra dens indbringelse for Landsskatteretten, og retten endnu ikke havde afgjort sagen, lå en tilkendegivelse om den almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid – altså om lovgiver havde en forventning om at sagerne i Landsskatteretten almindeligvis blev afgjort inden for seks måneder efter at de var blevet indbragt for retten, og at bestemmelsen således blev indført for at give borgerne en mulighed for at gå til domstolene når dette undtagelsesvis ikke viste sig at være tilfældet.

Reglen om direkte domstolsadgang i skattestyrelseslovens § 31, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2), går helt tilbage til lov nr. 108 om oprettelse af en landsskatteret og om tilsynet med skatteligningen mv. af 31. marts 1938, § 13, stk. 3, 2. pkt. Om bestemmelsens baggrund fremgår det af lovforslagets bemærkninger (Rigsdagstidende, Ordentlig Samling 1937-38, tillæg A, spalte 3873-3874): "Én saadan Fremgangsmaade er lidet stemmende med hele den ved Indkomstskatteloven indførte Ligningsordning, der forudsætter, at Klager over Skatteraadernes Ansættelser afgives til nærmere Under-

søgelse og Paakendelse af Landsoverskatteraadet. Saavel af denne Grund som under Hensyn til den foreslaede Oprettelse af en Landsskatteret, der alene skal have den Opgave at paakende Klager, er det i § 13 foreslaaet, at Sager vedrørende Skattespørgsmaal, der er undergivet Paakendelse ved de almindelige Domstole, ikke kan indbringes for disse førend 6 Maaneder efter, at Sagen er indbragt for Landsskatteretten." Der synes således ikke deri at kunne indlægges en direkte forventning hos lovgiver om at sagerne i almindelighed ville være færdigbehandlet af Landsskatteretten på seks måneder, men bestemmelsen må dog i en vis udstrækning kunne opfattes som retningsgivende for hvor længe Landsskatteretten bør behandle en sag.

Gennem tiden har Folketingets Ombudsmand haft lejlighed til at udtale sig om sagsbehandlingstiderne i Landsskatteretten; jeg henviser i den forbindelse til de sager der er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1955 (side 60 ff), 1957 (side 57 ff), 1960 (side 47 ff), 1972 (side 233 ff), 1994 (side 260 ff) og 1995 (side 237 ff og side 251 ff). I den sag der er omtalt i beretningen for 1995, side 237 ff, fremgår det at Landsskatterettens præsident i en underretningsskrivelse af 22. februar 1995 havde oplyst at det var en meget vigtig målsætning for Landsskatteretten da den opnåede status som kontraktstyrelse i perioden 1993-1996, at få nedbragt en ved ansættelsesstopet i perioden 1988-1992 oparbejdet sagspukkel. Ved udgangen af 1994 var sagsbeholdningen nedbragt med 1800 sager og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid til cirka 10 måneder. Målet på daværende tidspunkt var at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid til under ni måneder i løbet af 1995.

Målet for sagsbehandlingstiden i Landsskatteretten har tilsyneladende udviklet sig i negativ retning. I Landsskatterettens kontrakt for perioden 2001-2004 var de gennemsnitlige sagsbehandlingstider således fastsat til henholdsvis 13 (for alle sager og skattesaa-

ger) og 11 måneder (for moms-, afgifts- og toldsager).

Om Landsskatterettens sagsbehandlingstid bemærker jeg endvidere at det fremgik af skatteministerens svar på skatteudvalgets spørgsmål 50 af 8. december 2004 til det tidligere omtalte lovforslag L 130, forslag til skatteforvaltningsloven, at skatteministeren var enig med spørgeren i at Landsskatterettens sagsbehandlingstider på daværende tidspunkt var u hensigtsmæssigt lange, at det ikke var noget nyt, og at der derfor – uafhængig af kommunalreformen og det fremsatte lovforslag – blev arbejdet med en række tiltag med det formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de undersøgte sager var på 13 måneder og 6,75 dage og oversteg således det i kontrakten fastsatte gennemsnit for alle sager med 6,75 dage.

Ud af de 40 undersøgte sager oversteg sagsbehandlingstiden det i kontrakten fastsatte gennemsnit for henholdsvis skattesager og afgiftssager i 17 af sagerne hvoraf de fire var skattesager. Det er karakteristisk for disse 17 sager at der ikke har været foretaget eksterne sagsbehandlingsskridt i en eller flere perioder, målt som perioder af over tre måneders varighed. Hvis der ses bort fra sagsbehandlingstiden i *sag 01* (hvor der blev afholdt syn og skøn), udgør den periode hvor der ikke blev foretaget eksterne ekspeditioner i sagerne, mindst halvdelen af sagsbehandlingstiden i otte af de undersøgte sager (*sagerne 02, 17, 22, 23, 24, 26, 30 og 34*). Renser man de 16 sager (*sagerne 02, 03, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 og 34*) for de perioder på en varighed af over tre måneder hvor der ikke har været foretaget eksterne sagsbehandlingsskridt, er der i alt kun tre afgiftssager (*sagerne 21, 22 og 25*) tilbage hvor sagsbehandlingstiden overstiger det i kontrakten fastsatte gennemsnit på 11 måneder. Det er også værd at bemærke at en af skattesagerne (*sag 17*) havde en reel sagsbehandlingstid på omkring en måned mod en fak-

tisk sagsbehandlingstid på 17 måneder. Noget tilsvarende gjorde sig gældende for en af afgiftssagerne (*sag 34*) hvor den reelle sagsbehandlingstid var på over 11 måneder mod den faktiske sagsbehandlingstid på ca. 3 måneder.

Den lange sagsbehandlingstid i de 16 sager (*sagerne 02, 03, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 og 34*) – fordelt med tre skattesager og 12 afgiftssager – kan således ikke alene forklares med særlige omstændigheder i de konkrete sager, men derimod i højere grad den tid hvor der ikke har været foretaget eksterne sags ekspeditioner i Landsskatteretten. Efter min opfattelse kan en optimal resurseudnyttelse ikke sikre at alle sager behandles straks og uden perioder hvor der ingen sagsbehandling sker. I min bedømmelse af sagsbehandlingstiden i de undersøgte sager er derfor indgået de perioder på over tre måneder hvor der ingen eksterne sagsbehandlingsskridt er foretaget. Sådanne perioder er endvidere sat i relation til sagens samlede sagsbehandlingstid (bl.a. fordi dette kan være med til at vise noget om sagens kompleksitet). Herudover er det indgået om perioderne på over tre måneder uden eksterne sagsbehandlingsskridt tilsyneladende har beroet på klagerens forhold. Hvor sagsbehandlingstiden har givet mig grundlag for kritik, er denne udtrykt efter skalaen: beklagelig, meget beklagelig, særdeles beklagelig og overordentligt beklagelig.

Det er på den baggrund min opfattelse at sagsbehandlingstiden i disse 16 sager har været for lang.

I min foreløbige rapport skrev jeg herefter:

”Jeg er opmærksom på at Landsskatterettens gennemsnitlige sagsbehandlingstid ifølge ’Udvalgte aktuelle statistikker’ fra Landsskatterettens hjemmeside er faldet fra 2004 til 2005, men da min opfattelse dækker så stor en del af de undersøgte sager (16 ud af 40), *beder jeg Landsskatteretten om at oplyse om og i givet fald hvilke tiltag der er iværksat siden 1.*

juli 2004 for at imødegå en lignende situation fremover.”

Landsskatteretten har oplyst følgende:

”I erkendelse af, at sagsbehandlingstiden var blevet for lang, blev der i Landsskatterettens resultatkontrakt for 2005-2008 opstillet en plan for en markant nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Kontrakten blev forhandlet i foråret 2005 og er indgået den 6. juli 2005. Kontrakten kan læses i sin helhed på Landsskatterettens hjemmeside [www.lsr.dk](http://www.lsr.dk).

Landsskatteretten har med den nye kontrakt fået ressourcer til at kunne nedbringe sagsbehandlingstiden væsentligt på alle rettens hidtidige sagsområder. Målsætningen er en sagsbehandlingstid på 8 måneder på de fleste områder.

Samtidig er der lagt op til en meget hurtig behandling af de nye sager på inddrivelsesområdet, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ikke må overstige 1 måned fra det tidspunkt, hvor sagen er tilstrækkeligt oplyst. Der er endvidere fastsat en målsætning om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de nye såkaldte overspringelsessager – dvs. sager, hvor skatteyderen springer skatteankenævnet over og påklager SKATs afgørelse direkte til Landsskatteretten – ikke må overstige 7 måneder. Lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende får dermed mulighed for at få en endelig afgørelse i det administrative klagesystem meget hurtigt.

Landsskatteretten har med udgangspunkt i den nye resultatkontrakt sat fokus på nedbringelsen af sagsbehandlingstiden – bl.a. ved en intensiveret rykkerprocedure og resultatopfølgning.

I forlængelse af den nye resultatkontrakt og som et led i opfølgningen på Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om sagsbehandlingstider i 6 statslige nævn (marts 2006) har Skatteministeriet endvidere i sommeren 2006 iværksat et koncernprojekt om

indsats for kortere sagsbehandlingstider i Landsskatteretten.

Koncernprojektet har til formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne i Landsskatteretten uden at forringe retssikkerheden og afgørelsernes kvalitet. Projektet er organiseret i 2 indsatsområder:

- Indsatsområde 1 vedrører Landsskatterettens nuværende arbejdsgange. Et eksternt konsulentfirma er inddraget i gennemgangen af Landsskatterettens arbejdsgange med henblik på at optimere sagsgangen og fjerne unødvendige skridt i processen ud fra en LEAN-tankegang. Dette indsatsområde forventes færdiggjort og afrapporteret ved årsskiftet 2006/2007.
- Indsatsområde 2 vedrører samspillet på tværs i koncernen og regelgrundlaget for Landsskatteretten. Disse overvejelser varetages af en projektgruppe med bred deltagelse fra hele koncernen. Dette indsatsområde forventes færdiggjort og afrapporteret medio 2007.

Der er opstillet en række succeskriterier for LEAN-gennemgangen af Landsskatterettens arbejdsgange:

- Større fokus på Landsskatterettens samlede nedbringelse af sagsbehandlingstiden – både i chefgruppen og blandt medarbejderne.
- Input til omlægning af arbejdsgange i det omfang disse omlægninger kan forkorte sagsbehandlingstiden uden at forringe retssikkerhed og afgørelsernes kvalitet.
- Minimering af fejl i stamdata.
- Standardisering i kontorjournalerne (kodeks for god journalskik).
- Optimering af beslutningsprocessen.
- Øget fleksibilitet i sagsfordelingen.
- Måling af sagsbehandlingsfaser. Opstilling af flere målepunkter i sagsbehandlingsforløbet ved oprettelse af flere sagsplaceringskoder. Forbedre Landsskatterettens muligheder for at måle på de enkelte tidsintervaller på sagsniveau og på aggregeret niveau.



- Øget fokus på den 'eksterne tid', dvs. intervaller hvor sagen er i høring osv. Styrket opfølgning på omgivelsernes overholdelse af frister.
- Sikre lettere tilgængelige oplysninger om sagers placering i sagsbehandlingsforløbet på sagsniveau og på aggregeret niveau.
- Videndeling mht. god arbejdstilrettelæggelse.
- Flere standarder i sagsbehandlingen. Øget brug af paradigmaer og kontorvisdomsbøger.

Skatteministeriet forventer, at koncernprojektet kan understøtte arbejdet med at nedbringe sagsbehandlingstiden i Landsskatteretten og bidrage til en hurtigere eller yderligere nedbringelse end forudsat i resultatkontrakten for 2005-2008.

Endelig påregner retten i løbet af 2007 at overgå til elektronisk sagsbehandling. Det vil antagelig også medvirke til nedbringelse af sagsbehandlingstiden."

Skatteministeriet har udtalt følgende:

"Skatteministeriet har noteret sig, at Folketings Ombudsmand i sin foreløbige redegørelse har konstateret for lang sagsbehandlingstid i en række sager. Kritikken er begrundet i almindelige forvaltningsretlige regler og principper, og Skatteministeriet kan som udgangspunkt henholde sig til Landsskatterettens bemærkninger. Dog finder Skatteministeriet anledning til at bemærke, at ministeriet er af den opfattelse, at Ombudsmandens bemærkninger i relation til og kritik af sagsbehandlingstiden ikke udelukkende kan forklares med henvisning til størrelsen af en institutions bevillinger."

### Ombudsmandens endelige udtalelse

Efter at jeg har fået Landsskatterettens udtalelse til min foreløbige rapport, omfatter min kritik af rettens sagsbehandlingstid i

alt 15 (mod oprindeligt 16) af de undersøgte sager. Min kritik omfatter således ikke sagsbehandlingstiden i sag 32, selv om der i en periode på tre måneder og ni dage ingen eksterne sagsbehandlingsskridt blev foretaget.

Landsskatteretten har i sin udtalelse beskrevet planer og tiltag som er blevet iværksat med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden. Jeg har ikke grundlag for særligt at kommentere denne del af myndighedernes udtalelser.

### Underretning af klageren når sagen trækker ud

I 36 af de undersøgte sager (*alle bortset fra sagerne 11 og 38-40*) har Landsskatteretten på et indledende stade af sagen tilkendegivet over for klageren at det ikke var muligt at sige hvornår sagen kunne forventes afgjort, og samtidig oplyst en sagsbehandlingstid der i almindelighed måtte påregnes. Herudover blev det tilkendegivet at sagsbehandlingstiden kunne blive længere hvis der var begæret personlig forhandling eller retsmøde, eller sagen i øvrigt krævede særlige undersøgelser. Denne underretning fandt sted når klagen opfyldte de formelle krav til at retten kunne behandle den (dvs. klagegebyret var betalt, og bilag og begrundelse for klagen forelå). I ingen af sagerne har den påregnelige sagsbehandlingstid været oplyst til at være under seks måneder henholdsvis overstige 15 måneder fra materialet var modtaget fra den pågældende myndighed (hvilket efter forretningsordenens § 4, stk. 5, skulle ske inden for en måned fra anmodningens modtagelse). Underretningernes formuleringer er forskellige; f.eks. er den påregnelige sagsbehandlingstid ikke i alle tilfælde angivet efter hvornår materialet er modtaget fra den pågældende myndighed.

Med forbehold for mindre sproglige nuancer i formuleringerne har Landsskatteretten givet klageren følgende oplysninger om

den almindelig påregnelige sagsbehandlingstid:

OPLYST TIDSRUM	SAGSNUMMER
6-12 mdr.*	01, 21, 22, 23, 24, 25 og 26
9-15 mdr.	04, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 33, 34, 35, 36 og 37
9-15 mdr.*	02, 03, 05, 17, 27, 28, 29, 30, 31 og 32

Generelt er den oplyste tid udtrykt med forbehold for anmodning om personlig forhandling, retsmøder og særlige forhold.

\* Fra materialet er modtaget fra den myndighed som klagen angår.

I 24 af de undersøgte sager (*sagerne 03-10, 12-16, 18-20 og 30-37*) ligger sagsbehandlingstiden umiddelbart inden for hvad Landsskatteretten havde oplyst til klageren som den sagsbehandlingstid der i almindelighed måtte påregnes. Landsskatterettens underretning af klageren om sagsbehandlingstiden mv. i de øvrige 16 sager kan kort gengives således:

*Sag nr. 11, sag nr. 38, sag nr. 39 og sag nr. 40*

I ingen af de fire sager modtog klageren underretning om den forventede sagsbehandlingstid.

*Sag nr. 11*

Landsskatteretten kvitterede i *sag 11* for klagen den 4. september 2003 (en dag efter rettens modtagelse af klagerens anmodning om genoptagelse); samtidig anmodede retten klageren om at indbetale klagegebyret. Den 16. september 2003 betalte klageren gebyret og anmodede om personligt foretræde for retten. Landsskatteretten meddelte klageren i brev af 10. oktober 2003 at det var besluttet at genoptage sagen. Den 20. november 2003 skrev Landsskatteretten til skatteankenævnet om sagen, og den 27. januar 2004 sendte retten kontorets indstilling til klagens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen til udtalelse.

Landsskatteretten modtog styrelsens udtalelse den 4. marts 2004 og sendte denne til klageren dagen efter (den 5. marts 2004) med anmodning om eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Klageren kommenterede indstillingen i et brev Landsskatteretten modtog den 16. marts 2004. Den 6. april 2004 bekræftede Landsskatteretten datoen for retsmødet (den 21. juni 2004). Kendelsen i sagen er dateret den 28. juni 2004.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Klageren modtog ingen underretning om den forventede sagsbehandlingstid. Efter min opfattelse bør der i en sådan situation gives underretning efter pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning ca. hver tredje måned. Jeg henviser i den forbindelse til det der er anført herom i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 863 ff. I perioden fra den 10. oktober 2003 (hvor retten meddelte klageren at sagen var genoptaget) og til den 5. marts 2004 (hvor retten sendte Told- og Skattestyrelsens udtalelse til klageren) hørte klageren ikke fra Landsskatteretten. Klageren hørte således ikke fra Landsskatteretten i over fire måneder, hvilket jeg anser for beklageligt.

\*\*\*

*Sag nr. 38*

Genoptagelsesanmodningen i *sag 38* modtog Landsskatteretten den 17. december 2003. Retten kvitterede herfor den 16. januar 2004. Regionens udtalelse modtog Landsskatteretten den 26. februar 2004. (Klageren var med Landsskatterettens brev af den 17. februar 2004 blevet oplyst om at man havde indhentet en udtalelse fra regionen med en svarfrist for regionen på fire uger). Landsskatteretten bekræftede datoen for sagens forhandling (den 26. maj 2004), vedlagde regionens udtalelse og beklagede i et brev til klageren af 19. maj 2004 at regionens udtalelse ikke var sendt til klageren tidligere. Sagen blev herefter forhandlet med klageren og afgørelse meddelt ved kendelse af 22. juni 2004 efter at klageren havde haft referat fra forhandlingen til udtalelse (Landskatterettens brev af 27. maj 2004) og var blevet orienteret om kontorets indstilling i sagen (rettens brev af 17. juni 2004).

**Ombudsmandens udtalelse**

Klageren fik ingen orientering om den forventede sagsbehandlingstid som blev på over seks, men under syv måneder. Der er i sagen ingen perioder der overstiger ca. tre måneder, hvor klageren ikke er i kontakt med Landsskatteretten. Rettens sagsbehandlingstid og underretning i sagen giver mig herefter ikke grundlag for bemærkninger.

\* \* \*

*Sag nr. 39 og sag nr. 40*

I *sagerne 39 og 40* modtog klageren ingen orientering om sagsbehandlingstiden som var henholdsvis under og godt tre måneder lang. Klagen i *sagerne 39 og 40* blev bekræftet modtaget efter henholdsvis fire og tre dage. I ingen af *sagerne* gik der mere end tre måneder mellem at klageren hørte fra Landsskatteretten.

**Ombudsmandens udtalelse**

Disse sager giver mig ikke grundlag for bemærkninger, hverken for så vidt angår sagsbehandlingstiden eller den herom foretagne underretning af klageren.

\* \* \*

*Sag nr. 01*

Klagen i *sag 01* modtog Landsskatteretten den 16. august 2002. Klageren bad om forhandling af sagen og om retsmøde hvis kontorets indstilling til klagens afgørelse gik klageren imod. I Landsskatterettens brev til klageren af 21. august 2002 skrev retten at det ikke kunne oplyses hvornår sagen ville være afgjort, men at der i almindelighed måtte påregnes en sagsbehandlingstid på 6-12 måneder efter at materialet var modtaget retur fra den myndighed der havde truffet den påklagede afgørelse. Det blev oplyst at personlig forhandling, retsmøde eller eventuel særlig undersøgelse som sagen i øvrigt måtte kræve, ville kunne forlænge sagsbehandlingstiden. Materialet fra skatteankenævnet blev modtaget den 1. oktober 2002. Sagen blev herefter den 6. marts 2003 forhandlet med klagerens daværende repræsentant, og kontorets indstilling til klagens afgørelse blev forelagt Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse den 30. april 2003 blev forelagt klagerens repræsentant. Den 14. maj 2003 modtog Landsskatteretten brev fra repræsentanten hvoraf fremgik at klageren havde fået yderligere en repræsentant, og at der blev anmodet om fuld omkostningsdækning til syn og skøn hvilket Landsskatteretten imødekom. Landsskatteretten modtog den 8. marts 2004 kopi af skønsmandens erklæring med klagerens principale og subsidiære påstand. Den 1. april 2004 modtog retten underretning fra Told- og Skattestyrelsen om at man betragtede syns- og skønsdelen som afsluttet. Landsskatteretten afgjorde sagen i overensstemmelse med klagerens subsidiære påstand. Rettens kendelse er dateret den 16. juni 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

På tidspunktet for udløbet af den bebudede sagsbehandlingstid (den 1. oktober 2003) var sagens behandling suspenderet som følge af foretagelse af syn og skøn.

Den påregnelige sagsbehandlingstid var udtrykt i forhold til tidspunktet for rettens modtagelse af materiale fra skatteankenævnet. Hvor den oplyste påregnelige sagsbehandlingstid er kommet til udtryk i forhold til tidspunktet for Landskatterettens modtagelse af materiale fra den myndighed som klagen angår, er det efter min opfattelse bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis klageren bliver underrettet når retten modtager dette materiale. En sådan underretning vil dels oplyse klageren om status i sagen, og dels sætte klageren i stand til bedre at kunne vurdere længden af den forventelige sagsbehandlingstid. Får klageren ikke denne underretning, har han således ingen mulighed for at forholde sig til den oplyste forventelige sagsbehandlingstid.

Det er på den baggrund min opfattelse at det ville have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis klageren i sagen havde modtaget underretning om at Landsskatteretten havde modtaget skatteankenævnets svar på rettens underretning om klagen.

\* \* \*

#### Sag nr. 02

Landsskatteretten modtog i sag 02 klagen den 14. oktober 2002 der indeholdt en anmodning om forhandling af sagen og et forbehold for retsmødebegæring. Den 17. oktober 2002 kvitterede Landsskatteretten for modtagelsen af klagen. Landskatteretten oplyste i den forbindelse at den almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid var 9-15 måneder fra sagsmaterialet var modtaget fra den myndighed som klagen angik. Samme dag anmodede retten det pågældende skatteankenævn om materiale mv. Det fremgår ikke

af sagen hvornår Landsskatteretten modtog materialet fra skatteankenævnet, men det må formodes at være sket inden for den i forretningsordenens § 4, stk. 5, fastsatte frist på en måned fra anmodningens modtagelse. Herefter er det næste sagsbehandlingsskridt der fremgår af sagen, et telefonmøde mellem sagsbehandleren og partsrepræsentanten som fandt sted den 9. marts 2004. Referatet blev forelagt repræsentanten til udtalelse, og der blev udarbejdet en indstilling til klagens afgørelse som blev forelagt Told- og Skattestyrelsen. Styrelsens udtalelse blev forelagt repræsentanten med anmodning om at denne sendte eventuelle bemærkninger til retten inden 14 dage. Repræsentanten skrev ikke til Landsskatteretten i den anledning. Sagen blev herefter berammet til retsmøde den 28. maj 2004, men blev dog afgjort uden retsmøde da partsrepræsentanten den 3. maj 2004 ringede og oplyste at man frafaldt retsmødebegæringen. Kendelsen i sagen er dateret den 27. maj 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Sagsbehandlingstiden ligger ud over de af Landsskatteretten over for klageren oplyste 9-15 måneder fra sagsmaterialet er modtaget fra den myndighed som klagen angår (hvilket må formodes at være sket ultimo november 2002). Imidlertid var Landsskatteretten i kontakt med repræsentanten på ny primo marts 2004 (det vil sige umiddelbart efter udløbet af den oplyste almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid medio februar 2004).

Klageren blev ikke underrettet om hvornår Landsskatteretten modtog materiale fra skatteankenævnet. Hvor den oplyste påregnelige sagsbehandlingstid er udtrykt i forhold til tidspunktet for Landskatterettens modtagelse af materiale fra den myndighed som klagen angår, er det efter min opfattelse bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis klageren bliver underrettet når retten modtager dette materiale.

I tiden fra rettens kvittering for klagen af 17. oktober 2002 og til forhandlingen af sagen den 9. marts 2004 hørte klageren ikke fra Landsskatteretten. Der skete ingen eksterne sags ekspeditioner i sagen i denne periode efter rettens modtagelse af sagens materiale fra skatteankenævnet. Efter min opfattelse er det i en sådan situation meget beklageligt når der går over 16 måneder mellem at klageren hører fra Landsskatteretten.

\* \* \*

#### Sag nr. 17

Landsskatteretten modtog klagen i *sag 17* den 13. december 2002, og retten kvitterede herfor den 18. december 2002 og oplyste at skatteankenævnet var blevet underrettet om klagen. Det blev i den forbindelse tilkendegivet at det ikke kunne oplyses hvornår sagen kunne forventes afgjort, men at der i almindelighed måtte påregnes en sagsbehandlingstid på 9-15 måneder efter at materiale var modtaget fra den myndighed som klagen angår. Sagsbehandlingstiden kunne dog blive længere for den enkelte sag hvis der f.eks. var begæret personlig forhandling eller retsmøde, eller sagen i øvrigt krævede særlige undersøgelser. Landsskatteretten modtog den 6. januar 2003 materiale fra det skatteankenævn som klagen angik. Herefter skete der ingen eksterne ekspeditioner i sagen frem til kendelsen af 27. maj 2004.

#### Ombudsmandens udtalelse

Sagsbehandlingstiden oversteg de til klageren oplyste påregnelige 9-15 måneder efter modtagelsen af sagsakterne; perioden udløb den 6. april 2004. Jeg bemærker i den forbindelse at ingen af rettens forbehold for en længere sagsbehandlingstid viste sig aktuelle i sagen.

Klageren modtog ingen underretning i forbindelse med Landsskatterettens modtagelse af materiale fra skatteankenævnet. Hvor den oplyste påregnelige sagsbe-

handlingstid er udtrykt i forhold til tidspunktet for Landsskatterettens modtagelse af materiale fra den myndighed som klagen angår, er det efter min opfattelse bedst stemmende med god forvaltnings-skik hvis klageren bliver underrettet når retten modtager dette materiale.

I perioden fra rettens kvittering for klagen den 18. december 2002 og til Landsskatteretten sendte klageren kendelsen i sagen (den 27. maj 2004), hørte klageren ikke fra Landsskatteretten. Denne periode udgør over 15 måneder.

Efter min opfattelse har klageren i sagen ikke modtaget tilstrækkelig underretning om hvad sagen beroede på, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

#### Sag nr. 21

Landsskatteretten modtog i *sag 21* klagen den 23. marts 2001 og kvitterede for den i brev af 2. april 2001. Der var i klagen taget forbehold for forhandling og retsmødebegæring. Landsskatteretten oplyste den almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid til 6-12 måneder efter at materialet var modtaget fra told- og skatteregionen. Herudover tog Landsskatteretten forbehold for personlig forhandling, retsmøde og særlige undersøgelser. Den 7. maj 2001 sendte Landsskatteretten regionens brev af 1. maj 2001 med bilag til klageren med anmodning om at få tilsendt eventuelle yderligere bemærkninger inden fire uger. Herefter begyndte partsrepræsentanten at korrespondere direkte med regionen om den nærmere forståelse af regionens afgørelse og udtalelse. Landsskatteretten modtog kopi af denne korrespondance. Herefter havde sagsbehandleren i Landsskatteretten og partsrepræsentanten flere telefonsamtaler, og repræsentanten sendte yderligere materiale til Landsskatteretten. Den 6. februar 2002 oplyste repræsentanten at der ville komme yderligere til sagen, og den 16. marts 2003 sendte retten en anony-

miseret kopi af en tidligere afsagt kendelse til repræsentanten. Den 26. juli 2003 oplyste partsrepræsentanten at der ikke ville komme yderligere bemærkninger, og at der kunne træffes afgørelse på det foreliggende grundlag. Herefter blev der udarbejdet en kontorindstilling til klagens afgørelse som den 16. oktober 2003 blev forelagt Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse af 7. november 2003 blev forelagt klagerens repræsentant den 7. november 2003. Efter aftale med repræsentanten blev udtalelsen herefter forelagt klageren i brev af 7. januar 2004. Landsskatteretten rykkede klageren for svar den 26. januar 2004 med oplysning om at sagen ville blive afgjort på det foreliggende grundlag hvis retten ikke hørte yderligere. Kendelsen i sagen er dateret den 16. marts 2004.

#### Ombudsmandens udtalelse

Det kan hævdes at sagsbehandlingstiden som følge af klagerens forbehold for retsmødebegæring og rettens rummelige underretning om den påregnelige sagsbehandlingstid formelt set ligger inden for det af retten oplyste, uanset at den samlede sagsbehandlingstid oversteg 35 måneder. Det er imidlertid min opfattelse at de forbehold for en eventuel længere sagsbehandlingstid som retten har taget, ikke i sig selv fritager retten fra at underrette på ny når det bliver klart at den bebudede frist ikke kan overholdes, hvilket senest vil være ved fristens udløb (i denne sag senest primo maj 2002). Jeg henviser i den forbindelse til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 260 ff.

Det er min opfattelse at Landsskatteretten ikke i fornødent omfang har sikret sagens fremme. Jeg tænker i den forbindelse navnlig på perioden fra den 6. februar 2002 til den 16. juli 2003. Imidlertid afventede sagens behandling i perioder klagerens oplysninger. Sagen giver mig derfor ikke grundlag for bemærkninger for så

vidt angår Landsskatterettens underretning af klageren.

\*\*\*

#### Sag nr. 22

Den 13. juli 2001 modtog Landsskatteretten klagen i sag 22, og den 16. juli 2001 kvitterede retten herfor med anmodning om at klageren sendte forskelligt til retten. Den 23. juli 2001 kvitterede retten over for klageren for modtagelse af udbedte bilag med samme orientering om sagsbehandlingstiden som i sag 21. Klagen blev samme dag forelagt regionen. Materialet fra told- og skatteregionen blev modtaget i Landsskatteretten den 30. juli 2001 og sendt til klageren den 31. juli 2001 med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter modtog Landsskatteretten den 18. april 2002 en rykker fra klageren som blev besvaret telefonisk den 30. april 2002. Efter aftale sendte retten den 17. maj 2002 klageren kopi af to af rettens tidligere afsagte kendelser. Sagen blev forhandlet med klageren den 23. maj 2002. Efter den 29. maj 2002 at have modtaget klagerens kommentarer til referatet fra forhandlingen og klagerens yderligere oplysninger til retten (modtaget den 11. juli 2002) fik rettens sagsbehandler den 18. marts 2003 telefonisk kontakt til klageren hvor sagsbehandleren orienterede klageren om at de verserende sager var til udtalelse i Told- og Skattestyrelsen. Herefter rykkede klageren på ny for en afgørelse i et brev som Landsskatteretten modtog den 7. august 2003. Landsskatteretten svarede i brev af 8. august 2003 at sagen afventede udfaldet af tilsvarende sager som på daværende tidspunkt var i skriftlig votering. Det blev tilkendegivet at klageren ville få lejlighed til at kommentere afgørelserne når de forelå, før der ville blive udarbejdet kontorindstilling i sagen. Den 18. august 2003 sendte Landsskatteretten klageren en anonymiseret kopi af de omtalte kendelser dateret samme dag med anmodning om bemærkninger. Samti-

dig bad retten klageren om yderligere oplysninger til brug for sagens behandling. Efter at klageren havde svaret Landsskatteretten med brev modtaget i retten den 1. september 2003, sendte retten den 2. september 2003 klagerens breve og de ovenfor omtalte kendelser til regionen med anmodning om en udtalelse. Klageren blev den 18. september 2003 bedt om inden 14 dage at sende eventuelle bemærkninger til regionens nye udtalelse som retten havde modtaget den 17. september 2003. Retten modtog klagerens kommentarer den 23. september 2003. Den 6. oktober 2003, den 13. november 2003 og den 8. december 2003 var rettens sagsbehandler i telefonisk kontakt med klageren. Herefter blev der udarbejdet kontorindstilling til klagens afgørelse som den 22. januar 2004 blev sendt til Told- og Skattestyrelsen hvis udtalelse Landsskatteretten modtog (efter flere gange at have rykket for den) den 24. marts 2004. Udtalelsen mv. blev samme dag (den 24. marts 2004) sendt til klageren som i brev modtaget den 30. marts 2004 bl.a. oplyste at ønsket om retsmøde blev frafaldet. Kendelsen i sagen er dateret den 12. maj 2004.

Jeg udtalte følgende i min foreløbige rapport om Landsskatterettens underretning af klageren:

### **”Ombudsmandens udtalelse**

Det er min opfattelse at Landsskatteretten i denne sag ikke af egen drift har holdt klageren tilstrækkeligt orienteret om hvad sagen beroede på, hvilket jeg mener er beklageligt. Jeg bemærker i den forbindelse at sagsbehandlingstiden efter min opfattelse overskred det af retten oprindeligt oplyste allerede den 30. juli 2002, og at sagsbehandlingen set med klagerens øjne tilsyneladende gik i stå flere gange.

Jeg forstår at sagen har været sat i bero på rettens afgørelse af lignende sager. Det er imidlertid uklart hvornår en beslutning om berossættelse i givet fald er taget. Ikke mindst – men ikke alene – som følge af klagerens rykkere i sagen giver denne sag mig grund-

lag for at pointere vigtigheden af at Landsskatteretten i sådanne situationer underretter klageren om at sagen er sat i bero, og så vidt muligt om den sagsbehandlingstid som herefter forventes. Jeg henviser i den forbindelse til det der er anført herom i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1957, side 179 ff, der vedrører en sag i Landsskatteretten.”

Landsskatteretten har i sin udtalelse beklaget at klagerens repræsentant ikke blev fuldt ud underrettet om koordineringen af behandlingen af sagen med andre sager om samme problemstilling.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg er enig med Landsskatteretten i at den manglende underretning af partsrepræsentanten er beklagelig. Jeg henviser i øvrigt til min foreløbige udtalelse.

\* \* \*

### *Sag nr. 23*

Klagen i *sag 23* er dateret den 11. marts 2002. Landsskatteretten kvitterede herfor i brev af 25. marts 2002 med samme orientering om sagsbehandlingstiden som i *sag 21*. Told- og skatteregionen sendte materiale til Landsskatteretten den 19. april 2002. Regionens udtalelse blev den 25. april 2002 sendt til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter blev klageren den 4. juni 2003 indkaldt til forhandling af sagen den 8. august 2003. Referat fra forhandlingen blev samme dag sendt til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Den 1. marts 2004 sendte Landsskatteretten kontorindstilling til Told- og Skattestyrelsen hvilket klageren blev underrettet om samme dag. Told- og Skattestyrelsens udtalelse mv. blev sendt til klageren den 30. marts 2004. Den 5. april 2004 modtog Landsskatteretten klagerens bemærkninger med oplysning om at retsmø-

debegæringen blev frafaldet. Kendelsen i sagen er dateret den 12. maj 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Det er min opfattelse at sagsbehandlingstiden oversteg de af Landsskatteretten bebudede 6-12 måneder fra modtagelsen af regionens materiale omkring den 20. april 2003. Set med klagerens øjne gik sagsbehandlingen tilsyneladende i stå fra retten den 25. april 2002 sendte regionens udtalelse til klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger, og til klageren den 4. juni 2003 blev indkaldt til forhandling af sagen, dvs. i over 12 måneder, og igen i perioden fra rettens brev til klageren af 8. august 2003 med anmodning om eventuelle bemærkninger til referat af forhandlingen inden 14 dage og til den 1. marts 2004 hvor klageren blev underrettet om at kontorets indstilling til klagens afgørelse var sendt til Told- og Skattestyrelsen.

Det er derfor min opfattelse at Landskatteretten ikke i denne sag har holdt klageren tilstrækkeligt orienteret om hvad sagen beroede på, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

### Sag nr. 24

Klagen i sag 24 er modtaget den 25. april 2002. Landsskatteretten kvitterede herfor den 30. april 2002; samtidig blev klageren orienteret om sagsbehandlingstiden, som i sag 21. Regionen sendte materialet til Landsskatteretten med brev af 21. maj 2002 hvorefter retten forelagde udtalelsen for klageren den 23. maj 2002 med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger inden fire uger. Den 24. juni 2002 modtog Landsskatteretten klagerens bemærkninger til udtalelsen. I brev til klageren af 30. september 2002 bekræftede retten at sagen blev forhandlet den 11. november 2002. Den 20. december 2002 sendte Landsskatteretten klage-

ren en kopi af referatet fra forhandlingen og anmodede om bemærkninger og yderligere oplysninger til sagen inden 15. januar 2003. Materialet blev modtaget i retten den 6. januar 2003. Herefter bad retten den 17. december 2003 klageren om yderligere bilag til brug for sagen hvilket retten modtog i to omgange, senest den 15. januar 2004. Samme dag som retten modtog regionens supplerende udtalelse (den 29. januar 2004), blev udtalelsen sendt til klageren med anmodning om at rette henvendelse med eventuelle bemærkninger til sagen inden tre uger. Klageren sendte ingen bemærkninger hvorefter sagens behandling blev afsluttet med rettens kendelse dateret den 23. marts 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Den af Landsskatteretten oplyste forventelige sagsbehandlingstid udløb efter min opfattelse ultimo maj 2003. Efter at Landsskatteretten havde orienteret klageren om den forventelige sagsbehandlingstid, fastholdt retten kontakten med klageren frem til retten den 24. juni 2002 modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse, hvorefter klageren først hørte fra Landsskatteretten den 30. september 2002. Herefter genoptog retten kontakten med klageren i forbindelse med sagens forhandling. Efter at retten sendte klageren kopi af referatet af forhandlingen i sagen (den 20. december 2002), hørte klageren imidlertid ikke fra Landsskatteretten igen før retten den 17. december 2003 bad klageren om yderligere bilag. Det er derfor min opfattelse at Landsskatteretten ikke har underrettet klageren tilstrækkeligt om hvad sagen beroede på, særligt i perioden efter december 2002, hvilket jeg anser for beklageligt.

\* \* \*

### Sag nr. 25

Landsskatteretten modtog klagen i sag 25 den 19. juni 2002. Den 20. juni 2002 kvittere-



de Landskatteretten for den og anmodede klageren om at indbetale klageafgift inden 14 dage. Klageafgiften indgik til retten den 1. juli 2002, og den 3. juli 2002 kvitterede retten herfor. Samtidig orienterede retten om sagsbehandlingstiden, som i *sag 21*. Materialet fra regionen blev modtaget i Landsskatteretten den 8. august 2002. Herefter blev sagen forhandlet den 17. juni 2003 og klagerens yderligere bilag modtaget i retten den 23. juni 2003. Klageren tog den 23. juli 2003 telefonisk forbehold for retsmødebegæring i sagen og oplyste at han eftersøgte yderligere bilag. Den 1. september 2003 modtog retten nogle bilag fra klageren. Det fremgik heraf at der ville komme yderligere bilag. Den 30. september 2003 oplyste klageren at han ikke umiddelbart ville sende flere oplysninger til sagen. Den 19. november 2003 forelagde retten Told- og Skattestyrelsens udtalelse til kontorets indstilling til klagens afgørelse for klageren. Den 24. november 2003 meddelte klageren at man fastholdt retsmødebegæringen. Klageren blev den 19. januar 2004 indkaldt til retsmøde den 12. marts 2004, hvilket møde blev aflyst da klageren havde meldt afbud. Et nyt møde blev aftalt til den 26. april 2004. Herefter blev der afholdt retsmøde i sagen. Rettens kendelse er dateret den 3. maj 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Det er min opfattelse at den sagsbehandlingstid Landsskatteretten havde oplyst over for klageren som den forventelige, udløb den 8. august 2003.

I en periode på over 11 måneder (fra rettens kvittering for klagerens materiale den 3. juli 2002 til sagen blev forhandlet den 17. juni 2003) hørte klageren ikke fra retten. Den påregnelige sagsbehandlingstid blev oplyst i forhold til tidspunktet for rettens modtagelse af materiale fra den region som klagen angik, men klageren modtog ingen underretning om hvornår retten modtog materialet. Det er på den baggrund min opfattelse at klageren ikke er

blevet underrettet tilstrækkeligt, hvilket jeg mener er beklageligt.

\* \* \*

### Sag nr. 26

Klagen i *sag 26* blev modtaget i Landsskatteretten den 10. juli 2002, og retten kvitterede herfor den 12. juli 2002 med oplysning om sagsbehandlingstiden, som i *sag 21*. Landsskatteretten modtog materiale fra den pågældende told- og skatteregion den 22. juli 2002. Klageren blev den 18. juni 2003 bedt om bemærkninger til rettens kendelse af 23. maj 2003 i en tilsvarende sag. Retten modtog klagerens bemærkninger den 7. juli 2003. Herefter bekræftede retten i brev til klageren af 12. november 2003 at sagen ville blive forhandlet den 25. november 2003. Klageren fik den 1. december 2003 tilsendt referat af forhandlingen til udtalelse. Den 18. februar 2004 meddelte klageren at man ønskede forbehold om et retsmøde i sagen. Den 4. marts 2004 modtog retten yderligere bilag fra klageren, og der blev herefter udarbejdet kontorindstilling til klagens afgørelse som den 20. april 2004 med Told- og Skattestyrelsens udtalelse blev forelagt klageren. Samtidig bad retten klageren oplyse om retsmødebegæring blev opretholdt. Efter at være blevet rykket for svar frafaldt klageren den 11. maj 2004 begæringen om retsmøde. Kendelsen i sagen er dateret den 3. juni 2004.

Jeg udtalte følgende om Landsskatterettens underretning af klageren i min foreløbige rapport:

### "Ombudsmandens udtalelse

Det er min opfattelse at sagsbehandlingstiden overskred det af Landsskatteretten over for klageren oplyste den 22. juli 2003.

Den påregnelige sagsbehandlingstid blev oplyst i forhold til rettens modtagelse af akter fra den region som klagen angik. Klageren fik imidlertid ingen oplysning om tidspunktet for rettens modtagelse af materialet. I to perioder hver på over tre måneder hørte

klageren ikke fra retten, hvilket jeg mener er beklageligt. Den ene periode strakte sig fra den 12. juli 2002 til den 18. juni 2003 og den anden fra den 7. juli 2003 til den 12. november samme år. Den første periode (på over 11 måneder) skyldes tilsyneladende at sagen er sat i bero på afgørelsen af en tilsvarende sag (som retten sendte til klageren den 18. juni 2003, knap en måned efter afgørelsen forelå). Af sagen fremgår der ikke noget om en beslutning om berosættelse. Ligesom *sag 22* giver denne sag mig grundlag for at fremhæve betydningen af at Landsskatteretten i sådanne situationer underretter klageren om at sagen er sat i bero, og så vidt muligt om den sagsbehandlingstid som herefter forventes."

Landsskatteretten skrev herom i sin udtalelse at sagens behandling i en periode var berostillet på udfaldet af en anden sag. Landsskatteretten er enig i at dette burde have været meddelt klagerens repræsentant.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg er enig i at klagerens repræsentant burde have været underrettet om berostillelsen, og jeg kan i øvrigt henholde mig til min foreløbige udtalelse.

\* \* \*

### *Sag nr. 27*

Landsskatteretten modtog klagen i *sag 27* den 9. september 2002 og bad den 1. oktober 2002 klageren sende den påklagede afgørelse og sagsfremstilling, hvilke retten modtog den 14. oktober 2002. Retten kvitterede herfor den 17. oktober 2002 og orienterede om sagsbehandlingstiden som i *sag 17*. I forhold til de senest gennemgåede sager var perioden fra materialets modtagelse til det almindeligt påregnelige tidspunkt for afgørelsen således forlænget fra 6-12 måneder til 9-15 måneder. Den 5. november 2002 modtog Landsskatteretten regionens materiale mv. som retten sendte til klageren den 8. og 12.

november 2002. Herefter korresponderede Landsskatteretten med klageren som i et brev modtaget i retten den 4. december 2002 varslede at der ville komme yderligere til sagen. I et senere brev til retten af 23. juli 2003 lovede klageren status i uge 34. Landsskatteretten anmodede den 28. juli 2003 regionen om oplysning om en sag i Tyskland. Regionens svar forelå den 16. september 2003, og dagen efter sendte Landsskatteretten svaret til klageren. Herefter korresponderede Landsskatteretten med klageren (og regionen) om berostillelse af sagen, hvilket retten afslog i brev af 3. oktober 2003. Klageren bad igen den 18. oktober 2003 om berostillelse; det blev i den forbindelse den 4. november 2003 aftalt at klageren skulle sende en statusrapport med en nærmere begrundelse for hvorfor sagen skulle berostilles. I brev af 15. december 2003 fik klageren fristforlængelse til uge 3 i 2004 med besked om at yderligere fristforlængelse ikke kunne forventes. Den 19. januar 2004 modtog Landsskatteretten et brev fra klageren som oplyste at sagen ønskedes afgjort på det foreliggende grundlag, hvilket sagen blev. Rettens kendelse er dateret den 24. marts 2004.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Fra Landsskatteretten modtog materiale fra regionen (den 5. november 2002), og til sagen blev afgjort (den 24. marts 2004), gik der mere end 16 måneder. Sagens behandling afventede imidlertid i ikke uvæsentligt omfang klagerens forhold. Klageren blev gennem partshøring oplyst om rettens modtagelse af materiale fra regionen. På det tidspunkt hvor sagsbehandlingstiden oversteg det Landsskatteretten havde oplyst som værende det påregnelige, var Landsskatteretten i kontakt med klageren. Sagen giver mig herefter ikke grundlag for bemærkninger for så vidt angår rettens underretning af klageren.

\* \* \*

*Sag nr. 28*

I *sag 28* blev klagen modtaget i retten den 18. september 2002. Samtidig med rettens kvittering for klagen af 19. september 2002 blev der oplyst om sagsbehandlingstiden som i *sag 27* og *sag 17*. Regionens udtalelse blev afsendt fra regionen med brev af 11. oktober 2002. Udtalelsen blev med et bilag sendt til klageren den 16. oktober 2002 med frist på fire uger for eventuelle bemærkninger. Herefter sendte Landsskatteretten brev til klageren den 24. juli 2003 om sagens forhandling den 30. juli 2003. I perioden fra forhandlingen og til klageren den 3. september 2003 sendte Landsskatteretten kopi af forskellige bilag, var der kontakt mellem retten og klageren. Herefter sendte kontoret den 1. december 2003 indstilling til klagens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen hvilket klageren i et samtidigt brev blev underrettet om. Told- og Skattestyrelsens udtalelse blev forelagt klageren med rettens brev af 19. januar 2004. Klageren bekræftede i et brev modtaget af retten den 2. februar 2004 at man ønskede retsmøde. Landsskatteretten bekræftede herefter i brev af 24. februar 2004 til klageren at der blev afholdt retsmøde i sagen den 19. april 2004. Kendelsen i sagen er dateret den 29. april 2004.

**Ombudsmandens udtalelse**

Det er min opfattelse at den af Landsskatteretten over for klageren oplyste forventelige sagsbehandlingstid udløb medio januar 2004. På dette tidspunkt var Landsskatteretten i kontakt med klageren.

Efter at Landsskatteretten havde orienteret klageren om den forventelige sagsbehandlingstid, fastholdt retten kontakten med klageren i forbindelse med rettens partshøring af klageren over regionens udtalelse den 16. oktober 2002. Imidlertid hørte klageren herefter ikke fra retten igen før retten den 24. juli 2003 skrev til klageren om sagens forhandling.

Det ville efter min opfattelse have været hensynsfuldt hvis Landsskatteretten havde underrettet klageren om sagens stadi i løbet af perioden fra retten partshørte klageren over regionens udtalelse (den 16. oktober 2002), til indkaldelsen til forhandling af sagen den 24. juli 2003.

\* \* \*

*Sag nr. 29*

Den 15. november 2002 kvitterede retten i *sag 29* for en foreløbig klage retten havde modtaget samme dag. Den egentlige klage modtog retten den 17. december 2002. Landsskatteretten underrettede herefter (den 18. december 2002) klageren om sagsbehandlingstiden på samme måde som i *sagerne 17, 27 og 28*. Landsskatteretten sendte materiale fra regionen til klageren den 23. januar 2003 med anmodning om eventuelle bemærkninger inden fire uger. Herefter blev klageren den 11. september 2003 indkaldt til møde den 3. oktober 2003. Landsskatteretten sendte den 7. oktober 2003 klageren en kopi af referatet fra forhandlingen med anmodning om eventuelle bemærkninger som retten modtog med klagerens brev den 24. oktober 2003. Retten sendte den 12. november 2003 klageren en kopi af et telefonnotat af en samtale mellem klageren og sagsbehandleren. Den 5. december 2003 sendte Landsskatterettens kontor sin indstilling til klagens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen hvilket klageren blev underrettet om i et brev af samme dag. Den 15. december 2003 sendte Landsskatteretten klageren en kopi af Told- og Skattestyrelsens udtalelse med anmodning om eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Klageren fik forlænget fristen for at kommentere Told- og Skattestyrelsens udtalelse i sagen. Klagerens kommentarer forelå i retten den 20. januar 2004, og efter at Landsskatteretten havde rykket klageren, oplyste denne den 10. februar 2004 at der ikke ønskedes retsmøde i sagen. Kendelsen i sagen er af 19. marts 2004.

### Ombudsmandens udtalelse

Sagsbehandlingstiden lå inden for de oplyste 9-15 måneder fra retten modtog materiale fra den myndighed som klagen angik, idet fristen udløb medio april 2004, og kendelsen er af 19. marts 2004.

Landsskatteretten fastholdt kontakten med klageren efter at have orienteret om den forventelige sagsbehandlingstid i forbindelse med rettens partshøring af klageren over regionens udtalelse den 23. januar 2003. Imidlertid hørte klageren herefter ikke fra retten igen før retten den 11. september 2003 indkaldte klageren til møde.

Det ville efter min opfattelse have været hensynsfuldt hvis Landsskatteretten havde underrettet klageren i løbet af perioden fra udløbet af partshøringsfristen fire uger efter den 23. januar 2003 til Landsskatteretten indkaldte klageren til møde den 11. september 2003.

### Konklusion for så vidt angår rettens underretning af klageren

En sagsbehandlingstid som den Landsskatteretten har underrettet om i de undersøgte sager, på 6-12 og 9-15 måneder, eventuelt først regnet fra rettens modtagelse af materiale fra den myndighed som klagen angår, er lang, men den underretning Landsskatteretten på et indledende stade i sagerne har givet klagerne i 36 af de undersøgte sager, opfylder efter min opfattelse pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11740) af 4. december 1986 om forvaltningsloven (jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 260). Som det også fremgår af den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 260, er det også min opfattelse at underretningspligten genindtræder på det tidspunkt hvor det må stå Landsskatteretten klart at den bebudede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes. De forbehold som Landsskatteretten har taget, fritager efter min opfattelse ikke for en sådan underretningsforpligtelse. Jeg bemærker i den

forbindelse at der efter min opfattelse ikke bør gå mere end ca. tre måneder mellem at klageren hører fra Landsskatteretten, medmindre retten forinden har givet udtryk for noget andet (jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 863 ff).

Ingen af klagerne i de undersøgte sager modtog særskilt underretning når Landsskatteretten havde modtaget materialet fra den myndighed som klagen angik. I de tilfælde hvor Landsskatteretten foretog partshøring over den modtagne udtalelse fra myndigheden, fik klageren dog derved (indirekte) oplysning om at materialet var modtaget. Særligt i de sager hvor den almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid har været udtrykt i forhold til tidspunktet for materialets modtagelse hos Landsskatteretten, er det efter min opfattelse relevant og fra klagerens synspunkt forventeligt at Landsskatteretten orienterer klageren når materialet er modtaget. Uden en sådan underretning er klageren ikke i stand til at forholde sig til den oplyste sagsbehandlingstid. Imidlertid vil det efter min opfattelse – uanset hvordan den almindeligt påregnelige sagsbehandlingstid er kommet til udtryk – ofte være relevant eller i det mindste hensynsfuldt at orientere klageren når der er sket noget nyt i sagen, herunder at ønsket materiale nu er modtaget i Landsskatteretten.

I flere af de undersøgte sager er der ikke taget eksterne sagsbehandlingsskridt i perioder. For nogle af sagernes vedkommende er der tale om perioder af en betydelig længde, og for nogle sager om flere perioder. Efter min opfattelse ville det i disse situationer være hensynsfuldt hvis Landsskatteretten af egen drift underrettede klageren på ny. Jeg bemærker i den forbindelse at den sagsbehandlingstid som Landsskatteretten har oplyst som forventelig, spænder over en periode på over seks måneder, og at klageren gennem den hidtidige kontakt med retten i sagen kan have opnået en forventning om at sagen ville blive færdigbehandlet i umiddelbar tilknytning hertil.

Jeg bad Landsskatteretten udtale sig om Landsskatterettens overvejelser om rettens praksis/procedure for underretning af sagsparter.

Landsskatteretten har udtalt følgende:

”Landsskatteretten kan tiltræde, at det i et antal af de undersøgte sager er beklageligt, at klageren ikke er blevet underrettet om overskridelsen af den meddelte forventede sagsbehandlingstid. Retten er for så vidt også enig i, at det i visse af sagerne eventuelt kunne have været hensynsfuldt at foretage underretning som påpeget. På grund af bevillingssituationen på det pågældende tidspunkt prioriteredes det imidlertid højere, at der foregik en egentlig sagsbehandling.

Landsskatteretten har endvidere noteret sig, at de få rykkere fra klagerne/repræsentanter, der er forekommet i de undersøgte sager, er blevet besvaret uden ugrundet ophold. I alle sager har klagerne/repræsentanterne således ved henvendelse til retten umiddelbart kunnet få oplyst den forventede resterende sagsbehandlingstid og/eller hvorpå sagen beroede. Selv om det ikke kan erstatte en underretning på rettens eget initiativ, har det dog derved været sikret, at de klagerne, der havde noget ønske om at modtage disse oplysninger, også kunne få det, f.eks. blot ved en telefonopringning.

Som det fremgår ovenfor, har Landsskatteretten forventninger om en markant nedbringelse af sagsbehandlingstiden, hvilket i al væsentlighed i sig selv vil løse problemet.

Landsskatteretten vil dog indskærpe, at der skal ske underretning af klageren, hvis den forventede sagsbehandlingstid i enkelte tilfælde desuagtet ikke kan overholdes.

Landsskatterettens standardkvitteringsbrev er ændret for flere år siden, således at den forventede sagsbehandlingstid nu angives fra klagens modtagelse.”

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har forståelse for at bevillingssituationen kan betyde at der må ske en priorite-

ring af visse sagsbehandlingsskridt frem for andre. Dette kan dog ikke ændre ved min opfattelse af at Landsskatterettens underretning af klagerne i de undersøgte sager har været mangelfuld og kritisabel i det omfang jeg har givet udtryk for. Jeg må således fastholde hvad jeg har udtalt og konkluderet herom i min foreløbige rapport.

### **Besvarelse af rykkere**

*Sag nr. 22*

I sag 22 besvarede Landsskatteretten to rykkere fra klageren. Landsskatterettens svartid var her henholdsvis 12 dage og en dag hvilket ikke giver mig grundlag for bemærkninger.

### **C. Prøvelse**

#### **1. Formelle krav til klagen og dens indgivelse**

*a) Retsgrundlaget*

I skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven) og forretningsorden for Landsskatteretten var der fastsat visse formelle krav til en klage for at Landsskatteretten kunne behandle den. Således fremgik det af skattestyrelseslovens § 25, stk. 1 (nu skatteforvaltningslovens § 42), og forretningsordens § 2, stk. 2, at en klage skulle være modtaget i Landsskatteretten senest tre måneder fra modtagelsen af den afgørelse der blev klaget over. Hvis en klage blev indgivet efter fristen, skulle den afvises medmindre Landsskatteretten fandt at særlige omstændigheder talte for at der blev set bort fra fristen.

Justitsministeriet har i vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11740) af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 210-212, vejledt nærmere om beregningen af klagefrister:

## ”Beregning af klagefrister

210. Er der ved love eller bekendtgørelse med hjemmel i lov fastsat en klagefrist på et bestemt antal dage, uger eller måneder efter den dag, afgørelsen er *meddelt* den pågældende part, beregnes klagefristen efter følgende retningslinier.

### Begyndelsestidspunktet for fristberegningen

211. Klagefristen begynder at løbe fra det tidspunkt, meddelelsen om afgørelsen er kommet frem til parten. Hvis meddelelsen er sendt med posten, kan den i almindelighed anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen først dagen efter dateringen eller senere bliver overgivet til postbesørgelse, eller der er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. Det er derfor, navnlig i sager med flere parter, vigtigt, at myndigheden i videst muligt omfang afsender afgørelserne straks efter dateringen. Kan parten i øvrigt godtgøre, at underretningen om afgørelsen først er modtaget på et senere tidspunkt end det, der påregnes af myndigheden, begynder fristen at løbe fra den dag, afgørelsen herefter må anses for at være kommet frem.

### Fristberegningen

212. Ved beregningen af klagefrister, hvis længde er fastsat i dage, tælles den dag, hvor underretningen om afgørelsen er kommet frem, ikke med. Er underretning om afgørelsen f.eks. kommet frem onsdag den 25. marts 1987, udløber en klagefrist på 14 dage således onsdag den 8. april 1987 ved kontortids ophør. Er fristens længde fastsat i uger eller måneder udløber fristen den samme ugedag, som meddelelsen er kommet frem det fastsatte antal uger eller måneder senere. I det ovennævnte eksempel udløber en klagefrist på 4 uger således onsdag den 22. april 1987 ved kontortids ophør.

Udløber klagefristen på en lørdag eller en helligdag, vil det i almindelighed være rigtigt at anse klagefristen for forlænget til den

påfølgende hverdag. Er underretning om afgørelsen kommet frem 1. maj 1987, og er klagefristen 14 dage, udløber klagefristen således først mandag den 18. maj 1987, idet fredag den 15. maj er en helligdag, der efterfølges af en weekend.

Er der tale om en usædvanlig tidlig lukketid, eller foreligger der i øvrigt en særlig tilrettelæggelse af klageinstansens virksomhed, bør klageren dog ikke som følge heraf bære risikoen for en upåregnelig forsinkelse. I disse tilfælde udløber klagefristen således først næste dag ved kontortids ophør.

Hvis en klage uanset klagevejledningen fejlagtigt indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen som 1. instans, bør klagen anses for rettidig, såfremt den er kommet frem til denne myndighed inden fristens udløb.”

Herudover fremgik af skattestyrelseslovens § 25, stk. 2, stk. 3 og stk. 4, 1.-4. pkt. (jf. lov bekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003) (nu skatteforvaltningslovens § 42):

”Stk. 2. Klage til Landsskatteretten skal ske skriftligt. Den afgørelse, der påklages, samt den til grund for afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi. Klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. Dokumenter, som ønskes anvendt som beviser, skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi.

Stk. 3. Hvis en klage er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for sagens videre behandling, kan Landsskatteretten give klageren en frist til at udbedre mangelen. Det samme gælder, hvis den påklagede afgørelse og sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen. Hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristens udløb, afvises sagen.

Stk. 4. Ved fremsendelsen af klagen betales en afgift på et grundbeløb på 400 kr. Det nævnte grundbeløb reguleres efter person-

skattelovens § 20. Hvis afgiftsbeløbet ikke følger med klagen og heller ikke indbetales inden en frist, som Landsskatteretten fastsætter, betragtes klagen som bortfaldet. I så fald bortfalder også afgiften.

...”

Efter samme lovs § 29, stk. 3, anvendtes reglerne om klageafgift i § 25, stk. 4, tilsvarende i sager hvor klageren anmodede Landsskatteretten om at genoptage en sag der var påkendt eller afvist af Landsskatteretten.

Endelig fremgik af forretningsordenens § 2, stk. 4, og § 3, stk. 2 (jf. bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999):

”§ 2. ...

...

*Stk. 4.* Hvis den påklagede afgørelse eller sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen, eller hvis klagen er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for Landsskatterettens videre behandling af klagen, vejleder Landsskatteretten klageren herom. Landsskatteretten kan fastsætte en frist på ikke under 14 dage for udbedring af manglen. Udbedres manglen ikke inden for fristen, afvises klagen.

§ 3. ...

*Stk. 2.* Hvis afgiften ikke indbetales senest samtidig med klagens eller genoptagelses-anmodningens indgivelse, fastsætter Landsskatteretten en frist på 14 dage til betaling af afgiften. Er betalingen ikke modtaget i Landsskatteretten inden fristens udløb, anses klagen eller genoptagelses-anmodningen for bortfaldet. Landsskatteretten meddeler i så fald den pågældende skriftligt, at klagen eller genoptagelses-anmodningen er bortfaldet, og at kravet på afgift dermed også er bortfaldet.”

*b) De undersøgte sager*

### Klagefristen

Klagen i *sag 03* blev sendt til Landsskatteretten både med telefax og med almindeligt brev. Den påklagede afgørelse var truffet (fredag) den 20. december 2002 og må derfor antages at være kommet frem til klager (tidligst) lørdag den 21. december 2002. Klagefristen udløb herefter ugedagen tre måneder efter, eller lørdag den 22. marts 2003, jf. Justitsministeriets vejledning (som er indlagt i Retsinformation med nr. 11740) af 4. december 1986, pkt. 212, 3. pkt. Telefaxen blev transmitteret kl. 15.50 (torsdag) den 20. marts 2003. Landsskatteretten stemplede og på tegnede klagen som indgået den 20. marts 2003, men stemplede også sagen modtaget i Landsskatteretten den 21. marts 2003. Uanset hvilken stempeling der lægges til grund, er klagen rettidigt indgivet til Landsskatteretten.

Den 11. marts 2002 kl. 16.29 sendte klageren i *sag 23* en telefax til Landsskatteretten med en klage over en afgørelse truffet (tirsdag) den 11. december 2001, og afgørelsen må antages at være kommet frem til adressaten onsdag den 12. december 2001. Herefter udløb klagefristen onsdag den 13. marts 2002. Klagen er stemplet og påtegnet indgået i Landsskatteretten (mandag) den 11. marts 2002, men også stemplet modtaget i Landsskatteretten den 12. marts 2002. Klagen er herefter indgivet rettidigt.

I *sag 31* var den påklagede afgørelse dateret (torsdag) den 28. november 2002. Afgørelsen må herefter antages at være kommet frem til klageren (fredag) den 29. november 2002. Klageren sendte klagen med telefax til Landsskatteretten fredag den 28. februar 2003. Telefaxen blev transmitteret kl. 15.50. Klagen blev også sendt med almindelig post (modtaget den 3. marts 2003). Landsskatteretten har stemplet og påført klagen indgået den 28. februar 2003, men også stemplet klagen modtaget i Landsskatteretten den 3. marts 2003. For at være rettidig skulle en kla-

ge over den pågældende afgørelse være modtaget i Landsskatteretten (fredag) den 28. februar 2003, jf. pkt. 212 i Justitsministeriets ovennævnte vejledning. Spørgsmålet om klagens rettidighed ses ikke diskuteret i sagen.

Den afgørelse der blev klaget over i *sag 39*, var dateret (torsdag) den 13. november 2003. Afgørelsen må formodes at være modtaget af klageren (fredag) den 14. november 2003. Herefter skulle klagen for at være rettidig (jf. pkt. 212 i Justitsministeriets ovennævnte vejledning) være modtaget i Landsskatteretten inden udløbet af arbejdsdagen fredag den 13. februar 2004. Klagen blev sendt med telefax den 12. februar 2004 kl. 20.18. Landsskatteretten stemplede og påtegnede klagen som indgået den 12. februar 2004 og "REG. 16. FEB. 2004". Spørgsmålet om klagens rettidighed ses ikke diskuteret i sagen.

### Ombudsmandens udtalelse

Spørgsmålet om rettidighed i en situation hvor tre-måneders-dagen ikke falder på en arbejdsdag, giver anledning til principielle overvejelser. Efter min opfattelse bør man i den situation anvende vejledningens metoder for rettidighed ved andre frister således at fristen må antages at udløbe den første arbejdsdag efter månedsdagen, jf. også Justitsministeriets ovennævnte vejledning, pkt. 212, 2. afsnit, hvorefter denne måde i almindelighed vil være rigtigst.

De gennemgåede sager viser at Landsskatteretten har flere former for indstempning af klager. Som jeg forstår Landsskatterettens indstempning af indkomne klager, er stemplet om modtagelsen eller registreringen af en klage udtryk for den dato hvor dokumentet er konstateret indkommet til retten, mens den dato sekretariatet påskriver som datoen hvor klagen er indgået, er udtryk for det (arbejds)døgn inden for hvilket dokumentet er tilgået retten. Forløbet i *sag 39* synes i øvrigt at vise at en telefax ikke nødvendigvis kon-

stateres indgået i Landsskatteretten den førstkommande arbejdsdag efter den er afsendt. De undersøgte sager giver mig ikke i øvrigt grundlag for bemærkninger for så vidt angår klagefristen.

\* \* \*

### *Sag nr. 29*

Told- og skatteregionens afgørelse var i *sag 29* dateret (onsdag) den 18. september 2002. Landsskatteretten modtog en foreløbig klage over regionens afgørelse den 15. november 2002, og i Landsskatterettens brev til klageren af samme dag (15. november 2002) bad retten klageren om inden en måned at sende en endelig, begrundet klage til retten.

Om dette forhold udtalte jeg i min foreløbige rapport:

### "Ombudsmandens udtalelse"

Den ordinære klagefrist udløb tidligst (torsdag) den 19. december 2002 (jf. Justitsministeriets vejledning). Den meddelte frist for indsendelse af en endelig begrundet klage på en måned (som må forstås enten som en måned fra brevets dato fredag den 15. november 2002 eller en måned fra brevets modtagelse lørdag den 16. november 2002) udløb således flere dage før den almindelige klagefrist (på tre måneder fra modtagelsen af told- og skatteregionens afgørelse). Efter min opfattelse kan en myndighed ikke kræve at en mangel ved en klage er udbedret på et tidligere tidspunkt end hvor den egentlige klagefrist udløber – heller ikke selv om den frist myndigheden giver, ikke er urimelig."

Landsskatteretten har hertil udtalt:

"Af skattestyrelseslovens § 25, stk. 1 og stk. 2, (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 1 og stk. 2) fulgte:

*'Klagen skal være modtaget i Landsskatteretten senest 3 måneder fra modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Klagen afvises, hvis den indgives efter udløbet af fristen. (...)*



Stk. 2. Klage til Landsskatteretten skal ske skriftligt. Den afgørelse, der påklages, samt den til grund for afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi. Klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. (...)

Stk. 3. Hvis en klage er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for sagens videre behandling, kan Landsskatteretten give klageren en frist til at udbedre mangelen. Det samme gælder, hvis den påklagede afgørelse, og sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen. Hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristens udløb, afvises klagen.'

I Landsskatterettens forretningsorden § 2, stk. 4, 2. pkt., er om fristens længde angivet:

'Landsskatteretten kan fastsætte en frist på ikke under 14 dage for udbedring af manglen.' Endvidere er det i stk. 4, 3. pkt., angivet: "Udbedres mangelen ikke inden for fristen, afvises klagen.'

Ved en klage til Landsskatteretten skal såvel klagefristen i § 25, stk. 1, som en række formkrav angivet i § 25, stk. 2, overholdes. For såvel klagefristen som formkravene gælder, at manglende overholdelse fører til, at Landsskatteretten afviser klagen. Det er i § 25, stk. 3, direkte angivet om manglende overholdelse af formkravene, at hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristens udløb, afvises klagen. Manglende overholdelse af formkravene er således en selvstændig afvisningsgrund.

Henset til formuleringen og opbygningen af bestemmelserne er der efter Landsskatterettens opfattelse ikke belæg for at antage, at § 25, stk. 1, på den ene side og § 25, stk. 2 og 3, på den anden side har en sådan sammenhæng, at Landsskatteretten er afskåret fra at afvise en klage i henhold til § 25, stk. 3, såfremt klagefristen i § 25, stk. 1, ikke er udløbet.

Det kan i øvrigt oplyses, at i alle tilfælde, hvor klagen ikke opfylder kravene til en klage til Landsskatteretten, bliver der i overens-

stemmelse med Landsskatterettens forretningsordens § 2, stk. 4, meddelt klageren en frist på normalt 14 dage til at udbedre manglen. Denne frist fastsættes således uafhængigt af klagefristen. Hvis manglen ikke udbedres inden fristens udløb, afvises klagen.

Hvis klageren indgiver en ny klage inden klagefristens udløb, kan det diskuteres, om en sådan klage skal betragtes som en ny klage over den underliggende afgørelse eller som en anmodning om genoptagelse af afgørelsen om afvisning, jf. herved, at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 29 (nu skatteforvaltningslovens § 46) om genoptagelse af Landsskatterettens egne afgørelser vedrører såvel afgjorte som afviste sager. Hvis der bliver indgivet en ny klage inden klagefristens udløb, vil Landsskatteretten dog, uanset hvorledes man betragter den nye klage, realitetsbehandle klagen, hvis den nu opfylder kravene til en klage. Landsskatteretten mener dermed at have foretaget en fornuftig afvejning af hensynet til, at klageren skal have mulighed for at klage inden for den fastsatte klagefrist over for hensynet til, at Landsskatteretten ikke skal have sager berostillet på afventning af udbedring af klager i længere perioder (i indtil 3 måneder)."

Skatteministeriet har udtalt følgende:

"Skatteministeriet har noteret sig, at Ombudsmanden ikke mener, at en mangel ved en klage kan kræves udbedret på et tidligere tidspunkt end det, hvor den egentlige klagefrist udløber.

Skatteministeriet er enig i, at et sådant sagsforløb kan forekomme, men kan ikke tiltræde Ombudsmandens synspunkt om, at Landsskatteretten i disse tilfælde ikke kan kræve manglen udbedret inden udløbet af 3 måneders fristen.

Skatteministeriet finder således, at skatteforvaltningslovens § 42, stk. 3, der er en særregel om tilfælde, hvor en indgivet klage er mangelfuld, går forud for den generelle fristregel i skatteforvaltningslovens § 42, stk. 1.

Ombudsmandens fortolkning af samspillet mellem de to regler ville medføre, at en klage aldrig ville kunne afvises på grund af mangler, før der var forløbet mindst 3 måneder fra klagerens modtagelse af den afgørelse, der klages over, hvilket efter Skatteministeriets opfattelse ville medføre en uacceptabel forlængelse af Landsskatterettens sagsbehandlingstid. Dertil kommer, at i tilfælde, hvor den konstaterede mangel ved klagen består i, at den påklagede afgørelse hverken er medsendt eller nærmere beskrevet, og hvor denne mangel trods opfordring dertil aldrig bliver udbedret, vil det ikke være muligt for Landsskatteretten at konstatere, hvornår den påklagede afgørelse er truffet. I disse tilfælde måtte retten i givet fald vente 3 måneder fra indgivelsen af klagen, før der kunne ske afvisning, hvilket yderligere ville forlænge rettens sagsbehandlingstid.

Skatteministeriet har noteret sig, at Landsskatteretten har oplyst, at man i tilfælde, hvor en klage er afvist, og hvor der efterfølgende, men inden udløbet af 3 måneders fristen, indgives en ny klage, der opfylder formkravene, vil realitetsbehandle den pågældende klage.

Efter Skatteministeriets opfattelse må der i den forbindelse kunne stilles det yderligere krav til Landsskatteretten, at hvis den nye klage heller ikke opfylder formkravene, skal Landsskatteretten på ny fastsætte en klagefrist på ikke under 14 dage til udbedring af manglen, samt realitetsbehandle klagen, dersom manglen udbedres inden for fristen.

Fordelen herved er, at sagsbehandlingstiden for sager, hvori Landsskatteretten afviser sagen på grund af manglende udbedring af påpegede mangler ved klagen, ikke behøver at overskride 3 måneder.

Skatteministeriet finder den beskrevne fremgangsmåde fra Landsskatterettens side lovmedholdelig og tilfredsstillende. Skatteministeriet må dog nære betænkelighed ved, at den nye klage tilsyneladende vil blive pålagt ny klageafgift, uanset om den opfattes som en ny klage eller som en anmodning om

genoptagelse af den oprindelige klage, der blev afvist på grund af manglende udbedring af formmangler. Efter Skatteministeriets opfattelse bør der ikke opkræves klageafgift af en fornyet klage, der indgives inden for 3 måneders fristen, bortset fra tilfælde, hvor der mangler indbetaling af klagen i forbindelse med den oprindelige klagesag. Skatteministeriet vil i påkommende fald være indstillet på at søge lovgivningen ændret for at undgå, at der opkræves dobbelt klageafgift i disse situationer."

### Ombudsmandens endelige udtalelse

En rettidig, men mangelfuld klage til Landsskatteretten bliver afvist hvis manglen ikke afhjælpes inden en af Landsskatteretten fastsat frist. Jeg forstår af myndighedernes udtalelser at en sådan klage hidtil også er blevet afvist hvis den frist som Landsskatteretten har fastsat til udbedring af manglen, er udløbet før den ordinære klagefrist. Jeg bemærker i den forbindelse at denne konsekvens – at sagen afvises hvis ikke manglen udbedres inden den fastsatte frist – ikke fremgår af Landsskatterettens brev af 15. november 2002 til klageren i *sag* 29.

Susanne Dahl m.fl. har i Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave, 2000, side 324 ff, og i Skatteforvaltningsloven, med kommentarer, 1. udgave, 2006, side 503 ff, beskrevet den hidtidige praksis for Landsskatterettens frister for udbedring af mangelfulde klager og for indbetaling af manglende klageafgift.

Klageren kan indbringe en afgørelse om afvisning for domstolene. Som følge af søgsmålsbegrænsningsreglen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 1 og 3 (nu skatteforvaltningslovens § 48, stk. 1 og 3), er klagerens eneste mulighed for at få prøvet den materielle sag i en sådan situation at søge sagen genoptaget ved Landsskatteretten. Imidlertid fremgik det af skattestyrelseslovens § 29 (nu skatteforvaltningslovens § 46) at det er en betingelse for at en sag

kan genoptages, at Landsskatteretten bliver forelagt oplysninger som ikke tidligere har været fremme under sagen, uden at dette kan lægges klageren til last, og at det skønnes at de nye oplysninger kunne have medført et væsentligt andet udfald af afgørelsen hvis de havde foreligget tidligere. En sag kan også genoptages hvis Landsskatteretten skønner at ganske særlige omstændigheder taler for det.

En afgørelse om afvisning er derfor af væsentligt betydning for klagerens mulighed for at få prøvet den materielle afgørelse i sagen. Klagefristen til Landsskatteretten er lovfæstet til tre måneder. Der må derfor efter min opfattelse ganske stærke holdepunkter til for at kunne anse en praksis som i visse situationer reelt afkorter denne klagefrist, for at være i overensstemmelse med den fastsatte klagefrist.

I de undersøgte sager har Landsskatteretten givet klagerne en måned henholdsvis fire uger til at sende en begrundet klage. Som det fremgår af min beskrivelse af sagerne ovenfor, blev fristerne administreret lempeligt, idet Landsskatteretten behandlede klagerne selv om retten modtog de begrundede klager i såvel *sag 04* som *sag 08* efter fristens udløb. Ved manglende betaling af klageafgift og ved manglende indsendelse af den påklagede afgørelse og sagsfremstilling fik klagerne 14 dage til at indbetale afgiften/indsende de manglende dokumenter.

Jeg forstår på Landsskatterettens udtalelse at retten vil ændre praksis og realitetsbehandle nye klager som modtages efter en tidligere afvisning, men inden klagefristens udløb, hvis klagen (nu) opfylder kravene til en klage. For at realitetsbehandle sagen vil Landsskatteretten kræve at der er modtaget en (ny) rettidig klage uden formangler, og at klageren betaler yderligere en klageafgift.

Skatteministeriet har i den forbindelse udtalt at Landsskatteretten må give yderligere en ny frist på ikke under 14 dage til

udbedring af klagen hvis også den nye, rettidige klage er mangelfuld. Efter ministeriets opfattelse bør der ikke opkræves klageafgift af en ny rettidig klage, bortset fra tilfælde hvor den oprindelige klage er bortfaldet som følge af manglende betaling af klageafgiften. Skatteministeriet vil være indstillet på at søge lovgivningen ændret for at undgå at der opkræves dobbelt klageafgift i disse situationer.

En sådan praksis som beskrevet af Skatteministeriet i kombination med den skitserede lovændring, vil selvsagt afbøde de vanskeligheder en oprindelig rettidig klager ellers ville have med at få prøvet sagens materielle afgørelse, ligesom den efter min opfattelse vil være i bedre overensstemmelse med den sammenhæng som jeg mener der er mellem klagefristen og afvisningsgrundene. Efter min opfattelse vil Landsskatteretten i givet fald ved den oprindelige klages afvisning skulle oplyse klageren om muligheden for at indgive en ny klage inden for klagefristen.

Som jeg forstår myndighedernes udtalelser, er overvejelserne om problemstillingen endnu ikke tilendebragt. Jeg beder derfor myndighederne holde mig orienteret om resultatet af overvejelserne. Sagen giver mig herefter ikke grundlag for at foretage mig yderligere.

\* \* \*

#### *Sag nr. 40*

I kun en af de undersøgte sager blev klagen afvist på grund af at klagefristen var overskredet: I *sag 40* modtog Landsskatteretten klagen den 19. marts 2004 fra told- og skatteregionen og den 22. marts 2004 fra partsrepræsentanten. Den afgørelse der blev klaget over, var truffet den 11. august 2003 og vedrørte opkrævning hos et interessentselskab af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag, SP-bidrag og moms. Klageren oplyste at hun var udtrådt af det pågældende interessentselskab pr. 31. marts 2000 og først i fogedretten den

13. januar 2004 fik indblik i afgørelsen. Det blev gjort gældende at klagefristen først begyndte at løbe fra klageren blev bekendt med afgørelsen. Landsskatteretten bad i brev af 22. marts 2004 partsrepræsentanten indsende klagegebyret. Den 20. april 2004 diskuterede kontorchefen klagen med partsrepræsentanten, og den 23. april 2004 fulgte Landsskatteretten op på denne samtale med et brev til repræsentanten hvoraf bl.a. fremgik at klagefristen var overskredet, men at Landsskatteretten kunne se bort herfra hvis særlige omstændigheder talte derfor, og at Landsskatteretten havde anmodet regionen om en udtalelse til oplysningen om at klageren først blev bekendt med afgørelsen den 13. januar 2004. I brev af 18. maj 2004 forelagde Landsskatteretten regionens udtalelse for klageren med anmodning om eventuelle bemærkninger hertil inden 14 dage hvorefter retten ville tage stilling til om retten kunne behandle klagen uanset fristoverskridelsen. Den 21. juni 2004 afsagde Landsskatteretten kendelse hvorefter klagen blev afvist. Landsskatteretten lagde til grund at klageren måtte anses at have modtaget afgørelsen af 11. august 2003 inden fristens udløb. Det var ubestridt at afgørelsen var sendt til selskabets forretningsadresse og revisor, hvilken underretning retten fandt var tilstrækkelig, da afgørelsen vedrørte selskabets indeholdelsespligt og momsforhold.

### Ombudsmandens udtalelse

Afvisningen giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

### Andre formelle krav til klagen

#### Begrundelse for klagen

Klagerens partsrepræsentant fik i *sag 04* en måned til at sende en begrundet klage. Da repræsentanten ikke reagerede på Landsskatterettens brev, skrev retten på ny umiddelbart efter fristens udløb med en ny frist. I brevet oplyste retten repræsentanten om at klagen ville blive afvist hvis fristen ikke blev

overholdt, og at klageafgiften i så fald ikke ville blive tilbagebetalt. Den uddybede klage blev modtaget i Landsskatteretten efter fristens udløb, men klagen blev ikke afvist.

I *sagerne 06 og 08* fik klagerens partsrepræsentanter en måned til at sende en nærmere begrundet klage. Landsskatteretten modtog i *sag 06* den endelige klage på dagen for fristens udløb og i *sag 08* den begrundede klage godt tre uger efter fristens udløb, men inden retten havde sendt yderligere breve til partsrepræsentanten. Ingen af klagerne blev afvist.

Klageren i *sag 07* fik fire uger til at angive klagepunkter og begrunde klagen. Landsskatteretten oplyste at klagen ville blive afvist hvis retten ikke modtog en fuldstændig klage, og at klageafgiften i så tilfælde ikke ville blive tilbagebetalt. På månedsdagen for rettens brev modtog Landsskatteretten en begrundet klage hvorefter retten behandlede klagen.

I *sag 38* fik klageren fire uger til at betale klageafgiften, nærmere begrunde sin egen interesse i sagen og sende dokumentation for at skifteretten ville genoptage det nu tvangsopløste selskabs bobehandling. Klageren besvarede Landsskatterettens henvendelse inden for den fastsatte frist.

### Sag nr. 39

Klagen i en af de undersøgte sager blev afvist af andre formelle grunde end overskridelse af klagefristen: I *sag 39* fremgik det af klagen – som blev sendt både med telefaks (den 12. februar 2004) og med brev dateret den 10. februar 2004 – at der blev nedlagt påstand om at den foretagne forhøjelse blev anset for en selvangivet efterregulering. Det fremgik også at en endelig og begrundet klage ville blive eftersendt når partsrepræsentanten havde yderligere oplysninger. Den 16. februar 2004 bad Landsskatteretten klageren om at sende en nærmere begrundet klage inden en måned. Den 16. marts 2004 skrev retten igen til klageren med en ny fire-ugers-frist for indsendelse af en endelig, be-

grundet klage. Det blev oplyst at sagen ville blive afvist hvis fristen ikke blev overholdt, og at klageafgiften i så fald ikke ville blive tilbagebetalt. Retten henviste til skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 og 3. Repræsentanten besvarede ikke rettens breve. I kendelsen af 27. april 2004 blev sagen afvist da repræsentanten ikke havde indsendt en klage der opfyldte betingelserne i skattestyrelseslovens § 25, stk. 2.

### Ombudsmandens udtalelse

Den fulgte fremgangsmåde giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

### Betaling af klageafgift

Landsskatterettens kontor vejledte i forbindelse med kvitteringen for klagen i *sag 11* om at der skulle betales klageafgift (igen) ved anmodning om genoptagelse, og satte en frist på 14 dage for indbetalingen hvorefter klagen ellers ville bortfalde. Endelig blev der vejledt om at en anmodning om genoptagelse ikke suspenderede søgsmålsfristen (for den oprindelige afgørelse). Klagens indbetaling er registreret inden fristens udløb.

Klagerne fik i *sagerne 33 og 40* 14 dage til at indsende klageafgiften med oplysning om at klagen ellers ville bortfalde (skattestyrelseslovens § 25, stk. 4). I begge sager er klageafgiften registreret indbetalt inden for fristen.

### Indsendelse af den påklagede afgørelse og sagsfremstilling

I *sagerne 15, 18, 22, 27, 34 og 37* fik klagerne 14 dage til at indsende afgørelse og/eller sagsfremstilling til Landsskatteretten med oplysning om at sagerne måtte forventes afvist hvis materialet ikke blev sendt (skattestyrelseslovens § 25, stk. 3). Klagerne i *sagerne 15, 18, 22, 27 og 34* indsendte herefter de udbedte oplysninger. I *sag 37* viste det sig at told- og skatteregionen – fejlagtigt – ikke havde lavet en sagsfremstilling forud for sagens afgørelse. Landsskatteretten orienterede i den forbindelse klageren om at retten havde forstå-

et at klageren ikke ville gøre ugyldighed som følge af den manglende sagsfremstilling gældende, og bad repræsentanten inden fire uger meddele hvis dette ikke var tilfældet. Repræsentanten oplyste herefter pr. telefon at man ikke gjorde ugyldighed gældende.

### Konklusion vedrørende formelle mangler ved den oprindelige klage

I ingen af sagerne har klageren haft under 14 dage til at udbedre eventuelle mangler ved klagen. Den fastsatte frist har været længere hvis manglen har omfattet en begrundelse for klagen. I den sag hvor klageren ikke reagerede inden fristen, sendte Landsskatteretten et nyt brev til klageren med en ny frist og med oplysning om at sagen ville blive afvist hvis klageren ikke reagerede herpå. Den fremgangsmåde Landsskatteretten har anvendt i de undersøgte sager i forbindelse med mangler ved den oprindelige klage, giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

### 2. Landsskatterettens prøvelse og forudsætningerne herfor

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var det en betingelse for at Landsskatteretten kunne behandle en klage, at eventuel anden administrativ rekursmulighed var udnyttet (skattestyrelseslovens § 23, stk. 2). Landsskatteretten kunne dog beslutte at behandle en klage selv om den administrative rekurs på området ikke var udnyttet, hvis særlige omstændigheder talte derfor. Det var også muligt at klage over en kommunal skattemyndigheds afgørelse direkte til Landsskatteretten hvis det pågældende skatteankenævn ikke havde afgjort en klage herover inden tre måneder.

I alle de undersøgte sager har den øvrige administrative rekurs været udnyttet.

På tidspunktet for Landsskatterettens behandling af de undersøgte sager var retten berettiget til at foretage sådanne ændringer af afgørelsen som var en følge af klagen. Den hidtidige adgang for Landsskatteretten til at

påkende den påklagede skatteansættelse i sin helhed var således blevet fjernet ved lov nr. 318 af 2. juni 1999.

I ingen af de undersøgte sager ses Landsskatteretten med sin afgørelse at have foretaget ændringer i videre omfang end hvad der må karakteriseres som værende en følge af klagen.

### 3. Nova

Under sagens behandling i Landsskatteretten sendte partsrepræsentanten i *sag 24* nye oplysninger til sagen. Der var tale om oplysninger som regionen havde forsøgt at få fra klageren uden held. Disse oplysninger sendte Landsskatteretten til den pågældende region som herefter foretog en korrigeret beregning af det krævede momsbeløb og den krævede lønsumsafgift. Reguleringen var foretaget over for virksomheden. Landsskatteretten forelagde regionens svar for klageren som ikke kom med bemærkninger hertil inden for den af Landsskatteretten fastsatte frist. Forløbet blev beskrevet i Landsskatterettens efterfølgende kendelse med bemærkning fra Landsskatteretten om at klageren ikke havde haft bemærkninger til regionens nye beregning. Landsskatteretten stadfæstede herefter regionens afgørelse.

Af forretningsordenens § 21, stk. 1, fremgik det at der med underretningen af Landsskatteretten (om at man ønskede at benytte adgangen til at begære syn og skøn udnyttet) skulle følge en kopi af rekvirentens skrivelse til byretten med byrettens påtegning om at anmodningen var imødekommet, og en kopi af skønstemaet. Efter forretningsordenens § 21, stk. 2, kunne Landsskatteretten fastsætte en frist for begæring af syn og skøn.

Klageren i *sagerne 01 og 04* anmodede om omkostningsdækning ved foretagelse af syn og skøn hvilket Landsskatteretten imødekom i begge tilfælde (skattestyrelseslovens § 33 A, stk. 3, og forretningsordenens § 21, stk. 6). I begge sager satte Landsskatteretten med henvisning til forretningsordenens § 21, stk. 1, en frist på to måneder for klageren til

at indsende syns- og skønstema og byrettens bekræftelse på at rekvisitionen var modtaget. Hvis Landsskatteretten ikke hørte fra klageren inden fristens udløb, ville sagen blive afgjort på det foreliggende grundlag. Knap en måned efter fristens udløb imødekom Landsskatteretten en anmodning fra klageren i *sag 04* om en udsættelse af fristen med to måneder. Syns- og skønserklæringen blev (delvist) fulgt i *sag 01* mens *sag 04* blev afgjort i overensstemmelse med et forslag til forlig som klageren havde fremsat over for Told- og Skattestyrelsen mens syns- og skønforretningen verserede, og som styrelsen indstillede til Landsskatteretten at man fulgte. Landsskatterettens inddragelse af syns- og skønserklæringerne giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

### 4. Rekurs og genoptagelse

#### a) Retsgrundlaget

Skatteministeren kunne (kan) træffe beslutning om at en sag der er påkendt af Landsskatteretten, genoptages med henblik på ændring af afgørelsen til fordel for den skatte- eller afgiftspligtige hvis Skatteministeriet ikke kan forventes at opnå medhold i sagen hvis den blev indbragt for domstolene (skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt., nu skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt.). Ingen af de undersøgte sager ses at have været indbragt for eller i øvrigt taget op af Skatteministeriets Departement.

Efter skattestyrelseslovens § 29 (nu skatteforvaltningslovens § 46) og forretningsordenens § 3 kunne Landsskatteretten efter anmodning fra klageren genoptage en sag der var påkendt eller afvist af Landsskatteretten, når der blev forelagt nye ikke uvæsentlige oplysninger, og det ikke kunne lægges klageren til last at oplysningerne ikke var fremme under sagen.

Ifølge skattestyrelseslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., afgjorde Landsskatteretten de indkomne klager ved kendelse.

## b) De undersøgte sager

To af de undersøgte sager drejer sig om genoptagelse af sager Landsskatteretten tidligere havde afgjort.

## Sag nr. 11 og sag nr. 38

I den ene sag (sag 11) genoptog Landsskatteretten sin behandling af sagen. Tilsyneladende skyldtes genoptagelsen at Landsskatteretten havde overset klagerens ønske om retsmøde i den oprindelige sag. Landsskatteretten stadfæstede afgørelsen. Beslutningen om genoptagelse blev meddelt ved brev og ikke i form af en kendelse. Da en myndigheds beslutning om at tage en sag under behandling ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er denne fremgangsmåde ikke i strid med kravet i skattestyrelseslovens § 28, stk. 1. Jeg henviser i den forbindelse til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 132.

Anmodningen om genoptagelse i sag 38 blev afvist da klageren (der var tidligere hovedanpartshaver i et nu tvangsopløst anpartsselskab) ikke havde dokumenteret at skifteretten ville genoptage bobehandlingen af selskabet, og ikke var part i selskabets sag. Endelig henviste Landsskatteretten til at klageren kunne få prøvet sine indsigelser under behandlingen af den verserende ansvarssag. Landsskatterettens beslutning om at afslå anmodningen om genoptagelse er formuleret som en afgørelse med begrundelse og vejledning om søgsmålsfristen. Afgørelsen er *ikke* formuleret som en kendelse.

**Ombudsmandens udtalelse**

Landsskatterettens beslutning om at afvise at behandle en sag, herunder at afslå en anmodning om genoptagelse af en sag, er en afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 48 f, hvoraf fremgår at procesbeslutninger som omfat-

ter en sag i sin helhed, og som har et (set med borgerens øjne) negativt udfald, vil have karakter af afgørelser.

Ved sin behandling af en anmodning om genoptagelse af en sag der har været afgjort af Landsskatteretten, foretager retten en vurdering af om betingelserne herfor fastsat i skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven) er opfyldt. Finder retten ikke at betingelserne for genoptagelse er opfyldt, træffer retten afgørelse om at anmodningen afslås. Denne afgørelse – som altså alene vedrører genoptagelsesspørgsmålet – kan indbringes for domstolene.

Det er på den baggrund min opfattelse at en anmodning om genoptagelse af en sag der har været behandlet af Landsskatteretten, ikke er en klage, og at Landsskatterettens afslag på en sådan anmodning derfor falder uden for anvendelsesområdet for bestemmelsen i den dagældende skattestyrelseslovs § 28, stk. 1, 1. pkt. Den fulgte fremgangsmåde – som i øvrigt synes at være i overensstemmelse med praksis på området (jf. Susanne Dahl m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer, 1. udgave (2000), side 371) – giver mig herafter ikke anledning til bemærkninger.

Landsskatterettens afgørelser i disse sager giver mig i øvrigt ikke grundlag for bemærkninger.

**IV. MYNDIGHEDERNES UDTALELSER**

På baggrund af min foreløbige redegørelse har Skatteministeriet og Landsskatteretten afgivet udtalelser. Myndighedernes udtalelser er i deres helhed optaget som bilag 1 og 2 til redegørelsen. De bilag som fulgte med Landsskatterettens udtalelse, er dog ikke optaget i rapporten. Herudover er de enkelte dele af myndighedernes udtalelser gengives de relevante steder i rapporten.

## V. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

### A. Sammenfatning

Min undersøgelse har været koncentreret om Landsskatterettens anvendelse af forvaltningsprocessuelle regler. Jeg er derfor ikke kommet nærmere ind på de mere materielle regler eller de afvejninger og vurderinger, herunder fagkyndige vurderinger mv., der er foretaget i forbindelse med Landsskatterettens materielle afgørelse af de undersøgte sager. I det følgende gennemgås de mere væsentlige problemstillinger omkring Landsskatterettens sagsbehandling som er blevet rejst i forbindelse med undersøgelsen:

### Kompetence

Undersøgelsen har rejst to mere principielle spørgsmål om *kompetence* i de sager som Landsskatteretten behandler. Det ene spørgsmål drejer sig om underinstansernes mulighed for – på eget initiativ – at genoptage afgørelsen af et spørgsmål hvis det er påklaget til Landsskatteretten. Det andet spørgsmål vedrører Landsskatterettens kompetence til at behandle forhold som ikke er omfattet af klagen (rettens prøvelse *ex officio* af garantiforskrifter).

Hvis der i loven er tillagt borgerne en ret til at klage, og borgerne udnytter denne mulighed, har borgerne krav på klageinstansens stillingtagen til klagen. Dette krav følger efter min opfattelse af en uskreven retsgrundsætning og kan derfor kun fraviges enten ved lov, med klagerens samtykke eller hvis klageren tilbagekalder klagen og beder underinstansen om genoptagelse.

Jeg mener ikke at Landsskatteretten og Skatteministeriet i deres udtalelser har godtgjort at der forelå den særlige hjemmel som – efter min opfattelse – er nødvendig for at de statslige told- og skattemyndigheder på eget initiativ kan genoptage og ændre en afgørelse af et spørgsmål hvis det var påklaget til Landsskatteretten. Og dermed at også de statslige told- og skatteforvaltninger var af-

skåret fra at genoptage en afgørelse af et spørgsmål hvis det var påklaget til Landsskatteretten, og klagerens tilslutning til genoptagelse ikke forelå. Jeg mener derfor ikke at Landsskatteretten kunne henlægge en klage over en afgørelse af et spørgsmål som de statslige told- og skattemyndigheder havde genoptaget på eget initiativ – medmindre klagerens samtykke hertil forelå.

I min foreløbige rapport bad jeg om Landsskatterettens generelle bemærkninger til spørgsmålet om rettens prøvelse *ex officio* af garantiforskrifter. Myndighederne har i deres udtalelser hertil argumenteret for at Landsskatteretten ikke skulle være forpligtet til i alle tilfælde at påse *ex officio* om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter, og om tilsidesættelsen fører til afgørelsens ugyldighed selv om klageren ikke ønsker det. Efter at jeg har gennemgået myndighedernes udtalelser, er det fortsat min opfattelse at Landsskatteretten er forpligtet til at forholde sig til om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter som fremgår af klagen eller i øvrigt af sagen, og i givet fald hvilken følge det skal have for sagens udfald. Jeg må således fastholde at Landsskatteretten ikke vil kunne ignorere spørgsmålet hvis retten under sin behandling af en klage bliver opmærksom på formelle fejl der efter deres art kan betyde at den påklagede afgørelse er ugyldig (tilsidesættelse af garantiforskrifter).

Jeg har bedt Landsskatteretten om at udtale sig nærmere om placeringen i Landsskatteretten af kompetencen til at bestemme at udgifter der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, skal godtgøres fuldt ud. Jeg har også bedt Landsskatteretten om at oplyse retsgrundlaget for kompetencen. Af Landsskatterettens udtalelse fremgår at kompetencen til at træffe sådanne afgørelser ligger hos nævnet, men at Landsskatterettens kontor kan give forhåndstilsagn herom. Sådant som kontorets tilsagn om omkostningsdækning er formuleret, fremtræder det imidlertid som en afgørelse truffet



fet af sekretariatet. Hvis den gældende kompetencefordeling hvorefter kontorets stillingtagen ikke er en afgørelse, opretholdes, ville det efter min opfattelse være mere korrekt hvis dette kom til udtryk i sagsbehandlingen, herunder i Landsskatterettens korrespondance med klagerne. Det kunne også overvejes om kompetencen mere hensigtsmæssigt lå hos sekretariatet. I givet fald kunne flere muligheder for kompetenceoverførsel overvejes: sekretariatsdelegation, ændring af forretningsordenen eller ændring af skatteforvaltningsloven.

### Partsrepræsentation

Under min gennemgang af de undersøgte sager har jeg påpeget at det er den myndighed der behandler en sag, som skal sikre sig at den der tilkendegiver at være *partsrepræsentant*, rent faktisk også er det. Hvis den pågældende nok må antages typisk at optræde som partsrepræsentant, men ikke inden for skatteområdet, kan dette tale for at Landsskatteretten sikrer sig fuldmagtsforholdets eksistens. Et sådant dokumentationsbehov kan også opstå hvor den påståede partsrepræsentant er en privatperson. Endelig har jeg bemærket at det – hvis en ægtefælle agerer i den anden ægtefælles skattesag – kan være ønskeligt at det bliver afklaret i hvilken egenskab den pågældende optræder.

### Vejledning

Som en følge af at kompetencen til at behandle klager på moms- og afgiftsområdet på daværende tidspunkt var delt mellem Landsskatteretten og den tidligere Told- og Skattestyrelse, har jeg tilkendegivet at Landsskatteretten – efter min opfattelse – burde have *vejledt* klageren om Told- og Skattestyrelsens kompetence i et par af de undersøgte sager.

### Notatpligt

Min undersøgelse har vist at Landsskatteretten i en del tilfælde ikke havde taget (til-

strækkelige) *notater* om mundtlige anmodninger om aktindsigt og om rettens udlevering af dokumenter. De notater der lå i de undersøgte sager, var heller ikke foretaget på en ensartet måde. Landsskatteretten har i sin udtalelse hertil nærmere beskrevet rettens praksis vedrørende notattagning. I det omfang Landsskatteretten ved at imødekomme en ansøgning om aktindsigt fuldt ud forstår at der ingen undtagelser er foretaget, giver Landsskatterettens beskrivelse mig ikke grundlag for bemærkninger. Landsskatteretten har i øvrigt tiltrådt det jeg har anført i min foreløbige rapport om notatpligt.

### Brevkopier mv.

Efter min opfattelse bør *indgåede dokumenter* bevares i samme udstrækning som (kopi af) myndighedens egne dokumenter. I nogle af de undersøgte sager ligger der ikke et dokument der viser hvornår og med hvilket indhold den myndighed der er klaget over, har svaret Landsskatteretten. Jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil indskærpe at myndighedernes fremsendelsesbreve til retten altid skal bevares.

I én af de undersøgte sager manglede et brev fra klageren, hvilket jeg har kritiseret.

Endelig lå der i en af sagerne *originale dokumenter* fra en anden af Landsskatterettens sager. Jeg har i den forbindelse tilkendegivet at en sags dokumenter – efter min opfattelse – skal opbevares på den pågældende sag, medmindre der er gjort notater på sagen om at de er tilgået en ny sag (og at det samtidig er noteret på den nye sag).

Landsskatteretten har beklaget at ikke alle kopier af de *udgåede breve* er datostemplede eller har oplysning om hvilken medarbejder der har underskrevet brevet. Landsskatteretten vil indskærpe at udgående post datostemples og stemples med underskriverens navn.

### Aktindsigt

I en af de undersøgte sager har Landsskatteretten tilsyneladende overset klagerens bemærkninger om *aktindsigt*, hvilket Landsskatteretten har beklaget.

### Persondataloven

I nogle af de undersøgte sager hvor Landsskatteretten har behandlet personfølsomme oplysninger om andre end klagerne, er det min opfattelse at Landsskatteretten ikke har opfyldt den oplysningspligt som Landsskatteretten har efter *persondataloven*. Landsskatteretten har tilkendegivet at Landsskatteretten vil revurdere sin praksis for underretning efter persondataloven og inddrage eventuelle yderligere bemærkninger herom fra Datatilsynet. Skatteministeriet har udtalt om dette at ministeriet også vil være opmærksom på betydningen af Datatilsynets eventuelle bemærkninger for hele ministerområdet.

### Partshøring

Jeg har i én enkelt af de undersøgte sager givet udtryk for at Landsskatteretten ikke har partshørt korrekt, ligesom *partshøringens* gennemførelse (partshøringsbrevets indhold) har givet mig grundlag for bemærkninger i nogle af sagerne. De fejl som undersøgelsen har påvist i den forbindelse, har dog været beskedne. Landsskatteretten har i øvrigt oplyst at et standardbrev vil blive ændret, så der ikke bliver stillet formkrav til klagerens kommunikation med retten.

### Tavshedspligt

I en enkelt sag har jeg konstateret en (vis) overtrædelse af reglerne om *tavshedspligt*. Dette var i forbindelse med at Landsskatteretten tog kontakt til en advokat om sagen. Klageren havde ingen partsrepræsentant i den sag Landsskatteretten havde under behandling.

### Begrundelse mv.

Efter min opfattelse har retsgrundlaget været for upræcist angivet i flere af sagerne og forkert i seks sager. Jeg har forstået på Landsskatterettens udtalelse at retten i spørgsmålet om henvisning til lovnummer og datering fremover vil skelne mellem de sager hvor de relevante bestemmelser efterfølgende er ændret, og de sager hvor dette ikke er tilfældet. I de første tilfælde vil retten henvise til de(n) lov(e)/lovbekendtgørelse(r) med numre og datering der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt. Hvor de relevante bestemmelser ikke efterfølgende er ændret, vil Landsskatteretten alene henvise til loven – som jeg forstår det forudsættes at klageren kender – ved lovens kaldenavn. Jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil præcisere i rettens sprogpolitik at det altid skal gengives hvilke(n) lov(e) der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt hvis de(n) relevante bestemmelse(r) siden da er ændret.

Jeg har tilkendegivet at det efter min opfattelse ville være bedre i overensstemmelse med god forvaltningsskik at datoen for de påklagede afgørelser fremgik af Landsskatterettens kendelser (afgørelser). Landsskatteretten har hertil oplyst at datoen vil fremgå af kendelserne/afgørelserne fremover. I enkelte af de undersøgte sager har jeg kritiseret Landsskatterettens begrundelse for ikke at fremstå som en fyldestgørende forklaring på rettens afgørelse. Herudover har Landsskatterettens begrundelser kun givet mig grundlag for få bemærkninger i enkelte af sagerne.

### Sagens afgørelse, medholdsvurdering

Efter vejledningen om processuelle regler skulle (skal) der også afgives udtalelse om *medholdsgraden* i sager som afvises. Landsskatteretten afviste at behandle to af klagerne i de undersøgte sager og undlod i den forbindelse at afgive medholdsvurdering. Landsskatteretten har om dette oplyst at retten vil tage kontakt til SKAT for at få ændret vejledningen på dette punkt.

## Klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister

Jeg har på baggrund af min gennemgang af sagerne givet udtryk for at Landsskatteretten bør *vejlede* klagerne om muligheden for direkte søgsmål efter seks måneders forløb. Dette fremgår også af vejledningen om processuelle regler på SKATs område. Jeg har i den forbindelse noteret mig at Landsskatteretten fremover vil oplyse om muligheden for direkte søgsmål i rettens folder.

Skatteministeren har efter skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven) mulighed for at træffe afgørelse om genoptagelse af en sag som er afgjort af Landsskatteretten. Ordningen er ikke en egentlig klagemulighed, men må karakteriseres som en ekstraordinær administrativ prøvelse. Efter min opfattelse fremgik det ikke med den fornødne klarhed af Landsskatterettens daværende standardbrev med tilhørende *vejledning* at klageren havde mulighed for at rette henvendelse til Skatteministeriet om sagen. Jeg bad Landsskatteretten udtale sig om rettens overvejelser for så vidt angik spørgsmålet om vejledning af klagerne om ministerens adgang til at beslutte at en sag der er afgjort af Landsskatteretten, skal genoptages. Landsskatteretten har i sin udtalelse herom henvist til Skatteministeriets udtalelse. Jeg har forstået på Skatteministeriets udtalelse at ministeriet er enig i at ordningen må karakteriseres som en ekstraordinær mulighed for administrativ prøvelse. I udtalelsen har Skatteministeriet imidlertid argumenteret for at borgerne ikke bliver vejledt om denne mulighed. Jeg er ikke enig i de argumenter som Skatteministeriet har fremført. Jeg har derfor fastholdt som min opfattelse at Landsskatteretten (i de sager hvor klageren ikke har fået fuldt ud medhold i klagen) i sin klagevejledning direkte bør omtale Skatteministeriets mulighed for at træffe afgørelse om at en sag som er afgjort af Landsskatteretten, skal genoptages, og borgerens mulighed for i den forbindelse at bede ministeriet

om tilsagn om suspension af søgsmålsfristen.

I en af de undersøgte sager har jeg karakteriseret Landsskatterettens oplysninger om sagsanlæg som ufyldstgørende. Det var i forbindelse med at Landsskatteretten gav afslag på genoptagelse. Landsskatteretten har oplyst at praksis i den pågældende type sager er ændret så det sikres at der også i denne type sager gives fyldestgørende vejledning om domstolsprøvelsen.

## Sagsbehandlingstid mv.

Landsskatterettens *sagsbehandlingstid* har givet mig grundlag for kritik i en række af de undersøgte sager. De fleste af sagerne var på momsområdet. Da min kritik omfattede en forholdsmæssigt stor del af det samlede antal undersøgte sager, bad jeg Landsskatteretten om at oplyse om der var iværksat tiltag – og i givet fald hvilke – efter den 1. juli 2004 for at imødegå en lignende situation fremover. Landsskatteretten har i sin udtalelse om dette beskrevet planer og tiltag som er blevet iværksat for at nedbringe sagsbehandlingstiden. Jeg har ikke haft grundlag for særskilt at kommentere disse planer og tiltag.

I flere af de undersøgte sager har jeg haft grundlag for at kritisere Landsskatteretten for ikke på eget initiativ at have orienteret klagerne tilstrækkeligt om hvad der skete i sagerne. Og jeg har bedt Landsskatteretten udtale sig om rettens overvejelser om rettens praksis/procedure for *underretning* af sagsparter, hvilket retten har gjort. Jeg har i den forbindelse fastholdt hvad jeg har udtalt og konkluderet i min foreløbige rapport.

## Formelle krav til klagen og dens indgivelse

I en enkelt af de undersøgte sager udløb den ordinære frist for at klage til Landsskatteretten efter den frist som Landsskatteretten havde givet klageren til at udbedre den rettidige, men mangelfulde klage. I min foreløbige udtalelse tilkendegav jeg at en myndighed efter min opfattelse ikke kan kræve at en

mangel ved en klage er udbedret på et tidligere tidspunkt end hvor den egentlige klagefrist udløber. Jeg har forstået på myndighedernes udtalelser om dette at praksis på området vil blive ændret, og at Skatteministeriet er indstillet på at søge lovgivningen ændret så det undgås at der opkræves dobbelt klageafgift i de situationer hvor klageren – efter en tidligere afvisning – indgiver en ny rettidig klage. Jeg har i den forbindelse tilkendegivet at Landsskatteretten i givet fald ved den oprindelige klages afvisning vil skulle oplyse klageren om muligheden for at indgive en ny klage inden for klagefristen. Og jeg har bedt myndighederne holde mig underrettet om resultatet af de igangværende overvejelser.

## B. Konklusion

Undersøgelsen giver et overordnet indtryk af en grundig sagsbehandling med en række veletablerede, gennemtænkte og hensigtsmæssige rutiner. Landsskatteretten er velargumenterende og bærer præg af ønsket om at udføre korrekt sagsbehandling. Landsskatteretten arbejder bevidst med sin formidling til borgerne. Hovedparten af de sagsbehandlingsfejl som undersøgelsen har afdækket, har enten været af mindre betydning eller vil kunne undgås ved forholdsvis enkle tiltag. Landsskatteretten har allerede taget eller givet udtryk for at ville tage flere relevante tiltag på de pågældende områder. Altovervejende har Landsskatterettens reaktion på den foreløbige rapport været konstruktiv og tilfredsstillende.

På enkelte, ikke uvæsentlige, punkter har Landsskatteretten – og/eller Skatteministeriet – dog indtil videre taget afstand fra de tilkendegivelser jeg har givet udtryk for i undersøgelsen. Efter at have gennemgået myndighedernes udtalelser er det fortsat min opfattelse at underinstanserne ikke – på eget initiativ – kan genoptage et spørgsmål hvis

det er påklaget til Landsskatteretten medmindre klageren har givet samtykke til det. Jeg må også fastholde min opfattelse om Landsskatterettens prøvelse *ex officio* af garantiforskrifter. Herefter er Landsskatteretten forpligtet til at forholde sig til om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter som fremgår af klagen eller i øvrigt af sagen, og i givet fald hvilken følge det skal have for sagens udfald. Og Landsskatteretten vil ikke kunne ignorere spørgsmålet hvis retten under min behandling af en klage bliver opmærksom på formelle fejl der efter deres art kan betyde at den påklagede afgørelse er ugyldig.

Herudover har Skatteministeriet i sin udtalelse til den foreløbige rapport argumenteret imod at Landsskatteretten direkte vejleder klagerne om skatteministerens adgang til at beslutte at en sag der er afgjort af Landsskatteretten, skal genoptages.

I undersøgelsen kritiseres Landsskatterettens begrundelser for ikke at være tilstrækkeligt præcise i deres henvisninger til retsgrundlaget. Jeg har noteret mig at Landsskatteretten vil præcisere i rettens sprogpolitik at det altid skal gengives hvilke(n) lov(e) der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, hvis de(n) relevante bestemmelse(r) siden da er ændret.

Endelig fremgår det af myndighedernes udtalelser at der pågår overvejelser af praksis for de tilfælde hvor den ordinære klagefrist for at klage til Landsskatteretten udløber efter den frist som Landsskatteretten måtte give en klager til at udbedre en rettidig, men mangelfuld klage. Jeg har bedt myndighederne om at orientere mig om resultatet af disse overvejelser.

(Sign.)

Hans Gammeltoft-Hansen

## BILAG

1. Skatteministeriets udtalelse til min foreløbige redegørelse.
2. Landsskatterettens udtalelse til min foreløbige redegørelse.
3. §§ 20 og 23-30, kap. 3 A, og §§ 37 og 37A i skattestyrelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003.
4. Momsloven (lovbekendtgørelse nr. 703 af 8. august 2003) § 79, lønsumsloven (lovbekendtgørelse nr. 739 af 3. september 2002) § 17, lov om energiafgift af mineralolieprodukter mv. (lovbekendtgørelse nr. 701 af 28. september 1998 som ændret ved lov nr. 165 af 15. marts 2000 og lov nr. 962 af 2. december 2003) § 27 a, elafgiftsloven (lovbekendtgørelse nr. 689 af 17. september 1998) § 17d, lov om en arbejdsmarkedsfond (lovbekendtgørelse nr. 694 af 20. august 2002) § 16 og lov om opkrævning ... (lovbekendtgørelse nr. 678 af 12. august 2002) § 87.
5. Bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999 af forretningsorden for Landsskatteretten.
6. Landsskatterettens folder "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten".
7. Landsskatterettens vejledning om klagefrist og sagsanlæg.
8. Landsskatterettens vejledning om syn og skøn uden retssag i henhold til skattestyrelseslovens § 30, jf. retsplejelovens § 343.

## BILAG 1

Brev fra Skatteministeriet til Folketingets Ombudsmand af 14. december 2006:

### **Vedr. Folketingets Ombudsmands egen-drift projekt om 40 klagesager fra Landsskatteretten**

Folketingets Ombudsmand har den 21. august 2006 tilsendt Skatteministeriet sin foreløbige rapport om undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten med anmodning om at måtte modtage Skatteministeriets eventuelle bemærkninger dertil senest den 20. oktober 2006. Ved brev af 22. september 2006 har Folketingets Ombudsmand meddelt Skatteministeriet, at svarfristen er udsat til den 1. december 2006.

Skatteministeriet skal hermed kommentere den foreløbige rapport, idet man beklager, at kommentarerne er lidt forsinkede. Forsinkelsen skyldes, at Skatteministeriet, som telefonisk meddelt konsulent Vibeke Stemann, har ønsket at gennemgå Landsskatterettens kommentarer af 30. november 2006 forud for afgivelsen af egne kommentarer.

Skatteministeriet har indledningsvis noteret sig, at udvælgelsen af de 40 afgjorte landsskatteretssager til undersøgelse bl.a. er sket ud fra det kriterium, at de pågældende sager ikke måtte være indbragt for domstolene. Det må således efter Skatteministeriets opfattelse have formodningen for sig, at de undersøgte sager er afgjort materielt korrekt af Landsskatteretten, al den stund klagerne ikke har fundet anledning til at søge afgørelserne efterprøvet yderligere.

Skatteministeriet har i tilknytning hertil den grundlæggende opfattelse, at Landsskatteretten kan forventes at træffe materielt rigtige afgørelser efter omhyggelig sagsbehandling.

Skatteministeriet har bemærket sig Landsskatterettens synspunkter og er enig i disse, herunder i, at de i den foreløbige redegørelse påpegede forhold har karakter af (mindre) formelle unøjagtigheder, ligesom Skattemi-

nisteriet har noteret de initiativer, som Landsskatteretten ud fra Ombudsmandens endelige redegørelse vil iværksætte for at sikre fortsat fokus på de formelle regler for sagsbehandlingen. Skatteministeriet vil have en løbende dialog med Landsskatteretten om denne opfølgning.

Opfølgningen skal endvidere ses i sammenhæng med det af Landsskatteretten omtalte projekt, som er iværksat i Skatteministeriet som følge af de af Rigsrevisionen påpegede forhold vedrørende sagsbehandlingstider i Landsskatteretten. Når såvel Ombudsmandens endelige redegørelse som redegørelsen fra projektet foreligger medio 2007, vil Skatteministeriet i samarbejde med Landsskatteretten sikre de fornødne samlede initiativer til opfølgning af Ombudsmandens synspunkter. Ombudsmanden vil til den tid modtage en redegørelse om resultatet af denne samlede opfølgning.

Skatteministeriet skal i øvrigt overordnet henholde sig til de af Landsskatteretten ved skrivelse af 30. november 2006 afgivne kommentarer.

Skatteministeriet har dog følgende kommentarer ad enkelte fremhævede punkter i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse:

#### **III.B.1. Kompetence mv.: Landsskatterettens kompetence til at behandle sager, der var genoptaget i told- og skatteregionen (foreløbig redegørelse side 18)**

Skatteministeriet er enig med Landsskatteretten i den i Landsskatterettens kommentarer anlagte fortolkning, af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 3, stk. 3, og § 36, stk. 1, samt Landsskatterettens daværende forretningsordens § 19, stk. 3.

Skatteministeriet finder således, at de statslige told- og skattemyndigheder har væ-

ret afskåret fra at tage stilling til en sag i det omfang Landsskatteretten har taget stilling til sagen, men ikke i det omfang sagen er indbragt for Landsskatteretten, men endnu ikke afgjort. De statslige told- og skattemyndigheders kompetence var dog begrænset af de almindelige ansættelsesfrister for den pågældende type af afgørelser.

Skatteministeriet bemærker, at ordlyden af skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, er delvist videreført i skatteforvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (jf. lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006):

”2) Told- og skatteforvaltningen kan ikke træffe afgørelse i en sag i det omfang Skatterådet, Landsskatteretten, et skatteankenævn eller et vurderingsankenævn har taget stilling til sagen, jf. dog § 27, stk. 3, og § 32, stk. 3.”

Denne formulering indebærer efter Skatteministeriets opfattelse, at SKAT kan træffe afgørelser såvel til gunst som til ugunst for borgeren, i perioden fra sagen påklages til Landsskatteretten, og indtil Landsskatteretten træffer afgørelse i sagen. SKATs kompetence er dog begrænset af de almindelige ansættelsesfrister for den pågældende type af afgørelser.

Er klagen afgjort af et skatteankenævn og derefter indbragt for Landsskatteretten, kan SKAT derimod kun med klagerens samtykke genoptage sagen, jf. § 27, stk. 3, i Landsskatterettens forretningsorden (jf. bekendtgørelse nr. 974 af 17. oktober 2005).

### III.B.1. Kompetence mv.:

#### Landsskatterettens kompetence til at behandle forhold, der ikke er omfattet af klagen (foreløbig redegørelse side 26 og 27)

Skatteministeriet kan tilslutte sig bemærkningerne i Landsskatterettens kommentarer.

Ministeriet er enig i, at formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, og § 25, stk. 2 og 3, (nu skatteforvaltningslovens § 41, stk. 1, og § 42, stk. 2 og 3,) og den tilknyttede langvarige praksis støtter, at Landsskatteret-

ten ikke skal statuere ugyldighed i tilfælde, hvor klageren har erklæret, at han ikke ønsker at gøre ugyldighedsindsigelsen gældende under sagen. At klageren herved har retskrav på at kunne undgå, at afgørelsen erklæres ugyldig, og derved har retskrav på en materiel afgørelse i sagen er efter ministeriets opfattelse en hensigtsmæssig og retssikker stilling for klageren.

#### III.B.1. Kompetence mv.: Spørgsmålet, om der skal medvirke læge medlemmer ved Landsskatterettens bestemmelse om at yde fuld omkostningsdækning ved syn og skøn.

Skatteministeriet kan tilslutte sig bemærkningerne i Landsskatterettens kommentarer.

Skatteministeriet kan *tilføje*, at spørgsmålet om ydelse af omkostningsgodtgørelse med 100 pct. eller 50 pct. som hovedregel afhænger af, om det vurderes, at den godtgørelsesberettigede har fået overvejende medhold i det eller de godtgørelsesberettigede spørgsmål eller ej. Udtalelser om denne såkaldte medholdsvurdering kan, når de afgives af Landsskatteretten, afgives af en kon-torchef, dvs. uden medvirken af læge retsmedlemmer, jf. skatteforvaltningslovens § 56, stk. 2. (tidligere skattestyrelseslovens § 33 E, stk. 2).

Spørgsmålet om ydelse af omkostningsgodtgørelse med 100 pct. eller 50 pct. for udgifterne til afholdelse af syn og skøn er ikke omfattet af hovedreglen i skatteforvaltningslovens § 56, stk. 2, om, at afgørelsen skal træffes på grundlag af en medholdsvurdering. Af bemærkningerne til bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 52, stk. 3 (den gang skattestyrelseslovens § 33 C, stk. 2), i lovforslag L 121, Folketingsåret 1996/97, fremgår således:

”Landsskatteretten kan i den enkelte sag bestemme, at udgifter afholdt til syn og skøn **skal dækkes** fuldt ud og ikke kun delvist. Bestemmelsen er tænkt anvendt i tilfælde, hvor afholdelse af syn og skøn har tilført sagen væsentlige nye oplysninger, der ikke

mere hensigtsmæssigt har kunnet indhentes på anden måde.”

Under hensyn til, at de for borgerne mest vidtgående afgørelser om omkostningsgodtgørelse i Landsskatteretten baseres på en medholdsvurdering, som kan foretages uden medvirken af læge retsmedlemmer, finder Skatteministeriet den af Landsskatteretten beskrevne fremgangsmåde i forbindelse med forhåndstilsagn om fuld dækning af omkostninger ved afholdelse af syn og skøn ubetænkelig.

### **III.B.7. Persondataloven (foreløbig redegørelse side 56 ff.)**

Skatteministeriet har noteret sig, at Folketingets Ombudsmand vil sende et eksemplar af sin redegørelse til Datatilsynet, og at Landsskatteretten har tilkendegivet, at man vil tage Datatilsynets eventuelle bemærkninger til efterretning.

Skatteministeriet er opmærksom på, at Datatilsynets gennemgang af redegørelsen kan give anledning til, at Skatteministeriet går i dialog med Datatilsynet og SKAT med henblik på at sikre en ensartet praksis med hensyn til underretning efter persondatalovens §§ 28 og 29 på hele ministerområdet.

### **III.B.13. Sagsbehandlingsregler: Klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister (foreløbig redegørelse side 99 ff.)**

Folketingets Ombudsmand omtaler herunder bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt. (nu skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt.) om skatteministerens mulighed for at genoptage en sag, der er afgjort af Landsskatteretten.

Ombudsmanden udtaler side 100 bl.a. følgende:

”Selv om ordningen ikke er en egentlig klagemulighed, må den karakteriseres som en ekstraordinær mulighed for administrativ prøvelse. Der er derfor efter min opfattelse et behov for at borgerne bliver oplyst om mu-

ligheden for at Skatteministeriet kan bedømme sagen, og om muligheden for i den forbindelse at bede Skatteministeriet om suspensionstilsagn.”

Side 101 konkluderer Folketingets Ombudsmand bl.a. følgende:

”...Det er herefter min opfattelse at det ville være i bedre overensstemmelse med god forvaltningsskik hvis Landsskatteretten (i de sager hvor klageren ikke har fået fuldt medhold i klagen) i sin klagevejledning direkte omtalte Skatteministeriets mulighed for at træffe beslutning om at en sag skal genoptages, og muligheden for i den forbindelse at bede ministeriet om suspensionstilsagn. En kort omtale heraf i følgebrevet kunne således opfylde det behov for vejledning, som jeg mener at borgerne har.”

Skatteministeriet finder, at en opretholdelse af Landsskatterettens nuværende praksis, hvor man ikke i forbindelse med klagevejledning til domstolene omtaler muligheden for indbringelse for Skatteministeriet, ville være udtryk for en bedre varetagelse af borgernes interesser end Folketingets Ombudsmands henstilling. Denne opfattelse er begrundet nedenfor.

Indledningsvis bemærkes, at Skatteministeriets praksis for meddelelse af suspensionstilsagn har bestået i en længere årrække, således også før skattestyrelsesloven af 1989. Ministeriets praksis for meddelelse af suspensionstilsagn er således ikke indført i forbindelse med bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt.

Om bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt. (nu skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt.) bemærkes, at den er indført ved lov nr. 410 af 2. juni 2003 om ændring af skattestyrelsesloven og andre love (Ændring af fristreglerne på skatte- og afgiftsområdet m.v.) Fra lovforslaget, nr. L 175 af 12. marts 2003, har Folketingets Ombudsmand gengivet bemærkningerne til nr. 1. (tilføjelse af 2. pkt. til skattestyrelseslovens § 32), hvoraf bl.a. fremgår:



”Det må forventes, at bestemmelsens anvendelsesområde vil blive meget begrænset. Forslaget er ikke udtryk for, at der herved gives den skatte- eller afgiftspligtige en ekstra klagemulighed. En anmodning fra den skatte- eller afgiftspligtige til skatteministeren om at bringe bestemmelsen i § 32, 2. pkt., i anvendelse, vil blive betragtet som et partsindlæg, og den skatte- eller afgiftspligtige kan ikke forvente at få meddelt en længere forlængelse af indbringelsesfristen på baggrund af sin anmodning.”

Uagtet det således var tilkendegivet, at bestemmelsens anvendelsesområde forventedes at blive meget begrænset, og uagtet at det fremgik af de i øvrigt af Folketingets Ombudsmand citerede forarbejder, at en eventuel anvendelse af bestemmelsen ville blive besluttet af Skatteministeriets departement efter bemyndigelse fra ministeren, at Kammeradvokatens indstilling forudsattes indhentet som grundlag for beslutningen, og at den afledte ændring af skatteansættelse eller afgiftstilsvær ville blive foretaget af respektive de skatteansættende myndigheder og de regionale told- og skattemyndigheder, blev bestemmelsen dog gjort til genstand for en intensiv behandling i Folketingets Skatteudvalg. Flertallet i Skatteudvalget indstillede således lovforslaget til forkastelse på grund af bestemmelsens tilstedeværelse. Det fremgår af Skatteudvalgets tillægsbetænkning af 22. maj 2003 til lovforslaget og de deri givne spørgsmål, svar og talepapirer fra skatteministeren, at flertallet var af den (fastholdte) opfattelse, at bestemmelsen ville kunne anvendes af den til enhver tid siddende skatteminister til at træffe individuelle afgørelser ud fra andet end juridiske kriterier, mens skatteministeren på sin side redegjorde for, at afgørelserne – i det omfang de måtte blive truffet – ville blive truffet ud fra rent juridiske kriterier og i øvrigt kun rent undtagelsesvis ville blive forelagt for ministeren personligt.

I lyset af ovenstående forløb i Folketingets Skatteudvalg og de tilkendegivelser, der er

fremkommet i forbindelse hermed, er der efter Skatteministeriets vurdering en ikke ubetydelig risiko for, at en efterlevelse af Folketingets Ombudsmands henstilling om at give vejledning om muligheden for at få Landsskatterettens afgørelse efterprøvet af skatteministeren af borgerne vil blive opfattet således, at skatteministeren kan gå personligt ind i sagen og sikre, at Landsskatterettens – i øvrigt juridisk korrekte – afgørelse bliver tilsidesat til fordel for dem.

Bestemmelsen ville i givet fald herved miste den funktion, som er tilkendegivet over for Folketinget, nemlig at spare borgere for at skulle anlægge retssag i de ganske enkeltstående tilfælde, hvor det er umiddelbart konstaterbart, at Landsskatterettens afgørelse har været juridisk forkert.

Skatteministeriet finder risikoen for en sådan udvikling retssikkerhedsmæssigt betænkelig. En afvejning af denne risiko over for den konkrete retlige interesse, borgerne i ganske enkelte tilfælde måtte have i at foranledige, at Skatteministeriet gennemgår sagen, findes efter Skatteministeriets opfattelse at måtte falde ud til, at man ikke bør vejlede borgerne om muligheden.

Det bemærkes herved, at Skatteministeriet ikke siden reglens indførelse har pålagt Landsskatteretten at genoptage nogen sag med hjemmel i skattestyrelseslovens § 32, 2. pkt., eller skatteforvaltningslovens § 49, 2. pkt., og at det ej heller er nødvendigt for en borger, der måtte have behov for en forlængelse af søgsmålsfristen, f.eks. i forbindelse med antagelse eller skift af rådgiver, at anmode om efterprøvelse i medfør af bestemmelsen for at opnå et genoptagelsestilsagn fra Skatteministeriet.

### **III.B.14. Sagsbehandlingstid (foreløbig redegørelse s. 101 ff.)**

Skatteministeriet har noteret sig, at Folketingets Ombudsmand i sin foreløbige redegørelse har konstateret for lang sagsbehandlingstid i en række sager. Kritikken er begrundet i almindelige forvaltningsretlige

regler og principper, og Skatteministeriet kan som udgangspunkt henholde sig til Landsskatterettens bemærkninger. Dog finder Skatteministeriet anledning til at bemærke, at ministeriet er af den opfattelse, at Ombudsmandens bemærkninger i relation til og kritik af sagsbehandlingstiden ikke udelukkende kan forklares med henvisning til størrelsen af en institutions bevillingen.

### **M.C. Prøvelse (foreløbig redegørelse s. 141)**

Folketingets Ombudsmand har analyseret forholdet mellem skattestyrelseslovens § 25, stk. 1, (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 1, hvorefter fristen for klage til Landsskatteretten er 3 måneder fra modtagelsen af den afgørelse, der klages over, og Landsskatterettens forretningsordens § 2, stk. 4, 2. pkt., hvor det på grundlag af skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 og 3, (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 2 og 3,) er angivet, at Landsskatteretten kan fastsætte en frist på ikke under 14 dage til udbedring af mangler ved en indgivet klage, og at Landsskatteretten afviser klagen, hvis manglen ikke er udbedret inden for fristen.

Ombudsmanden har konstateret, at Landsskatterettens praktisering af forretningsordensbestemmelsen kan medføre, at en ufuldstændig klage, der er indgivet til Landsskatteretten kort tid efter modtagelsen af den afgørelse, der påklages, kan blive afvist af Landsskatteretten på grund af manglende udbedring af en påpeget mangel, selv om 3 måneders fristen for klage til Landsskatteretten endnu ikke er udløbet på tidspunktet for afvisningen.

Skatteministeriet har noteret sig, at Ombudsmanden ikke mener, at en mangel ved en klage kan kræves udbedret på et tidligere tidspunkt end det, hvor den egentlige klagefrist udløber.

Skatteministeriet er enig i, at et sådant sagsforløb kan forekomme, men kan ikke tiltræde Ombudsmandens synspunkt om, at Landsskatteretten i disse tilfælde ikke kan

kræve manglen udbedret inden udløbet af 3 måneders fristen.

Skatteministeriet finder således, at skatteforvaltningslovens § 42, stk. 3, der er en særregel om tilfælde, hvor en indgivet klage er mangelfuld, går forud for den generelle fristregel i skatteforvaltningslovens § 42, stk. 1. Ombudsmandens fortolkning af samspillet mellem de to regler ville medføre, at en klage aldrig ville kunne afvises på grund af mangler, før der var forløbet mindst 3 måneder fra klagerens modtagelse af den afgørelse, der klages over, hvilket efter Skatteministeriets opfattelse ville medføre en uacceptabel forlængelse af Landsskatterettens sagsbehandlingstid. Dertil kommer, at i tilfælde, hvor den konstaterede mangel ved klagen består i, at den påklagede afgørelse hverken er medsendt eller nærmere beskrevet, og hvor denne mangel trods opfordring dertil aldrig bliver udbedret, vil det ikke være muligt for Landsskatteretten at konstatere, hvornår den påklagede afgørelse er truffet. I disse tilfælde måtte retten i givet fald vente 3 måneder fra indgivelsen af klagen, før der kunne ske afvisning, hvilket yderligere ville forlænge rettens sagsbehandlingstid.

Skatteministeriet har noteret sig, at Landsskatteretten har oplyst, at man i tilfælde, hvor en klage er afvist, og hvor der efterfølgende, men inden udløbet af 3 måneders fristen, indgives en ny klage, der opfylder formkravene, vil realitetsbehandle den pågældende klage.

Efter Skatteministeriets opfattelse må der i den forbindelse kunne stilles det yderligere krav til Landsskatteretten, at hvis den nye klage heller ikke opfylder formkravene, skal Landsskatteretten på ny fastsætte en klagefrist på ikke under 14 dage til udbedring af manglen, samt realitetsbehandle klagen, dersom manglen udbedres inden for fristen.

Fordelen herved er, at sagsbehandlingstiden for sager, hvori Landsskatteretten afviser sagen på grund af manglende udbedring af påpegede mangler ved klagen, ikke behøver at overskride 3 måneder.

Skatteministeriet finder den beskrevne fremgangsmåde fra Landsskatterettens side lovmedholdelig og tilfredsstillende. Skatteministeriet må dog nære betænkelighed ved, at den nye klage tilsyneladende vil blive pålagt ny klageafgift, uanset om den opfattes som en ny klage eller som en anmodning om genoptagelse af den oprindelige klage, der blev afvist på grund af manglende udbedring af formangler. Efter Skatteministeriets opfattelse bør der ikke opkræves klageafgift af en fornyet klage, der indgives inden for 3

måneders fristen, bortset fra tilfælde, hvor der mangler indbetaling af klagen i forbindelse med den oprindelige klagesag. Skatteministeriet vil i påkommende fald være indstillet på at søge lovgivningen ændret for at undgå, at der opkræves dobbelt klageafgift i disse situationer.

Med venlig hilsen

Birte Deleuran  
Koncernstyringsdirektør

## BILAG 2

Brev fra Landsskatteretten til Folketingets Ombudsmand den 30. november 2006:

### Vedrørende foreløbig redegørelse om ombudsmandens undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten

Landsskatteretten har gennemgået ombudsmandens foreløbige redegørelse om undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten.

I den foreløbige redegørelse er der påpeget et antal konkrete sagsbehandlingsfejl. Så vidt retten kan konstatere, er der i al væsentlighed tale om, at ordensforskrifter i visse tilfælde ikke er (fuldt) overholdt, hvilket selv sagt beklages. Således som retten forstår redegørelsen, ville imidlertid ingen af de påpegede fejl kunne have ført til, at rettens afgørelse ved en efterfølgende prøvelse f.eks. ansås for ugyldig. Landsskatteretten har således med tilfredshed konstateret, at alle væsentlige garantiforskrifter, der skal sikre, at der træffes en rigtig afgørelse på et fuldt oplyst grundlag, synes fuldt ud overholdt i de undersøgte sager.

Det skal da også bemærkes, at Landsskatteretten i ingen af de undersøgte sager har modtaget henvendelser fra klagere (eller andre) efter afsigelsen af kendelse. Retten formoder derfor, at både klagere og repræsentanter har vurderet, at sagerne har været behandlet tilfredsstillende, og at der i de enkelte sager er truffet en materiel rigtig afgørelse.

Når ombudsmandens endelige redegørelse foreligger, vil Landsskatteretten imidlertid straks tage initiativ til en samlet gennemgang af redegørelsen på såvel chef- som sagsbehandlerniveau med henblik på indskærpelse af de regler og rutiner, som ombudsmanden har påpeget ikke i alle tilfælde er fuldt overholdt. Landsskatteretten tilstræber ved løbende efteruddannelse og oplæring af nye medarbejdere, at sagsbehandlingen i retten foregår på et højt niveau, og ombudsmandens redegørelse vil derfor blive benyttet til såvel en generel gennemgang af

de gældende regler og rutiner som til fremtidig undervisning.

Ombudsmanden har i sin foreløbige redegørelse endvidere i flere tilfælde anmodet om Landsskatterettens bemærkninger/udtalelse. Disse fremgår nedenfor. På enkelte punkter, hvor der ikke er anmodet om sådanne bemærkninger/udtalelser, har den foreløbige redegørelse dog også givet anledning til bemærkninger. Disse fremgår ligeledes nedenfor, hvor systematikken i den foreløbige redegørelse er fulgt.

### III.B.1. Kompetence mv.

#### Landsskatterettens kompetence til at behandle sager, der var genoptaget i told- og skatteregionen (foreløbig redegørelse side 18)

Ombudsmanden udtaler, at hvis en klage vedrørte en skatteansættelse, og klageren over for skatteankenævnet havde tilsluttet sig at nævnet genoptog sagen, skulle nævnet underrette Landsskatteretten herom, hvorefter retten henlagde sagen, jf. forretningsordenens § 19, stk. 3. Videre udtaler ombudsmanden:

*“Ud over de tilfælde, hvor der er særlig hjemmel hertil, er det min opfattelse at en underinstans ikke kan genoptage en sag, der er påklaget.*

*Jeg kan ikke se at betydningen af oplysningen om, at sagen skulle være genoptaget i regionen er blevet undersøgt nærmere. (...)*”

Landsskatteretten forstår udtalelsen således, at det er ombudsmandens opfattelse, at regionen ville være afskåret fra at genoptage en sag, når den pågældende sag var påklaget til Landsskatteretten.

Skattestyrelseslovens § 36, stk. 1, (nu delvis videreført i skatteforvaltningslovens § 14) havde følgende ordlyd:

*“De lokale skattemyndigheder, de statslige told- og skattemyndigheder, vurderingsmyndighederne samt vurderingsankenævnene kan ikke træffe afgørelse i sager, i det omfang Ligningsrådet eller Landsskatteretten har taget stilling til sagen ved kendelse.”*

For de kommunale skattemyndigheder gjaldt endvidere bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 3, stk. 3:

*“Den kommunale skattemyndighed kan ikke foretage eller ændre en ansættelse i det omfang, hvor en anden skattemyndighed har taget stilling til ansættelsen. Den kommunale skattemyndighed kan heller ikke foretage eller ændre en skatteansættelse, i det omfang en anden skattemyndighed har ansættelsen under behandling.(...)”*

Endvidere fremgik det af § 19, stk. 3, i Landsskatterettens forretningsorden (nu § 27, stk. 3):

*“Hvis klagen vedrører en skatteansættelse, og klageren overfor skatteankenævnet har tilsluttet sig, at nævnet genoptager sagen, underretter nævnet Landsskatteretten skriftligt herom. Landsskatteretten meddeler skriftligt klageren, at klagen herefter er henlagt i Landsskatteretten.”*

Landsskatteretten har fortolket reglerne således, at de statslige told- og skattemyndigheder alene har været afskåret fra at genoptage en sag, der var påklaget til Landsskatteretten, såfremt Landsskatteretten havde taget stilling til sagen ved kendelse. Hvis den statslige told- og skattemyndighed under sagsbehandlingen i Landsskatteretten blev opmærksom på, at den af told- og skattemyndigheden trufne afgørelse var urigtig, havde told- og skattemyndigheden mulighed for at genoptage og ændre den påklagede afgørelse, indtil Landsskatteretten havde taget stilling til sagen. Dette forudsatte dog, at genoptagelsen og ændringen kunne nå inden for ansættelsesfristerne. Den kommunale skatteforvaltning var derimod afskåret fra at tage stilling til en sag, der var under behandling i højere instans.

I modsat fald ville det betyde, at de statslige told- og skattemyndigheder ikke ville

kunne rette op på eventuelle fejl, selv om ansættelsesfristen ikke var udløbet. I tilfælde, hvor told- og skatteforvaltningen havde erkendt at have begået sagsbehandlingsfejl, der kunne føre til afgørelsens ugyldighed, ville told- og skattemyndigheden skulle stå på sidelinien, mens sagen blev ”forældet”, mens den verserede for Landsskatteretten. Når Landsskatteretten afsagde kendelse om ugyldighed, ville told- og skatteforvaltningen som følge af ansættelsesfristerne oftest være forhindret i at foretage en fornyet ansættelse.

I øvrigt bemærkes, at told- og skatteforvaltningen i forbindelse med 1. høring – det vil sige når Landsskatteretten har modtaget en klage og underretter myndigheden om klagen – af og til har erkendt, at den påklagede afgørelse er forkert, og at klageren f.eks. er berettiget til et fradrag. I disse tilfælde har told- og skatteforvaltningen ofte af egen drift meddelt, at man har genoptaget sagen og indrømmet fradraget, og i visse tilfælde sågar allerede udbetalt penge til klageren. Det forekommer uhensigtsmæssigt, hvis told- og skatteforvaltningen skulle være afskåret fra at revurdere sagen og indrømme et fradrag, og det var påkrævet, at sagen blev ført til ende i Landsskatteretten med afholdelse af forhandling og eventuel retsmøde.

Landsskatteretten har fortolket bestemmelsen i forretningsordenens § 19, stk. 3, således at det netop kun var for så vidt angår genoptagelse i skatteankenævnet, at det var påkrævet, at klageren gav sin tilslutning til genoptagelse, såfremt sagen var påklaget til Landsskatteretten.

Som følge af formuleringen af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 36, sammenholdt med skattestyrelseslovens § 3, stk. 3, forretningsordenens § 19, stk. 3, og de statslige told- og skattemyndigheders revisionsbeføjelse, er det således Landsskatterettens opfattelse, at de statslige told- og skattemyndigheder alene har været afskåret fra at tage stilling til en sag, i det omfang Landsskatte-

retten havde taget stilling til sagen ved kendelse.

**Landsskatterettens kompetence til at behandle forhold, der ikke er omfattet af klagen** (foreløbig redegørelse side 26 og 27)

Ombudsmanden har bedt om Landsskatterettens generelle bemærkninger til spørgsmålet om rettens prøvelse ex officio af garantiforskrifter.

Landsskatteretten anser spørgsmålet for at indeholde to problemstillinger. Dels om Landsskatteretten ex officio skal påse, om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter, dels om Landsskatteretten skal prøve ugyldighedsspørgsmålet, selv om klageren ikke ønsker det.

Landsskatterettens bemærkninger er følgende:

I skattestyrelseslovens § 23 (nu skatteforvaltningslovens § 11) var angivet, hvilke afgørelser Landsskatteretten påkender klager over.

I skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, (nu skatteforvaltningslovens § 41) var angivet klagegrundene ved påklage af en skatteansættelse.

Det fremgår af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1:

*“En skatteansættelse af indkomst kan påklages, når den klage berettigede mener,  
(...)”*

*2) at skatteansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl  
(...)”*

Den afgørelse, der kan påklages til Landsskatteretten, er afgørelsen om skatteansættelsen (m.fl.). I skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, er angivet, af hvilke klagegrunde en klager kan påklage en afgørelse om ansættelse til Landsskatteretten. Landsskatteretten fortolker bestemmelsen i § 24, stk. 1, således, at det er klageren, der afgør, hvilken begrundelse klageren har for at påklage en afgørelse til Landsskatteretten. Dette er også i overensstemmelse med skattestyrelseslovens

§ 25, stk. 2, 3. pkt., hvoraf følger, at klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. Det følger af § 25, stk. 3, at Landsskatteretten kan afvise en klage, såfremt den ikke er tilstrækkeligt begrundet. Endvidere kan klageren til enhver tid tilbagekalde klagen.

I dom af 22. marts 1968 udtrykte Højesteret sig således om Landsskatteretten:

*“Det tiltrædes, at Landsskatteretten må anses som en administrativ klageinstans. Uanset, at den har en betydelig uafhængighed og et vist juridicielt præg  
(...)”*

Det er endvidere fremhævet i bemærkningerne til lovforslag L6 af 4. oktober 1989 (skattestyrelsesloven) (FT 1989/90, tillæg A sp. 253), at Landsskatteretten, uanset navnet, ikke er en domstol, men derimod den øverste administrative klageinstans på en række områder.

Dette indebærer, at Landsskatteretten i lighed med andre forvaltningsmyndigheder er undergivet officialmaximen. I Vejledning til Forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986 er officialmaximen beskrevet således:

*“Det er et helt grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at det påhviler den pågældende forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. (...)”*

*Det er endvidere forvaltningsmyndighedens pligt at sørge for, at de fornødne oplysninger skaffes til veje på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde. En sag skal undersøges af myndigheden så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse. Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser der bør foretages, indgår en række hensyn. Foruden hensynet til at nå frem til den materielt rigtige afgørelse spiller hensynet til, at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse, en væsentlig rolle.”*

I klagesager, der rejses på partens eget initiativ, må det faktiske afgørelsesgrundlag i betydeligt omfang tilvejebringes af parten selv, og myndighedens indsats indskrænker sig således til at vejlede parten om, hvilke oplysninger der må fremskaffes. Partens oplysningspligt må i klagesager anses for at være af processuel karakter, og manglende eller mangelfuld opfyldelse heraf vil eventuelt kunne tillægges processuel skadevirkning, jf. herved bl.a. artiklen i Juristen 1986.227 af tidligere Ombudsmand Niels Eilschou Holm. For Landsskatterettens vedkommende var det således også i skattestyrelseslovens § 25, stk. 2 (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 2) angivet, at dokumenter, som ønskes anvendt som beviser, skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi. Endvidere skal klageren indsende den afgørelse, der klages over og den i forbindelse med afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling.

Det er således Landsskatterettens opfattelse, at der som følge af en række bestemmelser i skattestyrelsesloven (nu skatteforvaltningsloven), er tale om, at der gælder et "modificeret" officialprincip for Landsskatteretten.

Det er Landsskatterettens opfattelse, at lovbestemmelserne i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og til dels § 25, stk. 2, 3. pkt., bliver uden mening, hvis ikke det er klagerens beslutning, om vedkommende ønsker at gøre ugyldighed gældende.

Som følge af bestemmelserne i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, påser Landsskatteretten som udgangspunkt ikke ex officio, om der er begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med foretagelse eller klagebehandling af den påklagede ansættelse. Bliver Landsskatteretten imidlertid rent faktisk opmærksom på, at der tilsyneladende er begået sagsbehandlingsfejl, der kan føre til den påklagede afgørelses ugyldighed, må det følge af officialmaximen, at retten vurderer spørgsmålet og eventuelt beder om klagerens bemærkninger hertil.

Såfremt retten bliver opmærksom på en sagsbehandlingsfejl, der sandsynligvis vil kunne føre til den påklagede afgørelses ugyldighed, vil rettens kontor således rette henvendelse til klageren eller dennes repræsentant for at undersøge, om klageren ønsker at gøre ugyldighed gældende. Baggrunden herfor er bl.a. formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og det forhold, at klageren har rådigheden over klagens omfang og opretholdelse. I mange tilfælde har klageren et ønske om at få prøvet sagens realitet. Dette kan f.eks. være som følge af, at problemstillingen går igen i de efterfølgende år. Endvidere vil en afgørelse fra Landsskatteretten om ugyldighed ofte betyde, at klageren skal igennem klagesystemet på ny. Konsekvensen af, at en afgørelse fra skatteankenævnet erklæres ugyldig, er således at den ugyldige afgørelse annulleres, og at klageren har krav på en fornyet behandling af sin klage i skatteankenævnet. Er der tale om en afgørelse fra et skattecenter (tidligere told- og skatteregion), der er påklaget direkte til Landsskatteretten som 1. klageinstans, vil konsekvensen være, at skattecenterets forhøjelse annulleres, men skattecenteret vil blot kunne træffe en ny afgørelse, såfremt dette kan nås under hensyn til den ordinære ansættelsesfrist. Ofte har klageren således intet ønske om, at Landsskatteretten tager stilling til spørgsmål om ugyldighed eller statuerer ugyldighed.

Endvidere bemærkes, at Landsskatterettens kontor ikke nødvendigvis altid på forhånd – det vil sige inden kontoret forelægger en sag til afgørelse for de retsmedlemmer, der skal votere i sagen – kan konstatere, om der overhovedet er tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift. Det vil ofte være et vore ringsspørgsmål, om der er tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift. Det forekommer vanskeligt og under hensyn til skattestyrelseslovens bestemmelser også uholdbart, hvis Landsskatterettens kontor ville være nødsaget at meddele klageren, at man er opmærksom på, at der eventuelt er sket

tilsidesættelse af en garantiforskrift, og at dette eventuelt kan føre til afgørelsens ugyldighed, og at Landsskatteretten er nødt til tage stilling til spørgsmålet, selv om klageren ikke ønsker at angive dette som klagegrund. Samtidig skulle kontoret forklare, at det forhold, at klageren ikke ønsker spørgsmålet prøvet (og ikke anser fejlen for væsentlig) vil indgå som et parameter i vurdering af fejlens væsentlighed.

Ser man på baggrunden for f.eks. høringsregler og begrundelseskrav, må udgangspunktet være, at såfremt klageren anser sig hørt i tilstrækkelig grad og/eller anser afgørelsen for tilstrækkeligt begrundet, kan en eventuel fejl ikke anses for at være konkret væsentlig, og følgelig vil afgørelsen ikke være ugyldig. Det synes endvidere at stride mod formuleringen af skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, at Landsskatteretten skal tage stilling til spørgsmål om ugyldighed, selv om klageren ikke mener og ikke ønsker at gøre gældende/nedlægge påstand om, at afgørelsen er ugyldig.

Det er således Landsskatterettens synspunkt, at det som det helt klare udgangspunkt er klageren, der beslutter, om ugyldighed skal gøres gældende.

Det kan tilføjes, at domstolene også i enkelte tilfælde ved påstand om ugyldighed som følge af formelle fejl, har tillagt det vægt, at ugyldighedssynspunktet først er fremsat på et sent tidspunkt. Se herved TfS 2000.873 ØLD *"Landsretten fandt endvidere ikke, at der forelå formelle fejl ved kommunens afgørelse, idet den omstændighed, at afgørelsen ikke indeholdt en henvisning til de relevante retsregler, ikke på nuværende tidspunkt kunne føre til afgørelsens ugyldighed."*

Det forekommer ikke i overensstemmelse med indholdet af landsrettens præmisser, at Landsskatteretten skulle have en pligt til i alle tilfælde at påse ex officio om der er sket tilsidesættelse af garantiforskrifter, og at tage stilling til om tilsidesættelsen fører til afgørelsens ugyldighed, selv om klageren ikke ønsker det.

### **Landsskatterettens kompetence til uden medvirken af læge medlemmer at bestemme fuld omkostningsdækning ved syn og skøn** (foreløbig redegørelse side 30 ff.)

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten om at udtale sig nærmere om, hvor i Landsskatteretten kompetencen til at bestemme, at udgifter, der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, lå på tidspunktet for Landsskatterettens afgørelse af de undersøgte sager, og hvor den ligger nu. Endvidere har ombudsmanden bedt retten om at udtale sig om, på hvilket retsgrundlag denne kompetence hviler.

Ordningen er beskrevet i Betænkning nr. 1382 fra februar 2000 om omkostningsdækningsordningen, side 270 ff.

Både på tidspunktet for afgørelse af de undersøgte sager og nu træffes beslutningen om at yde omkostningsgodtgørelse til afholdelse af syn og skøn i en landsskatteretssag efter reglen i nugældende skatteforvaltningslovs § 13, dvs. ved nævnbehandlingslov.

Behovet for at få afklaret, om der kan gives sådan godtgørelse, viser sig imidlertid under selve behandlingen af sagen. Ordningen administreres derfor således, at det kontor, der har den pågældende sag under behandling, kan give tilsagn om, at omkostningerne vil blive dækket fuldt ud. Der er i sådanne tilfælde for så vidt tale om, at kontoret forudskikker retsmedlemmernes stillingtagen til spørgsmålet om omkostningsgodtgørelse. Man kunne da også teoretisk forestille sig, at retsmedlemmerne efterfølgende nåede til, at klageren ikke skulle have fuld omkostningsgodtgørelse til et syn og skøn, der på dette tidspunkt ville være afholdt. Det er imidlertid et teoretisk problem, som aldrig er opstået i praksis. Retsmedlemmerne har således altid i forbindelse med voteringen i sagen i øvrigt tilsluttet sig kontorets vurdering af behovet for et syn og skøn, og ordningen fungerer derfor både til klagerens og retens fulde tilfredshed.

I ovennævnte betænkning, hvori Landsskatterettens praksis med forhåndstilsagn til



dækning af omkostninger ved syn og skøn er beskrevet, er der da heller ikke bemærkning til denne fremgangsmåde.

Hvis kontoret ikke finder grundlag for at give et sådan tilsagn, meddeles det klageren/dennes repræsentant, at der ikke kan gives tilsagn om at omkostningerne vil blive dækket fuldt ud, men at der vil blive truffet afgørelse herom i forbindelse med sagens afslutning – dvs. når der afsiges kendelse i sagen. I dette tilfælde fremgår rettens afgørelse vedrørende omkostningsgodtgørelse således direkte af kendelsen.

### M.B.3. Vejledning

*Sag nr. 21 og 28 (foreløbig redegørelse side 37 ff.)*

I sag nr. 21 kan det for så vidt tiltrædes, at der burde have været givet vejledning om, at Told- og Skattestyrelsen var rette klagemyndighed for afgørelsen om, at den pågældende virksomhed skulle afmeldes fra momsregistrering med tilbagevirkende kraft. Landsskatteretten fastslog imidlertid med sin kendelse, at virksomheden, uanset om den var momsregistreret eller ej, ikke var berettiget til momsfradrag som angivet. Efter en konkret vurdering ansås virksomheden derfor ikke for at have en selvstændig interesse i at påklage afgørelsen om, at momsregistreringen ophævedes med tilbagevirkende kraft.

For så vidt angår sag nr. 28 fremgår det af sagens akter, at ToldSkat havde anset den pågældende virksomhed for momsregistreringspligtig, fordi virksomheden ansås for at levere momspligtige ydelser. Landsskatteretten stadfæstede afgørelsen om, at virksomheden leverede momspligtige ydelser. Efter momslovens § 47 skal afgiftspligtige personer, der driver virksomhed med levering af varer og ydelser, som ikke er fritaget efter § 13, anmelde deres virksomhed til registrering hos de statslige told- og skattemyndigheder. Registreringspligten var således en automatisk følge af Landsskatterettens kendelse. I den situation blev det vurderet som mere vild- end vejledende at angive

Told- og Skattestyrelsen som klageinstans for afgørelsen om momsregistrering.

### M.B.4. Notatpligt

*(foreløbig redegørelse side 41 ff.)*

Ombudsmanden har bedt om en udtalelse vedrørende Landsskatterettens overvejelser om behovet for generelle retningslinier for notattagning.

Landsskatteretten benytter 2 former for notater:

Indersiden af det gule korrespondanceomslag, der foreligger i alle sager, benyttes til notater af ekspeditions-mæssig karakter, som f.eks. at repræsentanten telefonisk har anmodet om udsættelse med indsendelse af indlæg, og at sådan anmodning er imødekommet, eller at der telefonisk er aftalt tidspunkt for forhandling af sagen. Sådanne notater påføres med håndskrift. Det er Landsskatterettens opfattelse, at dette ikke hindrer, at der kan gives aktindsigt i sådanne notater. Der er tale om en simpel og tidsbesparende form for opfyldelse af notatpligten vedrørende mundtlige – typisk telefoniske – aftaler mv., der ikke er omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Til opfyldelse af notatpligten vedrørende mundtlige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1, benyttes egentlige notatark, der er indlagt som koncepter/standarder i Landsskatterettens sagsbehandlingssystem. Her kan vælges mellem "notat" eller "telefonnotat". Der vedlægges eksempler på disse 2 former for notater.

Endelig foretages referater af forhandlinger (møder) med klageren på et særskilt dokument, benævnt "forhandlingsreferat", der ligeledes foreligger som koncept/standard i sagsbehandlingssystemet.

For så vidt angår anmodninger om aktindsigt, imødekommes disse enten ved brev eller ved, at klageren/repræsentanten får lejlighed til at gennemgå sagens akter på et møde med sagsbehandleren (forhandling). Når anmodningen om aktindsigt imøde-

kommes fuldt ud under et møde, derved at klageren/repræsentanten får lejlighed til gennemgå samtlige sagens akter, og eventuelt modtager kopi af dele af sagens akter, gøres der efter praksis ikke særskilt notat om, hvilke akter klageren/repræsentanten har modtaget kopi af.

Det svarer efter Landsskatterettens opfattelse til, at aktindsigten meddeles ved brev, hvori det fremgår, at anmodningen er fuldt ud imødekommet for så vidt angår samtlige sagens akter, og disse vedlægges i kopi uden at være særskilt oplistet. Uanset på hvilken måde aktindsigten imødekommes (ved brev eller på et møde), vil det af henholdsvis brevet, mødereferatet fremgå, hvis der har foreligget akter, der er undtaget fra aktindsigt.

Som det fremgår indledningsvis, vil Landsskatteretten foretage en samlet gennemgang af ombudsmandens endelige redegørelse. I forbindelse hermed vil notatpligten blive indskærpet, herunder at notater ikke bør foreligge i form af løse håndskrevne sedler og lignende.

### III.B.5. Brevkopier mv.

#### **Modtagne breve** (*foreløbig redegørelse side 50f.*)

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten udtale sig om, hvordan det sikres, at der på sagerne ligger et dokument, der viser hvornår og med hvilket indhold den myndighed, som klagen angår, har besvaret Landsskatterettens henvendelse i anledning af den modtagne klage.

I Landsskatterettens journalsystem registreres det, hvornår sagens akter modtages fra den myndighed, der har truffet afgørelse. Myndighedens eventuelle udtalelse vedrørende nye faktiske oplysninger i klagen til Landsskatteretten indgår samtidig hermed. Tidspunktet for modtagelsen af en sådan udtalelse vil derfor i alle tilfælde kunne dokumenteres. Der vedlægges kopi af journaludskrift vedrørende de 6 undersøgte sager, hvor udtalelsen hverken forelå i original el-

ler i kopi (sag nr. 05, 11, 12, 14, 15 og sag nr. 18).

Hvis der er fremkommet en egentlig udtalelse fra den myndighed, der har truffet afgørelse, vil denne udtalelse ifølge rettens interne instruks om bilagring, være vedlagt sagen som bilag 2. Bilag 2 returneres ikke til den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen, når Landsskatteretten afslutter sagen. Det må derfor antages, at der i de 6 sager, hvor der ikke nu foreligger kopi af fremsendelsesbrevet fra denne myndighed, ikke har foreligget en egentlig udtalelse. Det er imidlertid stadig beklageligt, at dette ikke nu kan konstateres.

Landsskatteretten vil derfor indskærpe, at myndighedens fremsendelsesbrev til Landsskatteretten altid skal bevares i original eller efter omstændighederne i kopi.

#### *Sag nr. 23*

Sag nr. 23 blev behandlet sammen med en anden sag om opkrævning af punktafgifter hos samme virksomhed. Brevet af 1. april 2003, hvori virksomhedens repræsentant anmodede om fristudsættelse i begge sager, beror på Landsskatterettens arkiv i den sag, der vedrører opkrævning af punktafgifter. Der vedlægges kopi af brevet. Det er beklageligt, at der ikke forelå en kopi af brevet i den undersøgte sag.

#### **Oplysninger på sagsomslag** (*foreløbig redegørelse side 51 f*)

Alle bevægelser i sagerne registreres i Landsskatterettens journalsystem, og det blå sagsomslag tjener derfor ikke som dokumentation for disse bevægelser.

De blå sagsomslag har imidlertid rubrikker, der giver plads til notater om sagens bevægelser. Rubrikkerne anvendes primært som led i kommunikationen mellem sagsbehandler, kontorchef og journal. På omslaget angiver sagsbehandleren f.eks., at sagen skal til kontorchef, hvorefter kontormedarbejderen registrerer denne bevægelse i journalsystemet. Endvidere fremgår det af omslaget,

hvornår sagen er indgået, sendt i høring og kommet retur fra høring. Derved kan sagsbehandler og kontorchef hurtigt danne sig et overblik over de vigtigste indledende sagsbehandlingsskridt, og sagens alder kan umiddelbart aflæses. Selv om notaterne på de blå sagsomslag således ikke tjener en egentlig sagsstyringsfunktion, har de altså en stor værdi. Da tidsforbruget, der anvendes til udfyldelse af rubrikkerne, må karakteriseres som minimalt set i forhold til udbyttet, har Landsskatteretten ikke nogen planer om at afskaffe disse.

### **Datostempling af indkomne dokumenter**

*(foreløbig redegørelse side 53 f.)*

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten udtale sig om, hvorledes det sikres, at alle indkomne dokumenter forsynes med samme entydige angivelse af datoen for modtagelsen i Landsskatteretten.

I det omfang, der i de undersøgte sager er indgået post, der ikke er datostemplet, er det en fejl, hvilket er beklageligt. Det vil blive indskærpet, at al indgået post datostemples, og at datoen for, hvornår en klage må anses for indgået i Landsskatteretten, er det tidspunkt, hvor retten første gang modtager en henvendelse i sagen. Kommer henvendelsen udenfor normal arbejdstid, vil sagen først blive anset for indgået dagen efter.

### **Udgående breve** *(foreløbig redegørelse side 54f)*

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten udtale sig om, hvorledes det sikres, at der i alle tilfælde bevares autentiske kopier af Landsskatterettens udgående breve.

I det omfang der i de undersøgte sager er udgående breve, der ikke er datostemplet og ikke har oplysninger om, hvilken medarbejder, der har sendt brevet, er det en beklagelig fejl. Det vil blive indskærpet, at kopien i sagen af udgående post skal datostemples og stemples med underskriverens navn.

Ombudsmanden har endvidere bedt Landsskatteretten om at uddybe oplysning

gen i årsrapporten for 2004 om, at alle egenproducerede sagsakter lagres i fællesdokumentsystemet, indtil sagen er afsluttet. Retten er i den forbindelse blevet bedt om at oplyse, med hvilket indhold dokumenterne opbevares, og hvorledes det sikres at dokumenter opbevares, efter at sagen er afsluttet.

Landsskatteretten har ikke elektronisk arkivering og har heller ikke tilladelse til at opbevare dokumenter elektronisk. Det er papirversionen af alle dokumenter, der arkiveres. De egenproducerede dokumenter lægges i en papirversion på sagen, når de sendes og/eller er endelige. Dokumenterne opbevares tillige elektronisk, indtil sagen afsluttes, hvorefter de slettes automatisk.

### **M.B.6. Aktindsigt**

*Sag nr. 27 (foreløbig redegørelse side 55 f)*

Landsskatteretten beklager, at man tilsyneladende ikke har været opmærksom på det af klageren anførte om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, og at anmodningen/klagen herom derfor ikke er besvaret.

### **III B.7. Persondataloven**

*(foreløbig redegørelse side 56 ff.)*

Landsskatteretten har noteret sig bemærkningerne om rettens anvendelse af persondataloven. Det bemærkes dog, at retten har udarbejdet en intern instruks om underretning af bipersoner, og at sagsbehandlingssystemet indeholder et standardbrev, der benyttes ved sådan underretning.

Landsskatteretten vil i overensstemmelse med ombudsmandens anbefaling revurdere sin praksis vedrørende underretning efter persondataloven, herunder om der kan være behov for en tydeliggørelse af bestemmelserne i den folder, der udsendes i forbindelse med kvitteringsbrevet.

Hvis Datatilsynets gennemgang af ombudsmandens endelige redegørelse giver anledning til bemærkninger, vil Landsskat-

teretten naturligvis også tage disse til efterretning.

### III.B.8. Partshøring

#### Sager, hvor der ikke er blevet partshørt korrekt (foreløbig redegørelse side 65 ff.)

##### Sag nr. 24

I denne sag, hvor klageren var repræsenteret ved en professionel repræsentant (et statsautoriseret revisionsaktieselskab), var der alene begæret forhandling og altså ikke retsmøde. Det udsendte materiale var en udtalelse fra ToldSkat, hvori det tidligere opkrævede momstilsvaret blev nedsat, men udtalelsen indeholdt ikke i øvrigt oplysninger af faktisk karakter. I hvert fald i denne situation fandt – og finder – Landsskatteretten ikke behov for at angive, at klagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis klageren/repræsentanten ikke fremkommer med bemærkninger til det udsendte materiale. Dette angives derimod i alle tilfælde, hvor der anmodes om f.eks. indsendelse af materiale eller lignende, og hvor det må påregnes, at manglende indsendelse vil have skadevirkning for klageren. Dette var ikke situationen her.

Ved udsendelse af f.eks. forhandlingsreferater gøres der tilsvarende heller ikke bemærkning om, at sagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis der ikke kommer bemærkninger til referatet.

##### Sag nr. 38 (foreløbig redegørelse side 66)

Udtalelsen blev udsendt sammen med indkaldelsen til forhandling, der var aftalt til afholdelse en uge senere. Udtalelsen indeholdt, udover oplysninger om klagerens tilknytning til et selskab, kun bemærkninger, der i sin essens gik ud på, at klageren i forbindelse med behandlingen af sagen i ToldSkat ikke havde været samarbejdsvillig.

Da Landsskatteretten tilstræber ikke at forlænge sagsbehandlingsperioden med overflødige høringer, blev klageren ikke anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger hertil forud for forhandlingen.

#### Partshøringens gennemførelse og formkrav (foreløbig redegørelse side 69 f)

Det er korrekt, at der forekommer variationer i indholdet af indkaldelser/bekræftelser af forhandling.

Når der er tale om bekræftelse på en telefonisk aftale om forhandling, består der en forhåndsformodning om, at klageren/repræsentanten vil give møde på det aftalte tidspunkt. Landsskatteretten anser det derfor for mest hensynsfuldt/høfligst, at der ved bekræftelsen af sådanne aftaler ikke "trues" med konsekvenserne af ikke at give møde. Hvis der undtagelsesvis i disse tilfælde ikke gives møde fra klagerens/repræsentantens side, bliver klageren/repræsentanten da også tilbudt en ny forhandling, men ved bekræftelsen/indkaldelsen til et sådant nyt møde, præciseres det, at udeblivelse fra dette møde uden forudgående meddelelse herom medfører, at vedkommende ikke vil blive indkaldt til et nyt møde.

Når indkaldelse til forhandling sker uden forudgående telefonisk aftale herom, består der større risiko for, at klageren/repræsentanten ikke møder op til forhandlingen, og der er derfor i standardindkaldelsen til forhandling i denne situation taget højde herfor.

Landsskatteretten er enig i, at der næppe kan stilles krav om, at f.eks. klagerens/repræsentantens bemærkninger til en udtalelse fra myndighederne eller forhandlingsreferatet fremsættes skriftligt. Landsskatteretten vil derfor foranledige, at standardbrevet herom ændres, således at det alene fremgår, at klageren/repræsentanten skal rette henvendelse inden udløbet af den givne frist.

### III B.10. Begrundelse mv.

(foreløbig redegørelse side 80)

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten udtale sig om rettens overvejelser for så vidt angår omtale af lovens numre og datering.

I forbindelse med udarbejdelsen af Landsskatterettens sprogpolitik blev det nøje overvejet, om der var behov for i de afsagte kendelser – udover at henvise til de relevante loves almindelige kaldenavne – også at angive lovenes numre og datering med senere ændringer. Efter en afvejning af de forskellige hensyn, hvoraf læsevenlighed for modtagerne og tidsbesparelse for sagsbehandlerne indgik med stor vægt, blev det besluttet, at der kun skulle ske sådan angivelse, hvor det havde betydning for sagens afgørelse.

Med hensyn til tidsbesparelse for sagsbehandlerne bemærkes særligt, at det vil være ressourcekrævende i alle tilfælde at skulle fremfinde og henvise til de(n) lovbekendtgørelse(r) med eventuelle ændringer, som var gældende i de indkomstår/afgiftsperioder, som den påklagede afgørelse vedrører. Som det også fremgår af ombudsmandens redegørelse har de undersøgte sager vedrørt mange indkomstår/afgiftsperioder, og de relevante love har i denne periode været udsat for et stort antal ændringer. Hvor disse ændringer ingen relevans har haft for afgørelsen af sagen, ville det have krævet et ikke ubetydeligt merarbejde, som ikke kunne klares med standardtekster i tekstbehandlings-systemet, at skulle fremfinde og henvise til de lovnumre/lovbekendtgørelser med senere ændringer, der vedrørte de pågældende indkomstår/afgiftsperioder. Endelig skulle det i hvert enkelt tilfælde have været undersøgt, ikke blot om der var vedtaget ændringer i forhold til hovedloven/lovbekendtgørelsen i den relevante periode, men også om ændringen trådte i kraft i perioden. Det understreges, at Landsskatteretten selv sagt er enig i, at der skal foretages sådan undersøgelse og angivelse heraf i kendelsen, hvor der er tale om en for afgørelsen relevant æn-

dring. Hvor dette ikke er tilfældet, har Landsskatteretten vurderet, at dette (mer)arbejde var overflødig.

Det kan også betvivles, om modtagerne af kendelserne ville have betragtet det som en service at få oplyst, hvornår der var vedtaget og ikrafttrådt en ændring af hovedloven/lovbekendtgørelsen, når denne ændring ingen relevans havde for det spørgsmål, der var til påkendelse.

Det bemærkes endvidere, at i sagerne 20-40 bestod de i kendelserne gengivne bestemmelser uændrede i de perioder, som sagerne vedrørte og indtil der blev afsagt kendelse. Hvis modtageren af kendelsen ville kontrollere gengivelsens rigtighed, kunne dette således ske ved opslag i den aktuelle lov.

Ombudsmanden har endvidere i de sager, hvor der rent faktisk er foretaget henvisning til lovnumre og datering konstateret en række fejl (tilsyneladende dog uden at dette har haft indvirkning på afgørelsens rigtighed). Det bestyrker således rettens opfattelse af, at det vil være forbundet med et ikke ubetydeligt ressourcetræk at foretage fuldt ud korrekte henvisninger, også i de tilfælde hvor diverse ændringer er uden betydning for afgørelsen.

Det er fortsat Landsskatterettens opfattelse, at der ved udformningen af sprogpolitikken på dette punkt er foretaget en fornuftig afvejning af hensynet til klagerne/repræsentanternes mulighed for at kontrollere, om kendelsernes gengivelse af relevante bestemmelser er korrekt, kendelsernes læsbarhed og ressourceanvendelsen.

Det bemærkes, at det – foranlediget af ombudsmandens foreløbige redegørelse på dette punkt – nu i sprogpolitikken vil blive præciseret, at det altid skal gengives hvilke(n) lov(e)/lovbekendtgørelse med numre og datering, der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, hvis de(n) relevante bestemmelse(r) siden da er ændret.

Det bemærkes endelig, at der – Landsskatteretten bekendt – hverken i de undersøgte sager eller i øvrigt er efterlyst en anden gen-

givelse i kendelserne af de i sagerne omhandlede lovbestemmelser.

### Landsskatterettens begrundelser i øvrigt

(foreløbig redegørelse side 83 ff.)

Landsskatteretten har hidtil som hovedregel kun angivet datoen for den påklagede afgørelse i kendelserne, hvor dette var relevant, f.eks. i afvisningskendelser, hvor fristen for klage til Landsskatteretten var overskredet, eller hvis der efter tidspunktet for myndighedens afgørelse var indtruffet omstændigheder, som kunne have betydning for Landsskatterettens bedømmelse af sagen.

Landsskatteretten har dog ikke afgørende indvendinger mod at ændre sin praksis på dette område. Kendelses/afgørelseskonceptet vil derfor blive ændret, således at datoen for den afgørelse, der er under påkendelse, fremgår.

### III.B.12. Sagens afgørelse

**Afholdelse af retsmøde** (foreløbig redegørelse side 90 f)

Ombudsmanden beskriver formuleringen af forretningsordenens § 12, stk. 2, og § 17, stk. 3, vedrørende spørgsmålet om adgang til mundtlig forhandling, hvor retsmøde afskæres. Landsskatterettens fremgangsmåde giver ikke ombudsmanden grundlag for bemærkninger.

Landsskatteretten vil blot gøre opmærksom på, at formuleringen af bestemmelsen i forretningsordenen § 12, stk. 2, nu, jf. bek. nr. 974 af 17. oktober 2005, er ændret til:

*"(...) Hvis kontoret indstiller, at en anmodning om retsmøde ikke skal imødekommes, skal dette meddeles klageren skriftligt. Samtidig hermed skal klageren, hvis klageren ikke allerede har været til et møde med Landsskatteretten efter § 8, vejledes om sin ret til et sådant møde."*

Formuleringen er således nu i overensstemmelse med den faktiske fremgangsmåde.

**Medholdsvurdering** (foreløbig redegørelse side 94 f)

Ombudsmanden har bedt om Landsskatterettens udtalelse vedrørende den uoverensstemmelse, der tilsyneladende er mellem Landsskatterettens praksis og SKATs vejledning om medholdsvurdering i sager, der afvises.

Af den dagældende skattestyrelseslovs § 33, stk. 1, nr. 1, nu skatteforvaltningslovens § 55, stk. 1, nr. 1, fremgår, at der ydes godtgørelse ved klage til skatteankenævn eller til Landsskatteretten.

Ved lov nr. 238 af 2. april 1997 om ændring af bl.a. skattestyrelsesloven blev reglerne om godtgørelse af udgifter til sagkyndig bistand i forbindelse med klage til Landsskatteretten overført til skattestyrelseslovens § 33A, stk. 1, idet omkostningsdækningsloven samtidig blev ophævet. Endvidere blev adgangen til godtgørelse af udgifter til sagkyndig bistand udvidet til også at omfatte klage til skatteankenævnet.

Af bemærkningerne til denne lov (Folketingsstidende 1996-97, tillæg A, side 2807) fremgår, at der ikke ydes tilskud til klager, der afvises.

Der kan derfor efter forarbejderne til reglerne om omkostningsgodtgørelse ikke ydes godtgørelse til klager, der afvises, jf. således også Landsskatterettens afgørelse om omkostningsgodtgørelse som gengivet i SKM2005.534.LSR ([www.skat.dk](http://www.skat.dk)).

Under hensyn hertil blev der i sagerne 39 og 40, hvor Landsskatteretten afviste at behandle klagen, ikke afgivet en medholdsvurdering. Det må således anses som mere vildend vejledende, at der afgives medholdsvurdering i sager, der ikke berettiger til omkostningsgodtgørelse.

Landsskatteretten vil tage kontakt til SKAT for at få ændret procesvejledningen på dette punkt.

### **M.B.13. Klagevejledning og vejledning om søgsmålsfrister**

#### **Retten til direkte søgsmål efter seks måneders forløb** (foreløbig redegørelse side 98)

Ombudsmanden har bedt om Landsskatterettens udtalelse vedrørende den uoverensstemmelse, der tilsyneladende er mellem Landsskatterettens praksis og SKATs vejledning vedrørende retten til direkte søgsmål efter seks måneders forløb.

Landsskatteretten har ikke afgørende indvendinger mod at oplyse om retten til direkte søgsmål efter 6 måneders forløb. Denne mulighed vil blive indskrevet i Landsskatterettens folder.

#### **Ministeriets mulighed for at genoptage en sag, der er afgjort af Landsskatteretten** (foreløbig redegørelse side 99 f.)

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten udtale sig om rettens overvejelser for så vidt angår spørgsmålet om vejledning af klagerne om ministerens adgang til at genoptage en sag, der er afgjort af Landsskatteretten.

Landsskatteretten er bekendt med, at skatteministeriet vil fremkomme med en udtalelse til dette punkt, og retten henviser derfor til denne udtalelse.

#### *Sag nr. 38 (foreløbig redegørelse side 101)*

Da afslag på genoptagelse på daværende tidspunkt blev meddelt ved brev, medfulgte der ikke med afslaget det standardbrev, der blev benyttet, når afgørelsen blev truffet ved kendelse. Det beklages, at der i det brev, hvori der blev meddelt afslag på genoptagelse ikke var indarbejdet de oplysninger, som fremgik af standardbrevet. Et afslag på genoptagelse blev dog i øvrigt behandlet som andre afgørelser og afslaget var derfor vedlagt den Vejledning om klagefrist og sagsanlæg, hvoraf ombudsmanden har modtaget kopier.

Landsskatteretten har i øvrigt ændret praksis på dette punkt, således at afslag på

genoptagelse nu også meddeles i en egentlig afgørelse eller kendelse. Det er derved sikret, at der også i disse sager gives en fyldestgørende vejledning om domstolsprøvelse.

### **III.B.14. Sagsbehandlingstid mv.**

#### *(foreløbig redegørelse side 101 ff)*

Landsskatteretten er for så vidt enig i, at det er beklageligt, at sagsbehandlingstiden i visse af de undersøgte sager har været lang.

Overordnet bemærker Landsskatteretten hertil, at disse sagsbehandlingstider hang sammen med de ressourcer, Landsskatteretten havde til rådighed i den undersøgte periode, og i øvrigt en generel stigende kompleksitet i sagerne.

I Landsskatterettens resultatkontrakt for 2001-2004 var det således med den bemanding, ressourcetildelingen gav mulighed for, forudsat, at sagsbehandlingstiden for indkomstsager og alle sager under et ville stige til 13 måneder i kontraktperioden.

Dette indebar, at Landsskatteretten i den undersøgte periode havde et stort antal sager under behandling. De enkelte sagsbehandlere havde derfor også et stort antal sager til behandling, hvilket uundgåeligt medførte liggetider både i opstartsfasen, men også efter at en egentlig sagsbehandling var påbegyndt.

Dette skete samtidig med, at sagskompleksiteten fortsat udviklede sig, hvilket var medvirkende til at forlænge sagsbehandlingstiden.

Ved fagkontorenes modtagelse af nye sager foretages der endvidere – både dengang og i dag – en prioritering af, i hvilken rækkefølge sagerne skal behandles. F.eks. udtages som udgangspunkt klager over bindende forhåndsbeskeder og ligningssvar og anmodninger om genoptagelse af Landsskatterettens egne sager til forlods behandling.

Da der som nævnt på daværende tidspunkt var begrænsede ressourcer til rådighed, indebar en sådan opprioritering af be-

handlingen af visse sager, at behandlingen af andre sager blev forsinket.

Endvidere forekom – og forekommer – der variationer i sagsindgangen på de enkelte sagsområder, og størrelsen af kontorernes sagsporteføljer er derfor tilsvarende svingende.

Landsskatteretten tilstræber selv sagt løbende at tilpasse personalets arbejdsopgaver med sagsindgangen mv. på kontorerne. I kortere perioder vil visse kontorer imidlertid være bedre bemandet end andre i forhold til sagsmængder mv., og sagsbehandlingstiden vil derfor heller ikke være den samme i alle kontorer.

Som nævnt nedenfor har den nye resultatkontrakt for 2005-2008 imidlertid givet Landsskatteretten rammer til at kunne nedbringe sagsbehandlingstiden væsentligt, og de sagsbehandlingstider, som ombudsmanden har konstateret, hører derfor snart fortiden til.

I øvrigt har Landsskatteretten følgende bemærkninger:

*Sag nr. 21 (foreløbig redegørelse side 109f)*

Som det fremgår af ombudsmandens redegørelse beroede sagen i lange perioder på partsrepræsentanten. På grund af den ovenfor beskrevne bevillingssituation blev fremsendelse af rykkerbreve mv. til klagere/repræsentanter i den undersøgte periode nedprioriteret til fordel for behandling af sager, der var klar til færdigbehandling. Så vidt det ses blev sagen i øvrigt behandlet med den nødvendige hurtighed.

*Sag nr. 22 (foreløbig redegørelse side 110 f.)*

For fuldstændighedens skyld bør det nævnes, at der var tale om en sag om opgørelse af momsgrundlaget ved salg af såkaldte demobiler. Kendelsen blev anset som principiel og er offentliggjort i SKM2004.235.LSR og kommenteret af Told- og Skattestyrelsen i SKM.2005.160.TSS. Kendelsen er endvidere indarbejdet i Momsvejledningen for 2006 under pkt. Q.2.7 og pkt. Q.2.1 l.1. Det siger

sig selv, at behandlingen af en sådan sag er tidskrævende. Landsskatteretten skal imidlertid beklage, at klagerens repræsentant ikke blev fuldt ud underrettet om koordineringen af behandlingen af sagen med andre sager om samme problemstilling.

*Sag nr. 26 (foreløbig redegørelse side 114)*

Landsskatteretten havde ved en kendelse som offentliggjort i SKM2003.302.LSR taget stilling til en lignende sag. Behandlingen af sag nr. 26 var derfor i en periode berostillet på udfaldet af den sag. Landsskatteretten er enig i, at dette burde være meddelt klagerens repræsentant.

*Sag nr. 27 (foreløbig redegørelse side 115 f)*

Som det fremgår af ombudsmandens redegørelse for sagsforløbet, beroede sagen i stort set hele perioden på, at klageren ville fremkomme med yderligere oplysninger og have sagsbehandlingen berostillet. Der henvises til det anførte under sag 21 vedrørende prioriteringen af rykkere til klagere/repræsentanter i den undersøgte periode.

*Sag nr. 32 (foreløbig redegørelse side 118)*

Ombudsmanden finder det beklageligt, at der i perioden fra Landsskatteretten modtog klagerens bemærkninger til regionens udtalelse den 2. juni 2003 og til klageren blev indkaldt til forhandling af sagen den 11. september 2003 (altså i 3 måneder og 9 dage) ikke skete ekspeditioner i sagen. Ombudsmanden anfører endvidere, at sagen i den periode tilsyneladende alene afventede retens indkaldelse af klageren til forhandling.

Landsskatteretten skal gøre opmærksom på, at der udføres et stort sagsbehandlingsarbejde, før sagen forhandles. Når sagen forhandles, forventes sagsbehandlerne således at have udarbejdet kendelsesudkast indeholdende i hvert fald sagens faktiske oplysninger og at have gjort sig de juridiske problemstillinger i sagen klar. Det er derfor efter retens opfattelse forkert, hvis det antages, at denne sag (men også flere af de andre under-



søgte sager, hvor sagsbehandlingstiden er kritiseret), blot har ligget stille, indtil der blev indkaldt til forhandling. Det har de(n) ikke. I denne sag, hvor der således kun i en periode på godt 3 måneder, hvoraf en del var sommerferieperiode, ikke blev foretaget eksterne ekspeditioner – men altså sagsbehandling – har Landsskatteretten lidt svært ved at finde grundlag for en beklagelse. Afgørelsen i sagen ansås endvidere for principiel og blev derfor offentliggjort i SKM.2004.184.LSR.

Vedrørende de øvrige sager henvises til det ovenfor anførte om Landsskatterettens bevillingssituation.

### **Bedømmelsesgrundlag og konklusion om Landsskatterettens sagsbehandlingstid i de undersøgte sager** (foreløbig redegørelse side 119 ff.)

Ombudsmanden har bedt Landsskatteretten om at oplyse om og i givet fald hvilke tiltag, der er iværksat siden juli 2004, for at imødegå en lignende situation fremover.

I erkendelse af, at sagsbehandlingstiden var blevet for lang, blev der i Landsskatterettens resultatkontrakt for 2005-2008 opstillet en plan for en markant nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Kontrakten blev forhandlet i foråret 2005 og er indgået den 6. juli 2005. Kontrakten kan læses i sin helhed på Landsskatterettens hjemmeside [www.lsr.dk](http://www.lsr.dk).

Landsskatteretten har med den nye kontrakt fået ressourcer til at kunne nedbringe sagsbehandlingstiden væsentligt på alle rettens hidtidige sagsområder. Målsætningen er en sagsbehandlingstid på 8 måneder på de fleste områder.

Samtidig er der lagt op til en meget hurtig behandling af de nye sager på inddrivelsesområdet, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ikke må overstige 1 måned fra det tidspunkt, hvor sagen er tilstrækkeligt oplyst. Der er endvidere fastsat en målsætning om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de nye såkaldte overspringelses-sager – dvs. sager, hvor skatteyderen springer skatteankenævnet over og påklager

SKATs afgørelse direkte til Landsskatteretten – ikke må overstige 7 måneder. Lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende får dermed mulighed for at få en endelig afgørelse i det administrative klagesystem meget hurtigt.

Landsskatteretten har med udgangspunkt i den nye resultatkontrakt sat fokus på nedbringelsen af sagsbehandlingstiden – bl.a. ved en intensiveret rykkerprocedure og resultatopfølgning.

I forlængelse af den nye resultatkontrakt og som et led i opfølgningen på Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om sagsbehandlingstider i 6 statslige nævn (marts 2006) har Skatteministeriet endvidere i sommeren 2006 iværksat et koncernprojekt om indsats for kortere sagsbehandlingstider i Landsskatteretten.

Koncernprojektet har til formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne i Landsskatteretten uden at forringe retssikkerheden og afgørelsernes kvalitet. Projektet er organiseret i 2 indsatsområder:

- Indsatsområde 1 vedrører Landsskatterettens nuværende arbejdsgange. Et eksternt konsulentfirma er inddraget i gennemgangen af Landsskatterettens arbejdsgange med henblik på at optimere sagsgangen og fjerne unødvendige skridt i processen ud fra en LEAN-tankegang. Dette indsatsområde forventes færdiggjort og afrapporteret ved årsskiftet 2006/2007.
- Indsatsområde 2 vedrører samspillet på tværs i koncernen og regelgrundlaget for Landsskatteretten. Disse overvejelser varetages af en projektgruppe med bred deltagelse fra hele koncernen. Dette indsatsområde forventes færdiggjort og afrapporteret medio 2007.

Der er opstillet en række succeskriterier for LEAN-gennemgangen af Landsskatterettens arbejdsgange:

- Større fokus på Landsskatterettens samlede nedbringelse af sagsbehandlingstiden

- både i chefgruppen og blandt medarbejderne.
- Input til omlægning af arbejds gange i det omfang disse omlægninger kan forkorte sagsbehandlings tiden uden at forringe retssikkerhed og afgørelsernes kvalitet.
- Minimering af fejl i stamdata.
- Standardisering i kontorjournalerne (kodeks for god journalskik).
- Optimering af beslutningsprocessen.
- Øget fleksibilitet i sagsfordelingen.
- Måling af sagsbehandlingsfaser. Opstilling af flere målepunkter i sagsbehandlingsforløbet ved oprettelse af flere sagsplaceringsskoder. Forbedre Landsskatterettens muligheder for at måle på de enkelte tidsintervaller på sagsniveau og på aggregeret niveau.
- Øget fokus på den "eksterne tid", dvs. intervaller hvor sagen er i høring osv. Styrket opfølgning på omgivelsernes overholdelse af frister.
- Sikre lettere tilgængelige oplysninger om sagers placering i sagsbehandlingsforløbet på sagsniveau og på aggregeret niveau.
- Videndeling mht. god arbejdstilrettelæggelse.
- Flere standarder i sagsbehandlingen. Øget brug af paradigmaer og kontor-visdomsboeger.

Skatteministeriet forventer, at koncernprojektet kan understøtte arbejdet med at nedbringe sagsbehandlings tiden i Landsskatteretten og bidrage til en hurtigere eller yderligere nedbringelse end forudsat i resultatkontrakten for 2005-2008.

Endelig påregner retten i løbet af 2007 at overgå til elektronisk sagsbehandling. Det vil antagelig også medvirke til nedbringelse af sagsbehandlings tiden.

### **Underretning af klageren, når sagen trækker ud** (foreløbig redegørelse side 122 ff.)

Landsskatteretten kan tiltræde, at det i et antal af de undersøgte sager er beklageligt, at klageren ikke er blevet underrettet om over-

skridelsen af den meddelte forventede sagsbehandlings tid. Retten er for så vidt også enig i, at det i visse af sagerne eventuelt kunne have været hensynsfuldt at foretage underretning som påpeget. På grund af bevilningssituationen på det pågældende tidspunkt prioriteredes det imidlertid højere, at der foregik en egentlig sagsbehandling.

Landsskatteretten har endvidere noteret sig, at de få rykkere fra klagerne/repræsentanter, der er forekommet i de undersøgte sager, er blevet besvaret uden ugrundet ophold. I alle sager har klagerne/repræsentanterne således ved henvendelse til retten umiddelbart kunnet få oplyst den forventede resterende sagsbehandlings tid og/eller hvorpå sagen beroede. Selv om det ikke kan erstatte en underretning på rettens eget initiativ, har det dog derved været sikret, at de klagerne, der havde noget ønske om at modtage disse oplysninger, også kunne få det, f.eks. blot ved en telefonopringning.

Som det fremgår ovenfor, har Landsskatteretten forventninger om en markant nedbringelse af sagsbehandlings tiden, hvilket i al væsentlighed i sig selv vil løse problemet.

Landsskatteretten vil dog indskærpe, at der skal ske underretning af klageren, hvis den forventede sagsbehandlings tid i enkelte tilfælde desuagtet ikke kan overholdes.

Landsskatterettens standardkvitteringsbrev er ændret for flere år siden, således at den forventede sagsbehandlings tid nu angives fra klagens modtagelse.

### **III.C. Prøvelse**

#### **Klagefristen**

*Sag nr. 29 (foreløbig redegørelse side 141)*

Af skattestyrelseslovens § 25, stk. 1 og stk. 2, (nu skatteforvaltningslovens § 42, stk. 1 og stk. 2) fulgte:

*"Klagen skal være modtaget i Landsskatteretten senest 3 måneder fra modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Klagen afoises, hvis den indgives efter udløbet af fristen. (...)*

Stk. 2. Klage til Landsskatteretten skal ske skriftligt. Den afgørelse, der påklages, samt den til grund for afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi. Klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. (...)

Stk. 3. Hvis en klage er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for sagens videre behandling, kan Landsskatteretten give klageren en frist til at udbedre mangelen. Det samme gælder, hvis den påklagede afgørelse, og sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen. Hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristens udløb, afvises klagen.

I Landsskatterettens forretningsorden § 2, stk. 4, 2. pkt., er om fristens længde angivet:

*"Landsskatteretten kan fastsætte en frist på ikke under 14 dage for udbedring af manglen."* Endvidere er det i stk. 4, 3. pkt., angivet: *"Udbedres manglen ikke inden for fristen, afvises klagen"*.

Ved en klage til Landsskatteretten skal såvel klagefristen i § 25, stk. 1, som en række formkrav angivet i § 25, stk. 2, overholdes. For såvel klagefristen som formkravene gælder, at manglende overholdelse fører til, at Landsskatteretten afviser klagen. Det er i § 25, stk. 3, direkte angivet om manglende overholdelse af formkravene, at hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristen udløb, afvises klagen. Manglende overholdelse af formkravene er således en selvstændig afvisningsgrund.

Henset til formuleringen og opbygningen af bestemmelserne er der efter Landsskatterettens opfattelse ikke belæg for at antage, at § 25, stk. 1, på den ene side og § 25, stk. 2 og 3, på den anden side har en sådan sammenhæng, at Landsskatteretten er afskåret fra at afvise en klage i henhold til § 25, stk. 3, såfremt klagefristen i § 25, stk. 1, ikke er udløbet.

Det kan i øvrigt oplyses, at i alle tilfælde, hvor klagen ikke opfylder kravene til en klage til Landsskatteretten, bliver der i overensstemmelse med Landsskatterettens forretningsordens § 2, stk. 4, meddelt klageren en frist på normalt 14 dage til at udbedre mangelen. Denne frist fastsættes således uafhængigt af klagefristen. Hvis manglen ikke udbedres inden fristens udløb, afvises klagen.

Hvis klageren indgiver en ny klage inden klagefristens udløb, kan det diskuteres, om en sådan klage skal betragtes som en ny klage over den underliggende afgørelse eller som en anmodning om genoptagelse af afgørelsen om afvisning, jf. herved, at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 29 (nu skatteforvaltningslovens § 46) om genoptagelse af Landsskatterettens egne afgørelser vedrører såvel afgjorte som afviste sager. Hvis der bliver indgivet en ny klage inden klagefristens udløb, vil Landsskatteretten dog, uanset hvorledes man betragter den nye klage, realitetsbehandle klagen, hvis den nu opfylder kravene til en klage. Landsskatteretten mener dermed at have foretaget en fornuftig afvejning af hensynet til, at klageren skal have mulighed for at klage inden for den fastsatte klagefrist over for hensynet til, at Landsskatteretten ikke skal have sager bero-stillet på afventning af udbedring af klager i længere perioder (i indtil 3 måneder).

## Afslutning

Landsskatteretten har ikke indtil videre ikke yderligere bemærkninger til ombudsmandens foreløbige redegørelse.

Hvis rettens bemærkninger giver anledning til spørgsmål, er ombudsmanden velkommen til at rette henvendelse hertil – ligesom retten gerne deltager i et nyt møde, hvis der måtte være behov herfor.

Med venlig hilsen

Erik S.M. Hansen  
Retspræsident

## BILAG 3

Skattestyrelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 805 af 24. september 2003, §§ 20 og 23-30, kap. 3 A, og §§ 37 og 37A:

§ 20. Landsskatteretten behandler efter reglerne i §§ 23-30 klager over afgørelser truffet af de lokale skattemyndigheder, vurderingsankenævns og told- og skatteforvaltningen.

Stk. 2. Landsskatteretten består af en retspræsident, et antal retsformænd samt 28 andre medlemmer. Folketinget vælger 11 medlemmer, og skatteministeren beskikker 17 medlemmer. Herudover beskikker skatteministeren til afgørelse af klager efter § 29 a i lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. 2 medlemmer, hvoraf det ene skal repræsentere bilbranchen og det andet være indstillet af Færdselsstyrelsen, samt på samme måde en suppleant for hver af disse medlemmer.

Stk. 3. De medlemmer, der er beskikket af skatteministeren eller valgt af Folketinget, har en funktionsperiode på 6 år. Udtræder et medlem, beskikkes eller vælges et nyt medlem for den resterende del af perioden.

Stk. 4. Landsskatterettens præsident, dens retsformænd samt mindst 9 af de medlemmer, der er beskikket af skatteministeren, skal opfylde de almindelige betingelser for at kunne blive landsdommer. Blandt de medlemmer, der beskikkes af skatteministeren, skal endvidere landbruget, industrien, håndværket og handelen være repræsenteret med hver 1 medlem og lønmodtagerne med 2 medlemmer.

Stk. 5. For at retten kan afsige kendelse, skal mindst 3 medlemmer deltage i afgørelsen. Af de deltagende skal mindst 1 være retspræsident eller retsformand og mindst 2 være beskikket af skatteministeren eller valgt af Folketinget. I tilfælde af stemmelighed er retspræsidentens stemme afgørende. Deltager retspræsidenten ikke, er retsformandens eller, hvor flere retsformænd deltager, den efter udnævnelse ældstes stemme afgørende.

Stk. 6. Landsskatterettens præsident kan bestemme, at kontorchefer eller fuldmægtige ved retten kan deltage i afgørelsen af klager. I sådanne tilfælde har den pågældende samme beføjelser som en retsformand. Er voteringen ikke enstemmig, overgår klagen dog til behandling efter reglerne i stk. 5.

Stk. 7. Afgørelser, der vedrører afvisning af en indkommen klage eller genoptagelse af en påkendt klage efter § 29, kan træffes af retspræsidenten, en retsformand eller en kontorchef.

Stk. 8. Landsskatterettens forretningsorden fastsættes af skatteministeren.

\* \* \*

§ 23. Landsskatteretten påkender klager over afgørelser af:

- 1) Spørgsmål om skatteansættelse af indkomst efter § 2, nr. 1, jf. § 5, § 12 A, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.
- 2) Spørgsmål om efterprøvelse af passivposter efter § 2, nr. 2, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.
- 3) Spørgsmål om beregning af passivposter efter § 2, nr. 3, jf. § 5, § 14, stk. 4, og § 19, stk. 1.
- 4) Spørgsmål om skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.
- 5) Spørgsmål om vurdering af fast ejendom efter § 16 B, § 19, stk. 1, og § 22 B.
- 6) Spørgsmål om bindende forhåndsbesked efter § 20 A, jf. § 17, stk. 3, 2. pkt.
- 7) Spørgsmål, der efter anden lovgivning kan påklages til Landsskatteretten.
- 8) Spørgsmål om ansættelse efter § 2, nr. 5, jf. § 5, og § 12 A af underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører.

9) Afgørelser, der efter skatteministerens bestemmelse efter § 38 A, stk. 2, kan påklages til Landsskatteretten.

10) Spørgsmål om bindende ligningssvar efter § 20 E, jf. § 5.

*Stk. 2.* En klage afvises, hvis en lovhjemlet adgang til klage til en anden administrativ myndighed på området ikke er udnyttet. Landsskatteretten kan dog beslutte at behandle klagen, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

**§ 23 A.** I de i § 23, stk. 1, nr. 5, nævnte tilfælde kan klage indgives af de i § 22 A, stk. 1, nævnte personer og kommuner.

*Stk. 2.* Er der klaget over en vurdering af en fast ejendom, kan den centrale told- og skatteforvaltning indbringe andre vurderinger vedrørende ejendommen, der er en følge af klagen, for Landsskatteretten, der påkender disse vurderinger i forbindelse med klagen.

**§ 24.** En skatteansættelse af indkomst kan påklages, når den klageberettigede mener,

- 1) at det pågældende ikke er skattepligtig efter reglerne om indkomstskat til staten,
- 2) at skatteansættelsen er ugyldig på grund af formelle fejl,
- 3) at indkomsten er ansat forkert,
- 4) at indkomstskatten er beregnet forkert,
- 5) at skatteansættelsen er uvirksom, fordi det afledte skattekrav var forældet på tidspunktet for skatteansættelsens foretagelse,
- 6) at underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører, er ansat forkert.

*Stk. 2.* Tilsvarende gælder skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.

**§ 25.** Klagen skal være modtaget i Landsskatteretten senest 3 måneder fra modtagelsen af den afgørelse, der klages om. Klagen afvises, hvis den indgives efter udløbet af fristen. Landsskatteretten kan dog se bort fra en fri-

stoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

*Stk. 2.* Klage til Landsskatteretten skal ske skriftligt. Den afgørelse, der påklages, samt den til grund for afgørelsen udarbejdede sagsfremstilling skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi. Klagen skal angive, på hvilke punkter afgørelsen anses for urigtig og begrundelsen herfor. Dokumenter, som ønskes anvendt som beviser, skal følge med klageskrivelsen i original eller kopi.

*Stk. 3.* Hvis en klage er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for sagens videre behandling, kan Landsskatteretten give klageren en frist til at udbedre mangelen. Det samme gælder, hvis den påklagede afgørelse og sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen. Hvis klageren ikke udbedrer mangelen inden fristens udløb, afvises sagen.

*Stk. 4.* Ved fremsendelsen af klagen betales en afgift på et grundbeløb på 400 kr. Det nævnte grundbeløb reguleres efter personskattelovens § 20. Hvis afgiftsbeløbet ikke følger med klagen og heller ikke indbetales inden en frist, som Landsskatteretten fastsætter, betragtes klagen som bortfaldet. I så fald bortfalder også afgiften. Den indbetalte afgift tilbagebetales til klageren, når denne får helt eller delvis medhold i klagen af Landsskatteretten eller ved en efterfølgende domstolsprøvelse af Landsskatterettens afgørelse. Afgiften tilbagebetales ikke, hvis klagen afvises, hvis klagen indbringes for domstolene efter § 31, stk. 2, eller hvis klagen tilbagekaldes, medmindre tilbagekaldelsen sker i forbindelse med, at den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse, genoptager sagen.

**§ 26.** Klageren har adgang til at udtale sig ved en mundtlig forhandling.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan anmode den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse, om at være repræsenteret ved den mundtlige forhandling.

*Stk. 3.* Landsskatteretten kan tilkalde sagkyndige til at yde bistand ved påkendelsen af en klage over en vurdering.

*Stk. 4.* I sager som nævnt i § 21, stk. 5, samt i andre særlige tilfælde, hvor et skatteankenævn ikke har taget stilling til en klage, kan Landsskatteretten anmode nævnet om en sagsfremstilling som nævnt i § 21, stk. 3, samt om nævnets forslag til sagens afgørelse.

**§ 27.** Klageren kan anmode om at få lejlighed til at udtale sig mundtligt for retten under et retsmøde. Klageren kan på et hvilket som helst tidspunkt frafalde en anmodning om retsmøde.

*Stk. 2.* Den centrale told- og skatteforvaltning kan i den enkelte sag anmode om at få lejlighed til at udtale sig mundtligt for retten under et retsmøde. Klageren tilsiges til dette retsmøde.

*Stk. 3.* Landsskatteretten kan undlade at efterkomme en begæring om afholdelse af retsmøde, hvor denne fremgangsmåde efter forholdene må anses for åbenbart overflødig.

**§ 28.** Landsskatteretten afgør de indkomne klager ved en kendelse. Ved klage over en skatteansættelse, et bindende ligningssvar eller en ejendomsvurdering er Landsskatteretten berettiget til at foretage sådanne ændringer af ansættelsen, det bindende ligningssvar eller vurderingen, der er en følge af klagen.

*Stk. 2.* Kendelsen skal indeholde oplysninger om forskellige meninger under afstemningen både vedrørende resultatet og begrundelsen. Kendelsen skal desuden angive stemmetallet for hver opfattelse, og det skal fremgå, om retsformanden har afgivet dissens. Kendelsen skal i øvrigt angive navnene på dem, der har deltaget i afgørelsen.

**§ 29.** Landsskatteretten kan efter anmodning fra klageren genoptage en sag, der er påkendt eller afvist af Landsskatteretten, når der forelægges retten oplysninger, som ikke tidligere har været fremme under sagen,

uden at dette kan lægges klageren til last, og det skønnes, at de nye oplysninger kunne have medført et væsentligt andet udfald af sagen, hvis de havde foreligget tidligere.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan imødekomme en anmodning om genoptagelse, selv om betingelserne i stk. 1 ikke er opfyldt, hvis retten skønner, at ganske særlige omstændigheder taler derfor.

*Stk. 3.* Reglerne om klageafgift i § 25, stk. 4, anvendes tilsvarende i disse sager.

**§ 30.** Reglen i retsplejelovens § 343 om adgang til at kræve syn og skøn udmeldt ved de almindelige domstoles foranstaltning finder tilsvarende anvendelse, når sagen er indbragt for Landsskatteretten. Dette gælder dog ikke i sager vedrørende efterprøvelse af passivposter efter boafgiftslovens § 13 a og i sager vedrørende vurdering af fast ejendom.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan fastsætte en frist, inden for hvilken klageren og den myndighed, hvis afgørelse klagen vedrører, skal tage stilling til, om der begæres syn og skøn i sagen.

*Stk. 3.* Hvis en part begærer syn og skøn, udsætter Landsskatteretten behandlingen af sagen, indtil klageren efter modtagelsen af skønserklæringen meddeler Landsskatteretten, hvorvidt klagen opretholdes. I samme periode er 6-månedersfristen i § 31, stk. 2, suspenderet.

*Stk. 4.* Begæres syn og skøn udmeldt, indtræder told- og skatteforvaltningen som part i sagen.

\* \* \*

## Kapitel 3 A

### *Omkostningsgodtgørelse*

**§ 33 A.** Der ydes en godtgørelse på 50 pct. af de udgifter, som en person omfattet af § 33 B ifølge regning skal betale eller har betalt til sagkyndig bistand m.v. som nævnt i § 33 C i de sager, som er nævnt i § 33 D. Dog ydes en godtgørelse på 100 pct., såfremt den pågældende person i sagen har fået fuldt medhold eller medhold i overvejende grad.

*Stk. 2.* Godtgørelsen er på 100 pct. af de godtgørelsesberettigede udgifter, hvis udgifterne ifølge regning skal betales eller er betalt i anledning af, at told- og skatteforvaltningen vil ændre en kommunal ansættelse, jf. § 14, stk. 4, 2. pkt., eller den centrale told- og skatteforvaltning af egen drift vil ændre en afgørelse truffet af den regionale told- og skatteforvaltning eller told- og skatteforvaltningen forelægger en skatteankenævnskendelse eller en ejendomsvurdering for Ligningsrådet til ændring, jf. § 14, stk. 5, eller Skatteministeriet indbringer en landsskatteretskendelse for landsretten eller Skatteministeriet anker landsretsdom til Højesteret. Godtgørelsen efter 1. pkt. ydes kun til dækning af de godtgørelsesberettigede udgifter, som afholdes til sagens behandling ved henholdsvis told- og skatteforvaltningen, Ligningsrådet, landsretten eller Højesteret.

*Stk. 3.* Landsskatteretten kan bestemme, at udgifter, der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en landsskatteretssag, jf. § 30, skal godtgøres fuldt ud. Tilsvarende kan Ligningsrådet bestemme, at udgifter, der er eller vil blive afholdt til syn og skøn i en sag om bindende forhåndsbesked ved Ligningsrådet, jf. § 20 B, stk. 5, skal godtgøres fuldt ud.

*Stk. 4.* Krav på godtgørelse efter stk. 1-3 kan ikke sælges, pantsættes eller på anden måde overdrages. Kravet kan dog overdrages, herunder pantsættes, til den sagkyndige. Kravet kan i øvrigt ikke gøres til genstand for retsforfølgning eller modregning.

**§ 33 B.** Den godtgørelsesberettigede er, uanset om denne er en fysisk eller en juridisk person, herunder et dødsbo:

- 1) Den, der ifølge lovgivningen er berettiget til at klage over en afgørelse i en sag, som er nævnt i § 33 D, eller som kan indbringe en sådan afgørelse for domstolene.
- 2) Den, som i øvrigt må anerkendes som part i en sag, som er nævnt i § 33 D.
- 3) Den, som en myndighed inddrager i en sag omfattet af § 33 D, fordi myndigheden

skønner, at den pågældende har en direkte retlig interesse i sagens udfald.

**§ 33 C.** Godtgørelsesberettigede er følgende udgifter, når de ifølge regning skal betales eller er betalt:

- 1) Udgifter til sagkyndig bistand, medmindre den sagkyndige er ansat hos den godtgørelsesberettigede.
- 2) Retsafgifter, bortset fra gebyret til Landsskatteretten, jf. § 25, stk. 4.
- 3) Udgifter til syn og skøn.
- 4) Udgifter til sagkyndige erklæringer og andet bevismateriale.
- 5) Pålagte sagsomkostninger.
- 6) Udgifter til en sagkyndigs udtalelse om, hvorvidt en afgørelse i en klage- eller retssag bør påklages eller prøves ved domstolene.

*Stk. 2.* De godtgørelsesberettigede udgifter reduceres med:

- 1) Tilkendte sagsomkostninger.
- 2) Offentlig retshjælp.
- 3) Afgiftstilsvær, der kan fradrages som indgående moms efter lov om merværdiafgift (momsloven).

**§ 33 D.** Godtgørelse ydes

- 1) ved klage til skatteankenævnet eller til Landsskatteretten
- 2) ved klage til en told- og skatteregion, Told- og Skattestyrelsen eller Ligningsrådet over en afgørelse, som er truffet efter bemyndigelse fra skatteministeren
- 3) i forbindelse med en anmodning til skatteankenævnet eller Landsskatteretten om genoptagelse af vedkommende myndigheds egen tidligere afgørelse
- 4) i en sag vedrørende skatter eller afgifter for EF-Domstolen, hvor den godtgørelsesberettigede er part, og
- 5) i en klagesag, hvor den godtgørelsesberettigede er part, om ophævelse af dobbeltbeskatning i forbindelse med regulering af forbundne foretagenders overskud (EF-voldgiftskonventionen).

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, gælder dog ikke klager til Told- og Skattestyrelsen i sager vedrørende told eller afgifter samt i sa-

ger om arbejdsgiverkontrol bortset fra hæftelsessager.

*Stk. 3.* Godtgørelse ydes endvidere ved domstolsprøvelse af afgørelser i sager, som er godtgørelsesberettigede efter stk. 1, nr. 1-3, og stk. 2.

**§ 33 E.** I sager, der afgøres administrativt, afgiver den instans, der træffer afgørelse i den godtgørelsesberettigede sag, samtidig med afgørelsen i sagen en begrundet udtalelse om, i hvilket omfang den godtgørelsesberettigede har fået medhold i det eller de godtgørelsesberettigede spørgsmål, som er forelagt den. Denne udtalelse indgår i vurderingen af størrelsen af den godtgørelse, den godtgørelsesberettigede er berettiget til. Udtalelsen er dog ikke bindende for afgørelsen af spørgsmålet om godtgørelsens størrelse.

*Stk. 2.* Afgøres sagen af et skatteankenævn, Landsskatteretten eller Ligningsrådet, kan udtalelsen i stk. 1 afgives henholdsvis af den kommunale skattemyndighed som sekretariat for skatteankenævnet, af en kontorchef i Landsskatteretten og af formanden for Ligningsrådet.

**§ 33 F.** Giver en ansøgning om omkostningsgodtgørelse anledning til nærmere at undersøge, i hvilket omfang den godtgørelsesberettigede har fået medhold i sin sag, udbetales forskudsvis 50 pct. af det ansøgte godtgørelsesbeløb.

*Stk. 2.* Er godtgørelsesbeløbet større end det beløb, som efter stk. 1 er udbetalt forskudsvis, udbetales restbeløbet med en rente. Renten beregnes med rentesatsen i kildeskattelovens § 62, stk. 3, pr. påbegyndt måned regnet fra dagen for modtagelsen af ansøgningen om omkostningsgodtgørelse.

*Stk. 3.* Giver en ansøgning om omkostningsgodtgørelse alene anledning til nærmere at undersøge størrelsen af udgifterne til behandling af sagen, herunder den sagkyn-diges honorar, udbetales godtgørelsen ifølge ansøgningen med forbehold for eventuel tilbagebetaling.

*Stk. 4.* Er godtgørelsesbeløbet mindre end det beløb, som efter stk. 3 er udbetalt med

forbehold, skal den godtgørelsesberettigede tilbagebetale det for meget udbetalte godtgørelsesbeløb. Den godtgørelsesberettigede har ret til henstand, såfremt afgørelsen om godtgørelsens tilbagebetaling påklages eller indbringes for domstolene.

*Stk. 5.* Har den godtgørelsesberettigede tilbagebetalt godtgørelsesbeløbet efter stk. 4, 1. pkt., og findes dette beløb senere at være blevet tilbagebetalt med urette, udbetales beløbet med en rente. Renten beregnes med rentesatsen i kildeskattelovens § 62, stk. 3, pr. påbegyndt måned regnet fra dagen for indbetaling af det opkrævede godtgørelsesbeløb.

**§ 33 G.** Skatteministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om, hvilke oplysninger der skal følge en ansøgning om omkostningsgodtgørelse.

**§ 33 H.** Skatteministeren afgiver årligt en redegørelse til Folketinget om den udgiftsmæssige udvikling m.v. i de sager, hvortil der kan ydes omkostningsgodtgørelse.

**§ 33 I.** Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der forsætligt eller groft uagtsomt afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger til brug for beregningen af omkostningsgodtgørelse.

*Stk. 2.* Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

**§ 33 J.** Skønnes en overtrædelse ikke at ville medføre højere straf end bøde, kan skatteministeren tilkendegive den pågældende, at sagen kan afgøres uden retslig forfølgning, såfremt denne erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angivet frist, der efter anmodning kan forlænges, at betale en i tilkendegivelsen angivet bøde.

*Stk. 2.* Med hensyn til den i stk. 1 nævnte tilkendegivelse finder bestemmelserne i retsplejeloven om indholdet af et anklageskrift i politisager tilsvarende anvendelse.



*Stk. 3.* Betales bøden i rette tid, eller bliver den efter vedtagelse inddrevet eller afsonet, bortfalder videre forfølgning. Skattekontrollovens § 23 A om opkrævning og inddrivelse finder tilsvarende anvendelse.

§ 33 K. Bestemmelserne i dette kapitel tages op til revision senest i folketingsåret 2006-07.

\* \* \*

§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152-152 a, og §§ 152 c-152 f, i straffeloven iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde. Forpligtelsen

gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.

§ 37 A. Ægtefæller og forhenværende ægtefæller har hver især ret til ved henvendelse til den kommunale skattemyndighed at få oplyst indholdet af ægtefællens selvangivelse og skatteansættelsen af denne for indkomstår, hvori de var ægtefæller og samlevende.

*Stk. 2.* Ægtefæller og forhenværende ægtefæller kan hver især klage over skatteansættelsen af den anden ægtefælle for indkomstår, hvori de var ægtefæller og samlevende.

## BILAG 4

Momsloven (lovbekendtgørelse nr. 703 af 8. august 2003) § 79:

§ 79. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans af:

- 1) Spørgsmål om afgrænsning af afgiftspligtige personer efter kapitel 2.
- 2) Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger afgiftspligtige transaktioner efter kapitel 3.
- 3) Spørgsmål om, hvorvidt stedet for afgiftspligtige transaktioner er her i landet efter kapitel 4.
- 4) Spørgsmål om afgiftsgrundlaget efter kapitel 6.

5) Spørgsmål om omfanget af afgiftsfritagelser efter kapitel 8.

6) Spørgsmål om fradrag efter kapitel 9.

7) Spørgsmål om, hvorvidt forudsætningerne er opfyldt for at anvende de særlige bestemmelser for brugte varer, kunstgenstande samlerobjekter og antikviteter efter kapitel 17.

8) (Ophævet)

Stk. 2. Reglerne i skattestyrelseslovens kapitler 3 og 3 A finder anvendelse ved klage til Landsskatteretten efter stk. 1.

Lønsumsloven (lovbekendtgørelse nr. 739 af 3. september 2002) § 17:

§ 17. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans af:

- 1) Spørgsmål om afgrænsningen af afgiftspligtige virksomheder efter § 1, § 2, stk. 3, og § 2 a.

2) Spørgsmål om afgiftsgrundlaget efter § 4.

3) (Ophævet)

Stk. 2. Reglerne i skattestyrelseslovens kapitler 3 og 3 A finder anvendelse ved klage til Landsskatteretten efter stk. 1.

Lov om energiafgift af mineralolieprodukter mv. (lovbekendtgørelse nr. 701 af 28. september 1998 som ændret ved lov nr. 165 af 15. marts 2000 og lov nr. 962 af 2. december 2003) § 27 a:

§ 27 a. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans af:

- 1) Spørgsmål om varers afgiftspligt.
- 2) Spørgsmål om opgørelsen af den afgiftspligtige mængde.
- 3) Spørgsmål om omfanget af afgiftsfritagelser og afgiftsgodtgørelser efter § 9, § 10, stk. 1, § 11 og § 13, stk. 4.

4) Spørgsmål om skønsmæssig ansættelse efter § 20, stk. 2 og 3, og § 29, stk. 1.

Stk. 2. Reglerne i skattestyrelseslovens kapitler 3 og 3 A finder anvendelse ved klage til Landsskatteretten efter stk. 1.

Elafgiftsloven (lovbekendtgørelse nr. 689 af 17. september 1998) § 17d:

§ 17d. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans af:

- 1) Spørgsmål om afgiftspligtens omfang, jf. §§ 1 og 2.

2) Spørgsmål om opgørelsen af den afgiftspligtige mængde efter §§ 5 og 6.

3) Spørgsmål om omfanget af afgiftsgodtgørelser og afgiftsfritagelser efter §§ 11 og 11 b.

4) Spørgsmål om skønsmæssig ansættelse efter § 14, stk. 2.

Stk. 2. Reglerne i skattestyrelseslovens kapitler 3 og 3 A finder anvendelse ved klage til Landsskatteretten efter stk. 1.

*Lov om en arbejdsmarkedsfond (lovbekendtgørelse nr. 694 af 20. august 2002) § 16:*

§ 16. Skatteministeren kan bemyndige de statslige told- og skattemyndigheder til at træffe afgørelser efter denne lov. Ministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelserne, herunder om at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Stk. 2. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans om bidragspligt og bidragsgrundlag efter §§ 7-10 samt om indeholdelsespligter efter denne lov. Reglerne i kapitel 3 og 3 A i skattestyrelsesloven finder anvendelse.

*Lov om opkrævning ... (lovbekendtgørelse nr. 678 af 12. august 2002) § 87:*

§ 87. Landsskatteretten påkender klager over de statslige told- og skattemyndigheders afgørelser i 1. instans om indeholdelses-

pligter efter denne lov. Reglerne i skattestyrelseslovens kapitel 3 og 3 A finder anvendelse.

## BILAG 5

Bekendtgørelse nr. 563 af 2. juli 1999 af forretningsorden for Landsskatteretten:

### Bekendtgørelse af forretningsorden for Landsskatteretten

Efter § 20, stk. 8, i lov om skattemyndighedernes organisation og opgaver m.v. (skattestyrelsesloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 531 af 25. juni 1999, fastsættes følgende forretningsorden for Landsskatteretten:

#### *Rettens organisation*

§ 1. Landsskatteretten er sammensat af et antal retsmedlemmer, der består af en retspræsident, et antal retsformænd og 30 ordinære medlemmer. Af de ordinære retsmedlemmer er to beskikket til alene at deltage i afgørelsen af klager efter § 29 a i lov om registrering af motorkøretøjer m.v.

Stk. 2. Landsskatteretten opdeles i et antal afdelinger efter retspræsidentens bestemmelse. Retspræsidenten bestemmer fordelingen af sager og retsmedlemmer mellem afdelingerne.

Stk. 3. I den samlede Landsskatteret behandles kun spørgsmål af almindelig karakter og af fælles interesse. Den enkelte afdeling kan dog bestemme, at en sag, der behandles i afdelingen, skal forelægges den samlede Landsskatteret til afgørelse.

#### *Klagens indgivelse*

§ 2. Lovgivningens bestemmelser om klageadgang skal være udnyttet, inden klagen indgives til Landsskatteretten. Ellers afvises klagen. Landsskatteretten kan dog beslutte at behandle klagen, hvis Landsskatteretten finder, at særlige omstændigheder taler derfor.

Stk. 2. Klagen skal være modtaget i Landsskatteretten inden 3 måneder fra modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Ellers afvises klagen. Landsskatteretten kan dog beslutte at behandle klagen, hvis Landsskat-

teretten finder, at særlige omstændigheder taler derfor.

Stk 3. Klagen skal være skriftlig. Det skal fremgå af klagen, på hvilke punkter den påklagede afgørelse anses for urigtig og begrundelsen herfor. Med klagen skal følge i original eller kopi:

- 1) Den afgørelse, der klages over.
- 2) Den sagsfremstilling, der er tilsendt klageren.
- 3) Dokumenter, som klageren ønsker at anvende som bevis.

Stk. 4. Hvis den påklagede afgørelse eller sagsfremstillingen ikke følger med klageskrivelsen, eller hvis klagen er udformet eller begrundet på en sådan måde, at den ikke kan tjene som grundlag for Landsskatterettens videre behandling af klagen, vejleder Landsskatteretten klageren herom. Landsskatteretten kan fastsætte en frist på ikke under 14 dage for udbedring af manglen. Udbedres manglen ikke inden for fristen, afvises klagen.

#### *Afgift*

§ 3. Ved klage til Landsskatteretten skal der betales en afgift. Det samme gælder ved en anmodning om, at Landsskatteretten efter skattestyrelseslovens § 29 genoptager en af sine egne afgørelser.

Stk. 2. Hvis afgiften ikke indbetales senest samtidig med klagens eller genoptagelses-anmodningens indgivelse, fastsætter Landsskatteretten en frist på 14 dage til betaling af afgiften. Er betalingen ikke modtaget i Landsskatteretten inden fristens udløb, anses klagen eller genoptagelses-anmodningen for bortfaldet. Landsskatteretten meddeler i så fald den pågældende skriftligt, at klagen eller genoptagelses-anmodningen er bortfaldet, og at kravet på afgift dermed også er bortfaldet.

Stk. 3. En betalt afgift tilbagebetales i følgende tilfælde:

- 1) Hvis en klager får helt eller delvis medhold i klagen, enten i Landsskatteretten eller ved en efterfølgende domstolsprøvelse af Landsskatterettens afgørelse af klagen. Dette gælder dog ikke, hvis klagen afvises, hvis klagen indbringes for domstolene efter § 31, stk. 2, eller hvis klagen tilbagekaldes, medmindre tilbagekaldelsen sker i forbindelse med, at den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse, genoptager sagen.
- 2) Hvis en genoptagelsesansøgning imødekommes og resulterer i, at Landsskatteretten ændrer den genoptagne afgørelse. I disse tilfælde træffer Landsskatteretten afgørelse om, hvorvidt der under hensyn til karakteren af de nye oplysninger, som har ført til den ændrede afgørelse, tillige skal ske tilbagebetaling af den afgift, der blev betalt ved den oprindelige klages fremsættelse.

Stk. 4. Afgiften tilbagebetales til klageren.

#### Sagens forberedelse

§ 4. Sagsforberedelsen foretages af Landsskatterettens kontorer.

Stk. 2. Landsskatteretten underretter den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse, om klagen og anmoder myndigheden om at indsende det materiale, der har dannet grundlag for afgørelsen.

Stk. 3. Hvis der i klagen er påberåbt oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgår af den indsendte sagsfremstilling, eller hvis det i øvrigt anses for hensigtsmæssigt, kan Landsskatteretten anmode myndigheden om en udtalelse over klagen eller dele af klagen.

Stk. 4. I særlige tilfælde kan Landsskatteretten anmode myndigheden om at udarbejde en ny sagsfremstilling, og eventuelt om at afgive en indstilling om klagens afgørelse. Landsskatteretten kan endvidere i særlige tilfælde anmode myndigheden om at indhente en udtalelse over klagen eller dele af

klagen fra en anden myndighed, og indsende den således indhentede udtalelse til Landsskatteretten tilligemed myndighedens eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Stk. 5. En anmodning som nævnt i stk. 2-3 skal efterkommes inden for en måned fra anmodningens modtagelse. En anmodning som nævnt i stk. 4 skal efterkommes inden for 3 måneder fra anmodningens modtagelse. Landsskatteretten kan efter omstændighederne fastsætte en længere frist i den enkelte sag.

§ 5. Landsskatteretten kan anmode Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse over klagen eller dele af klagen. Udtalelsen skal i så fald gives skriftligt inden for en måned fra anmodningens modtagelse, medmindre Landsskatteretten efter omstændighederne har fastsat en længere frist i sagen.

Stk. 2. Hvis Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med en klage over en vurdering af en fast ejendom oplyser, at der er iværksat en revision omfattende den påklagede vurdering, stiller Landsskatteretten klagesagen i bero, indtil revisionen er tilendebragt. Landsskatteretten underretter i så fald skriftligt klageren om berostillelsen.

§ 6. Hvis der under Landsskatterettens behandling af en klagesag fremkommer oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgår af den indsendte sagsfremstilling, skal Landsskatteretten gøre klageren bekendt med disse oplysninger, medmindre oplysningerne er uden betydning for klagens afgørelse. Klageren skal samtidig underrettes om retten til at udtale sig skriftligt eller mundtligt overfor Landsskatterettens kontor. Klagerens skriftlige udtalelse eller anmodning om at få adgang til at udtale sig mundtligt skal foreligge inden for en frist på 14 dage, medmindre Landsskatteretten efter omstændighederne har fastsat en længere frist i sagen. Fremkommer der ingen henvendelse fra klageren inden for fristen, viderebehandles sagen på det foreliggende grundlag.

Stk. 2. Hvis en vurdering af en fast ejendom er påklaget af en anden end ejendommens ejer, skal Landsskatteretten give ejeren lejlighed til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over klagen, før Landsskatteretten afgør klagen. Stk. 1, 3. og 4. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

§ 7. Under Landsskatterettens behandling af en klage, kan Landsskatteretten indhente sådanne yderligere oplysninger, som Landsskatteretten anser for nødvendige til klagens afgørelse.

Stk. 2. Hvis Landsskatterettens afgørelse af et klagepunkt angår bedømmelsen af de skatte- eller afgiftsmæssige virkninger af et retsforhold mellem klageren og en tredjemand, og er der grund til at antage, at denne tredjemand ønsker en anden bedømmelse af retsforholdet lagt til grund end den bedømmelse, klageren ønsker lagt til grund, kan Landsskatteretten bestemme, at tredjemand skal anmodes om at udtale sig skriftligt eller mundtligt herom overfor rettens kontor. Landsskatteretten kan endvidere bestemme, at tredjemand skal anmodes om at udtale sig under et retsmøde.

Stk. 3. Hvis der træffes beslutning om at inddrage tredjemand i sagen efter stk. 2, skal klageren underrettes herom, inden der rettes henvendelse til tredjemand. § 7, stk. 1, 2.-4. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

§ 8. Hvis klageren har anmodet om adgang til at udtale sig mundtligt over for Landsskatterettens kontor, eller hvis Landsskatteretten af hensyn til sagens oplysning anser et møde med klageren for hensigtsmæssigt, indkaldes klageren til et møde med en af Landsskatterettens sagsbehandlere. Indkaldelsen skal foretages med mindst 14 dages varsel, medmindre en kortere frist aftales med klageren. Landsskatteretten fastsætter tid og sted for mødet. I sager om vurdering mv. af en fast ejendom kan det bestemmes, at mødet finder sted i forbindelse med en besigtigelse af ejendommen.

Stk. 2. Landsskatteretten kan indkalde repræsentanter for den myndighed, der har

truffet den påklagede afgørelse, eller for Told- og Skattestyrelsen til mødet.

Stk. 3. Klageren kan på begæring få tilsendt en kopi af det af Landsskatteretten optagne mødereferat. Båndoptagelse af mødet må ikke finde sted.

§ 9. Når grundlaget er tilvejebragt, udarbejder Landsskatterettens kontor en skriftlig redegørelse med en motiveret indstilling til klagens afgørelse.

Stk. 2. Kontorets motiverede indstilling til klagens afgørelse sendes med bilag til udtalelse i Told- og Skattestyrelsen i følgende tilfælde:

- 1) Hvis der skal afholdes retsmøde i sagen.
- 2) Hvis Told- og Skattestyrelsen har anmodet herom, eventuelt for nærmere angivne, begrænsede sagstyper.
- 3) Hvis Landsskatteretten i øvrigt anser det for hensigtsmæssigt.

Stk. 3. § 6, stk. 1, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse. Hvis Told- og Skattestyrelsen ønsker et retsmøde i sagen, jf. § 12, skal anmodning herom fremsættes senest samtidig med udtalelsen.

#### Sagens afgørelse

§ 10. Efter den kontormæssige sagsbehandlings afslutning henføres klagesagen til en af følgende tre sagsgrupper efter kriterier, der er fastlagt af retspræsidenten:

- 1) Mere principielle sager, herunder alle sager, der behandles på et retsmøde.
- 2) Klager som nævnt i § 29 a i lov om motor køretøjer m.v.
- 3) Øvrige sager.

Stk. 2. Landsskatterettens afgørelser træffes på grundlag af en skriftlig votering eller på grundlag af en mundtlig votering i et retsmøde. I en afgørelse skal der deltage mindst tre retsmedlemmer, heraf mindst en retsformand og mindst to ordinære retsmedlemmer, jf. dog stk. 6. Deltager retspræsidenten i en sags afgørelse, indtager retspræsidenten funktionen som retsformand i sagen. Deltager retspræsidenten ikke, er retsformandens eller, hvor flere retsformænd deltager, den

efter udnævnelse ældste retsformands stemme afgørende.

*Stk. 3.* I afgørelsen af sager som nævnt i stk. 1, nr. 2, skal deltage de to læge retsmedlemmer, der er særligt beskikkede hertil, jf. § 1, stk. 1, 2. pkt.

*Stk. 4.* Retspræsidenten kan bestemme, at en kontorchef eller en fuldmægtig ved Landsskatteretten skal deltage i afgørelsen af sager som nævnt under stk. 1, nr. 3, sammen med mindst to læge retsmedlemmer. I så fald har kontorchefen eller fuldmægtigen samme beføjelse som en retsformand. Er voteringen ikke enstemmig, overgår klagen til behandling efter reglerne i stk. 2.

*Stk. 5.* I tilfælde, hvor et retsmedlem på grund af inhabilitet eller af andre grunde er forhindret i at deltage i behandlingen af en sag, bestemmer retspræsidenten, hvilket andet retsmedlem, der skal træde i stedet. I sager om klage efter § 29 a i lov om registrering af motorkøretøjer m.v. erstattes et særligt beskikket lægt retsmedlem af sin suppleant.

*Stk. 6.* Uden medvirken af læge retsmedlemmer træffer retspræsidenten, eller en retsformand eller en kontorchef efter retspræsidentens bestemmelse, afgørelse om:

- 1) Afvisning af klager på grund af formangler, jf. § 2 og § 3.
- 2) Imødekommelse af en anmodning om genoptagelse af en Landsskatteretsken-delse.
- 3) Tilbagebetaling af afgift i genoptagelses-sager efter § 3, stk. 3, nr. 2.

#### *Skriftlig votering*

**§ 11.** Ved en skriftlig votering er Landsskatterettens ordinære medlemmer opdelt i voteringsgrupper, hver bestående af mindst to ordinære medlemmer. Klagesagerne opdeles efter deres art i tilsvarende grupper, dog således at der for hver sagsgruppe er mindst to voteringsgrupper.

*Stk. 2.* Retsformanden kan, hvis en sag skønnes at være af særlig principiel karakter, bestemme, at sagen skal undergives en

skriftlig votering under deltagelse af et udvidet antal retsmedlemmer, enten fra samme sagsgruppeinddeling eller fra andre sagsgruppeinddelinger. Træffes beslutningen om udvidet votering først efter at sagen har været til behandling i en voteringsgruppe, skal den udvidede votering ske inden for samme sagsgruppeinddeling. Retsformanden kan endvidere bestemme, at en sag skal forelægges til afgørelse i et retsmøde.

*Stk. 3.* Hvis et ordinært retsmedlem anmoder derom, skal sagen undergives udvidet votering som nævnt i stk. 2 eller forelægges til afgørelse i et retsmøde.

*Stk. 4.* Foretages udvidet votering, skal antallet af ordinære retsmedlemmer, der deltager i voteringen, udgøre mindst 2/3 af de retsmedlemmer, der deltager i sagens afgørelse.

*Stk. 5.* Landsskatterettens afgørelse skal angå de punkter i den påklagede afgørelse, der er klaget over. Ved klage over en skatteansættelse eller en ejendomsvurdering er Landsskatteretten berettiget til at ændre de forhold i skatteansættelsen, der er klaget over, og sådanne andre forhold i skatteansættelsen, der er en følge af en ændring af det forhold, der er klaget over.

#### *Retsmøder*

**§ 12.** Retsmøder afholdes i følgende tilfælde:

- 1) Hvis klageren anmoder derom.
- 2) Hvis Told- og Skattestyrelsen anmoder derom.
- 3) Hvis Landsskatteretten i øvrigt anser et retsmøde for hensigtsmæssigt.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan afslå en anmodning om et retsmøde efter stk. 1, hvis Landsskatteretten efter forholdene må anse denne fremgangsmåde for åbenbart overflødig. Hvis en anmodning fra klageren om et retsmøde afslås, skal afslaget meddeles skriftligt, og klageren skal, hvis klageren ikke allerede har været til møde med Landsskatteretten efter § 8, vejledes om sin ret til et sådant møde.

Stk. 3. Retsformanden kan i øvrigt bestemme, at personale ved Landsskatteretten skal deltage i mødet, men uden stemmeret.

§ 13. Retsmøder finder sted i form af gruppemøder i den enkelte afdeling. Foruden retspræsidenten eller en eller flere retsformænd skal mindst to af afdelingens ordinære medlemmer deltage i mødet.

Stk. 2. Afdelingsmøder afholdes til drøftelse af særlige spørgsmål, når enten retspræsidenten træffer beslutning herom, eller mindst tre af afdelingens ordinære medlemmer anmoder derom. I afdelingsmøder deltager retspræsidenten, alle retsformændene og alle afdelingens ordinære retsmedlemmer.

Stk. 3. Underafdelingsmøder afholdes, når retspræsidenten træffer beslutning herom, eller når et ordinært retsmedlem anmoder om, at en sag, der er behandlet i et gruppemøde, forelægges den pågældende underafdeling til drøftelse af principielle spørgsmål eller andre spørgsmål af større betydning. I underafdelingsmøder deltager foruden retspræsidenten eller en eller flere retsformænd højst halvdelen af afdelingens ordinære medlemmer. Afholdes mødet i underafdelingen efter anmodning fra et ordinært retsmedlem, og indkaldes klageren ikke til mødet, afgøres sagen herefter i et nyt gruppemøde bestående af de tidligere deltagende medlemmer.

Stk. 4. Den samlede afdeling kan bestemme, at afdelingsmøder eller underafdelingsmøder afholdes efter andre kriterier end nævnt under stk. 2 og 3.

§ 14. Retspræsidenten fastsætter tid og sted for afholdelse af retsmøder. Retsmøderne er ikke offentlige.

Stk. 2. I sager om vurdering af fast ejendom kan retsformanden bestemme, at der skal foretages besigtigelse af den pågældende ejendom. To ordinære retsmedlemmer, der deltager i sagens afgørelse, kan ligeledes beslutte, at der skal foretages en sådan besigtigelse. Hvis en besigtigelse besluttet, anses besigtigelsen for at udgøre et retsmøde i sa-

gen med de modifikationer, der følger af omstændighederne ved en besigtigelse.

Stk. 3. Retsmedlemmerne skal indkaldes til et retsmøde med mindst en uges varsel, medmindre særlige forhold gør en kortere frist påkrævet. Hvis et medlem er forhindret i at møde, må dette snarest meddeles Landsskatterettens sekretariat. Sammen med indkaldelsen fremsendes dagsorden for retsmødet tilligemed de af Landsskatterettens kontorer udarbejdede redegørelser, jf. § 9, stk. 1, og eventuelle foreløbige voteringer i de sager, der skal behandles på mødet.

Stk. 4. Klageren skal indkaldes skriftligt med mindst 4 ugers varsel. Hvis retten undtagelsesvis bestemmer, at en ejer, jf. § 6, stk. 2, en trediemand, jf. § 7, stk. 2, en syns- og skønsmand, jf. § 21, eller en anden person skal have lejlighed til at udtale sig over for retten under et retsmøde, indkaldes den pågældende person med samme varsel som klageren, og klageren underrettes herom.

Stk. 5. Myndigheder, som Landsskatteretten indkalder til retsmødet, skal indkaldes med mindst en uges varsel.

§ 15. Sagen forelægges på retsmødet af retsformanden eller af den, der har begæret sagen behandlet på et retsmøde. Retsformanden afgør i tvivlstilfælde, hvem der skal forelægge sagen.

Stk. 2. Under mødet skal klageren have adgang til at redegøre for sine påstande og begrundelsen herfor. Andre, der er indkaldt til mødet af Landsskatteretten, skal have adgang til at udtale sig under mødet. Til sagens belysning kan retsmedlemmerne stille spørgsmål til de fremmødte.

Stk. 3. Retsformanden afgør, hvornår forhandlingerne er tilendebragt. Hver af de tilstedeværende retsmedlemmer kan dog forlange afstemning om, hvorvidt sagen fortsat skal drøftes. Et retsmedlem kan endvidere forlange, at sagen udsættes een gang og at vedkommende medlem får tilsendt sagens akter inden sagens fornyede behandling.

Stk. 4. Når de indkaldte har forladt mødet, finder voteringen sted umiddelbart på



grundlag af det på mødet passerede. Retsformanden formulerer det eller de spørgsmål, hvorom der eventuelt skal stemmes. Ved afstemningen skal de ordinære medlemmer altid udgøre mindst 2/3 af de retsmedlemmer, der deltog i afgørelsen.

*Stk. 5.* Retsformanden kan bestemme, at sagen skal udgå til yderligere skriftlig behandling og votering.

**§ 16.** Over mødet føres en protokol, der godkendes af retsformanden. Protokollen skal oplyse om dato og klokkeslæt for mødets begyndelse og slutning, en fornøden identifikation af de sager, der er behandlet på mødet, afgørelsen af sagen og hvem, der var til stede under behandlingen af sagen. Mindretalsvota under afstemningen og begrundelsen derfor tilføres protokollen.

*Stk. 2.* Endvidere tilføres protokollen Landsskatterettens eventuelle afgørelser vedrørende et retsmedlems inhabilitet i en sag. Det pågældende retsmedlem har ret til at få sine eventuelle indvendinger imod inhabilitetsafgørelsen tilført protokollen.

*Stk. 3.* Tilbagekaldes klagen mundtligt i forbindelse med retsmødet, noteres dette i protokollen, jf. § 19.

*Stk. 4.* Udskrift af protokollen tilsendes efter mødet de retsmedlemmer, der har deltaget i mødet, men ikke andre.

#### *Udfærdigelse af kendelse*

**§ 17.** Afgørelsen af en klage træffes i form af en dateret kendelse. Kendelsen skal være begrundet, herunder angive Landsskatterettens stilling til de af klageren påberåbte omstændigheder og nedlagte påstande, medmindre de nævnte omstændigheder eller påstande må anses for uvæsentlige og uden betydning for sagens afgørelse.

*Stk. 2.* I særlige tilfælde kan Landsskatteretten træffe afgørelse i form af en kendelse, der uden beløbsmæssig opgørelse alene fastlægger de principper, hvorefter den påklagede afgørelse skal træffes. Told- og Skattestyrelsen foranlediger herefter, at afgørelsen

træffes i overensstemmelse med Landsskatterettens anvisning.

*Stk. 3.* Hvis Landsskatteretten har afslået en anmodning fra klageren eller fra Told- og Skattestyrelsen om afholdelse af et retsmøde, skal begrundelsen herfor anføres i kendelsen.

*Stk. 4.* Hvis klagen vedrører et afslag på en anmodning om genoptagelse af en skatteansættelse, og Landsskatteretten finder, at genoptagelse burde have fundet sted, skal Landsskatteretten i kendelsen pålægge den pågældende skattemyndighed at genoptage skatteansættelsen.

**§ 18.** En kendelse skal oplyse om forskellige meninger vedrørende såvel resultatet som begrundelsen. Desuden skal oplyses om stemmetallet for hver opfattelse, og om retsformanden har afgivet dissens.

*Stk. 2.* Kendelsen skal i øvrigt angive navnene på de retsmedlemmer, der har deltaget i afgørelsen.

*Stk. 3.* Kendelsen formuleres af retsformanden. I sager med mindretalsopfattelser formuleres kendelsen i fornødent omfang efter samråd med de øvrige voterende i sagen. Der kan i forbindelse med voteringen træffes anden bestemmelse om udfærdigelse af kendelsen.

*Stk. 4.* Kopi af kendelsen sendes til klageren og alle øvrige vedkommende. Samtidig med kendelsens fremsendelse underrettes klageren og eventuelt andre søgsmålsberettigede om fristen for at indbringe kendelsen for domstolene.

#### *Tilbagekaldelse*

**§ 19.** En klager kan til enhver tid tilbagekalde klagen. Tilbagekaldelsen kan ske skriftligt eller mundtligt. Ved enhver tilbagekaldelse skal Landsskatteretten skriftligt meddele klageren, at klagen er henlagt i Landsskatteretten som følge af tilbagekaldelsen af klagen.

*Stk. 2.* Hvis klageren efter skattestyrelseslovens § 31, stk. 2, indbringer sagen for domstolene uden at afvente Landsskatterettens

afgørelse, anses klagen til Landsskatteretten for bortfaldet. Landsskatteretten meddeler skriftligt klageren, at klagen herefter er henlagt i Landsskatteretten.

*Stk. 3.* Hvis klagen vedrører en skatteansættelse, og klageren overfor skatteankenævnet har tilsluttet sig, at nævnet genoptager sagen, underretter nævnet Landsskatteretten herom. Landsskatteretten meddeler skriftligt klageren, at klagen herefter er henlagt i Landsskatteretten.

*Stk. 4.* Klageren kan til enhver tid mundtligt eller skriftligt frafalde en anmodning om et "kontormøde" eller et retsmøde.

### Repræsentation

**§ 20.** En klager kan til enhver tid bemyndige en anden myndig person til at varetage sine interesser under sagen. Landsskatteretten betragter herefter – indtil klageren meddeler Landsskatteretten, at bemyndigelsen er tilbagekaldt – den bemyndigede som legitimeret til at optræde på klagerens vegne.

*Stk. 2.* Uanset stk. 1 underretter Landsskatteretten såvel klager som klagers repræsentant skriftligt om:

- 1) Landsskatterettens afgørelse af klagen.
- 2) Landsskatterettens henlæggelse af sagen, hvis klagen tilbagekaldes, jf. § 19, stk. 1-3.

*Stk. 3.* Uanset stk. 1 betales en afgift, der skal tilbagebetales, altid til klageren, jf. § 3.

### Syn og skøn

**§ 21.** Hvis adgangen efter skattestyrelseslovens § 30 til at begære syn og skøn udmeldt ved byretten ønskes benyttet, skal rekvirenten skriftligt underrette Landsskatteretten derom. Sammen med underretningen skal følge en kopi af rekvirentens skrivelse til byretten med byrettens påtegning om, at anmodningen er imødekommet, og en kopi af skønstemaet. Landsskatteretten stiller herefter behandlingen af klagen i bero, afventende udfaldet af syn- og skønforretningen.

*Stk. 2.* Landsskatteretten kan fastsætte en frist for begæring af syn og skøn. Efter udløbet af en sådan frist behøver Landsskatteret-

ten ikke respektere en begæring om syn og skøn.

*Stk. 3.* Når syns- og skønssagen er afsluttet i byretten, skal rekvirenten inden 14 dage sende en kopi af retsbogsudskriften over byretssagen til Landsskatteretten. Med udskriften skal følge syns- og skønsmændenes udtalelse.

*Stk. 4.* Hvis klageren er rekvirenten, skal vedkommende samtidig med indsendelsen af de i stk. 3 nævnte dokumenter skriftligt meddele Landsskatteretten, hvorvidt klagen opretholdes eller trækkes tilbage. Fremkommer der ingen meddelelse fra klageren herom, anses klagen for opretholdt.

*Stk. 5.* Hvis en myndighed er rekvirenten, kan Landsskatteretten efter modtagelsen af de i stk. 3 nævnte dokumenter skriftligt anmode klageren om inden for en frist på 14 dage at meddele, hvorvidt klagen opretholdes eller trækkes tilbage. Fremkommer der ingen meddelelse fra klageren inden for fristen, anses klagen for opretholdt.

*Stk. 6.* Landsskatteretten kan bestemme, at udgifter afholdt til syn og skøn skal dækkes fuldt ud af det offentlige, når afholdelsen af syn og skøn har tilført sagen eller skønnes at kunne tilføre sagen væsentlige nye oplysninger, der ikke mere hensigtsmæssigt har kunnet eller kan indhentes på anden måde.

### Habilitet mv.

**§ 22.** Landsskatteretten afgør i tvivlstilfælde, om et retsmedlem er inhabilt. Det pågældende retsmedlem må ikke selv deltage i afgørelsen.

### Offentliggørelse af Landsskatterettens kendelser

**§ 23.** Landsskatteretten offentliggør med passende mellemrum kendelser, som den skønner har almen interesse. Ved offentliggørelsen skal navne på fysiske eller juridiske personer, CPR-, CVR- eller SE-numre og andre personhenførbare oplysninger bortset fra Landsskatterettens journalnummer fjernes eller erstattes af anonyme betegnelser.

*Ikrafttræden mv.*

§ 24. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. september 1999.

*Stk. 2. Samtidig ophæves bekendtgørelse nr. 185 af 23. marts 1998 om forretningsorden for Landsskatteretten.*

*Skatteministeriet, den 2. juli 1999*

Ole Stavad

## BILAG 6

### Landsskatterettens folder "Syv spørgsmål og svar om Landsskatteretten":



Af hensyn til sagsbehandlingen er det vigtigt, at alle sagers akter fremsendes sammen med klagen.

#### Spørgsmål 1: Hvad gør du, hvis du ønsker at klage over en afgørelse?

- Ønsker du at klage over en afgørelse til Landsskatteretten, skal du huske følgende:
- Klagen skal være skriftlig.
- Klagen skal være begrundet.
- Alle de punkter, du klager over, skal angives.
- Du skal vedlægge kopi af den afgørelse, du klager over, samt kopi af myndighedens sagsfremstilling.
- Du skal desuden vedlægge kopi af samtlige dokumenter, der støtter og underbygger din klage.
- Du skal indbetale 700 kr. på check eller til bank, reg.nr. 5010, kontonr. 121398-6.
- Når klagen er modtaget, sender Landsskatteretten en kortering på, at den er modtaget. Bliver det nødvendigt at indhente supplerende oplysninger fra andre personer eller myndigheder, sender Landsskatteretten for, at du bliver orienteret om dette. Du får desuden lejlighed til at udtale dig om de nye oplysninger.

#### Spørgsmål 2: Hvor står reglerne om Landsskatteretten?

Reglerne om Landsskatterettens virksomhed og reglerne om omkostningsdækning fremgår af skattebetalersloven og Landsskatterettens forretningsorden.

Endvidere findes der regler herom i momsloven og en række afgiftslove samt vurderingsloven. De kommunale og regionale skatte- og vurderingsmyndigheder kan være behjælpelige med yderligere oplysninger.

Landsskatteretten  
Vester Farimagsgade 7  
1606 København V

Telefon  
33 76 09 09  
Mandag-torsdag 9-16  
Fredag 9-15

Bankkonto  
Reg.nr. 5010  
Kontonr. 121398-6

Telefax  
33 76 08 08

CVR.nr.  
10 24 28 94

Hjemmeside  
www.lsr.dk

E-mail  
lsr@lsr.dk

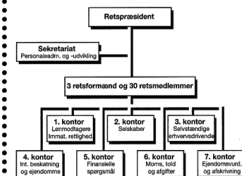


Landsskatteretten

**Syv spørgsmål og svar om**

#### Spørgsmål 3: Hvad er Landsskatteretten?

- Landsskatteretten er landets øverste administrative klageinstans vedrørende skatter, moms, afgifter, told og ejendomsvurderinger. Selv om Landsskatteretten ikke er en domstol, er der mange lighedspunkter. Retten består af en retspræsident, tre retsformænd og 28 retsmedlemmer. 17 retsmedlemmer er udpeget af skatteministeren, mens 11 er valgt af Folketinget. Mindst ni retsmedlemmer opfylder betingelserne for at være landsdommer og vil normalt have deres daglige arbejde i Øst- eller Vestre Landstret. De øvrige medlemmer repræsenterer samfundet bredt. I sager om vægt- og ejerafgift af motorkøretøjer er der yderligere udpeget to brancheydende retsmedlemmer.
- Til retten er knyttet syv kontorer med jurister, der forbereder sagerne. Landsskatteretten træffer hvert år afgørelse i ca. 4.000 skatte- og afgiftssager og ca. 500 sager om vurdering af fast ejendom.



Landsskatteretten har syv kontorer med hver sit speciale samt et sekretariat med administrative funktioner.

#### Spørgsmål 4: Hvad kan du klage over?

- Du kan klage over afgørelser, som er truffet af kommunale skattemyndigheder, skattekantoner, regionale told- og skattemyndigheder, Told- og Skatteretshjælpen og Ligningsrådet. Også Rigspolisets afgørelser

- om vægt- og ejerafgift af motorkøretøjer samt vurderingsmyndighedernes afgørelser om vurdering af fast ejendom kan du klage over. Klagevejledningen fremgår af afgørelsen.

#### Spørgsmål 5: Hvordan behandles sagen?

- Når Landsskatteretten har modtaget en klage over en afgørelse, indhentes relevant materiale i sagen. Det kan f.eks. være supplerende oplysninger fra dig, din eventuelle repræsentant eller fra de lokale myndigheder. Efter at sagsbehandlingen har forberedt sagen, bliver den sendt til skriftlig votering hos rettens medlemmer. Når afgørelsen er truffet, sender Landsskatteretten sin kendelse til dig og din eventuelle repræsentant. Undervejs i forløbet er der mulighed for at få en mundtlig forhandling, dvs. drøfte sagen og særlige spørgsmål eller detaljer med sagsbehandlingen – enten telefonisk, på rettens kontor i København eller i særlige tilfælde lokalt.



Sager om vurdering af fast ejendom kan drøftes inden sted på ejendommen.

Det er også muligt at anmode om et retsmøde, hvis du ønsker at forelægge din sag for rettens medlemmer. Et retsmøde forlænger sagsbehandlingsperioden, og retten kan afvise anmodningen.

Efter persondataloven har du ret til at få rettet eventuelt urigtige eller villedende personlige oplysninger, som Landsskatteretten har registreret edb-mæssigt i forbindelse med behandling af sagen.

#### Spørgsmål 6: Hvor lang tid går der?

- Landsskatteretten lægger vægt på, at sagsbehandlingen sker så hurtigt som muligt.
- Du må dog indstille dig på 6-12 måneders ventetid – eventuelt kortere eller længere afhængig af sagens omstændigheder – før sagen er afgjort.



Mange klagere giver udtryk for at de får en god behandling i Landsskatteretten, også selv om rettens afgørelse går dem imod.

#### Spørgsmål 7: Hvad koster det?

- Når du klager over en afgørelse, skal du indbetale 700 kr. samtidig med, at du indsender klagen. Pengene bliver betalt tilbage, hvis du får helt eller delvist medhold.

- Du har ret til selv at føre din sag. Der er således ikke nogen krav om, at sagen skal føres af f.eks. en revisor eller en advokat. Udgifter til en sådan sagskyndig bistand godtgøres med 50%. Dog ydes en godtgørelse på 100%, hvis der gives fuldt medhold eller medhold i overvejende grad.

- Ansøgning om godtgørelse skal afleveres til de regionale told- og skattemyndigheder.
- Ansøgningsblanket kan rekvireres hos regionen eller på Told- og Skatteretshjælpen. Hjemmeside [www.toldstat.dk](http://www.toldstat.dk)

## BILAG 7

*Landsskatterettens vejledning om klagefrist og sagsanlæg:*

### Vejledning om klagefrist og sagsanlæg

Det fremgår af Landsskatterettens forretningsorden (Bkg. nr. 563 af 2. juli 1999), § 14, stk. 4, at klageren, samtidig med kendelsens fremsendelse skal underrettes om fristerne for at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene.

Skattestyrelsesloven (Lbkg. nr. 805 af 24. september 2003) indeholder følgende frister og lovbestemmelser om sagsanlæg.

#### *Domstolsprøvelse*

§ 31. Medmindre andet er bestemt efter anden lovgivning, kan en afgørelse truffet af en skatte-, afgifts- eller toldmyndighed først indbringes for domstolene, når afgørelsen er blevet prøvet eller afvist af den øverste administrative klageinstans på området. Retten kan dog tillade, at et nyt spørgsmål indrages under retssagen, hvis det har en klar sammenhæng med det spørgsmål, som har givet grundlag for retssagen, og det må anses for undskyldeligt, at spørgsmålet ikke har været inddraget tidligere, eller der er grund til at antage, at en nægtelse af tilladelse vil medføre et uforholdsmæssigt retstab for parten.

*Stk. 2.* Er der forløbet mere end 6 måneder efter sagens indbringelse for den endelige administrative instans, kan sagen dog indbringes for domstolene, selv om der endnu ikke er truffet en afgørelse.

*Stk. 3.* En endelig administrativ afgørelse kan ikke indbringes for domstolene senere end 3 måneder efter, at afgørelsen er truffet. Har den endelige administrative instans afvist at behandle sagen, kan afvisningen ikke

indbringes for domstolene senere end 3 måneder efter, at afvisningen er sket.

§ 32. Sager om spørgsmål, som er påkendt af Landsskatteretten, kan skatteministeren indbringe for domstolene senest 3 måneder efter kendelsens afsigelse. Skatteministeren kan ligeledes vedrørende et spørgsmål, der er påkendt af Landsskatteretten, træffe beslutning om, at sagen genoptages med henblik på ændring af afgørelsen til fordel for den skatte- eller afgiftspligtige, såfremt Skatteministeriet ikke kan forventes at opnå medhold i sagen, hvis den indbringes for domstolene. 2. pkt. finder tilsvarende anvendelse vedrørende spørgsmål om godtgørelse af afgift.

§ 33. En sag, der indbringes for domstolene efter § 31 eller § 32, anlægges ved landsret som 1. instans.

*Stk. 2.* Sagen anlægges ved den landsret, i hvis kreds den skattepligtige eller forespørgeren har hjemting ved sagens anlæg. Sager, der vedrører dødsboer, anlægges i den kreds, hvori den skifteret ligger, som boet henhører under, og sager, der vedrører gaveafgift, hvor den regionale told- og skatteforvaltning ligger, hvortil gaveanmeldelse skal indgives. Sager, der anlægges efter stempelafgiftsloven og lov om afgift af tinglysning og registrering af ejer- og panterretigheder m.v., anlægges ved den landsret, i hvis kreds tinglysning eller registrering er sket. Retsplejelovens § 241 og § 245, stk. 1, anvendes dog tilsvarende.

*Stk. 3.* Har den skattepligtige eller forespørgeren ikke hjemting her i landet, anlægges sagen ved Østre Landsret, jf. dog retsplejelovens § 241 og § 245, stk. 1.

## BILAG 8

*Landsskatterettens vejledning om syn og skøn uden retssag i henhold til skattestyrelseslovens § 30, jf. retsplejelovens § 343:*

### **Vejledning om syn og skøn uden retssag i henhold til skattestyrelseslovens § 30 jf. retsplejelovens § 343.**

Ønsker man syn og skøn afholdt, skal anmodningen herom indgives til byretten på det sted, hvor genstanden for syns- og skønsforretningen findes, jf. retsplejelovens § 343.

Det skal fremgå af anmodningen, hvad der er syns- og skønsforretningens genstand og formål, samt at Told- og Skattestyrelsen er modpart i sagen, jf. skattestyrelseslovens § 30, stk. 4.

Anmodningen skal vedlægges et forslag til syns- og skønstema. Da skønsmanden er tekniker eller specialist, må der kun stilles tekniske spørgsmål og ikke spørgsmål, der kræver en juridisk vurdering af sagen. Der betales en retsafgift til byretten på 400 kr.

Byretten udmelder syns- og skønsmand og tager stilling til eventuelle tvistigheder vedrørende syns- og skønstemaet og udpegning af syns- og skønsmand.

Syns- og skønsmanden skal give parterne meddelelse om, når og hvor besigtigelsesforretningen foregår.

Når der er begæret syn og skøn, skal rekvirenten skriftligt underrette Landsskatteretten derom. Sammen med underretningen skal følge en kopi af rekvirentens begæring til byretten med påtegning fra byretten om at

anmodningen er imødekommet, samt en kopi af det foreslåede skønstema, jf. Landsskatterettens forretningsorden § 21, stk. 1.

Landsskatteretten stiller herefter sagen i bero, jf. skattestyrelsesloven § 30, stk. 3.

Når syns- og skønssagen er afsluttet skal rekvirenten inden 14 dage indsende kopi af retsbogsudskriften til Landsskatteretten, jf. Landsskatterettens forretningsorden § 21, stk. 3. Med udskriften skal følge syns- og skønsmandens udtalelse.

Hvis der har været gennemført mundtlig afhjæmning af syns- og skønsforretningen i retten, skal rekvirenten tillige indsende kopi af retsbogsudskriften herover.

Hvis klageren er rekvirent, skal vedkommende samtidig med indsendelsen skriftligt meddele Landsskatteretten, hvorvidt klagen opretholdes eller trækkes tilbage, jf. Landsskatterettens forretningsorden § 21, stk. 4.

Når der skal afholdes syn og skøn ved byretten uden samtidig anlæggelse af retssag, jf. retsplejelovens § 343, finder retsplejelovens regler i øvrigt anvendelse. Dette betyder bl.a., at man som udgangspunkt selv kan indbringe og føre sagen ved byretten. Hvis man søger sagkyndig bistand, skal man være opmærksom på, at det i henhold til retsplejeloven § 131 kun er advokater, der som professionelle repræsentanter har ret til at føre retssager for andre.

## APPENDIKS OM SAGENS VIDERE FORLØB

Efter min endelige rapport modtog jeg den 24. juli 2007 følgende brev fra Landsskatteretten:

### “Vedr. generel undersøgelse af 40 klagesager fra Landsskatteretten

Landsskatteretten har modtaget ombudsmandens endelige redegørelse af 27. juni 2007, og har med stor glæde noteret sig ombudsmandens konklusion, hvorefter undersøgelsen af de 40 sager har efterladt indtrykket af en grundig sagsbehandling.

På grund af sommerferieperioden har retten endnu ikke haft lejlighed til at foretage en samlet gennemgang af rapporten. Når denne gennemgang er foretaget, vil retten udarbejde en mere uddybende redegørelse til ombudsmanden for de overvejelser og tiltag, som undersøgelsen af de 40 sager har givet anledning til. Retten forventer, at denne redegørelse foreligger ultimo september 2007.

På nuværende tidspunkt har Landsskatteretten derfor alene bemærkninger til de punkter, som ombudsmanden har fremhævet i sin konklusion vedrørende undersøgelsen:

1. Det er ombudsmandens opfattelse, at Landsskatteretten skal behandle en klage, selv om den myndighed, der har truffet afgørelsen, er indforstået med at give klageren medhold, med mindre klageren giver samtykke til, at klagebehandlingen indstilles. Landsskatteretten tager til efterretning, at der i alle tilfælde skal indhentes samtykke fra klageren, for at man i den situation kan undlade yderligere klagebehandling.

2. Hvis Landsskatteretten under behandlingen af en sag, er blevet opmærksom på, at myndighederne ikke har overholdt alle sagsbehandlingsregler, har retten gjort klageren opmærksom på fejlen, men har hidtil kun taget stilling til, om det kunne føre til afgørelsens ugyldighed, hvis klageren ønskede, at

retten tog stilling hertil. Det er ombudsmandens opfattelse, at Landsskatteretten i alle tilfælde, hvor det kan konstateres, at der i den underordnede instans er begået sagsbehandlingsfejl, skal forholde sig til konsekvenserne af disse fejl. Det tager Landsskatteretten også til efterretning. Det må dog forventes, at når retten fremover i disse situationer skal vurdere om en afgørelse er ugyldig, vil det indgå med betydelig vægt, om det er dette resultat, klageren ønsker.

3. I de tilfælde, hvor Landsskatteretten ikke giver en klager fuldt medhold i klagen, er det ombudsmandens opfattelse, at Landsskatteretten skal vejlede klageren om, at skatteministeren efter skatteforvaltningsloven kan bestemme, at sagen skal genoptages. Det har Landsskatteretten ingen indvendinger mod, og de standardbreve, hvormed retten sender sådanne afgørelser vil blive tilrettet i overensstemmelse hermed.

Endelig har ombudsmanden udtalt, at i de tilfælde, hvor en klager indgiver en mangelfuld klage, kan en myndighed ikke kræve manglen udbedret på et tidligere tidspunkt, end hvor den egentlige klagefrist udløber. Landsskatteretten vil tage initiativ til at sikre, at alle klager, der opfylder kravene til en klage til Landsskatteretten, og som indgives inden for klagefristen, vil blive realitetsbehandlet.

Landsskatteretten tager således i det hele ombudsmandens redegørelse til efterretning og vender – som nævnt – tilbage med rettens mere uddybende kommentarer.

Med venlig hilsen

Erik S.M. Hansen

Retspræsident”

Herefter modtog jeg den 27. september 2007 et brev fra Landsskatteretten. I brevet beskrev Landsskatteretten de initiativer Landsskatteretten havde taget på baggrund af min endelige rapport:

## **“Vedr. generel undersøgelse af 40 klagesager for Landsskatteretten**

Landsskatteretten har nu haft lejlighed til at gennemgå ombudsmandens rapport af 27. juni 2007.

Rapporten har givet anledning til følgende initiativer i Landsskatteretten:

### **1. Internt kursus**

Landsskatteretten vil den 26. oktober 2007 kl. 13.00 afholde et internt kursus for hele rettens personale, hvor rapporten vil blive gennemgået i hovedtræk. I forbindelse hermed vil reglerne om notatpligt og om håndtering af ind- og udgående breve blive indskærpet. Endvidere vil det blive indskærpet, at i tilfælde, hvor der ikke allerede er kontakt til klager/repræsentant, skal der gives underretning, hvis den udmeldte forventede sagsbehandlingstid overskrides.

### **2. Ændring af folder om Landsskatteretten**

Landsskatterettens folder vil i forbindelse med årsskiftet, hvor klageafgiften stiger til 800 kr., blive revideret således, at afsnittet om persondataloven uddybes, og der indføres oplysning om muligheden for efter skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2, at indbringe den påklagede afgørelse for domstolene, hvis Landsskatteretten endnu ikke har truffet afgørelse.

### **3. Kursus om persondataloven**

Landsskatteretten vil foranledige, at der inden for 6 måneder afholdes et kursus i Landsskatteretten om persondataloven.

### **4. Tilpasning af standardkoncepter**

Landsskatterettens standardkoncepter vil inden udgangen af oktober 2007 blive ændret således, at det af alle kendelser og afgørelser fremgår, hvornår den underliggende instans har truffet den afgørelse, der er klaget over. Endvidere vil breve, hvorved der foretages partshøring, blive ændret således, at det fremgår, at der kan rettes henvendelse til Landsskatteretten inden for en given frist, og altså ikke med krav om at dette skal ske

skriftligt. I Landsskatterettens skriveguide for 2007, hvoraf der vedlægges et eksemplar, er det på side 14 præciseret, at lovens nummer og datering skal angives, hvis der henvises til en tidligere gældende udgave af loven, eller hvis der er andre særlige grunde hertil.

### **5. Vejledning om elektronisk kommunikation**

Landsskatteretten forventer at indføre et ESDH-system i retten i foråret 2008. Da dette system i højere grad end det eksisterende system muliggør – og vil indbyde til – elektronisk kommunikation med klagere og repræsentanter, vil den eksisterende vejledning om elektroniske kommunikation blive revideret i forbindelse hermed.

### **6. Ændring af procesvejledningen**

Landsskatteretten har anmodet SKAT om at ændre i pkt. K.5.2 i vejledningen om Processuelle regler på SKATs område, således at det ikke fremgår, at der skal gives medholdsvurdering i sager, som klageinstansen afviser.

### **7. Vejledning om ministeriets genoptagelsesadgang**

Skatteministeren har foranlediget af ombudsmandens rapport sendt et forslag i høring om bl.a. ophævelse af skatteforvaltningslovens § 49, stk. 1, 2. punktum. Der vedlægges kopi af forslaget. Forslaget forventes fremsat i oktober 2007. Landsskatteretten har under hensyn hertil berostillet den ændring af rettens klagevejledning, som ombudsmanden anbefalede, og som Landsskatteretten i sit brev af 23. juli 2007 meddelte at ville foretage. Hvis forslaget ikke vedtages, vil ændringen naturligvis blive foretaget.

### **8. Lovgivning vedrørende omkostningsgodtgørelse til syn og skøn**

Landsskatteretten har indstillet til skatteministeriet, at der foretages en ændring af skatteforvaltningslovens § 13, stk. 4, således at retspræsidenten, en retsformand eller en



kontorchef, uanset § 13, stk. 1, kan træffe bestemmelse om, hvorvidt udgifter til syn og skøn skal godtgøres fuldt ud. I sammenhæng hermed er det indstillet, at § 10 i Landsskatterettens forretningsorden tilføjes et stk. 7, hvoraf fremgår, at en retsformand eller en kontorchef, som retspræsidenten efter stk. 4, har bestemt skal deltage i afgørelser af sager som nævnt under stk. 1, nr. 2, kan træffe bestemmelse om, hvorvidt udgifter til syn og skøn skal godtgøres fuldt ud.

### 9. Afvisning inden for klagefristen

Landsskatteretten agter at opretholde sin praksis, hvorefter der med henvisning til skatteforvaltningslovens § 42, stk. 3, normalt meddeles klageren/repræsentanten en frist på 14 dage til udbedring af mangler ved klagen og/eller til indsendelse af afgørelse og sagsfremstilling, uafhængigt af udløbet af klagefristen for den afgørelse, der klages over. Klagen vil også som hidtil blive afvist, hvis mangelen ikke udbedres inden udløbet af denne frist. Fremover vil det imidlertid i afgørelser om afvisning efter § 42, stk. 3, fremgå, at hvis der indgives en ny fuldstændig klage inden udløbet af klagefristen for den afgørelse, der klages over, vil denne klage blive realitetsbehandlet. Til løsning af det

problem, som ombudsmanden har påpeget, vedrørende eventuel dobbelt klageafgift ved denne fremgangsmåde, har Landsskatteretten indstillet til skatteministeriet, at skatteforvaltningslovens § 42, stk. 4, ændres således, at der i alle tilfælde sker tilbagebetaling af klageafgiften, hvis Landsskatteretten afviser en klage.

For så vidt angår de øvrige punkter i ombudsmandens rapport henvises til Landsskatterettens brev af 23. juli 2007 med den ændring, der fremgår ovenfor under pkt. 7.

Hvis Folketingets Ombudsmand har bemærkninger til ovenstående, hører retten gerne herom.

Skatteministeriet og skatteministeriets retssikkerhedschef modtager kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Erik S.M. Hansen  
Retspræsident"

På det grundlag meddelte jeg i breve af 1. oktober 2007 Landsskatteretten og Skatteministeriet at jeg betragtede undersøgelsen som afsluttet.



# Inspektioner

## 1. Grundlaget – og forudsatte områder

Før den 1. januar 1997 da den nugældende ombudsmandslov trådte i kraft, var grundlaget for Folketingets Ombudsmands inspektioner ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 3. Det var kun de statslige myndigheder der kunne inspiceres. I nogle tilfælde var der dog inspektion af kommunale institutioner. Det skete da efter invitation fra vedkommende (amts)kommune.

Efter den 1. januar 1997 er grundlaget for inspektionsvirksomheden ombudsmandslovens § 18 hvorefter ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Efter loven kan også kommunale myndigheder/institutioner inspiceres.

Inspektioner har været foretaget siden embedets start i 1955, og i tiden frem til den 1. januar 1997 har hovedparten af inspektionerne vedrørt fængsler, arresthuse, psykiatriske hospitaler, særforsorgsinstitutioner, militære tjenestesteder og lignende.

Valget af de steder der har været inspiceret, har navnlig været begrundet med at Folketingets Ombudsmand har en særlig forpligtelse til at være opmærksom på de forhold som personer der er anbragt et bestemt sted mere eller mindre mod deres vilje, bydes.

Efter ikrafttrædelsen af den nugældende ombudsmandslov er inspektionsvirksomheden blevet udvidet væsentligt, og der er nu nogle mere præcise forudsætninger for Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed som er tilkendegivet af Folketinget. Kerneområdet er det samme som tidligere. Der foretages omkring 25-30 inspektioner om året.

I forarbejderne til ombudsmandsloven er det forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *fængsler*.

Den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 779 blev ophævet, og det blev herved forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *arresthuse*.

Det er ligeledes i forarbejderne til ombudsmandsloven forudsat at der sker inspektion af *psykiatriske hospitaler*.

Endelig er det i forarbejderne forudsat at der sker inspektion af visse *sociale bosteder*.

Et beslutningsforslag som Folketinget vedtog den 2. april 1993 om ligestilling og ligebehandling af handicappede, indeholder også en anmodning om at Folketingets Ombudsmand følger udviklingen på området. Dette sker bl.a. ved at der foretages inspektioner af (navnlig) *handicaptilgængelighed* i offentlige bygninger mv.

Folketinget vedtog den 14. maj 2004 beslutningsforslag nr. B 129, forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I protokollen (kapitel IV) er det forudsat at de deltagende stater skal have et uafhængigt nationalt organ til forebyggelse af tortur. Dette organ skal bl.a. have kompetence til regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsesstedet. Ved vedtagelsen af beslutningsforslaget er det af Folketinget lagt til grund at Folketingets Ombudsmand ved sin inspektionsvirksomhed opfylder protokollens bestemmelser om et uafhængigt nationalt organ. I oktober måned 2007 har Udenrigsministeriet til FN anmeldt Folketingets Om-

budsmand som det nationale forebyggende organ.

Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed omfatter således først og fremmest disse særlige områder. Selv om alle institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen nu er inspiceret efter den 1. januar 1997, vil ombudsmanden derfor fortsat skulle inspicere kriminalforsorgens institutioner. Udgangspunktet ved disse inspektioner tages i de allerede gennemførte inspektioner. Fornyede inspektioner på Direktoratet for

Kriminalforsorgens område foretages. Det gælder endnu ikke for de andre inspektionsområder, bortset fra detentioner.

## 2. Antal af inspektioner og fordeling af disse på områder

Fra 1955 til den 31. december 1996 har der været gennemført i alt 168 inspektioner. Fra den 1. januar 1997 til den 1. oktober 2008 har der været gennemført 318 inspektioner der fordeler sig således:

Fængsler	29
Pensioner	9
Arresthuse	54
Sikrede institutioner/varetægtssurrogater	10
Psykiatriske hospitaler	32
Distriktspsykiatri	4
Detentioner	91
Venterum	40
Sociale (herunder socialpsykiatriske) bosteder	21
Døgninstitutioner for børn og unge	2
Ligebehandling af handicappede	18
Andet	8 (heraf 5 af kommuner)
I alt	318

## 3. Om de enkelte områder

### Fængsler

Der er 13 statsfængsler i landet.

Alle, bortset fra det nye Statsfængslet Østjylland, har været inspiceret flere gange af Folketingets Ombudsmand.

Endvidere har alle fængsler været inspiceret på ny (i enkelte tilfælde to gange) efter den 1. januar 1997.

Inspektionerne af fængslerne har givet anledning til et antal særskilt rejste generelle egen drift-sager, f.eks. sager om

- videregivelse af lægelige oplysninger fra en institution til en anden
- foranstaltninger til at modvirke indsmugling af narkotika
- inventar i cellerne

- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- udlevering af computerudstyr
- fejlkilder ved urinprøver
- trusler og vold indsatte imellem
- overbelægning
- telefonordning.

#### *Arresthuse/arrestafdelinger*

Der er 40 arresthuse i landet, herunder arrestafdelingerne og Københavns Fængsler. Alle arresthuse har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand. Endvidere har alle arresthuse været inspiceret igen (i nogle tilfælde to gange) efter den 1. januar 1997.

Arresthusinspektionerne har givet anledning til en række særskilt rejste egen driftsager om generelle spørgsmål, f.eks. sager om

- kosten i arresthusene
- arbejds- og fritidsfællesskab
- tv-ordninger
- fælles madlavning
- spørgeskemaundersøgelse vedrørende samtlige arresthuse
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- overbelægning
- nedlæggelse af dobbeltceller.

#### *Pensioner*

Der er 8 pensioner i landet.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997, nogle mere end en gang.

#### *Sikrede institutioner/varetægtssurrogater*

Der er 8 sikrede institutioner/varetægtssurrogater i landet, heraf 7 for børn og unge.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997, nogle mere end en gang.

#### *Detentioner mv.*

Alle landets 12 politikredse har detentionslokaler, nogle flere steder i kredsen. Alle de-

detentioner har været inspiceret, nogle mere end en gang.

Inspektionen af detentionslokaler sker gerne i forbindelse med andre inspektioner, typisk af arresthuse.

Inspektionerne har også ført til en række henstillinger til Rigspolitechefen. Henstillingerne er indarbejdet i detentionskundgørelsen, nu kundgørelse II, nr. 55, af 2. februar 2006, der trådte i kraft den 1. marts 2006. Ombudsmanden har fulgt henstillingerne op, herunder ved en særskilt rejst generel sag om indskærpelse af den tidligere kundgørelse som Rigspolitechefen herefter har gennemført.

Over for det tidligere indenrigs- og sundhedsministerium er der rejst sag om spørgsmålet om etablering af centrale afrusningsinstitutioner i lægeligt regi som afløsning af detentionsanbringelse i visse større byområder. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse meddelte i brev af 11. december 2007 at ministeriet havde valgt ikke at prioritere et udviklingsprojekt om omorganisering af den akutte afrusning. Ombudsmanden besluttede herefter ikke at foretage sig mere på det foreliggende grundlag og underrettede Folketingets Retsudvalg og Folketingets Sundhedsudvalg om det.

Over for Justitsministeriet er endvidere stillet spørgsmål om detentionsanbringelse efter gennemførelsen af politireformen pr. 1. januar 2007.

#### *Venterum*

I forbindelse med inspektioner af detentioner foretages der besigtigelse af politiets venterum. Der findes godt 300 venterum i landet.

Besigtigelserne angår bl.a. den fysiske indretning af venterum og den tidsmæssige udstrækning af opholdene i dem.

Efter henvendelse herfra har Rigspolitechefen undersøgt den fysiske indretning af samtlige venterum i landet, og Rigspolitechefen har taget initiativ til forbedring af et stort antal venterum. Nye bestemmelser om stør-

relsen og den fysiske indretning er udsendt den 7. juli 2005, og i december 2006 er udsendt en endelig statusrapport.

### *Psykiatriske hospitaler/afdelinger*

Ved strukturreformen der trådte i kraft den 1. januar 2007, overgik psykiatriområdet til de fem regioner. Der er forskel på hvordan de enkelte regioner har organiseret psykiatrien. Der er nu 53 psykiatriske centre/sygehuse/afdelinger i landet. 24 har aldrig været inspiceret af Folketingets Ombudsmand. Det er planen at samtlige psykiatriske hospitaler/afdelinger skal inspiceres, og antallet af inspektioner pr. år af disse steder er blevet øget.

Inspektionsvirksomheden koordineres med Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7's virksomhed.

Der er i særskilt rejste sager på psykiatriområdet iværksat undersøgelser af bl.a. skærmningsbegrebet.

Der er af egen drift gennemført en undersøgelse af årsberetningerne for samtlige regionale patientklagenævne. Henstilling om mere præcise retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne er afgivet til det tidligere indenrigs- og sundhedsministerium i enighed med § 71, stk. 7-tilsynet. Ministeriet har herefter udsendt nye retningslinjer for udarbejdelse af årsberetninger.

Derudover er der gennemført et egen drift-projekt hvor 30 sager blev indhentet fra patientklagenævnet ved det tidligere Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom, der har betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævne, blev udsendt i maj måned 2005.

Distriktpsychiatrien indgår nu også i inspektionsvirksomheden.

### *Sociale, herunder socialpsykiatriske, bosteder*

Der er et meget stort antal sociale bosteder i landet.

Udgangspunktet for indsatsen på dette område er de enkelte regioners og kommu-

ners tilsynsforpligtelse efter henholdsvis den sociale servicelovs § 5, stk. 7, og den sociale servicelovs § 148 a.

Der er gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang der er tosenkstuer i de sociale bosteder, og om planerne for nedlæggelse heraf.

I den tidligere amtsrådsforenings regi har medarbejdere hos Folketingets Ombudsmand deltaget i møder om tilsynsforpligtelsen og er kommet med indlæg herom på kurser. På møde i foråret 2008 med alle landets regioner er tilsynsforpligtelsen nærmere gennemgået. Af egen drift er der over for Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) rejst spørgsmålet om indholdet af forpligtelsen.

Inspektionsvirksomheden på dette område tilrettelægges således at alle landets regioner og udvalgte kommuner bliver besøgt, og således at det er steder hvor beboerne har svære handicap, der bliver inspiceret. Opmærksomheden er i den forbindelse også rettet mod den måde hvorpå vedkommende myndighed udfører sin tilsynsopgave i forhold til alle myndighedens sociale bosteder.

I forbindelse med inspektion af psykiatriske hospitaler/afdelinger og distriktpsychiatrien inspiceres også socialpsykiatriske bosteder.

### *Døgninstitutioner for børn og unge*

Der er også et stort antal døgninstitutioner for børn og unge i landet. Inspektionsvirksomheden omfatter nu ikke kun de sikrede institutioner, men også andre institutioner for børn og unge, og udgangspunktet er også på dette område at holde øje med at de enkelte kommuner/regioner lever op til tilsynsforpligtelsen.

### *Andet*

Dette indbefatter 2 inspektioner af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingetjenesten), 1 inspektion af et asylcenter og 5 kommuneinspektioner.

### Ligebehandling af handicappede

Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

Folketingets Ombudsmand afgiver fra år 2007 en årlig redegørelse til Folketinget om hvad Folketingets Ombudsmand har foretaget sig på grundlag af folketingsbeslutningen af 2. april 1993. Redegørelsen offentliggøres bl.a. på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og i årsberetningen. Redegørelsen for 2007 findes på side 895.

### 4. Ombudsmandens vurderinger

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er først og fremmest gældende ret. Der findes et stort antal regler om forholdene i institutionerne, navnlig om beboernes forhold. Det påses således, bl.a. på baggrund af rapportmateriale og lignende, om de rettigheder retsreglerne giver beboerne, er iagttaget.

Dernæst anlægger ombudsmanden nogle mere almenmenneskelige synspunkter vedrørende behovet for at skabe gode rammer for institutionens beboere. Disse synspunk-

ter, der er udviklet gennem embedets mere end 50-årige virksomhed, vedrører bl.a. bolig- og forplejningsforhold, mulighed for fritidsaktiviteter, undervisning, mulighed for samvær med andre mv.

### 5. Specielt om den fortsatte inspektion af institutioner under kriminalforsorgen

Som det fremgår af det der er anført ovenfor, er første runde af inspektioner af kriminalforsorgens institutioner efter den 1. januar 1997 afsluttet, og anden runde er begyndt.

Geninspektionerne gennemføres på en noget anden måde:

I Folketingets Ombudsmands bygningsmæssige gennemgang er der sket en væsentlig ændring ved anden runde. De bygningsmæssige forhold er beskrevet i den oprindelige rapport, og det er kun i den udstrækning der er sket bygningsmæssige forandringer eller på anden måde gennemført væsentlige ændringer i de eksisterende forhold, at der er anledning til omtale. Sådanne ændringer beder Folketingets Ombudsmand om oplysning om i forbindelse med varslingen af inspektionen.

Det samme gælder for så vidt for de tre hovedemner i inspektionerne: Arbejde, fritid og undervisning.

Den almindelige tjekliste der anvendes under inspektioner (stoffer, vold, kvinder, unge, ...), spørges der til igen for at konstatere hvordan situationen er nu.

Rapportgennemgangen vil normalt indskrænke sig til et enkelt emne (eksempelvis disciplinærsager, sikringscelleanbringelse eller observationscelleanbringelse).

Under "Andet" kommer der ofte væsentlige forhold frem under samtalerne med enkelte indsatte og med talsmændene. Mange af disse spørgsmål vil kunne afklares under den afsluttende samtale med ledelsen – hvor de normalt bringes frem – og andre spørgsmål kan afklares i det brev som den enkelte indsatte eller talsmændene får umiddelbart efter inspektionen. Kun hvis det er væsentli-

ge spørgsmål der behandles på denne måde, vil de blive behandlet i rapporten.

## 6. De andre inspektionsområder

På de andre inspektionsområder foreligger der ikke så præcist udtrykte forudsætninger eller opfordringer fra Folketingets side som tilfældet er på kriminalforsorgens område. Og der er ikke nogen praktisk mulighed for at Folketingets Ombudsmand foretager inspektion af samtlige institutioner – bortset fra de psykiatriske hospitaler/afdelinger. På dette sidstnævnte område vil der også senere blive tale om geninspektioner hvor den ovenfor omtalte metode anlægges.

## 7. Inspektionsvirksomheden siden den 21. august 2007

Siden den 21. august 2007 har der været gennemført følgende inspektioner (30):

- 1. okt. 2007 ..... Skelbæk Centret (bo- og dagtilbud)
- 2. okt. 2007 ..... Arresthuset i Ringkøbing
- 9.-10. okt. 2007 .. Statsfængslet Østjylland
- 20. nov. 2007 .... Distriktpsychiatrien i Glostrup/Albertslund
- 20. nov. 2007 .... Parkvænget (socialpsykiatrisk botilbud)
- 22. nov. 2007 .... Psykiatrisk Center Glostrup
- 22. nov. 2007 .... Retspsykiatrisk Center Glostrup
- 23. nov. 2007 .... Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center Glostrup
- 10. dec. 2007 ..... Egevang (døgninstitution for børn og unge)
- 12. dec. 2007 ..... Egely (sikret døgninstitution for børn og unge)
- 24. jan. 2008 ..... Psykiatril hospitalet i Nykøbing Sjælland, Sikringen
- 6. marts 2008 .... Arresthuset i Holstebro
- 6. marts 2008 ..... Detentionen på politistationen i Holstebro
- 6. marts 2008 ..... Venterum på politistationen i Holstebro
- 11. marts 2008 ... Svømmecenter Falster i Nykøbing Falster (handicaptilgængelighed)
- 11. marts 2008 ... Guldborgsundbibliotekerne i Nykøbing Falster (handicaptilgængelighed)
- 12. marts 2008 ... Bo- og Naboskab Sydjylland (botilbud)
- 15. april 2008 ..... Pensionen Engelsborg
- 24. april 2008 ..... Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel (særlige forhold)
- 17. juni 2008 ..... Statsfængslet i Jyderup
- 26. juni 2008 ..... Stokholtbuen (botilbud) 25.-29. aug. 2008 ..... Arresthuset i Tórshavn og detentioner og venterum på politistationerne på Færøerne
- 25. sept. 2008 ..... Skole – Behandlingshjemmet Undløse

På s. 730 ff i denne beretning er optrykt rapporter om inspektionerne af:

- s. 730 ..... Statsfængslet på Kragsskovhede
- s. 769 ..... Vestre Fængsel og Vestre Hospital (særlige forhold)
- s. 777 ..... Detentionen i Vordingborg
- s. 801 ..... Psykiatricenter Vest Ribe
- s. 834 ..... Distriktpsychiatrisk Team i Ribe
- s. 842 ..... Bostedet Røbo
- s. 868 ..... Odense Kommunes fodboldstadion (handicaptilgængelighed)
- s. 879 ..... Københavns Kommune (handicaptilgængelighed)

Følgende inspektioner er planlagt for resten af 2008:



7. okt. 2008	.....	Detentionen i Svendborg
7. okt. 2008	.....	Arresthuset i Svendborg
8. okt. 2008	.....	Detentionen i Assens
8. okt. 2008	.....	Arresthuset i Assens
November 2008	....	Et fængsel
December 2008	....	Et psykiatrisk center
December 2008	....	Distriktspsykiatri
December 2008	....	Et socialpsykiatrisk botilbud

På s. 905 ff findes supplerende oplysninger om nogle af de inspektioner der er omtalt i tidligere beretninger.

Statistisk afsluttes en inspektionssag ved afgivelsen af den endelige inspektionsrapport. Denne rapport indeholder oftest både en endelig stillingtagen til nogle af de forhold der har været omfattet af inspektionen, og anmodning om oplysninger mv. om andre forhold. Det kan derfor forekomme at statistikken ændrer sig ved en opfølgingsrapport, og at det først sker i det følgende beretningsår.

Endelige inspektionsrapporter og opfølgingsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)).

## A. Inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede

Strafferet 3.7.

*Den 22. og 23. marts 2007 foretog Folketingets Ombudsmand inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede. Inspektionschefen og andre af ombudsmandens medarbejdere stod for inspektionen.*

*Det blev bl.a. noteret at fængslet havde planer om at renovere baderum på den halv-åbne afdeling. Ikke alle køkkener på de åbne afdelinger blev beset under inspektionen. Fængslet blev derfor bedt om oplysninger om hvilken stand de øvrige køkkener var i.*

*Der blev afgivet en henstilling til fængslet om at indkapsle radiatoren i observationscellen. Der var huller til at kigge ind ad på toiletet og de øvrige celler i isolationsafdelingen. Fængslet blev anmodet om at lukke disse huller.*

*Inspektionschefen bad fængslet oplyse i hvilket omfang de indsatte på den lukkede afdeling kunne blive beskæftiget, samt forskellige forhold om de indsattes mulighed for at blive undervist. Der spurgtes til hvad der var kommet ud af fængslets overvejelser om at få tilknyttet en psykolog. Fængslet havde forbudt de indsatte at bære tøj af to bestemte mærker. Inspektionschefen bad om Direktoratet for Kriminalforsorgens bemærkninger til forbuddet.*

*Efter inspektionen blev der gennemgået et antal sager fra fængslet. Sagerne handlede om situationer hvor fængslet havde udelukket indsatte fra fællesskab eller anbragt indsatte i observationscelle. På nogle få punkter var der grund til at komme med bemærkninger om sagerne og til at bede om flere oplysninger.*

*Kun det indledende afsnit af gennemgangen af rapporterne er taget med nedenfor. Flere andre afsnit i inspektionsrapporten er heller ikke taget med her.*

*(J.nr. 2007-0497-628).*

Den 24. september 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Statsfængslet på Kragsskovhede og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

### **"1. Indledning**

Som led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg den 8. juni 1998 inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede. Den 27. oktober 1999 afgav jeg en (endelig) rapport om denne inspektion, og inspektionen blev fulgt op i opfølgingsrapporter af henholdsvis 13. september 2000 og 15. februar 2001.

Den 22. og 23. marts 2007 foretog jeg og to af embedets øvrige medarbejdere endnu en inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede. Denne inspektion adskilte sig i et vist

omfang fra en almindelig inspektion. Inspektionen omfattede kun udvalgte forhold, herunder udvalgte bygningsmæssige forhold. Under inspektionen og på et efterfølgende møde den 30. april 2007 med fængselsinspektøren spurgte jeg på grundlag af en tjekliste til flere forhold, men disse forhold er kun omtalt i det omfang svarene har givet anledning hertil.

Inspektionen den 22. og 23. marts 2007 omfattede først og fremmest de indsattes beskæftigelsesforhold, herunder navnlig på den halvåbne og den lukkede afdeling der er etableret siden min sidste inspektion af fængslet.

Fængslets indsatte var forud for inspektionen blevet gjort bekendt med inspektionen og med muligheden for i den forbindelse at få en samtale med mig om generelle forhold vedrørende institutionen eller den enkelte

indsattes egne forhold. Jeg havde samtaler med fire indsatte, og jeg modtog under inspektionen tillige en skriftlig klage fra yderligere en indsat. De har alle efterfølgende fået et skriftligt svar vedrørende de forhold som de rejste.

Inspektionen blev indledt med en samtale med ledelsen. I forbindelse med samtalen afleverede jeg en skriftlig anmodning om udlevering af rapportmateriale vedrørende de seneste 10 sager forud for varslingen den 9. februar 2007 om udelukkelse fra fællesskab og eventuelle rapporter om anbringelse i observationscelle inden for det seneste år forud for varslingstidspunktet. Jeg modtog efterfølgende rapporter herom der gennemgås under pkt. 6 nedenfor.

Efter mødet med ledelsen og sikkerheds- og samarbejdsudvalget (SISU) havde jeg samtaler med talsmændene for henholdsvis de åbne afdelinger, den halvåbne afdeling og den lukkede afdeling om generelle forhold i fængslet. Talsmændene har fået særskilte breve om de forhold som blev drøftet under samtalerne, herunder meddelelse om at nærmere angivne forhold ville indgå i rapporten om inspektionen. Jeg sendte kopi af brevene til Statsfængslet på Kragsskovhede med anmodning om underretning om nærmere angivne forhold og om fængslets eventuelle bemærkninger til de forhold som jeg havde oplyst talsmændene om at jeg ville medtage i rapporten. Den 12. juni 2007 har fængslet fremsendt svar på min anmodning. Svarene er opdelt i svar vedrørende samtalerne med talsmændene for henholdsvis de åbne afdelinger, den halvåbne afdeling og den lukkede afdeling, og det fremgår af svarene (for den lukkede afdelings vedkommende de fleste spørgsmål) er gennemgået med talsmændene der tillige har fået kopi af svarene. Uanset at de enkelte svar er udarbejdet før den 12. juni 2007, er disse svar i det følgende omtalt som fængslets udtalelse af 12. juni 2007.

Ved inspektionens afslutning havde jeg et afsluttende møde med fængslets ledelse bl.a.

om de generelle forhold der var blevet bragt frem under mine samtaler med talsmændene. Da jeg ikke nåede at forelægge alle de spørgsmål der blev rejst af talsmændene, og heller ikke nåede at spørge til yderligere forhold som jeg ønskede nærmere oplysninger om, havde jeg det ovenfor nævnte efterfølgende møde (den 30. april 2007) med fængselsinspektøren.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Statsfængslet på Kragsskovhede og Direktoratet for Kriminalforsorgen for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har i brev af 24. august 2007 fra fængslet modtaget sådanne bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

## 2. Bygningsmæssige forhold

Som nævnt er der siden min sidste inspektion i 1998 af Statsfængslet på Kragsskovhede etableret en halvåben afdeling og en lukket afdeling. Den halvåbne afdeling (afdeling 4) har plads til 26 indsatte, og den lukkede afdeling (afdeling 8 og 9) har plads til 50 indsatte. Kapaciteten er i den forbindelse øget til i alt 211 indsatte. Den halvåbne afdeling er etableret i eksisterende byggeri og er indviet i 2001. Den lukkede afdeling er etableret i en nyopført bygning og er taget i brug i maj 2005.

En af de åbne afdelinger er nu en narkofri afdeling med plads til 25 indsatte (afdeling 6), og en af de andre åbne afdelinger er en røgfri afdeling (afdeling 3).

De 211 indsatte er omtrent ligeligt fordelt på 8 belægningsafdelinger. Fængslet råder herudover over en syge- og isolationsafdeling, en besøgsafdeling, en skole- og fritidsbygning, et vaskeri, et depot, en administrationsbygning og et antal værkstedsbygninger.

En enkelt fællesskabsafdeling i det åbne fængsel med 21 pladser består udelukkende

af enestuer, mens der på hver af de øvrige fællesskabsafdelinger i den åbne del af fængslet er både en- og tomandsstuer. Statsfængslets halvåbne afdeling og lukkede afdeling har udelukkende enestuer.

Planlagte vedligeholdelsesarbejder i 2007 og følgende år fremgår af det materiale jeg modtog forud for inspektionen.

Det fremgår desuden af et brev af 9. marts 2007 fra Direktoratet fra Kriminalforsorgen at fængslet har fået bevilling til udskiftning af vinduer og tage og har søgt om bevilling til udbygning af lagerbygningen.

Det fremgår videre at sygeafdelingen blev renoveret i 2006-2007, og at udskiftning af inventar i henhold til den udskiftningsplan som fængslet tidligere har sendt til direktoratet, har måttet udskydes grundet den høje belægning. Inventarudskiftningen pågår primo 2007. Som følge af omprioritering udskiftes celleinventar mv. på afdelingerne 1 og 3 i år 2007. På inspektionstidspunktet var der afgivet bestilling på inventaret.

Under rundgangen i fængslet besøgte jeg følgende:

- Den lukkede afdeling (afdeling 8 og 9) og tilhørende bygninger,
- den halvåbne afdeling (afdeling 4),
- den narkofri afdeling (afdeling 6),
- besøgsafdelingen,
- syge- og isolationsafdelingen,
- skole- og fritidsbygningen,
- fængslets købmandsbutik,
- landbruget og
- skovbruget.

Nedenfor er en beskrivelse af den lukkede afdeling, den halvåbne afdeling, den narkofri afdeling, besøgsafdelingen og syge- og isolationsafdelingen.

### 2.1. Den lukkede afdeling

Som ovenfor nævnt blev den lukkede afdeling taget i brug i maj 2005. Den lukkede afdeling består af 50 enestuer, fordelt på fire afdelinger (8A og B og 9A og B). Det er i det modtagne materiale nævnt at den ene afde-

ling er forbeholdt indsatte der gennemgår det kognitive færdighedsprogram, men på grund af personalesituationen gælder det ikke for tiden.

Den lukkede afdeling i Statsfængslet på Kragsskovhede modtager ikke stærkt negative indsatte, indsatte der er undvigelsestruet, og indsatte der skal udvises efter endt afsoning.

Den lukkede afdeling er hegnet ind og bevogtet med elektronisk udstyr og overvågning. Alle aktiviteter skal (stort set) foregå inden for hegnet, og de indsatte har ikke mulighed for at bruge det åbne fængsels faciliteter.

#### 2.1.1. Stuerne

Jeg besøgte to stuer på afdeling 9A og en enkelt på afdeling 9B. Alle stuer har eget toilet med håndvask. Møblementet består bl.a. af en sengebriks, en stol, et mindre sofabord, et tv-møbel, tv med dvd-afspiller, et skrivebord, et garderobeskab, et køleskab, et antal hylder og opslagstavle. Stuerne har lyse vægge, lyse gardiner og persiener. Gulvet er beklædt med blågråt linoleum.

De besøgte stuer fremstod på inspektionstidspunktet i en rigtig god stand. Da den lukkede afdeling er fra maj 2005 og altså meget ny, går jeg ud fra at de besøgte stuer i vedligeholdelsesmæssig stand er repræsentative for stuerne på de fire lukkede afdelinger.

#### 2.1.2. Baderum

Hver afdeling råder over to baderum. På den ene afdeling er det ene baderum indrettet så det kan benyttes af en kørestolsbruger som afdelingen havde på inspektionstidspunktet. Baderummene er beklædt med hvide fliser.

#### 2.1.3. Fællesrum – køkkener

De indsattes fællesrum er pæne store lokaler med køkken og tilhørende spiseafdeling med spiseborde og stole i den ene ende og

fælles opholdsstue med sofa/lænestole, borde og et tv i den anden ende. En lænestol på afdeling 8B havde hul i betrækket. Lokalet har lyse vægge, lyse gardiner og persiener for vinduerne. Gulvene er beklædt med gråt linoleum.

Fællesrummene fremstod rene og pæne på inspektionsdagen.

Under mit møde med talsmændene fra afdelingen omtalte de manglende fuge(r) bag komfur(er) i køkkenerne der besværliggjorde rengøringen.

Ved min besigtigelse af køkkenerne konstaterede jeg at komfurerne der er opsat i køkkenerne, er løse komfurer og kan trækkes ud. På denne baggrund meddelte jeg i mit brev af 13. april 2007 til talsmændene for den lukkede afdeling at jeg ikke fandt grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold. Jeg henviste de indsatte til (over for fængslets ledelse) at fremsætte ønsket om at revner bag komfurerne lukkes til.

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at fængslet af rengøringsmæssige hensyn ikke finder anledning til at lukke revnerne bag komfurerne.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I afdelingens fællesrum er der en telefon de indsatte kan ringe fra. Telefonen på afdeling 8A er afskærmet (i en lukket boks). Det gjaldt ikke på de øvrige afdelinger. Under min samtale med talsmændene fremsatte de ønske om at også afdelingens øvrige telefoner bliver afskærmet så de indsatte har mulighed for at tale uforstyrret.

Under min rundgang blev det oplyst at der også på de øvrige afdelinger vil blive etableret lukkede bokse omkring telefonen ligesom på afdeling 8A.

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at arbejdet med afskærmning forløber planmæssigt, men at der på grund af personalemangel er nogle praktiske problemer der

medfører at arbejdet tidsmæssigt må udskydes lidt.

Jeg har noteret mig at fængslet er i færd med at etablere afskærmninger omkring alle telefonerne på den lukkede afdeling, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

#### 2.1.4. Gårdareal

Til den lukkede afdeling hører et aflangt gårdtursareal. Der er gitter om arealet der er beliggende i den ene ende af afdeling 9. I arealet findes bænke med borde, en træpavillon, et par blomsterkrukker og en skraldespand. Den forreste del af arealet, og ned langs begge sider, er belagt med fliser; resten af arealet er belagt med græs.

Der er ikke opsat basketballkurve eller andet i gården til fysiske aktiviteter.

Jeg henviser til pkt. 3.4.

#### 2.1.5. Besøgsrum

Den lukkede afdeling råder over 4 besøgsrum (2 på afdeling 8 og 2 på afdeling 9). Jeg inspicerede besøgsrummene på afdeling 9 som bl.a. er møbleret med en sengebriks med blåt betræk, bord, skabe og to lænestole. Der er lyse persiener for vinduerne, lyse gardiner og gråt linoleum på gulvene. Der er adgang til toilet og håndvask fra rummet. Væggene er lyse, og der er billede(r) på væggen. Der er mulighed for at lave kaffe i besøgsrummet. Der er adgang til præservativer og lagner fra et skab på væggen.

Uden for besøgsrummene er der et køleskab.

Der var på inspektionstidspunktet ikke fast tv i de to besøgsrum, men i forrummet til besøgsrummene var der et tv-apparat med dvd-afspiller til rådighed der kunne rulles ind i besøgsrummet. Ledelsen oplyste at de indsatte kunne benytte dette apparat efter 'først til mølle-princippet'. Der er endvidere et opslag om muligheden for at låne dvd'er.

Under min samtale med talsmændene fra den lukkede afdeling gav de udtryk for et ønske om at hvert besøgsrum kunne råde over et tv, bl.a. af hensyn til besøgendes børn.

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at der er indkøbt yderligere et tv-apparat således at der nu er tv i begge besøgsrum. Jeg går ud fra at dette tv også er med dvd-afspillere.

Jeg har noteret mig at der nu er tv (med dvd-afspiller) til rådighed for begge besøgsrum.

Jeg har ingen bemærkninger til besøgslokalerne som under inspektionen fremstod velholdte og rengjorte.

### 2.1.6. Multilokale

Jeg besigtigede multilokalet på afdeling 9B der bl.a. bruges til undervisning i det kognitive færdighedsprogram og som et kirkerum, hvilket lokalet tydeligt bar præg af. I midten af lokalet stod et aflangt bord med stole omkring. De lyse vægge er beklædt med bl.a. flere religiøse billeder (lavet af de indsatte), og på endevæggen hænger der et kors. Loftet er beklædt med lyse 'filtplader' og gulvet med gråt linoleum. Der hænger et par hvide aflange lamper ned fra loftet. Der er endvidere et klaver og en briks til brug for fysioterapi i lokalet.

Jeg har ingen bemærkninger til multilokalet som fremstod rent og pænt på inspektionstidspunktet.

### 2.1.7. Undervisningslokale

Jeg besigtigede undervisningslokalet på afdeling 8 som fremstår som et klasselokale med borde og kontorstole (på hjul). Lokalet har en stor tavle, fem pc'er, en printer, overheadprojektor, forskellige av-midler og et tv. Bordene var på inspektionstidspunktet stillet op i en 'lille' hestesko, og der kan umiddelbart være ca. otte indsatte om bordene

samtidig. Bag hestekoens langs væggene stod pc-borde med pc'er på. Der er endvidere et skab i lokalet.

### 2.1.8. Visitationsrum

Jeg besigtigede kort den lukkede afdelings visitationsrum. Rummet indeholder bl.a. en scanner til at gennemlyse tasker og jakker mv., en detektorkarm og en kasse med beslaglagte effekter. Rummet bliver brugt til at visitere besøgende, nyindsatte og indsatte der kommer tilbage fra udgang.

### 2.1.9. Kondirum

Den lukkede afdelings kondirum ligger i en separat bygning (en gammel barak) i det indhegnede areal. I lokalet er der opstillet forskellige motionsredskaber til styrketræning (bl.a. vægtløftningsredskaber og rygtrimmer), løbebånd, kondicykler, ribbe(r) mv. Der er desuden et stort spejl på den ene væg. Rummet er malet hvidt. Der er et brandskab og et musikanlæg med højtalere i loftet.

Vejledning i anvendelsen af motionsudstyret hænger på væggene rundt omkring i lokalet. Når de indsatte benytter rummet, er der altid personale til stede fra fængslets program- og fritidsgruppe. Det blev oplyst at fængslet i efteråret 2007 bliver koblet på 'Sdr. Omme-modellen'. Det vil koste fængslet 237.000 kr. om året.

### 2.1.10. Montageværksted

Den lukkede afdeling har et montageværksted der er beliggende i en separat bygning. I montageværkstedet er de indsatte beskæftiget med småproduktion, bl.a. samling af sandkaseting i plastic mv.

Der er et separat lokale hvor de indsatte kan spise frokost og lave kaffe/te.

### 2.1.11. Depotrum/vaskerum

Til afdelingen hører tillige et depotrum/vaskerum. I dette rum var malingen skallet af på væggen ved termostaten ved radiatoren.

## 2.2. Den halvåbne afdeling

Statsfængslets halvåbne afdeling (afdeling 4A og 4B) har som nævnt 26 enestuer (uden eget toilet). Afdeling A og B er stort set identiske. Den halvåbne afdeling er indhegnet og aflåst. Færdsel uden for afdelingens område sker under ledsagelse af personale.

### 2.2.1. Stuerne

Nogle af stuerne er tidligere dobbeltstuer. Jeg besøgtede en sådan stue der er ca. 14-15 m<sup>2</sup>. Stuen indeholdt en seng, sofabord, stol, skab, køleskab og håndvask. Møblementet var af nyere dato. Væggene er hvide, og der er linoleum på gulvet.

Det fremgår af det materiale jeg har modtaget fra fængslet, at inventaret på stuerne vil blive udskiftet i år 2010.

Gulvet i gangene er belagt med et gråt filt-tæppe. Der var store pletter flere steder. Tæpperne fremstod meget beskidte. Det fremgår af vedligeholdelsesplanen at ny gulvbelægning til gangen i afdeling 4B er indkøbt.

Jeg har noteret mig at gulvbelægningen dette sted vil blive udskiftet.

### 2.2.2. Toilet- og badeforhold

Det baderum jeg så under inspektionen, er beliggende sådan at man igennem en lille gang med toilet på begge sider kommer frem til baderummet som har to brusekabiner adskilt af en matteret glasrude. Der er desuden en håndvask og en bænke. Baderum og toiletter fremstod rene på inspektionstidspunktet. Ifølge drifts- og vedligeholdelsesplanen skal baderummene på både afdeling A og afdeling B renoveres i 2008.

Jeg har noteret mig at baderummene efter planen skal renoveres i 2008.

### 2.2.3. Fællesrum

Jeg besøgtede afdelingens opholdsstuer (fællesrum) for afdelingens indsatte. Det ene

lokale er bl.a. møbleret med sofaer, bord, tv, pc'er, spil mv. Der er også i dette lokale en maskine til styrketræning og håndvægte.

I et andet fællesrum stod der et billardbord, en træningsmaskine og en plade til et bordtennisbord op ad væggen.

Endvidere har afdelingen et undervisningslokale med av-midler.

### 2.2.4. Køkkener

Køkkenerne på afdelingen fremstod pæne og rene på inspektionstidspunktet.

### 2.2.5. Besøgslokaler

Besøg afvikles i afdelingens to besøgslokaler der er beliggende på hver sin side af en mellemgang hvortil der er adgang både udefra og fra afdelingen. De besøgende henvender sig ved yderdøren og kommer i kontakt med personalet via en dørtelefon.

Jeg besøgtede det ene besøgsrum. Det er møbleret med bl.a. en briks (med skumgummimadrass), et bord og stole. Der er mulighed for at høre radio i lokalet. Endvidere er der en kaffemaskine og en el-kedel i lokalet. Der hænger et par billeder på væggene.

I lokalet hænger der tillige et skab til præservativer og lagner hvilke dog manglede på inspektionstidspunktet. Det blev oplyst at skabene fyldes op før brug.

Uden for besøgsrummene er der indrettet et mindre legehjørne for børn. Der står endvidere et tv som kan rulles ind på besøgsrummet.

Under mine samtaler med talsmændene fra den halvåbne afdeling ytrede de ønske om at der blev opsat tv i begge besøgsrum (af hensyn til besøgende børn).

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at der er opsat tv i begge besøgsrum således at der nu er i alt tre tv-apparater.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Der er som nævnt en dør mellem afdelingen og besøgsområdet (mellemgangen). Det blev

oplyst at denne dør holdes aflåst under afvikling af besøg.

Jeg spurgte under inspektionen til hvem der holder øje med børnene når de befinder sig uden for besøgsrummet. Fængslet oplyste at opsynspligten er forældrenes og ikke personalets. At det er den besøgendes ansvar at følge med i hvor barnet opholder sig, fremgår også af den skriftlige orientering for besøgende (fra marts 2003) som fængslet har udarbejdet.

Jeg anbefalede at man (tillige) satte et opslag op herom. I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at der er opsat et skilt på gangen med oplysning om at forældrene skal have opsyn med deres børn.

Jeg har noteret mig at der er opsat et skilt med angivelse af opsynspligten. Jeg går ud fra at dette skilt er placeret et sted hvor det er tydeligt.

Jeg har ligeledes noteret mig at døren fra afdelingen til besøgslokalerne er låst ved besøg. Jeg beder fængslet oplyse hvorvidt yderdøren tillige er lukket (låst) ved besøg.

Selv om personalet ikke har opsynspligt, går jeg desuden ud fra at personalet reagerer hvis det konstateres at børn færdes uden opsyn.

### 2.2.6. Værksted

Afdelingen har et værksted hvor de indsatte arbejder. Værkstedet er røgfrit. På inspektionstidspunktet pakkede de indsatte vinglas af plastic.

## 2.3. Den narkofri afdeling

Af åbne afdelinger besigtigede jeg under inspektionen som tidligere nævnt alene den narkofri afdeling (afdeling 6). Det fremgår af fængslets informationsfolder om den narkofri afdeling at det er en afdeling hvor de indsatte er en blanding af tidligere/aktive misbrugere samt indsatte der ikke tidligere har haft berøring med stoffer, men som ønsker en afsoning i et stoffrit miljø.

Der er plads til 25 indsatte på afdelingen. Der er på afdelingen 7 enestuer og 9 dobbeltstuer. Tildeling af enestuer foregår efter tur.

Gangen har et nyere grønt filtgulvtæppe der sammen med belysningen gør at gangen er mørk.

### 2.3.1. Stuerne

Jeg besigtigede en dobbeltstue på den narkofri afdeling. Stuen indeholder bl.a. to senge, to skabe, to tv-apparater, hylder, opslagstavle(r) og et mindre skrivebord. Gulvet er belagt med et gråt tæppe. Stuen har hvide vægge og lyse persienner for vinduet.

### 2.3.2. Køkkener

Afdelingen har to køkkener. Det ene var ved at blive malet på inspektionstidspunktet. Af et opslag fremgår det at der er tale om et 'ikerygerkøkken'.

Ved min samtale med talsmændene fra de åbne afdelinger blev det påpeget at køkkengulvene på stort set samtlige åbne afdelinger er i meget dårlig stand, især ved opvaskemaskinerne. Talsmændene mener det er et problem i forhold til hygiejnen. Som det fremgår, så jeg under min inspektion alene køkkenet (det ene af dem) på den narkofri afdeling, men ikke på de øvrige åbne afdelinger. Fængslets ledelse oplyste på min forespørgsel at køkkengulvet i dette køkken er et af de værre gulve, men nok ikke det værste.

Det fremgår ikke af det modtagne materiale (drift- og vedligeholdelsesplan for 2006-2010 og for 2007-2011) at der er lavet en plan for udskiftning af gulvet på afdeling 6. Derimod fremgår det at der er planer om udskiftning af gulvbelægningen i køkkenet på afdeling 5 i år 2008.

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet samlet kommenteret punkt 1 og 2 i mit brev til talsmændene om henholdsvis køkkengulve og komfurer (jf. herom nedenfor), og vedlagt bygningssynet (drift- og vedligeholdelsesplanen) for 2007-2011. Fængslet har indledningsvis anført at fængslet forsøger at fast-



sætte en dato hvor arbejdet forventes at være tilendebragt.

Jeg anmoder om en uddybning af det anførte, det vil sige hvilket arbejde der sigtes til. Jeg anmoder endvidere om nærmere oplysninger om standarden af køkkengulvene i de øvrige åbne afdelinger i sammenligning med gulvet i det besigtigede køkken på afdeling 6.

Talsmændene er endvidere utilfredse med standarden af komfurerne og oplyste at der er tale om de samme komfurer som ved min inspektion i 1998. Talsmændene nævnte at det også gør sig gældende for opvaskemaskinerne.

I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at fængslet alene udskifter komfurer hvis der er tale om defekter. Fængslet har videre oplyst at elektrikerer regelmæssigt tjekker de elektriske installationer, men at de indsatte i øvrigt bør sige til hvis de er bekendt med defekter.

Jeg beder om direktoratets bemærkninger til det forhold at fængslet alene udskifter komfurer (herunder meget nedslidte komfurer) hvis der er tale om defekter.

### 2.3.3. Opholdsstue

I afdelingens fælles opholdsstue for de indsatte er der et pænt møblement. Der er blomster og billeder på væggene. Gulvet er belagt med tæppe (gråt), og der var bl.a. forskellige brætspil i lokalet. Lokalet fremstod i en god vedligeholdelsesmæssig stand og var rent på inspektionstidspunktet.

### 2.3.4. Toilet- og badeforhold

På tidspunktet for inspektionen var afdelingens bade- og toiletforhold ved at blive renoveret. De indsatte måtte derfor benytte toilet og bad i en skurvogn opstillet uden for afdelingen.

Under min samtale med talsmændene gav de udtryk for en utilfredshed med at renove-

ringen af toilet- og baderummene endnu ikke er afsluttet. Det blev oplyst at renoveringen havde stået på i ca. 4 måneder og langt fra var færdig. Talsmændene oplyste at skurvognen havde fire toiletter og tre bruserer til afdelingens 25 indsatte, men at kun én indsat kunne bade ad gangen på grund af vandtrykket.

Ved inspektionen oplyste ledelsen at arbejdet – som udføres ved egen arbejdskraft – forventedes færdigt i løbet af 1½-2 måneder. I brevet af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at arbejdet forventedes færdigt i juni 2007. Det blev under inspektionen endvidere oplyst at fængslet havde været nødt til at renovere begge toilet- og baderum på en gang fordi det havde vist sig at der var et problem med kloakken.

| Jeg går ud fra at arbejdet nu er færdigt.

## 2.4. Sygeafdelingen

Sygeafdelingen ligger i en separat bygning sammen med isolationsafdelingen.

Sygeafdelingens gang er nyistandsat og lys. Gangarealet er belagt med linoleum, og lamperne er lysstofrør. På gangen er der en mønttelefon og dekorative blomster.

Jeg besigtigede en tomandsstue der var under istandsættelse. Det blev i den forbindelse oplyst at der er købt nyt inventar til sygeafdelingen.

Sygeafdelingen indeholder tillige fængslets urinprøvelokale som har linoleumsgulv, lyse vægge og persienner. Lokalet fremstod rent.

## 2.5. Isolationsafdelingen

Isolationsafdelingen ligger som nævnt i forbindelse med sygeafdelingen, men i et aflåst afsnit. På inspektionstidspunktet stod døren fra sygeafdelingen til isolationsafdelingen åben, og ingen af isolationscellerne var i brug.

Isolationsafdelingen er siden sidste inspektion udvidet med to celler og består nu af syv celler. To af cellerne har direktoratet

tidligere godkendt som observationsceller til kortvarigt ophold, jf. rapporten fra min sidste inspektion. Det drejer sig om celle 704 og 705 (benævnt celle 4 og 5 i den tidligere rapport).

Celle 704 er udelukkende møbleret med en fast monteret stålseng med skumgummimadras og et bord med bæk der er monteret på væggen.

Jeg besigtigede derudover tre isolationsceller, bl.a. celle 703, der er enkelt møbleret med bl.a. en seng, stol, bord og et skab på væggen. Der var endvidere tv i flere af cellerne. På dørene hænger en seddel til afkrydsning om celletilstand inden fraflytning.

Så vidt jeg erindrer, havde celle 705 almindeligt inventar. Det fremgår udtrykkeligt af en af de fem rapporter som jeg har modtaget om observationscelleanbringelse, jf. pkt. 6.2, at anbringelsen fandt sted i celle 705. Der var tale om en person der mødte fra fri fod i megen beruset tilstand. Af tilsynsnotaterne i sagen fremgår det at den pågældende på et tidspunkt lå på sengen og så tv.

Jeg anmoder om oplysning om hvordan denne celle er indrettet, og om anvendelsen af den som observationscelle.

Inventaret i isolationscellerne fremstod meget slidt. Der var flere brændemærker i madrassernes betræk fra cigaretter, og på en enkelt madras var betrækket gået helt i stykker.

Isolationsafdelingen er ikke nævnt særskilt i drifts- og vedligeholdelsesplanen, men nogle af cellerne (701, 702 og 703) er udtrykkeligt omtalt under sygeafdelingen. De er nævnt i forbindelse med omtale af gulvbelægning i de indsattes stuer, men det er samtidig ud for år 2007 anført at inventaret skal udskiftes.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om planerne med hensyn til renovering og udskiftning af inventar i isolationsafdelingen.

I hver isolationscelle – øverst på væggen – er der en udluftningskanal. Ingen af disse udluftningskanaler havde en form for afskærmning.

Der er desuden en radiator der ikke er afskærmet.

I hvert fald i observationsceller hvor der (kan) indsættes indsatte der er selvmords-truede, bør radiatoren indkapsles. Jeg henstiller at det sker, og beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg går ud fra at fængslet samtidig vil overveje om der er en sikkerhedsmæssig risiko forbundet med den uafskærmede udluftningskanal samme sted.

Alle døre er med indkig og uden klap. Det gælder også døren til toilettet.

I sikrings- og observationsceller skal der være indkig. Ombudsmanden har tidligere udtalt at der (i øvrigt) efter hans opfattelse kun må være indkigshuller i celler hvor der er behov for særlig observation af de indsatte.

Jeg henstiller at indkigshullerne til toilettet og til de celler der ikke benyttes som observationsceller, lukkes eller dækkes med en klap, og beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

### 3. Beskæftigelse

De indsatte kan i arbejdstiden være beskæftigede enten ved arbejde eller undervisning i fængslet, ved programvirksomhed eller ved frigang til arbejde eller undervisning. Sidstnævnte gælder dog kun indsatte i det åbne fængsel.

I fritiden har de mulighed for at deltage i forskellige former for fritidsaktiviteter, både inden- og udendørs, herunder – for indsatte der har tilladelse til udgang – aktiviteter uden for fængslet (kulturudgange).

Ifølge fængslets resultatkontrakt (for 2007) et det et mål for fængslet at flest muligt

indsatte er beskæftiget i dagtimerne med arbejde, undervisning eller anden godkendt aktivitet. Som resultatkrav skal mindst 75 pct. af de indsatte i de åbne afdelinger og mindst 90 pct. i den lukkede afdeling målt i forhold til den faktiske belægning være beskæftiget. Under inspektionen blev det oplyst at fængslet kan tilbyde alle indsatte beskæftigelse, men at det dog er svært at opfylde målet om mindst 90 pct. beskæftigelse på den lukkede afdeling.

### 3.1. Arbejde

I rapporten fra inspektionen i 1998 bemærkede jeg at fængslets varierede udbud af arbejdspladser samlet gjorde et positivt indtryk, og at særligt mulighederne for beskæftigelse ved landbruget mv. og dermed for at 'komme væk' fra selve fængselsområdet forekommer hensigtsmæssige.

Disse arbejdspladser – som gælder for de indsatte i **de åbne afdelinger** og i et vist omfang for de indsatte i den halvåbne afdeling – omfatter, som også nævnt i rapporten fra den sidste inspektion, bl.a. land- og skovbrug, service- og vedligeholdelsesarbejder (såvel indvendigt som udvendigt), rengøring, træindustri, depot, vaskeri og en produktionsskole mv. Arbejdspladserne i land- og skovbruget samt i træindustrien er godkendt som praktiksted i forbindelse med en erhvervsfaglig grunduddannelse.

Under inspektionen denne gang besøgte jeg – foruden de værksteder der hører til den lukkede og den halvåbne afdeling – kvægdriften og skovbruget.

Landbruget – der er 100 pct. økologisk – kan beskæftige i alt 38 indsatte. Det samlede landbrugsareal er (som også nævnt i rapporten fra den tidligere inspektion) ca. 750 hektar. I landbruget kan de indsatte være beskæftiget enten med pasning af fængslets ca. 260 hektar agerjord og vedligeholdelse af arealer og maskinpark mv. eller med kvægdrift. Fængslet har indgået en samarbejdsaf-tale med Statsfængslet Søbysøgård og Pensionen Lyng hvorefter fængslet fra disse insti-

tutioner modtager ca. tre måneder gamle kvier som fængslet passer indtil kvæget in-semineres og sendes tilbage til moderanstalten til mælkeproduktion. Det blev oplyst at kriminalforsorgen er den tredjestørste producent i Danmark af økologisk mælk. Stude beholdes i to år hvorefter de slagtes.

Det blev videre oplyst at arbejdet med kvægdriften er populært blandt de indsatte hvilket også fremgår af en artikel i *Nyt fra Kriminalforsorgen* nr. 3, 2005. Driften løber knap nok rundt, men det er en god beskæftigelse for de indsatte.

Skovbruget er udvidet siden sidste inspektion og er i 2006 igen blevet en selvstændig arbejdsplads. Hovedopgaven er at passe fængslets ca. 200 hektar skov hvoraf hovedparten laves til brænde der sælges til private. Fængslet har en aftale med en vognmand der leverer brændet. Normalt arbejder der 7 indsatte i skovbruget, men på inspektionstidspunktet var der 10 indsatte.

På tidspunktet for inspektionen var skovbruget i færd med at etablere en køkkenhave og havde etableret et drivhus.

Under inspektionen blev det i øvrigt oplyst at der i træværkstedet, som kan beskæftige 14 indsatte, primært arbejdes med fremstilling af vinduer. Det blev endvidere oplyst at arbejdet dette sted kræver megen instruktion idet der kun sjældent er faglærte indsatte inden for dette felt.

Fængslets vaskeri er ikke længere et centralt vaskeri for hele kriminalforsorgen, men fængslet har indgået en lokal aftale med tre arresthuse. Vaskeriet kan beskæftige 6 indsatte. Ifølge fængslets interne regler er det muligt for de indsatte at få vasket privat beklædning i fængslets vaskeri.

Statsfængslet på Kragsskovhede har nu til-lige et af kriminalforsorgens to centraldepo-ter hvorfra der sælges kontorartikler mv. til kriminalforsorgens institutioner og elartikler mv. til de indsatte. Dette depot leverer også tv-apparater til de indsatte. Depotet kan beskæftige 2 indsatte.

Produktionsskolen – der fra den 1. april 2007 ikke længere begrebsmæssigt er en produktionsskole, men et almindeligt værksted – beskæftiger de svageste indsatte og kan have i alt 8 indsatte beskæftiget.

Der findes også særlige arbejdspladser på den **narkofri** afdeling (der har status af almindelig åben afdeling), men de indsatte på denne afdeling kan også benytte fængslets ordinære arbejdspladser. Arbejdspladserne på afdelingen er ifølge informationsfolderen om den narkofri afdeling hovedsageligt tiltænkt indsatte der har haft et misbrug af hash eller hårde stoffer. Alle afdelingens indsatte skal desuden deltage i rengøring af afdelingen som er en del af afdelingens daglige gøremål.

De indsatte på **den lukkede afdeling** har kun mulighed for at arbejde på afdelingen: enten på afdelingens eget montageværksted, som gangmand (rengøring) eller med anlægsarbejde. Der er oplysning herom i en skriftlig orientering af 1. maj 2005 til de indsatte på denne afdeling. Det fremgår heraf tillige at beskæftigelsespligten i visse tilfælde kan opfyldes ved eget arbejde.

Montageværkstedet kan beskæftige i alt 15 indsatte. Som nævnt under pkt. 2.1.10, omfatter beskæftigelsen dette sted bl.a. samling og pakning af forskelligt plastlegetøj (til strand/sandkasse mv.) for et privat firma, tændere til grill, whiteboards mv. Det meste arbejde udføres som akkordarbejde.

Under min samtale med talsmændene for de indsatte på denne afdeling udtrykte de utilfredshed med at der ikke er arbejdspladser til alle de indsatte på den lukkede afdeling. De oplyste at der er op til tre måneders ventetid på arbejde, og at det bl.a. medfører tab af muligheden for at oppebære tillæg.

Jeg anmoder om fængslets bemærkninger til det anførte. Jeg beder herunder om nærmere oplysninger om beskæftigelsessituationen på den lukkede afdeling, jf. også det af fængslet oplyste under inspektionen om at fængslet kan tilbyde alle de

indsatte arbejde, men at det dog er svært at opfylde målet i resultatkontrakten om 90 pct. beskæftigelse på den lukkede afdeling.

En af talsmændene fremsatte desuden et ønske om at alle de lukkede afdelinger for at fremme antallet af arbejdspladser får en hjælpegangmand. Han oplyste at der er en hjælpegangmand på afdeling 8A, men ikke på de øvrige afdelinger.

Jeg videresendte dette ønske til ledelsen til besvarelse og bad om underretning om ledelsens svar.

I brev af 22. maj 2007 til den pågældende (som fængslet har henvist til i svaret af 12. juni 2007) har fængslet bl.a. oplyst at de indsatte tilbydes beskæftigelse ud fra en konkret vurdering af deres ønsker, evner eller behov og hvilke beskæftigelsesområder institutionen råder over. Fængslet har videre oplyst at der i fængslets lukkede afsnit bl.a. er et beskæftigelsesområde som gangmand, men principielt ikke et beskæftigelsesområde som 'hjelpegangmand'. Fængslet har oplyst at en sådan funktion imidlertid har været iværksat i nogle tilfælde af afdelingslederen hvis denne efter en konkret vurdering har fundet grundlag herfor. Det kan bl.a. være begrundet i den indsatte manglende evne til at kunne tilpasse sig de øvrige beskæftigelsesområder.

Jeg forstår det sådan at der efter fængslets opfattelse ikke er et generelt behov for at have mere end en gangmand på de lukkede afsnit, og at funktionen som 'hjelpegangmænd' således ikke har været etableret fordi der har været et behov for en hjælpegangmand, men f.eks. fordi en indsat i et konkret tilfælde ikke har kunnet være beskæftiget med andre arbejdsopgaver.

Jeg har ingen bemærkninger til at fængslet med denne begrundelse opretter en funktion som hjælpegangmand eller lignende, uanset at der ikke er behov for det.

Da jeg, som nævnt, må forstå at der ikke er et generelt behov for mere end en gangmand på hver af de lukkede afsnit, foretager jeg mig ikke mere vedrørende den indsattes ønske om etablering af hjælpegangmænd på alle de lukkede afsnit, heller ikke selv om der herved kunne skabes yderligere arbejdspladser på den lukkede afdeling. Det bemærkes at jeg går ud fra at fængslet gør hvad det kan, for at skaffe arbejde til de indsatte på den lukkede afdeling, således at størsteparten af de indsatte kan tilbydes beskæftigelse, jf. det oplyste ovenfor om kravet i fængslets resultatkontrakt med hensyn til beskæftigelsesprocenten på denne afdeling.

De indsatte i **den halvåbne afdeling** har (også) eget værksted på afdelingen, jf. pkt. 2.2.6, men de indsatte kan dog efter en konkret vurdering også arbejdsplaceres på fængslets øvrige arbejdspladser. Flere af de indsatte fra denne afdeling arbejder på produktions-skolen der, som nævnt, fra 1. april 2007 er nedlagt som begreb og nu fungerer som et almindeligt værksted. De indsatte kan også være beskæftiget med rengøring og havearbejde. Så vidt jeg forstod, er der ikke problemer med at beskæftige de indsatte på den halvåbne afdeling.

I afdelingens værksted bestod beskæftigelsen på inspektionstidspunktet i pakning af plastvinglas mv., jf. pkt. 2.2.6.

Jeg anmoder om oplysning om hvor mange indsatte der kan være beskæftiget på afdelingens eget værksted, og om de indsatte på denne afdeling generelt foretrækker at arbejde på dette værksted eller på fængslets øvrige arbejdspladser.

Under mit møde med samarbejdsudvalget blev det nævnt at en arbejdsgruppe for nogle år siden havde beskæftiget sig med spørgsmålet om aktivering af de indsatte. Man havde overvejet flere tiltag, bl.a. at slukke centralt for adgangen til tv i arbejdstiden. Direk-

toratet for Kriminalforsorgen havde dog ikke kunnet imødekomme fængslets ønske herom. Fængslet havde modtaget et brev fra direktoratet herom.

Jeg anmoder om en kopi af dette brev.

Det blev endvidere oplyst at fængslet som sanktion for overtrædelse af beskæftigelsespligten helst kun vil reagere med løntræk og gerne vil øge beskæftigelsen ved hjælp af princippet om noget for noget.

Det oplyste om beskæftigelsen af de indsatte i Statsfængslet på Kragsskovhede giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over ovennævnte for så vidt angår den lukkede afdeling.

### 3.2. Undervisning

Rapporten om inspektionen sidste gang indeholder en nærmere redegørelse om det der forelå oplyst dengang om undervisning i fængslet. Som tidligere nævnt, er produktionskolen nu nedlagt som begreb og fungerer som almindeligt værksted uden – går jeg ud fra – kombineret undervisning.

Undervisningen i fængslet foregår i skolen for de indsatte på de åbne afdelinger, herunder den narkofri afdeling. Denne lukkede afdeling og den halvåbne afdeling har egne undervisningslokaler.

Nogle indsatte har desuden frigang til undervisning, og andre er beskæftiget ved selvstudium.

Foruden undervisningslederen har fængslet i alt fem årsværk til undervisning der også omfatter undervisning af indsatte i to arresthuse. På grund af to barsler og en langtidssygemelding og da det har været svært at fastholde vikarer, har undervisningen i fængslet dog i en periode været nødlidende.

Det blev oplyst at 7-8 indsatte kan modtage undervisning i skolens dagskole der underviser på 8.-10. klasses niveau. Derudover kan 4 indsatte undervises i dansk for udlændinge (6-8 timer om ugen), og 4 modtage

specialundervisning. De indsatte kan desuden modtage forberedende voksenundervisning (FVU).

Det blev endvidere oplyst at ca. 20 af de indsatte på inspektionstidspunktet var beskæftiget med undervisning på fuld tid.

Det blev desuden oplyst at hver afdeling har en lærer tilknyttet der deltager i arbejdet med udarbejdelse af handleplaner for de indsatte på den pågældende afdeling.

Under min samtale med talsmændene for **de åbne afdelinger** tilkendegav de at mulighederne for skolegang og uddannelse i fængslet er for begrænsede. De fremsatte ønske om at kunne tage hf-eksamen og få truckcertifikat mv. Endvidere mener de at otte timers edb om ugen er for lidt.

Under mit møde den 30. april 2007 med fængselsinspektøren oplyste han at hf-undervisning ikke er realistisk i fængslet.

I udtalelsen af 12. juni 2007 vedrørende de åbne afdelinger har fængslet vedrørende undervisning/uddannelse anført følgende:

‘Statsfængslet redegjorde for, hvorfor uddannelser på højere niveau end 8. og 9. klasse bør tages i Frederikshavn som frigang, lige som de certifikater mv., der også er mulighed for at tage. Statsfængslet er ikke bekendt med at der skulle være indsatte, der er udgangsberettigede, der har været afskåret fra at tage erhvervsrelaterede uddannelser.

Der vedlægges opgørelse fra 2005 vedrørende tilbudte kurser. Opgørelse for 2006 foreligger endnu ikke.

Der udbydes 10 timers EDB om ugen, hvilket findes passende.’

Den vedlagte opgørelse for 2005 bærer overskriften AMU-kurser/lærlinge-uddannelser og indeholder en oversigt over kursusmulighederne, herunder hf-kurser mv., og hvilke kurser der konkret er påbegyndt, afbrudt, gennemført, i gang samt antal tilfælde hvor den indsatte er løsladt inden gennemførelsen. Af oversigten fremgår det at i alt 43 indsatte påbegyndte et kursus, at 9 afbrød kurset, at 23 gennemførte kurset, at 1 fortsat var i gang, og at 10 blev løsladt. I alt 29 star-

tede en videregående uddannelse (teknisk skole, gymnasium/hf, VUC/EUC mv.), men 7 afbrød igen. 2 indsatte påbegyndte gymnasium/hf, og 1 indsat gennemførte dette, mens 1 indsat blev løsladt inden gennemførelsen. 2 af de indsatte gennemførte et gaffeltruckkursus.

Jeg har noteret mig at der fængslet bekendt ikke skulle være udgangsberettigede indsatte der har været afskåret fra at tage erhvervsrelaterede uddannelser ved frigang. Jeg har endvidere noteret mig det der fremgår af den vedlagte oversigt for 2005. Jeg går ud fra at alle de kurser mv. der er nævnt heri, er foregået ved frigang.

Uanset det oplyste om uddannelse ved frigang – der forudsætter at den indsatte er udgangsberettiget – anmoder jeg ledelsen om en skriftlig uddybning af baggrunden for at der ikke (kan) undervises i fængslet på højere niveau end 9. klasse.

Jeg har noteret mig at certifikater mv. efter fængslets opfattelse også bør tages i forbindelse med frigang. Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt det har været overvejet at få etableret korte AMU-kurser i fængslet til f.eks. indsatte der ikke har mulighed for frigang fordi deres ophold er kortvarigt.

Jeg anmoder desuden om oplysning om hvorvidt der for de indsatte i de åbne afdelinger er sket væsentlige ændringer i undervisningstilbuddene og den måde som undervisningen foregår på i fængslet, siden sidste inspektion. Jeg ser her bort fra det oplyste om at undervisningen i en periode har været nødlidende.

Endelig har jeg noteret mig at der udbydes 10 timers it-undervisning om ugen, og at det efter fængslets opfattelse er passende. Jeg går ud fra at fængslet løbende overvejer om det udbudte antal timer dækker behovet.

Den **lukkede afdeling** har egen dagskole hvor i alt 8-10 indsatte kan modtage under-

visning. På inspektionstidspunktet var der dog alene 6 elever i dagskolen. Afdelingen tilbyder tillige forberedende voksenundervisning (FVU) som 5-6 indsatte deltog i på inspektionstidspunktet. Enkelte indsatte har også selvstudium.

Det blev oplyst at flere indsatte på inspektionstidspunktet var i gang med en videregående uddannelse idet der var et boom i antallet af langtidsindsatte på afdelingen.

Under min samtale med talsmændene for de indsatte på denne afdeling udtrykte de utilfredshed med at der ikke er det tilstrækkelige antal pladser til indsatte der ønsker undervisning på den lukkede afdeling. De oplyste at der er op til tre måneders ventetid på undervisning.

Jeg beder om ledelsens bemærkninger hertil.

Under min samtale med talsmændene på **den halvåbne afdeling** klagede de over at der er for få undervisningstimer til rådighed for de indsatte på denne afdeling. De oplyste at afdelingen har i alt fire timers undervisning om ugen (og at der undervises på 9.-10.-klasse-niveau).

I udtalelsen af 12. juni 2007 har fængslet oplyst følgende:

'Der har været en del sygdom i lærerstaben og 2 lærere er på barselsorlov, hvorfor det i en periode har været umuligt at tilbyde fuld-tidsundervisning. De indsatte, der har et udtalt undervisningsbehov på denne afdeling, søges tilgodeset med 4 timers undervisning om ugen.

Klientellet på den halvåbne afdeling har i denne periode – som held i uheld – haft et mindre undervisningsbehov end indsatte på de øvrige afdelinger, da der har været en hel del modne dømte med god uddannelsesbaggrund.

Man søger så vidt muligt at imødekomme konkrete behov, og er ikke bekendt med, at der skulle være indsatte, der er blevet forbi-gået.'

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at fængslet uanset at det i en periode ikke har været muligt at tilbyde undervisning i samme omfang som tidligere, mener at behovet for undervisning på afdelingen har været dækket. Da jeg går ud fra at den nedsatte undervisningsaktivitet (også på denne afdeling) er et midlertidigt problem, og da jeg forstår det oplyste sådan at fængslet løbende er opmærksomt på behovet for undervisning, foretager jeg mig ikke noget vedrørende dette forhold.

### 3.3. Særlige behandlingsprogrammer

Statsfængslet på Kragsskovhede tilbyder følgende adfærdskorrigerende kurser: Det kognitive færdighedsprogram, Booster (der er en genopfriskning af det kognitive program) og Anger Management. Fængslet håber desuden at komme med på 'Nye veje', der er en svensk ordning. Denne ordning er – ligesom den øvrige programvirksomhed – beskrevet i en informationspjece om programvirksomheden som Kriminalforsorgens Uddannelsescenter har udfærdiget til personalet, og som jeg modtog et eksemplar af under inspektionen.

Jeg anmoder om underretning om hvorvidt 'Nye veje' indføres i fængslet.

Undervisningen i de nævnte programmer foregår for de indsatte på de åbne og den halvåbne afdeling i særlige lokaler i skolen hertil, og for de indsatte på den lukkede afdeling på egen afdeling (i multilokalet). Undervisningen varetages af fængselsfunktionærer der er uddannet som instruktører i disse programmer, og som udelukkende beskæftiger sig med disse programmer og fritidsaktiviteter for de indsatte, jf. pkt. 3.3. Fængslet har to ansatte der er uddannet som instruktører, og en ansat der er under uddannelse til instruktør. Under inspektionen blev det oplyst at fængslet har stor succes med disse behandlingsprogrammer. Undervisningslederen informerer de indsatte om

programmerne i forbindelse med den generelle orientering som de får ved indsættelsen. De indsattes kontaktpersoner og eventuelt tillige Kif-afdelingen eller det arresthus som den indsatte måtte have haft ophold på inden indsættelsen, orienterer også om muligheden for at deltage i sådanne programmer.

Det fremgår i øvrigt af fængslets resultatkontrakt at fængslet skal gennemføre mindst 424 undervisningstimer i behandlingsprogrammer som udgangspunkt fordelt på fire til fem hold i Det kognitive Færdighedsprogram, fire hold i Anger Management og fire hold i Booster.

### 3.4. Fritid

Rapporten fra den sidste inspektion indeholder oplysninger om fritidsfaciliteter og mulighederne for fritidsaktiviteter for de indsatte på de åbne afdelinger. Under rundgangen besigtigede jeg, som det fremgår af pkt. 2, også denne gang fritidsfaciliteter, men det er alene fritidsfaciliteterne på den lukkede og den halvåbne afdeling der er beskrevet, jf. punkterne 2.1.9 og 2.2.3.

Under inspektionen blev det oplyst at der – for at styrke fritidsområdet – er sket en ændring i den måde som fritiden er organiseret på. De sidste ca. to år har fængslet så vidt muligt anvendt seks årsværk udelukkende til fritidsområdet og programvirksomheden (det kognitive færdighedsprogram mv.). På inspektionstidspunktet var der dog kun fem årsværk hertil. Det blev oplyst at denne ændring bl.a. skyldtes at fritidsområdet for det meste har været det område der er blevet 'klemt', når der har været fravær blandt personalet på grund af sygdom mv. Det blev endvidere oplyst at ændringen har medført en mærkbar stigning i antallet af kulturudgange, og at det ellers især er på den lukkede afdeling at fængslet har kunnet mærke en positiv effekt af ændringen.

Det blev oplyst at fængslet udarbejder oversigter over afviklingen af fritidsaktiviteter i fængslet.

Jeg anmoder om en kopi af den seneste oversigt.

Fængslet har et fritidsudvalg der holder møde med afdelingslederne med jævne mellemrum.

De indsatte på **den lukkede afdeling** må kun benytte de fritidsfaciliteter der er på denne afdeling. Under min samtale med talsmændene klagede de over mulighederne for fritidsaktiviteter på denne afdeling. De oplyste at der på afdelingen alene er et motionsrum der kan benyttes en time om dagen til hverdag og to timer i weekenden. Ifølge de interne regler er der adgang til rummet 2 x 1 time til hverdag og 2 x 2 timer i weekenden, men i brevet af 24. august 2007 har fængslet oplyst at kondirummet er åbent fra kl. 18.30 til 20.30 til hverdag og fra kl. 14.30 til 17.30 (dvs. i tre timer) i weekenden. I de interne regler er det samtidig oplyst at adgangen til motionsrummet afvikles afdelingsvis, og at man derfor kun har en del af det nævnte tidsrum til rådighed. Jeg går ud fra at afdelingsvis omfatter de to afdelinger 8 og 9, og at alle indsatte fra hver afdeling, dvs. både afdeling A og afdeling B, har adgang til motionsrummet samtidig i henholdsvis en og halvanden time.

Talsmændene fremsatte tillige ønske om en sportshal/gymnastiksal.

De vil også gerne have flyttet de to kondicykler der findes i motionsrummet, ud på afdelingerne og have købt yderligere to kondicykler til opstilling på de sidste to afdelinger. Talsmændene begrundede det med at nogle indsatte ikke ønsker at træne med vægte og ikke bryder sig om at være i kondirummet på samme tid som indsatte der træner med vægte. De oplyste at de indsatte der vægttræner, alligevel heller ikke bruger kondicyklerne og i øvrigt ikke vil kunne nå begge dele inden for den tid der er til rådighed i rummet.

De vil også gerne have et solarium som de indsatte i flere andre fængsler har. De nævnte bl.a. Statsfængslet i Nyborg og det nye



Statsfængslet Østjylland og nogle åbne fængsler. De oplyste at et sådant solarium som de indsatte selv skal betale for at benytte, hurtigt vil kunne tjene sig ind (som det er sket i Statsfængslet i Nyborg). Talsmændene foreslog at de indsatte kunne købe betalingskort gennem købmanden.

Endvidere nævnte de at læder- og sølvværkstedet ikke benyttes fordi der mangler materialer og værktøj.

Under mit møde med samarbejdsudvalget – der fandt sted forud for min samtale med talsmændene for den lukkede afdeling – blev det nævnt at mulighederne for fritidsaktiviteter for de indsatte på den lukkede afdeling ikke er optimale. Også fængslet udtrykte et ønske om at få en sportshal til de indsatte på den lukkede afdeling. Det blev i den forbindelse oplyst at de indsatte på den lukkede afdeling af sikkerhedsmæssige årsager ikke kan få tilladelse til at benytte fængslets sportshal. Det blev videre oplyst at antallet af langtidsindsatte på afdelingen er steget.

I udtalelsen af 12. juni 2007 har fængslet vedrørende spørgsmålet om fritidsaktiviteter for de indsatte på den lukkede afdeling anført følgende:

‘Der har i anlægsfasen eller senere ikke været ressourcer til at etablere en sportshal.

Af både ordens- og sikkerhedsmæssige, men tillige af brandmæssige hensyn finder statsfængslet ikke mulighed for at opsætte kondicykler i afdelingerne, da disse i givet fald skulle stå på gangarealet. Statsfængslet er derfor nødt til at fastholde, at kondicyklerne skal befinde sig i kondirummet.

Statsfængslet finder ikke, at begrundelsen om, at Statsfængslet i Nyborg eller Østjylland har opsat solarier er en tilstrækkelig begrundelse for, at statsfængslet skal opsætte solarier, der ikke tjener et helbredsmæssigt forhold.

Statsfængslet står uforstående overfor, at der skulle mangle materiale eller værktøj i læder- og sølvværkstedet.’

Jeg har forståelse for ønsket om en sportshal, men jeg har ikke grundlag for at henstille at der bevilges midler til opførelse af en sådan sportshal. Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere at de indsatte på den lukkede afdeling af den af fængslet anførte grund ikke må benytte fængslets sportshal. Netop fordi de indsatte ikke må benytte fængslets sportshal og ikke selv har en sportshal, er det imidlertid vigtigt at sikre de indsattes muligheder for at udøve fysisk aktivitet på anden vis, dels i kondirummet og dels udenfor. Idet jeg henviser til beskrivelsen under pkt. 2.1.4 af gårdtursarealet til denne afdeling, anmoder jeg i den forbindelse fængslet om at oplyse nærmere om mulighederne for boldspil mv. i gården.

Jeg kan heller ikke kritisere at fængslet af nævnte grunde ikke mener at kunne flytte kondicyklerne ud på gangarealerne. Idet jeg går ud fra at de indsatte foretrækker at kunne benytte kondirummet i en hel time, frem for en opdeling med henblik på at tilgodese indsatte der ikke ønsker at træne med vægte og ikke bryder sig om at være i kondirummet på samme tid som indsatte der træner med vægte, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold. Det bemærkes at den tid som de indsatte har til rådighed i kondirummet, ikke i sig selv giver mig anledning til bemærkninger.

Uanset at de indsatte i Statsfængslet i Nyborg og Statsfængslet Østjylland har solarier, har jeg ikke grundlag for at kritisere at Statsfængslet på Kragsskovhede ikke ønsker at imødekomme de indsattes ønske om et solarium.

Endelig har jeg noteret mig at der hverken skulle mangle materialer eller værktøj i læder- og sølvværkstedet. Jeg henviser de indsatte til at gøre personalet opmærksom på eventuelle mangler, og jeg går ud fra at der i så fald foretages det fornødne med henblik på udbedring heraf.

I den orienteringsskrivelse som fængslet har udfærdiget til de indsatte på den lukkede afdeling, er det nævnt at der i kondilokalet findes et mindre udvalg af bøger, og at udlån kan ske ved henvendelse til personalet. I udtalelsen af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at der ved etableringen af den lukkede afdeling blev indgået en aftale med biblioteket i Frederikshavn om en udvidelse af den hidtidige biblioteksordning. Til den lukkede afdeling er der indkøbt to vogne til biblioteksbøger der står i fritidsrummet hvor bøgerne kan lånes i forbindelse med fritid. Det er endvidere oplyst at bøgerne udskiftes af personalet med jævne mellemrum eller efter behov, og at der tillige findes tegneserier og tidsskrifter. Indtil videre kan de indsatte tillige låne musik, og der hjemtages udenlandsk litteratur eller musik efter behov. Det fremgår endelig at der er fremlagt brochurer fra biblioteket i Frederikshavn der orienterer om nye bøger, og at fritidspersonalet bistår de indsatte med at hjemtage ønskede bøger.

Jeg har noteret mig det oplyste om biblioteksordningen for de indsatte på den lukkede afdeling. Jeg har ingen bemærkninger hertil, bortset fra at jeg anbefaler at der til enhver tid findes et mindre udvalg af bøger på andre sprog end dansk i bogsamlingen på afdelingen.

Jeg er enig med de indsatte og fængslet i at mulighederne for fritidsaktiviteter for de indsatte på den lukkede afdeling ikke er optimale, men jeg har ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold der primært skyldes de bygningsmæssige rammer for denne afdeling.

De indsatte på **den halvåbne afdeling** har også fritidsfaciliteter på afdelingen, men skolens fritidsfaciliteter er tillige til rådighed for de indsatte en gang om ugen i tre timer (mellem kl. 15.00 og kl. 18.00) hvor der er lukket for indsatte fra de øvrige afdelinger. De indsatte ledsages af personale til skolens fritidsfaciliteter. Talsmændene på denne af-

deling fremsatte ønske om mere tid i sports-hallen. De oplyste at de indsatte i de tre timer som de har til rådighed i skolen en gang om ugen, også skal afvikle andre fritidsaktiviteter end sport så som bibliotek, læderværksted mv. De foretrak at få en dag mere i skolen frem for ekstra tid den ene dag om ugen.

Talsmændene på denne afdeling efterlyste desuden flere kulturudgange og oplyste at der har været flere sådanne udgange før.

Som nævnt ovenfor blev det under mødet med samarbejdsudvalget oplyst at ændringen på fritidsområdet havde medført en mærkbar stigning i antallet af kulturudgange.

Under den afsluttende samtale oplyste ledelsen at den ville overveje ønsket om mere tid i skolen. Jeg anmodede ledelsen om at underrette mig om resultatet af ledelsens overvejelser.

I udtalelsen af 12. juni 2007 har fængslet gengivet oplysninger fra fritidsgruppen om fritidsaktiviteter for de indsatte på den halvåbne afdeling. Heri er det bl.a. oplyst at de indsatte i skolen kan komme på biblioteket, handle i husflidsbutikken, arbejde med sølv og læder, benytte kondirummet og benytte to sale til idræt, f.eks. badminton, samt en tredje sal til bordtennis, billard og avislæsning mv.

Det er endvidere oplyst at der er personale til stede hele tiden, at der i gennemsnit er fire indsatte der benytter sig af tilbuddet om at komme i skolen, og at de indsatte til tider gerne vil tilbage til afdelingen før kl. 18.00.

Videre er det oplyst at der for de indsatte på denne afdeling arrangeres kulturudgange både af personalet fra fritidsgruppen og af personalet på afdelingen. For så vidt angår kulturudgange arrangeret af fritidsgruppen, er der henvist til en redegørelse (der ikke er vedlagt). På afdelingen har de indsatte mulighed for at træne og arbejde med sølv mv.

Jeg går ud fra at det herefter er ledelsens opfattelse at der ikke er grundlag for at tilbyde mere tid i skolen.

På baggrund af det oplyste om de indsatte fra den halvåbne afdelings benyttelse af skolens fritidsaktiviteter har jeg ikke grundlag for at kritisere at de ikke er tilbudt mere tid i skolen. Jeg beder dog ledelsen om at overveje om det vil være muligt og hensigtsmæssigt at opdele de indsattes tid i skolen således at de får adgang til skolens aktiviteter i kortere tid to gange om ugen. Hvis det er tilfældet, beder jeg ledelsen om at overveje en sådan opdeling som de indsatte foretrak, jf. ovenfor. Jeg beder om underretning om resultatet af overvejelserne.

Det oplyste om mulighederne for fritidsaktiviteter i fængslet, herunder på den lukkede og den halvåbne afdeling, giver mig ikke i øvrigt anledning til bemærkninger.

#### 4. Samtaler med talsmændene

Nogle af de spørgsmål som talsmændene rejste, er som tidligere nævnt afsluttet i mine breve til talsmændene, og andre indgår i gennemgangen ovenfor.

##### 4.1. Samtale med talsmændene for de indsatte på de åbne afdelinger

Talsmændene udleverede under denne samtale en liste over de punkter som de ønskede at rejse, og under samtalen uddybede talsmændene de enkelte punkter.

###### 4.1.1. Renovering af varmeanlæg

...

###### 4.1.2. Adgang til egen pc og internet

...

###### 4.1.3. Psykologbistand

Talsmændene oplyste at der tidligere har været en psykolog tilknyttet fængslet, og fremsatte ønske om at fængslet på ny får tilknyttet en psykolog. De oplyste at det er mu-

ligt via psykiateren at få en henvisning til en psykolog, men at det er meget svært.

Ledelsen oplyste at fængslet for så vidt gerne vil have en fast tilknyttet psykolog, men at det er et spørgsmål om økonomi. Ledelsen oplyste endvidere at det eventuelt vil kunne lade sig gøre at konvertere nogle psykiatertimer til psykologtimer. Fængslet har i alt seks timer om ugen til psykiaterbistand.

Jeg forstod det sådan at ledelsen ville være indstillet på at overveje en sådan konvertering. I forbindelse med mit svar til talsmændene anmodede jeg derfor ledelsen om at underrette mig om resultatet af disse overvejelser.

I udtalelsen af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at fængslet aldrig har haft en psykolog tilknyttet, men at fængslet overvejer det idet fængslet er enig i at der er for lang ventetid til fængslets psykiater. Fængslet har oplyst at fængslet overvejer en supplementordning idet det alene er psykiateren der har ret til at ordinere psykofarmaka. Fængslet har videre oplyst at punktet skal drøftes med fængslets sundhedspersonale, og at det er et spørgsmål om ressourcer.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af fængslets overvejelser efter drøftelserne med sundhedspersonalet.

###### 4.1.4. Tv-forhold

Talsmændene oplyste at fængslet modtager tv via paraboler, og at kanalerne falder ud i blæsevej. De vil gerne have kabel-tv og oplyste at de havde forelagt dette ønske for ledelsen der 2½ måned tidligere havde lovet svar inden for tre uger.

Også de indsatte på den halvåbne afdeling klagede over dårlige modtageforhold og oplyste at de også havde klaget skriftligt over dette.

Jeg henledte ledelsens opmærksomhed på at talsmændene for de åbne afdelinger savnede svar på ovenstående, og bad om underretning om ledelsens svar. Jeg anmodede li-

geledes om en kopi af svaret til de indsatte på den halvåbne afdeling.

I svarene af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at muligheden for kabel-tv undersøges. Det er endvidere oplyst at fængslet ikke er bekendt med klager over dårlige modtagelsesforhold.

Jeg anmoder om underretning om resultatet af fængslets undersøgelse med henblik på etablering af kabel-tv.

...

Tv-apparater med indbygget dvd-afspiller, som tidligere nævnt, fast celleinventar. De indsatte betaler 35 kr. om ugen for signalet (ikke for leje af apparatet).

Under mødet den 30. april 2007 oplyste fængselsinspektøren at det er fængslet der administrerer ordningen. I svaret af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at fængslet afholder udgiften til driften for modtagelse af tv-kanaler, og at fængslet på grund af omkostningerne har overvejet at hæve betalingen for signal fra de indsatte.

Idet fængslet har oplyst at fængslet 'har' overvejet spørgsmålet om at hæve de indsattes betaling for signal, anmoder jeg om nærmere oplysninger om disse overvejelser.

Det tilføjes at jeg er bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt en skrivelse (af 30. maj 2007) til kriminalforsorgens fængsler og arresthusene om tv-ordningen for den indsatte. Af dette brev fremgår det at direktoratet har besluttet pr. 1. juni 2007 at hæve den maksimumspris som direktoratet tidligere har fastsat for arresthusenes og Københavns Fængslers udlejning af tv-apparater til de indsatte fra 5 til 6 kr. om dagen, og at maksimumsprisen nu også gælder for udlejning af tv-apparater til de indsatte i de lukkede fængsler (og således også de lukkede afdelinger i de åbne fængsler).

Det fremgår tillige af skrivelsen at udlejningsordningerne bør administreres efter de betingelser som jeg angav i brev af 12. september 2005, og som direktoratet herefter har opremset. I det nævnte brev tilkendegav jeg at jeg under nærmere angivne forudsætninger ingen bemærkninger har til at indsatte etablerer antenneforeninger hvor indsatte betaler for at kunne se et større udbud af kanaler (programpakker).

#### 4.1.5. Transport af besøgende

Talsmændene fremsatte ønske om transport af besøgende til og fra Jerup Station der er beliggende ca. 2,2 km fra fængslet. De oplyste at det er lang vej at gå for f.eks. en mor med to små børn (på landevejen). De oplyste endvidere at det er tilstrækkeligt at køre én gang frem og tilbage hver dag eller eventuelt blot i weekenden.

Talsmændene oplyste i den forbindelse at der i andre fængsler (Statsfængslet Møgelkær, Statsfængslet ved Sdr. Omme og Statsfængslet Renbæk) er en ordning hvorefter de besøgende hentes og bringes af en indsat i fængslets bus, og at Statsfængslet på Kragsskovhede har en bus der kan bruges til formålet.

Ledelsen afviste under den afsluttende samtale umiddelbart at indføre en ordning som ønsket af de indsatte.

Fra min inspektion af Statsfængslet Renbæk er jeg bekendt med at der dette sted er en ordning hvorefter besøgende vil kunne hentes og bringes fra offentlig transportmulighed.

Jeg anmodede (bl.a. derfor) ledelsen om at undersøge ordningen i de andre fængsler som talsmændene havde henvist til, og på denne baggrund overveje deres ønske nærmere. Jeg anmodede om underretning om resultatet af disse overvejelser.

I svaret af 12. juni 2007 har fængslet oplyst at fængslet ikke umiddelbart overvejer transport af besøgende. Fængslet har videre oplyst at henvisningen til de øvrige fængslers ordning ikke er relevant for Statsfængs-

let på Kragsskovhede da der fra de andre statsfængsler er betydeligt længere til offentlige transportmidler end fra Statsfængslet på Kragsskovhede.

Jeg har forståelse for talsmændenes ønske om en hente-/bringeordning, i hvert fald i relation til besøgende med små børn der skal gå mere end to kilometer (medmindre de tager/har råd til en taxi) på en landevej uden fortov. Jeg mener dog ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at afgive en henstilling om at fængslet etablerer en sådan ordning.

## 4.2. Samtale med talsmændene for de indsatte på den halvåbne afdeling

### 4.2.1. Købmand

Talsmændene udtrykte utilfredshed med at den nye købmand som fængslet havde fået (pr. 1. august 2006), ikke udleverede en tilbudsavis. De nævnte desuden at der indimellem er problemer med varer der er udløbet eller meget tæt på sidste salgsdag/holdbarhedsdag.

Også talsmændene for de indsatte på den lukkede afdeling efterlyste en tilbudsavis. Såfremt de indsatte ikke kan få en tilbudsavis, vil de gerne have udvalgte tilbud. De efterlyste også et bredere sortiment og en liste over sortimentet. De nævnte desuden at det er lidt tilfældigt hvad der er i kødmontren, og oplyste at de tidligere havde mulighed for at bestille kødvarer i større mængder. Endelig nævnte talsmændene at priserne er høje.

Jeg oplyste at jeg ikke foretog mig videre vedrørende det forhold at købmanden ikke udleverer en tilbudsavis.

Under min rundgang i fængslet besøgte jeg også købmandsbutikken – som efter min opfattelse har et rimeligt sortiment henset til størrelsen af butikken. Jeg konstaterede ingen varer der var udløbet eller tæt på sidste salgsdag/holdbarhedsdag. Jeg bemærkede i øvrigt at der var et konkret tilbud i butikken.

Købmandens far, der var til stede ved besigtigelsen, oplyste at varer der er tæt på at udløbe, kan sættes på tilbud, og at de indsatte i så fald udtrykkeligt oplyses om at der er tale om varer der er tæt på udløbsdato.

Det blev oplyst at købmandsbutikken får besøg af fødevareregionen der ikke havde haft bemærkninger. (Fra Internettet er jeg bekendt med en artikel af 21. april 2006 om resultatet af en kontrol af butikken under en tidligere bestyrer).

Jeg oversendte ønsket fra talsmændene på den lukkede afdeling om udvalgte tilbud, om en liste over sortimentet og om muligheden for at kunne bestille kødvarer til fængslet med henblik på at fængslet kan forelægge ønskerne for købmanden. Jeg anmodede om underretning om hvad der videre sker i den anledning.

Under mødet den 30. april 2007 oplyste fængselsinspektøren at fængslet efter inspektionen havde fået en ny købmand (fra samme kæde og på samme vilkår). Jeg bad om at få en kopi af kontrakten med købmanden.

Med svaret af 12. juni 2007 har fængslet fremsendt kopi af kontrakten med den nye købmand. Det fremgår bl.a. heraf at varerne i butikken i fængslet skal sælges til samme pris som i købmandens butik uden for fængslet. Det fremgår endvidere at der ned sættes et butiksudvalg med forpagteren, to repræsentanter for de indsatte og en medarbejder fra fængslets bogholderi.

Jeg går ud fra at fængslet vil forelægge ønskerne fra talsmændene på den lukkede afdeling om udvalgte tilbud, om en liste over sortimentet og om muligheden for at kunne bestille kødvarer for den nye købmand. Jeg anmoder om underretning om hvad der videre sker i den anledning.

Jeg går desuden ud fra at fængslet fører det fornødne tilsyn med at kontrakten mellem fængslet og købmanden overholdes, og således med jævne mellemrum foretager sammenligning af priserne i

købmandens forretning i og uden for fængslet.

Da der siden inspektionen er kommet en ny købmand, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om købmandsordningen i fængslet.

...

### 4.3. Samtale med talsmændene på den lukkede afdeling

#### 4.3.1. Defekte dvd-afspillere

...

#### 4.3.2. Tv-kanaler

...

#### 4.3.3. Gårdtur

...

#### 4.3.4. Fællesarrangementer

...

#### 4.3.5. Udlevering af tøj

Talsmændene oplyste at der er kommet nogle nye regler vedrørende udlevering af tøj der har bevirket at de indsatte har fået frataget en del tøj med forskellig tekst på. Så vidt jeg forstod, er der tale om regler som fængslet (og ikke direktoratet) har fastsat.

Da disse regler ikke var blandt det materiale som jeg har modtaget fra fængslet, anmodede jeg fængslet om en kopi af reglerne og om fængslets bemærkninger til klagen under dette punkt.

Med svaret af 12. juni 2007 har fængslet fremsendt korrespondance herom med Direktoratet for Kriminalforsorgen i anledning af en konkret klage. Fængslet har bemærket at direktoratet dog ikke har taget stilling i den konkrete sag idet den pågældende indsatte er løsladt og så vidt vides ikke har ønsket en afgørelse, og idet de indsatte i den

åbne afdeling ikke har ønsket at opretholde klagen. Fængslet har samtidig oplyst at reglerne er de samme i den lukkede afdeling.

Af den vedlagte korrespondance fremgår det bl.a. at forbuddet omfatter tøj af mærkerne 'Organized Crime' og 'Enemy of State'. Det fremgår endvidere at fællestalsmanden for de indsatte i de åbne afdelinger den 14. marts 2007 over for fængslet har tilkendegivet at de indsatte er indforstået med ikke at bære tøj af førstnævnte mærke i fængslet, på frigang og på fritids- og kulturudgange, og at der ikke har været klaget til direktoratet over forbuddet for så vidt angår det andet mærke. Dette har fængslet meddelt direktoratet i en udateret udtalelse hvori fængslet samtidig har meddelt at fængslet anser den konkrete klagesag for bortfaldet, men imødeser en eventuel afgørelse fra direktoratet vedrørende det principielle spørgsmål.

Det fremgår endvidere af det vedlagte materiale at forbuddet er begrundet i at det nævnte tøj kan virke som en magtdemonstration, jf. genstandsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 12. For så vidt angår mærket 'Enemy of State' – som fællestalsmanden ikke var 'helt enig i' at forbuddet også måtte omfatte – har fængslet (tillige) henvist til problemer med at nogle af trøjerne er forsynet med åbenbare 'smuglerlommer'.

Jeg anmoder om direktoratets bemærkninger til fængslets forbud, eventuelt i form af en kopi af direktoratets afgørelse såfremt direktoratet træffer afgørelse herom på baggrund af fængslets (udaterede) udtalelse.

#### 4.3.6. Playstation

...

## 5. Andre forhold

### 5.1. Urinprøvekontrol

Under min samtale med samarbejdsudvalget redegjorde ledelsen nærmere for fængs-

lets praksis med hensyn til foretagelse af urinprøvekontrol.

Ledelsen oplyste at fængslet ifølge resultatkontrakten skal gennemføre i alt 1500 urinprøvekontroller i 2007. Ledelsen oplyste endvidere at de primært skal gennemføres som stikprøvekontroller, og at direktoratet har underkendt fængslets fortolkning heraf og dermed den praksis som fængslet tidligere har haft.

Denne praksis har været atypisk i forhold til praksis i de øvrige fængsler idet fængslet har valgt at foretage størsteparten af urinprøvekontrollerne i forbindelse med indsættelse af de indsatte. Formålet hermed er at få et billede af den indsatte eventuelle brug af euforiserende stoffer til brug for den videre behandling af den indsatte afsoningsforløb (udgang mv.). Ved indsættelsen er den indsatte endnu ikke udgangsberettiget, og hvis prøven er positiv, vil den indsatte have mulighed for at aflægge en ren urinprøve og dermed komme på udgang (lige) efter udløbet af karenperioden (når betingelserne for udgang, herunder de tidsmæssige betingelser, i øvrigt er opfyldte). For at få en status vil fængslet desuden gerne tage en ny prøve senere når den første har været positiv. Fængsler mener at det hjælper meget på den indsatte erkendelse og gavner sagsbehandlingen at prøverne tages på et tidligt tidspunkt frem for vilkårlige prøver der rammer tilfældigt.

Det blev i den forbindelse oplyst at knap 50 pct. af urinprøvekontrollerne sker på konkret mistanke før og efter udgang, og at 80 pct. af de øvrige 50 pct. (svarende til 40 pct. i alt) er foretaget ved indsættelsen. I praksis har det således kun været ca. 10 pct. af alle fængslets urinprøvekontroller der har været foretaget på andre tidspunkter.

Fængslet har fortolket prøver 'stikprøvevis' som prøver der foretages uden konkret mistanke, men denne fortolkning har direktoratet som nævnt underkendt. Efter direktoratets opfattelse skal der ved urinprøve-

kontroller 'stikprøvevis' være en reel risiko for at blive udtaget til stikprøvekontrol.

Fængslet har herefter ændret praksis så den svarer til praksis i de øvrige fængsler, men fængslet har dog valgt at fastholde praksis med at foretage urinprøvekontrol ved indsættelse. Fængslet foretager derfor flere end 1500 urinprøvekontroller om året og betaler selv for de ekstra prøver. Fængslet oplyste i den forbindelse at der købes ca. 100 pladetest mere om året, og at direktoratet ikke har haft indvendinger mod denne 'overbygning'.

På min forespørgsel herom oplyste fængslet at der forelå et skriftligt svar fra direktoratet vedrørende dette forhold. Jeg har efterfølgende modtaget en kopi af fængslets brevveksling med direktoratet herom.

Det fremgår bl.a. heraf at direktoratet i brev af 28. november 2006 har udtrykt forståelse for at fængslet ved at udtage det store antal prøver ved nyindsættelser får kendskab til den enkelte indsatte misbrug som senere kan indgå i den indsatte afsoningsplan mv. Direktoratet har dog ikke ment at denne procedure er i overensstemmelse med intentionerne med den stikprøvevis urinprøvekontrol. Direktoratet har henvist til at det af indstillingen herom fremgår at urinprøveaflæggelsen skal ske 'fuldstændig vilkårligt'. Det fremgår endvidere at direktoratet efterfølgende (den 12. december 2006) har afvist at give fængslet tilladelse til forsøgsvis at fortsætte den tidligere procedure med henblik på en efterfølgende evaluering af erfaringerne hermed, men at direktoratet (den 9. februar 2007) ikke har haft bemærkninger til at fængslet fortsætter med at tage urinprøver ved alle nyindsættelser af indsatte med domme over 30 dage når fængslet selv betaler herfor.

Som et led i regeringens nultolerancepolitik blev der i 2004 i straffuldbyrdslovens § 60 a indført hjemmel til at kriminalforsorgen kan tage stikprøvevis urinprøver for at kontrollere om de indsatte har

taget euforiserende (eller andre forbudte) stoffer. Af forarbejderne hertil (L 175, Folketingsåret 2003-2004) fremgår det bl.a. at indsatte efter bestemmelsen således 'på tilfældige tidspunkter og steder' vil kunne afkræves urinprøver, og at disse kan afkræves 'rutinemæssigt og stikprøvevis' når det findes hensigtsmæssigt, og ud fra en saglig vurdering. Af direktoratets skrivelse nr. 69 af 28. juli 2004 om bl.a. udtagning af urinprøver efter denne bestemmelse fremgår det at institutionerne skal sikre at der tages stikprøvevis urinprøver svarende til 2 pct. af den daglige belægning efter en af institutionen bestemt fordeling herfor. Kravet om gennemførelse af et vist antal stikprøvevis urinprøver om året, som også fremgår af resultatkontrakterne for de enkelte institutioner, er et led i gennemførelsen af nultolerancepolitikken.

Jeg har forståelse for at fængslet af de af fængslet anførte grunde foretrækker at gennemføre en (stor) del af den stikprøvevis urinprøvekontrol som fængslet er forpligtet til at foretage efter resultatkontrakten, ved kontrol af alle nyindsatte i stedet for ved udtagelse af tilfældige indsatte. Jeg har imidlertid ikke grundlag for at kritisere direktoratets opfattelse hvorefter denne fremgangsmåde ikke er i overensstemmelse med intentionerne bag kravet om stikprøvevis urinprøvekontrol.

På denne baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

## 5.2. Talsmandsordning

Efter straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 1, skal de indsatte have mulighed for at øve indflydelse på deres tilværelse i institutionen gennem valgte talsmænd. I Statsfængslet på Kragsskovhede vælges der en talsmand for hver afdeling (afsnit) og en fællestalsmand for henholdsvis de åbne afdelinger og den lukkede afdeling. Talsmændene på den halvåbne afdeling og på den lukkede afde-

ling har ikke adgang til kontakt med de øvrige talsmænd eller med hinanden.

Nærmere regler om talsmandsordningen findes i talsmandsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 369 af 17. maj 2001 om gennemførelse af medindflydelse for indsatte i kriminalforsorgens institutioner).

Efter § 8, stk. 1, i talsmandsbekendtgørelsen skal institutionerne fastsætte regler om talsmandsvirksomheden, herunder seks nærmere angivne forhold. Sådanne regler har fængslet fastsat den 1. juli 2001, og særlige regler for den lukkede afdeling er fastsat den 1. maj 2005.

Det fremgår bl.a. af reglerne at der for hver afdeling vælges en talsmand og en suppleant, og at de valgte talsmænd i forening udgør fængslets talsmandskollegium der af sin midte vælger en fællestalsmand. Der er fastsat nærmere regler for dette talsmandskollegium. Det fremgår bl.a. heraf at alle spørgsmål som rejses over for talsmændene, eller som en talsmand ønsker at rejse over for ledelsen, skal drøftes i kollegiet der ved almindeligt flertal afgør om spørgsmålet skal rejses over for ledelsen. Hvis der ikke er flertal for at rejse spørgsmålet, har en talsmand dog mulighed for at forelægge spørgsmålet skriftligt for fængselsinspektøren.

Det fremgår endvidere at spørgsmål som talsmændene er enige om at rejse over for ledelsen, skal formuleres og motiveres skriftligt over for ledelsen og drøftes under en forhandling hvor et forhandlingsudvalg på maksimalt fem talsmænd er til stede sammen med fængslets ledelse.

Det fremgår ligeledes at talsmændene skal føre protokol over de spørgsmål der er drøftet under deres forhandlinger. (Efter § 1, stk. 3, i talsmandsbekendtgørelsen skal institutionen gøre notat om de drøftelser der finder sted med ledelsen).

Fængslet oplyste at årsagen til at talsmandsmøder afholdes i en mindre gruppe, er at fængslet har dårlig erfaring med store møder. Møderne i andre udvalg, f.eks.



fængslets fritidsudvalg der (i øvrigt) foregår mere regelmæssigt, er bedre.

Jeg anmoder om direktoratets bemærkninger til fængslets regel om at maksimalt fem af de valgte talsmænd kan deltage i møder med ledelsen.

Det fremgår (indirekte) af reglerne at talsmændene holder ugentlige møder. Derimod fremgår det ikke hvor ofte der holdes møder med ledelsen. Det blev under inspektionen oplyst at talsmandsmøder afholdes efter behov, ikke efter faste intervaller. Fællestalsmanden får altid at vide at han kan komme med almindelige dagligdags problemer til enhver tid.

Jeg opfordrede under inspektion ledelsen til at formalisere talsmandsarbejdet. Under samtalen den 30. april 2007 oplyste fængselsinspektøren at det ville ske.

Jeg anmoder om underretning om hvad der videre er sket vedrørende dette forhold. For så vidt angår spørgsmålet om interval mellem møder mellem talsmændene og ledelsen, henviser jeg til bekendtgørelsens §§ 1, stk. 2, og 8, stk. 1, nr. 5. Efter § 1, stk. 2, skal institutionen tage initiativ til jævnlige drøftelser med talsmændene, og efter § 8, stk. 1, nr. 5, skal de lokale regler omfatte en regel om hvor ofte der normalt skal ske drøftelser med ledelsen.

Idet de lokale regler ikke indeholder en sådan regel og heller ikke indeholder regler om kontrol med valget, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 2 og nr. 4, henstiller jeg at der indføres oplysning herom i reglerne. Jeg anmoder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

### 5.3. Telefonering

...

### 5.4. Euforiserende stoffer mv.

Under mødet den 30. april 2007 oplyste fængselsinspektøren at problemet med hensyn til indsattes brug af euforiserende stoffer ikke er større i dag i forhold til tidligere. De urinprøver som fængslet tager, viser at fængslet ligger på et rimeligt niveau i sammenligning med de øvrige fængsler (både i åbent og lukket regi). Det forekommer at der etableres økonomiske afhængighedsforhold, men ikke i videre omfang end tidligere. Der er heller ikke tale om en stigning med hensyn til vold mellem de indsatte. Tværtimod har indelåsningen af de indsatte om natten haft en positiv effekt på forekomsten af vold mv.

Det er også sjældent at fængslet finder alkohol eller tomme flasker der har indeholdt alkohol.

Derimod er der sket en stigning med hensyn til forekomsten af anabolske steroider.

Under inspektionen blev det oplyst at fængslet har modtaget midler fra Satspuljen til et samarbejde med Foldbjergcentret (nu Region Nordjyllands Misbrugscenter) der varetager forebyggelses- og behandlingsmæssige opgaver i forhold til alle former for brug og misbrug af rusmidler. Tilbuddet dækker hele regionen med undtagelse af Aalborg, Thisted og Morsø kommuner der har fået deres eget misbrugscenter. Personalet fra centret er kommet i fængslet siden 1. februar 2007 og har samtaler med de indsatte i et (meget flot) lokale i besøgsafdelingen.

Jeg anmoder fængslet om at oplyse nærmere om samarbejdet med misbrugscenteret. Når det er muligt, anmoder jeg endvidere om oplysning om erfaringerne med ordningen.

### 6. Rapportgennemgang

Som anført ovenfor, anmodede jeg under inspektionen om rapportmateriale vedrørende de seneste 10 sager forud for varslingen den 9. februar 2007 om udelukkelse fra fællesskab og eventuelle rapporter om anbringelse

i observationscelle inden for det seneste år forud for varslingsstidspunktet. Jeg modtog efterfølgende 10 rapporter om udelukkelse fra fællesskab (hvoraf 5 vedrører udelukkelse med henblik på afgivelse af urinprøve) og 5 rapporter om anbringelse i observationscelle.

Ved min gennemgang af det modtagne materiale har jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Jeg har dog ikke gennemgået sagerne systematisk, og gennemgangen nedenfor omfatter derfor kun udvalgte spørgsmål.

...

### Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

### Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet på Kragsskovhede, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet.”

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 28. december 2007 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 26. oktober 2007 fra fængslet. Direktoratet gengiver og kommenterer i sin udtalelse det som fængslet har anført.

I en opfølgingsrapport af 22. maj 2008 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

#### ”Ad punkt 2.2.5. Besøgslokaler

Jeg noterede mig at døren fra den halvåbne afdeling til afdelingens besøgslokaler er låst ved besøg. Jeg bad fængslet oplyse hvorvidt yderdøren tillige er lukket (låst) ved besøg.

Fængslet har oplyst at yderdøren til den halvåbne afdeling altid er låst ved indebesøg, og at den kun er åben når der er personale til stede.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 2.3.2. Køkkener

Ved min samtale med talsmændene fra de åbne afdelinger blev det påpeget at køkkengulvene på stort set samtlige åbne afdelinger er i meget dårlig stand, især ved opvaskemaskinerne. Under min inspektion så jeg alene ét køkken (på afdeling 6 – den narkofri afdeling), og fængslets ledelse oplyste på min forespørgsel at køkkengulvet i dette køkken er et af de værre gulve, men nok ikke det værste.

Det fremgik ikke af det modtagne materiale at der var lavet en plan for udskiftning af gulvet i køkkenet på denne afdeling, men det fremgik at der var planer om udskiftning af gulvbelægningen i køkkenet på afdeling 5 i år 2008.

I brev af 12. juni 2007 kommenterede fængslet samlet punkt 1 og 2 i mit brev til talsmændene om henholdsvis køkkengulve og komfurer og anførte indledningsvis at fængslet forsøgte at fastsætte en dato hvor arbejdet forventedes at være tilendebragt. Jeg anmodede fængslet om at oplyse hvilket arbejde fængslet sigtede til. Jeg anmodede endvidere om nærmere oplysninger om standarden af køkkengulvene på de øvrige åbne afdelinger i sammenligning med gulvet i det besigtigede køkken på afdeling 6.

Fængslet har oplyst at udskiftning af gulvbelægning i afdelingskøkkenerne på de åbne afdelinger er prioriteret højt ved bygningsstyret i 2008. Fængslet forsøger at finde en gulvbelægning der er mere holdbar end de nuværende vinyl- eller korkgulve. Alternativet er f.eks. klinker eller linoleumsfliser som imidlertid er mere omkostnings- og ressourcetrævendende. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at tage stilling til rækkefølgen i

udskiftningen. Det forholder sig sådan at nogle af de nyere gulvbelægninger (der er 3-4 år gamle) er i ringere stand end visse af de gamle, og fængslet kan derfor ikke gå frem efter en plan der alene relaterer sig til hvornår gulvbelægningen sidst har været skiftet. Fængslet forventer at der kan foreligge en oversigt først i det nye år. Arbejdet vil tidligst være tilendebragt i slutningen af 2008.

Standarden af køkkengulvene er vurderet af bygningsafdelingen på en skala fra 1 til 10, og fængslet har vedlagt bilag herom. Af dette bilag fremgår det at køkkengulvet på afdeling 6 har fået karakteren 5 der svarer til dårlig-middel stand. Det fremgår endvidere at køkkengulvene på seks andre afdelinger er vurderet til at være i en ringere stand.

Direktoratet har henholdt sig til det som fængslet har oplyst.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi af den nævnte oversigt.

Jeg bad desuden om direktoratets bemærkninger til det forhold at fængslet alene udskifter komfurer (herunder meget nedslidte komfurer) hvis der er tale om defekter.

Fængslet har oplyst at fængslets økonomi forhindrer at der udskiftes andet end egentlig defekte hvidevarer, medmindre det økonomisk eller sikkerhedsmæssigt vurderes at en udskiftning er nødvendig. Vurderingen foretages af fængslets elektrikere.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har samtidig bemærket at der ofte vil kunne være en økonomisk fordel ved at udskifte ældre hvidevarer med nyere modeller der ikke bruger så megen energi. Fængslet vurderer imidlertid selv hvornår fængslet mener at en udskiftning er nødvendig og hensigtsmæssig.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

## Ad punkt 2.5. Isolationsafdelingen

Så vidt jeg erindrede, havde celle 705 almindeligt inventar. Det fremgår udtrykkeligt af en af de fem rapporter om observationscelleanbringelse som jeg havde modtaget, at anbringelsen i dette tilfælde fandt sted i celle 705, og at den indsatte på et tidspunkt lå på sengen og så tv.

Jeg anmodede om oplysning om hvordan denne celle er indrettet, og om anvendelsen af den som observationscelle.

Fængslet har oplyst at celle 705 tidligere var en tom celle med en madras på gulvet, men at den nu bruges som almindelig celle med almindeligt inventar. Det er en fejl at cellen blev brugt som observationscelle den 31. oktober 2006, og fængslet har beklaget denne fejl.

Fængslet har videre oplyst at celle 704 er godkendt som midlertidig observationscelle indtil den indsatte kan overføres til nærmeste godkendte observationscelle i Arresthuset i Aalborg.

Direktoratet har tilsluttet sig fængslets beklagelse af anvendelsen af celle 705 som observationscelle i det konkrete tilfælde.

Jeg er enig i at det er beklageligt at celle 705 blev anvendt som observationscelle i det konkrete tilfælde. Idet jeg går ud fra at der er tale om et enkeltstående tilfælde, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Inventaret i isolationscellerne fremstod meget slidt, og betrækket på flere madrasser havde brændemærker mv. Da isolationsafdelingen ikke var nævnt særskilt i drifts- og vedligeholdelsesplanen, men det heri under omtale af sygeafdelingen var nævnt at inventaret skulle udskiftes i år 2007, bad jeg om nærmere oplysninger om planerne med hensyn til renovering og udskiftning af inventar i isolationsafdelingen.

Fængslet har i udtalelsen af 26. oktober 2007 oplyst at inventaret i isolationsafdelingen er blevet skiftet i 2007. Den 17. december

2007 har fængslet desuden telefonisk over for direktoratet oplyst at gulvbelægningen i celle 705 efterfølgende er udskiftet.

Fængslet har videre oplyst at afdelingspersonalet skal påse at afdelingens gangmand får udskiftet madrasser der har skader, på depotet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg udtalte at radiatoren i hvert fald i observationsceller bør indkapsles, og henstillede at det skete. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Jeg gik desuden ud fra at fængslet samtidig ville overveje om der var en sikkerhedsmæssig risiko forbundet med den uafskærmede udluftningskanal samme sted.

Fængslet har oplyst at radiatoren i celle 704 er blevet udskiftet til en mindre model der er indkapslet, og at udluftningskanalerne i alle celler nu er afskærmet efter gældende regler vedrørende hulstørrelse.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager til efterretning at radiatoren i celle 704 er udskiftet og indkapslet, og jeg har noteret mig at udluftningskanalerne nu er afskærmet som sket i alle cellerne på isolationsafdelingen.

Jeg henstillede at indkigshullerne til toiletlet og til de celler der ikke benyttes som observationsceller, blev lukket eller dækket med en klap, og jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Fængslet har oplyst at der er opsat klap på indkigshullet i toiledøren og på alle de øvrige døre i isolationsafdelingen, herunder den celle der anvendes som midlertidig observationscelle (celle 704). Klappen på døren til celle 704 kan skydes til side så det fortsat er muligt at observere gennem hullet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

### Ad punkt 3.1. Arbejde

Under min samtale med talsmændene for de indsatte på den lukkede afdeling udtrykte de utilfredshed med at der ikke er arbejdspladser til alle de indsatte på denne afdeling. De oplyste at der er op til tre måneders ventetid på arbejde, og at det bl.a. medfører tab af muligheden for at få tillæg.

Jeg anmodede om fængslets bemærkninger til det anførte. Jeg bad herunder om nærmere oplysninger om beskæftigelsessituationen på den lukkede afdeling og henviste i den forbindelse også til at fængslet under inspektionen havde oplyst at det er svært at opfylde målet i resultatkontrakten om 90 pct. beskæftigelse på den lukkede afdeling.

Fængslet har oplyst at mangel på personale i beskæftigelsen har medført at der i foråret 2007 har været indsatte der ikke straks kunne anvises beskæftigelse. Fængslet har forsøgt at dele beskæftigelsesmulighederne mellem de indsatte der var interesserede. Under normal personalebemanding er der følgende beskæftigelsesmuligheder:

Program/behandling: 12 indsatte

Dagskole: 8 indsatte

Montagearbejde: 15 indsatte

Udehold: 5 indsatte

Gangmænd: 4 indsatte

Hjælpegangmænd: op til 2 indsatte – efter konkret vurdering.

Modtagelse/syge/lovligt fravær: 4 indsatte.

Fængslet har videre oplyst at fængslet beklageligvis ikke kan dokumentere beskæftigelsesgraden i den lukkede afdeling, men kun for hele fængslet. Hvor stort et fremmøde der er på arbejdspladserne (eller hvor mange der arbejdsvægrer), afhænger ikke mindst af de indsattes indbyrdes forhold. Det skyldes at afdelinger og arbejdspladser ligger på et begrænset område, og at de indsatte derfor typisk er sammen både på arbejdspladsen og i afdelingen. Oplysningerne om at der har været op til tre måneders ventetid på

beskæftigelse, har fængslet ikke mulighed for at efterprøve, og fængslet kan ikke give et præcist svar på hvor lang ventetiden er. Både i den lukkede og i de åbne afdelinger ønsker de indsatte nogle gange at blive knyttet til et bestemt arbejdsområde, men det betragtes ikke som 'ventetid' at de ikke kan få deres førstprioritet opfyldt med det samme. Der er desuden ikke kommet konkrete klager fra de indsatte over manglende beskæftigelse eller over at få udbetalt dusør uden beskæftigelse.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har desuden tilføjet at direktoratet har anmodet fængslet om at tilpasse kapacitetsopsætningen i KØLS (klientøkonomi og lønstyringssystem) så det fremover bliver muligt at dokumentere beskæftigelsesgraden afdelingsvis.

Jeg har noteret mig det oplyste. Da jeg i øvrigt forstår det oplyste sådan at beskæftigelsessituationen på den lukkede afdeling nu er blevet bedre, foretager jeg mig ikke mere vedrørende beskæftigelsessituationen på denne afdeling.

Jeg anmodede om oplysning om hvor mange indsatte der kan være beskæftiget på den halvåbne afdelings eget værksted, og om de indsatte på denne afdeling generelt foretrækker at arbejde på dette værksted eller på fængslets øvrige arbejdspladser.

Fængslet har oplyst at der på værkstedet på den halvåbne afdeling kan være beskæftiget 4-6 indsatte alt efter hvilken type arbejde der udføres. Fritidsrummet er i perioder hvor der har været mange sædelighedsdømte, desuden blevet benyttet i arbejdstiden til montagearbejde med yderligere 4-6 indsatte. Indsatte der ikke er sædelighedsdømte, foretrækker generelt at arbejde på en af fængslets øvrige arbejdspladser.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Under mit møde med samarbejdsudvalget blev det nævnt at en arbejdsgruppe for nogle år siden havde beskæftiget sig med spørgsmålet om aktivering af de indsatte. Et af de tiltag der var blevet overvejet, var at slukke centralt for adgangen til tv i arbejdstiden, men direktoratet havde dog ikke kunnet imødekomme fængslets ønske herom. Fængslet havde modtaget et brev fra direktoratet herom, og jeg anmodede om en kopi af dette brev.

Fængslet har vedlagt direktoratets brev af 11. februar 2003 som er et svar på fængslets indstilling (af 2. november 2002) om aktivering af indsatte, og har oplyst at der bl.a. forud for direktoratets svar havde været møde i direktoratet om indstillingen. Fængslet har navnlig henvist til punktet 'Indskrænkede rettigheder'. Under dette punkt har direktoratet tilkendegivet at der kun må ske indskrænkninger der er begrundet i konkrete ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. For at direktoratets bemærkninger skal give mening, har fængslet endvidere vedlagt indstillingen og har specifikt om at slukke for antennesignal i arbejdstiden henvist til side 11, pkt. 13.

Fængslet har tilføjet at fængslet overvejer om det samme mon gør sig gældende for de playstations som de indsatte i den lukkede afdeling kan leje. Fængslet har nemlig for tiden meget vanskeligt ved at motivere de indsatte til at påtage sig beskæftigelse. Da en del af de indsatte i den lukkede afdeling får tilført penge udefra, har disciplinærstraf (bøde) ingen betydning for dem. I stedet for at reagere disciplinært med bøder ud over løntræk overvejes det derfor kun at tillade playstations uden for normal arbejdstid.

Direktoratet har udtalt at direktoratet mener at de samme forhold gør sig gældende for fængslets forslag om kun at tillade playstations uden for normal arbejdstid, som for forslaget om at slukke for tv i arbejdstiden. Direktoratet har henvist til det der er anført om indskrænkede rettigheder i direktoratets brev til fængslet af 11. februar 2003. Direkto-

ratet har i øvrigt henholdt sig til fængslets udtalelse.

Jeg har noteret mig det oplyste. Da direktoratets svar ikke kan give mig anledning til bemærkninger, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

### Ad punkt 3.2. Undervisning

I udtalelsen af 12. juni 2007 til mig oplyste fængslet at uddannelse på højere niveau end 8.-9. klasse bør tages under frigang. Jeg anmodede på denne baggrund ledelsen om en skriftlig uddybning af baggrunden for at der ikke (kan) undervises i fængslet på højere niveau end 9. klasse.

Fængslet har oplyst at der er tale om en misforståelse. Der undervises således på 8.-10. klasses niveau i fængslet, men i det omfang de indsatte går til prøve efter 9. og/eller 10. klasse, sker det på Voksenuddannelsescentret (VUC) i Frederikshavn.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt det havde været overvejet at få etableret korte AMU-kurser i fængslet til f.eks. indsatte der ikke har mulighed for frigang fordi deres ophold er kortvarigt.

Fængslet har oplyst at f.eks. truckcertifikat-kurser på fængslets grund har været overvejet, men at alle indsatte hidtil har kunnet erhverve truckcertifikat ved frigang. Hvis en indsat har en dom på mindre end 5 måneder og derfor som udgangspunkt ikke er frigangsberettiget, kan direktoratet dispensere. Fængslet har tilføjet at det er meget dyrt at etablere faciliteter til eksempelvis svejse- eller bygge- og anlægskurser i fængslet.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder om muligheden for dispensation, og jeg

foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg anmodede desuden om oplysning om hvorvidt der siden sidste inspektion var sket væsentlige ændringer i undervisningstilbuddene for de indsatte på de åbne afdelinger og den måde som undervisningen foregår på i fængslet.

Fængslet har oplyst at det ikke er tilfældet, bortset fra at der nu anvendes betydeligt mere it i undervisningen og foregår decideret it-undervisning.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad om ledelsens bemærkninger til det som talsmændene for de indsatte på den lukkede afdeling havde anført, om at der ikke er det tilstrækkelige antal pladser til indsatte der ønsker undervisning på denne afdeling, og at der (derfor) er op til tre måneders ventetid på undervisning.

Fængslet har oplyst at der i den lukkede afdelings første to år har været venteliste til dagskolen. Det hænger sammen med at der kun er en stor arbejdsplads – montageværkstedet – i denne afdeling. Skolen har med de ressourcer der er tildelt den lukkede afdeling (et lærerårsværk), etableret undervisningstilbud til 8-10 indsatte i form af dels en dagskole (8.-10. klasses niveau) og dels forberedende voksenundervisning (FVU).

Fængslet har videre oplyst at ventetiden for at komme til undervisning er reduceret væsentligt siden 1. juli 2007 hvor den lukkede afdelings belægning blev halveret, og at ventetiden nu er omkring en måned. Fængslet har desuden oplyst at ventetiden næppe hensigtsmæssigt kan nedbringes yderligere idet indsattes undervisningsbehov også skal afdækkes, hvilket sker både ved indsættelsessamtalen og i handleplansarbejdet. Afdeling 9 skulle åbne igen medio december 2007, og halvdelen af de indsatte fra denne afdeling skulle deltage i et alkoholprogram.

Fængslet forventer derfor ikke at vende tilbage til tidligere tiders lange venteliste til undervisning.

Direktoratet har oplyst at direktoratet ikke har været bekendt med at der har været tre måneders ventetid til undervisning, og at en sådan ventetid ikke er acceptabel.

Direktoratet har videre oplyst at udviklingen vedrørende beskæftigelsen på afdelingen vil blive fulgt nøje efter åbningen af afdeling 9 igen medio december 2007. Direktoratet har i øvrigt i et brev af 19. december 2007 meddelt samtlige fængsler at direktoratet skal underrettes hvis ventetiden til skolegang er længere end tre uger. Direktoratet har vedlagt kopi af dette brev.

Jeg er enig med direktoratet i at en ventetid på tre måneder til undervisning ikke er acceptabel. Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at ventetiden for de indsatte på fængslets lukkede afdeling nu er nedbragt til ca. en måned, og indholdet af direktoratets brev af 19. december 2007 til alle fængslerne. På denne baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

### Ad punkt 3.3. Særlige behandlingsprogrammer

Jeg anmodede om underretning om hvorvidt 'Nye veje' blev indført i fængslet.

Fængslet har oplyst at fængslet over for Kriminalforsorgens Uddannelsescenter har fremsat ønske om at få to af sine instruktører uddannet som instruktører i det svenske program 'Nye Veje'.

Direktoratet har oplyst at direktoratet endnu ikke har taget endelig stilling til i hvilket omfang og i givet fald i hvilke fængsler programmet skal implementeres.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.4. Fritid

Det blev under inspektionen oplyst at fængslet udarbejder oversigter over afviklingen af

fritidsaktiviteter i fængslet. Jeg anmodede om en kopi af den seneste oversigt.

Fængslet har oplyst at der foreligger en statistik fra 2006, og har vedlagt kopi heraf. Statistikken er udarbejdet af 'fritidsgruppen' og indregner ikke fritidsudgange der har været iværksat af de enkelte åbne afdelinger, og hvortil der er afsat penge svarende til et årsværk per år. Der er ikke i 2006 lavet særskilt opgørelse over de sidstnævnte aktiviteter.

Det fremgår af statistikken at der i den lukkede afdeling over 354 dage har deltaget i alt 4.120 indsatte med et gennemsnit på 11,63 pr. gang.

I åbent regi har fritidsgruppen stået for 206 arrangementer med i alt 965 indsatte svarende til et gennemsnit på 4,68 pr. gang. Tallet er inklusiv den halvåbne afdeling der dog også er opgjort særskilt.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

For så vidt angår den lukkede afdeling, udtalte jeg at det – netop fordi de indsatte ikke må benytte fængslets sportshal og ikke selv har en sportshal – er vigtigt at sikre de indsattes muligheder for at udøve fysisk aktivitet på anden vis, dels i kondirummet og dels udenfor. Idet jeg henviste til beskrivelsen under pkt. 2.1.4 af gårdtursarealet til denne afdeling, anmodede jeg i den forbindelse fængslet om at oplyse nærmere om mulighederne for boldspil mv. på gårdtursarealet.

Fængslet har oplyst at de indsatte i de lukkede afsnit hver dag har mulighed for mindst en times gårdtur og mindst en times træning i kondirummet. Der er to gårdtursarealer – det primære gårdtursareal hvor der er mulighed for at spille badminton, volleyball, fodbold og jogging, og det sekundære gårdtursareal der er lidt mindre, og hvor der er mulighed for at spille hockey og basketball.

Fængslet har endvidere oplyst at der i weekender og på helligdage som hovedre-

gel er mulighed for en times ekstra gårdtur. De indsatte har dog kun i begrænset omfang ønsket at benytte sig af denne mulighed. Faktisk er interessen så lille at fængslet har opgivet at foretage en særskilt registrering af de indsatte der ønsker ekstra gårdture. Fængslet har i den forbindelse nævnt at der i august måned 2007 blev arrangeret tre turneringer i henholdsvis fodbold, volleyball og basketball, men at de blev aflyst på selve dagen da ingen indsatte ønskede at deltage. Samme medarbejder arrangerede en fodboldturnering for de indsatte i de åbne afdelinger med meget stor tilslutning fra alle afdelinger. Denne turnering sluttede med en fodboldkamp mellem de indsatte og personalet.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

For så vidt angår den halvåbne afdeling, bad jeg ledelsen om at overveje om det ville være muligt og hensigtsmæssigt at opdele de indsatte tid i skolen således at de får adgang til skolens aktiviteter i kortere tid to gange om ugen. Hvis det var tilfældet, bad jeg ledelsen om at overveje en sådan opdeling som de indsatte foretrak. Jeg bad om underretning om resultatet af overvejelserne.

Fængslet har oplyst at fængslet har overvejet en sådan opdeling, men har ment at måtte udskyde overvejelserne indtil personalesituationen er mere normaliseret. Fængslet har videre oplyst at afdelingslederen jævnligt holder møde med de indsatte og afdelingens talsmand, og at afdelingslederen efter behov vil iværksætte en anden ordning hvis der er interesse herfor.

Endelig har fængslet oplyst at fængslets øverste ledelse ikke er bekendt med klager fra de indsatte over fritidsmulighederne hverken i art, omfang eller tilrettelæggelse.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

### Ad punkt 4.1.3. Psykologbistand

Jeg noterede mig at fængslet overvejede at få tilknyttet en psykolog som supplement til fængslets psykiater idet der er for lang ventetid til psykiateren. Da fængslet havde oplyst at punktet skulle drøftes med fængslets sundhedspersonale, bad jeg om underretning om resultatet af fængslets overvejelser efter drøftelserne med sundhedspersonalet.

Fængslet har telefonisk den 17. december 2007 over for direktoratet oplyst at det nu er besluttet at iværksætte en forsøgsordning hvorefter der tilknyttes en psykolog til fængslet i 10-15 timer ugentligt. I fængslets udtalelse af 26. oktober 2007 har fængslet anført at fængslet har en forventning om at anvendelse af psykolog vil kunne nedbringe de indsatte medicinforbrug i et ikke uvæsentligt omfang og understøtte effekten af behandlingen mod misbrug af narkotika og alkohol. Fængslets psykiater vil desuden kunne koncentrere sine ressourcer til de indsatte der har en egentlig psykiatrisk diagnose.

Det fremgår tillige af direktoratets udtalelse at ordningen vil blive evalueret når den har været i gang i tre måneder.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af evalueringen.

### Ad punkt 4.1.4. Tv-forhold

Jeg anmodede om underretning om resultatet af fængslets undersøgelse om etablering af kabel-tv.

Fængslet har oplyst at det ikke er muligt at blive tilsluttet bredbånds-tv gennem TDC. Med hensyn til tilslutning til kabel-tv via en



antenneforening har fængslet henvist til pkt. 4.3.2.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Idet jeg også henviser til pkt. 4.3.2, har jeg noteret mig det oplyste.

Da fængslet havde oplyst at fængslet havde overvejet spørgsmålet om at hæve de indsat-tes betaling for signal, anmodede jeg om nærmere oplysninger om disse overvejelser.

Fængslet har oplyst at fængslet har stillet en eventuel højere brugerbetaling i bero, indtil der er en endelig afklaring på eventuel tilslutning til en antenneforening, jf. pkt. 4.3.2.

Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 4.2.1. Købmand

Jeg gik ud fra at fængslet ville forelægge ønsker fra talsmændene på den lukkede afdeling om udvalgte tilbud, om en liste over sortimentet og om muligheden for at kunne bestille kødvarer for den nye købmand. Jeg anmodede om underretning om hvad der videre skete i den anledning.

Fængslet har oplyst at der ved et møde i butiksudvalget den 7. juni 2007 ikke var repræsentanter fra den lukkede afdeling til stede. Grunden hertil var at der på daværende tidspunkt ikke var valgt nogen talsmand for afdelingen. På et efterfølgende talsmandsmøde i den lukkede afdeling (den 10. september 2007) var der ingen bemærkninger til købmandsbutikken, varesortiment mv.

Fængslet har videre oplyst at fængslet er/var i gang med at få tilrettet købmandskontrakten så den er i overensstemmelse med notatet fra butiksudvalgsmødet den 7. juni 2007. Fængslet har vedlagt referat af dette møde.

Af dette referat fremgår det bl.a. at de indsatte havde klaget over at priserne var steget enormt siden den nye købmand – også en Merko-købmand – havde overtaget butikken. Fængslet meddelte på mødet at fængs-

let ikke havde mulighed for at foretage en sammenligning mellem priserne i den gamle og den nye butik da fængslet 'ikke er bekendt' med den tidligere købmands priser. Ved en sammenligning af priserne på de varer som de indsatte havde nævnt i klagen, i den nye købmandsbutik henholdsvis i og uden for fængslet, havde fængslet dog ikke fundet forskelle. Efter oplysning om at butikken i fængslet ikke drives som en Merko-butik, men som en Merko-Neutral, og at det bl.a. betyder at butikken ikke har de tilbud der er nævnt i Merko-avisen, men i stedet tilbud der er lavet specielt efter de indsat-tes ønsker, blev det aftalt mellem talsmændene og købmændene at alle reklamer for Merko skulle fjernes fra fængslets butik så den fremstår neutral.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi af den tilrettede kontrakt med købmanden.

Jeg beder tillige fængslet om at oplyse om det har været overvejet at undersøge om der, som anført af talsmændene, er tale om at prisniveauet hos den nye købmand er (væsentligt) højere end hos den tidligere købmand.

Jeg beder videre fængslet om at underrette mig om resultatet af en undersøgelse som købmanden ifølge referatet skulle foretage, af muligheden for at sælge kød i større mængder til de indsatte.

Da det er oplyst at der på talsmandsmødet i den lukkede afdeling den 10. september 2007 ingen bemærkninger var til købmandsbutikken, herunder varesortimentet, foretager jeg mig ikke mere vedrørende det forhold at fængslet ikke ses at have forelagt de tidligere talsmænds ønske om en liste over sortimentet for købmanden.

Endelig har jeg noteret mig at talsmændene (for de åbne afdelinger) under mødet den 7. juni 2007 udtrykte stor tilfredshed med butikkens udvalg af varer, at varerne er friske, at der fremskaffes specielle va-

rer, og ekspedienternes behandling af de indsatte i butikken.

På forsøgsbasis var der den 19. februar 2007 indgået en aftale hvorefter de indsatte på den lukkede afdeling kan købe grillmad to dage om ugen. Jeg anmodede om oplysning om hvorfor der ikke var samme mulighed for de øvrige indsatte i fængslet, og om erfaringerne (til sin tid) med ordningen.

Fængslet har oplyst at der findes samme ordning for de indsatte på de åbne afdelinger, og at det nu er medtaget i fængslets regelsamling. Fængslet har vedlagt kopi heraf.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

#### Ad punkt 4.3.5. Udlevering af tøj

Jeg anmodede om direktoratets bemærkninger til fængslets forbud mod at udlevere tøj af mærkerne 'Enemy of the State' og 'Organized Crime', eventuelt i form af en kopi af direktoratets afgørelse såfremt direktoratet traf afgørelse herom på baggrund af fængslets (udaterede) udtalelse.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'Indledningsvis kan det oplyses, at der ikke er truffet afgørelse i den konkrete sag. Direktoratet skal derfor oplyse følgende:

Statsfængslet har i sin udtalelse af 26. oktober 2007 oplyst, at statsfængslet ikke kan dokumentere, at det omhandlede tøj direkte kan virke som en magtdemonstration eller at indsatte bliver påtvunget enten at sælge tøjet for andre eller godtgøre, hvem der må, henholdsvis ikke må bære det i fængslet.

Statsfængslet har i øvrigt henvist til en udtalelse af 5. februar 2007 fra fængslets personale og sikkerhedskonsulent og anført, at 'fængslets tidlige markering [har] medført, at der ikke har kunnet påvises nogen egentlige magtdemonstrationer' ved de indsattes anvendelse af det pågældende tøjmærke, men at der i det daglige dog er stærke indikatio-

ner, der peger i retning af, at det kun er særlige typer og deres proselytter, der går med tøjet. Derudover har statsfængslet blandt andet oplyst, at tøjet 'tilsigter en utilstødelig forherligelse af kriminalitet og den livsstil som fører til kriminalitet', og at statsfængslet ønsker mulighed for at opretholde en vis standard med hensyn til, hvilke synspunkter de indsatte må give udtryk for under ophold i fængslet.

Fængslet har i øvrigt bemærket, at tøj med smuglerlommer vil være forbudt at bære af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde – uanset mærke.

Det fremgår af bekendtgørelse om indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande m.v. og penge i kriminalforsorgens institutioner (genstandsbekendtgørelsen), § 2, stk. 1, nr. 12, at indsatte ikke må medtage, besidde eller råde over tøj og andre genstande, der kan virke som en magtdemonstration over for andre.

Det fremgår af vejledning om indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande m.v. og penge i kriminalforsorgens institutioner (genstandsvejledningen), pkt. 8 at der ikke kan udleveres tøj og andre genstande, der kan virke som en magtdemonstration over for andre. Som baggrund for forbuddet er anført problemerne med negativt stærke indsatte i visse magtgrupper. Forbuddet omfatter ikke alene veste, pandebånd, håndledsremme, T-shirts og lignende, som er forbeholdt medlemmer og støttepersoner til sådanne magtgrupper, men også andre genstande, herunder udsmykningsgenstande, med slogans og/eller symboler for sådanne magtgrupper, som kan erhverves af alle. Forbuddet omfatter også genstande, som indsatte tilvirker i institutionen, eksempelvis tøj og udsmykningsgenstande.

Det fremgår af genstandsbekendtgørelsens § 11, at institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan bestemme, at bestemte genstande ikke kan udleveres til en

indsat, hvis udlevering konkret er uforenelig med ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.

På det foreliggende grundlag og på baggrund af de oplysninger, som fængslet har anført, er det direktoratets opfattelse, at det ikke på tilstrækkelig vis er godtgjort, at tøj af mærket 'Enemy of the State' eller 'Organized Crime' kan anses for at udgøre en genstand, der kan virke som en magtdemonstration på en sådan vis, at den er omfattet af genstandsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 12. Direktoratet har udover statsfængslets generelle oplysninger blandt andet lagt vægt på, at der (ud fra oplysninger fra net-butikker) er tale om tøj, som kan købes af alle, og at mærkerne ikke generelt kan henføres til en bestemt negativ stærkt styrende gruppe. Ligeledes er det tillagt vægt, at genstanden af fængslet ikke er anset for at være af en sådan karakter, at der er tilstrækkeligt grundlag for at lade den være omfattet af hensynet bag genstandsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1, som beskytter personalet mod at håndtere genstande, som kan virke som en magtdemonstration over for personalet jf. personale- og sikkerhedskonsulentens udtalelse af 5. februar 2007, 2. afsnit.

Det er dog samtidig direktoratets opfattelse, at såfremt fængslet på tilstrækkelig vis havde kunnet sandsynliggøre, at de nævnte tøjmærker af enkelte indsatte eller grupperinger af indsatte anvendes til at udvise magt i fængslet, vil tøjmærket kunne forbydes, selvom tøjet i det omgivne samfund ikke opfattes som en genstand, der kan virke som en magtdemonstration.

Direktoratet har telefonisk meddelt statsfængslet dette. Direktoratet har ligeledes meddelt statsfængslet, at man er enig med fængslet i, at fængslet i medfør af genstandsbekendtgørelsens § 11 vil kunne forbyde udlevering af bestemte genstande, hvis udlevering konkret er uforenelig med ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, f.eks. fordi tøjet ikke kan undersøges på sikker vis, fordi det er forsynet med såkaldte 'smuglerlommer'. Ligeledes vil udlevering efter en konkret

vurdering kunne forbydes, såfremt det sandsynliggøres, at en gruppe indsatte presser medindsatte til at købe de nævnte tøjmærker, jf. oplysningerne i ovennævnte udtalelse af 5. februar 2007.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

## Ad punkt 5.2. Talsmandsordning

Jeg anmodede om direktoratets bemærkninger til fængslets interne regel om at maksimalt fem af de valgte talsmænd (for de åbne afdelinger) kan deltage i møder med ledelsen.

Direktoratet har i den anledning udtalt følgende:

'...

Fængslet har (...) over for direktoratet oplyst telefonisk, at fængslet har tre åbne afdelinger, der hver består af to underafdelinger, en halv-åben afdeling samt en lukket afdeling. (...)

Fængslet har endvidere oplyst, at de indsatte på de åbne afdelinger kan vælge en talsmand for hver underafdeling, dvs. seks talsmænd i alt. Fængslet har derfor over for direktoratet tilkendegivet, at man vil ændre talsmandsreglerne, således at maksimalt seks talsmænd kan deltage i møder med ledelsen.

Da fængslet vil ændre reglerne, således at alle seks valgte talsmænd kan deltage i møder med ledelsen, har direktoratet ikke bemærkninger hertil.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig af samme grund heller ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg anmodede i rapporten om underretning om hvad der videre var sket i anledning af min opfordring til ledelsen om at formalisere talsmandsarbejdet.

Da de lokale regler ikke indeholdt en regel om hvor ofte der normalt skal ske drøftelser

med ledelsen, jf. kravet herom i talsmandsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 5, henstillede jeg desuden at der blev indføjet oplysning herom i reglerne. Jeg anmodede om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Jeg har efterfølgende modtaget et brev af 1. april 2008 fra fængslets fællestalsmand der gjorde opmærksom på at talsmandsordningen ikke fungerer. Han skrev at der ikke havde været møde med ledelsen i fængslet i flere måneder. I et svar af 7. april 2008 meddelte jeg at jeg var opmærksom på spørgsmålet om hvor tit der holdes møder med fængslets ledelse, og jeg henviste til inspektionsrapporten. Jeg orienterede talsmanden om ovennævnte henstilling og at fængslets svar ville indgå i min opfølgingsrapport.

Fængslet har oplyst at det er besluttet at udbygge fængslets 'Retningslinjer for talsmandskollegiet' med en bestemmelse om at der normalt skal ske formaliserede drøftelser med ledelsen mindst to gange om året.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager til efterretning at der nu i fængslets interne regler om talsmandsvirksomheden er oplysning om hvor ofte der (normalt) skal ske drøftelser med ledelsen.

Det er efter min opfattelse vigtigt at ledelsen følger systematisk op på de spørgsmål som rejses på møderne mellem talsmændene og ledelsen, og som ikke umiddelbart kan besvares eller afklares. Idet jeg går ud fra at der sker en sådan systematisk opfølgning, foretager jeg mig ikke mere med hensyn til formalisering af talsmandsarbejdet.

For så vidt angår hyppigheden af møder med talsmændene, har jeg tidligere under en inspektion af et arresthus (Arresthuset i Kolding) modtaget en klage over at der kun blev afholdt møder hver tredje måned. Under henvisning til at ledelsen af arresthuset havde givet udtryk for at det altid ville være muligt for de indsatte at aftale et møde med ar-

resthusets ledelse, og at det af talsmandsbekendtgørelsens § 3 fremgår at drøftelser med institutionen skal kunne komme i stand på talsmændenes initiativ, havde direktoratet ingen bemærkninger til at arresthuset havde fastsat at der afholdes møde mellem arresthusets ledelse og talsmændene en gang i kvartalet. Dette noterede jeg mig.

Også fordi det af fængslets regler fremgår at der holdes møde med talsmændene 'mindst' to gange om året, går jeg ud fra at det også i Statsfængslet på Kragsskovhede vil være muligt for talsmændene at få egentlige talsmandsmøder ud over de to møder om året hvis de ønsker det. Jeg beder dog direktoratet om at oplyse om fængslets regel om at der som udgangspunkt alene holdes formaliserede møder med talsmændene to gange om året, opfylder intentionerne i talsmandsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvorefter institutionen skal tage initiativ til 'jævnlig' drøftelser med de valgte talsmænd. Som jeg også tilkendegav i sagen vedrørende Arresthuset i Kolding, er jeg opmærksom på at det efter talsmandsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er overladt til de enkelte institutioner at fastsætte nærmere regler om bl.a. mødehyppigheden, og at det er begrundet i store forskelle institutionerne imellem, jf. direktoratets skrivelse nr. 74 af 16. maj 2001 om bekendtgørelsen hvori der er henvist til forskelle med hensyn til hvor hyppigt klientellet udskiftes.

Idet de lokale regler heller ikke indeholdt regler om kontrol med valget, jf. kravet herom i talsmandsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 2 og nr. 4, henstillede jeg til at der blev indføjet oplysning herom i reglerne. Jeg anmodede om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Fængslet har oplyst at fængslet bevidst har undladt at indføre regler om kontrol med valg af talsmænd, og at årsagen hertil er at personalekontrol med et sådant valg af de

indsatte vil kunne blive opfattet som en indskrænkning af deres ret til helt frit at vælge talsmænd af deres midte. Fængslet har derfor foreslået at direktoratet overvejer at ændre talsmandsbekendtgørelsen for så vidt angår dette spørgsmål, subsidiært giver Statsfængslet på Kragsskovhede tilladelse til at undlade indførelsen af en sådan kontrolregel som man fra fængslets side anser for såvel overflødig som betænkelig.

Direktoratet har anført følgende:

‘Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 34, stk. 2, 4. pkt., at valg af talsmænd og fælles talsmand foregår ved skriftlig, hemmelig afstemning, der kontrolleres af institutionen og repræsentanter for de indsatte i fællesskab. Det fremgår af talsmandsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 4, at institutionens leder fastsætter nærmere regler om proceduren for valg af talsmænd og eventuelt fælles talsmand samt om kontrollen med disse valg.

Det påhviler således institutionen efter straffuldbyrdsloven at kontrollere valget i fællesskab med repræsentanter for de indsatte. Der er tale om en kontrol med, at valget foregår efter de fastsatte procedurer, herunder at der ikke forekommer uregelmæssigheder m.v. i forbindelse med den skriftlige, hemmelige afstemning.

Direktoratet har derfor over for fængslet tilkendegivet, at der i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling i fængslets lokale regler fastsættes nærmere regler om kontrollen med valg af talsmænd, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 4.’

Jeg har noteret mig det oplyste om direktoratets tilkendegivelse over for fængslet og anmoder fængslet om at underrette mig om de regler om kontrol med valget som jeg herefter går ud fra at fængslet har fastsat (eller vil fastsætte).

#### Ad punkt 5.4. Euforiserende stoffer mv.

Jeg anmodede fængslet om at oplyse nærmere om samarbejdet med Region Nordjylland

lands Misbrugscenter (tidligere Foldbjergcentret) og om erfaringerne med ordningen når det var muligt at oplyse herom.

Fængslet har oplyst at der siden behandlingsprojektet startede den 1. februar 2007, har været en konstant tilgang af nye henvendelser fra indsatte der ønsker behandlingstilbud. I gennemsnit er der tale om en ny henvendelse om ugen. Projektet er blevet positivt modtaget af såvel indsatte som ansatte. Det er fængslets (foreløbige) vurdering at samarbejdet med misbrugscentret forløber meget tilfredsstillende.

Fængslet har videre oplyst at behandlingen er opdelt i en motivationsfase (1) og en tilbagefaldsforebyggende fase (2). I åbent regi tilbydes behandlingen i både fase 1 og 2 som gruppebehandling. I lukket regi tilbydes behandlingen i fase 1 som gruppebehandling og i fase 2 som individuel behandling. De indsatte i denne afdeling er blevet tilbudt at blive overflyttet til andet fængsel hvis de ønsker gruppebehandling i fase 2, men hidtil har ingen gjort brug af dette tilbud. Endvidere er enkelte indsatte fortsat i fase 1 som stoffri efter eget ønske.

Endelig har fængslet oplyst at der den 26. oktober 2007 var gennemført i alt 43 afsluttede behandlingsforløb, og at der til projektet er nedsat en styregruppe med repræsentanter fra henholdsvis misbrugscentret og fængslet som holder møde to gange om året. Fængslet har desuden vedlagt skriftligt materiale om projektet.

Direktoratet har udtalt at det er direktoratets vurdering at samarbejdet og de hidtidige resultater er meget tilfredsstillende.

Jeg har noteret mig det oplyste og har læst det vedlagte materiale om projektet med interesse.

...

#### Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de oplysninger mv. som jeg har bedt fængslet om,

tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen.

### Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet på Kragsskovhede, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 16. juli 2008 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 20. juni 2008 fra fængslet. I en opfølgingsrapport nr. 2 af 15. august 2008 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

#### ”Ad punkt 2.3.2. Køkkener

Jeg bad om en kopi af den oversigt over udskiftning af gulvbelægningen i afdelingskøkkenerne på de åbne afdelinger som fængslet forventede ville foreligge i begyndelsen af 2008.

Fængslet har oplyst at fængslet for tiden er i gang med at renovere de indsattes køkkener, herunder gulvet på afdeling 3. Alt afhængig af den kommende belægningssituation regner fængslet med at fængslet i indværende finansår ud over afdeling 3 tillige vil renovere køkkener på afdeling 2. Komende køkkenrenoveringer vil følge den inventarudskiftningsplan som jeg tidligere har modtaget en kopi af.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

#### Ad punkt 4.1.3. Psykologbistand

Jeg bad om at blive underrettet om resultatet af evalueringen af forsøgsordningen med tilknytning af en psykolog til fængslet.

Fængslet har oplyst at fængslet har indgået en aftale med en lokal psykolog. Ordningen havde på tidspunktet for fængslets ud-

talelse fungeret i ca. tre måneder, og der var indtil da afviklet ca. 50 konsultationer. Tilbagemeldingerne fra de indsatte og sundhedspersonalet er meget positive, og fængslet vil evaluere ordningen igen i slutningen af 2008.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af evalueringen.

#### Ad punkt 4.2.1. Købmand

Fængslet havde oplyst at fængslet var i gang med at få tilrettet købmandskontrakten i overensstemmelse med et notat fra et butiksudvalgsmøde den 7. juni 2007. Af referat af dette møde fremgik det bl.a. at butikken i fængslet ikke drives som en Merko-butik, men som en Merko-Neutral, og at det bl.a. betyder at butikken ikke har de tilbud der er nævnt i Merko-avisen, men i stedet tilbud der er lavet specielt efter de indsattes ønsker. Jeg bad om en kopi af den tilrettede kontrakt med købmanden.

Af denne kontrakt fremgår det nu udtrykkeligt af pkt. 4 at butikken i fængslet drives som en neutral købmandsbutik (nu) i tilknytning til Edeka og uden markedsføring. Oplysningen i pkt. 4 i den oprindelige kontrakt om at købmanden skal sælge sine varer i butikken i fængslet til samme pris som i købmandens butik uden for fængslet er samtidig slettet.

| Jeg har – som det også fremgår af den endelige rapport – ingen bemærkninger til at der i købmandsbutikken i Statsfængslet på Kragsskovhede ikke er de samme tilbudsvareer som i købmandens butik uden for fængslet, men at der i stedet er udvalgte tilbudsvareer. Jeg henviser i den forbindelse også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 136, hvoraf det fremgår at ombudsmanden tidligere har udtrykt forståelse for at det kan være vanskeligt at drive købmandsbutikkerne i fængslerne på helt samme vilkår som tilsvaren-

de købmandsbutikker/kæder uden for fængslet.

Jeg beder fængslet om at oplyse om sletningen i den tilrettede kontrakt af det anførte i den oprindelige kontrakt om at købmanden skal sælge sine varer i butikken i fængslet til samme pris som i købmandens butik uden for fængslet, skyldes at varer der ikke er på tilbud i købmandens butik uden for fængslet, ikke længere sælges til samme pris i butikken i fængslet. I bekræftende fald beder jeg fængslet om at oplyse hvordan købmandens prisfastsættelse sker, og hvor meget priserne afviger fra priserne i købmandens butik uden for fængslet. Jeg henviser i den forbindelse igen til ovennævnte beretning (s. 133) hvoraf det fremgår at direktoratet tidligere har udtalt at købmandsbutikkerne i fængslerne forudsættes at sælge varerne til priser som svarer til priserne i det øvrige samfund.

Jeg bad tillige fængslet om at oplyse om det havde været overvejet at undersøge om der, som anført af talsmændene, var tale om at prisniveauet hos den nye købmand er (væsentligt) højere end hos den tidligere købmand.

Fængslet har oplyst at fængslet ikke har planer om at iværksætte en undersøgelse af prisniveauet hos den nye købmand. Fængslet har henvist til at den tidligere købmand blev erklæret konkurs bl.a. på grund af for lave priser og tilbud.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har hertil.

Jeg har heller ingen bemærkninger til at fængslet af den nævnte grund ikke ønsker at foretage en sammenligning mellem priserne hos den tidligere og den nuværende købmand. Med hensyn til prisniveauet hos den nye købmand henviser jeg til min anmodning ovenfor om oplysninger fra fængslet herom. Jeg går i øvrigt ud fra at fængslet fører kontrol med at priserne i

købmandens butik i fængslet er rimelige, og at der er varer på tilbud.

Jeg bad videre fængslet om at underrette mig om resultatet af en undersøgelse som købmanden ifølge referatet skulle foretage af muligheden for at sælge kød i større mængder til de indsatte.

Fængslet har oplyst at de indsatte har mulighed for at forudbestille større mængder kød, men at talsmændene i øvrigt ikke har fremført dette spørgsmål på de seneste talsmandsmøder.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

#### Ad punkt 5.2. Talsmandsordning

Jeg bad direktoratet om at oplyse om fængslets regel om at der som udgangspunkt alene holdes formaliserede møder med talsmændene to gange om året, opfylder intentionerne i talsmandsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvorefter institutionen skal tage initiativ til jævnlige drøftelser med de valgte talsmænd. Jeg bemærkede at jeg er opmærksom på at det efter talsmandsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er overladt til de enkelte institutioner at fastsætte nærmere regler om bl.a. mødehyppigheden, og at det er begrundet i store forskellige institutionerne imellem, jf. direktoratets skrivelse nr. 74 af 16. maj 2001 om bekendtgørelsen.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har til fængslets regel om mødehyppigheden. Direktoratet har herved også lagt vægt på at det af talsmandsbekendtgørelsens § 3 fremgår at drøftelser med institutionen skal kunne komme i stand på talsmændenes initiativ.

Jeg har noteret mig direktoratets holdning som ikke giver mig anledning til bemærkninger. Jeg går i den forbindelse ud fra at talsmændene er opmærksomme på at de

har mulighed for at bede om drøftelser med ledelsen uden for de formaliserede halvårige talsmandsmøder.

Jeg bad fængslet om at underrette mig om de regler om kontrol med valget som jeg gik ud fra at fængslet havde fastsat (eller ville fastsætte).

Fængslet har vedlagt reviderede retningslinjer for talsmandskollegiet hvoraf det fremgår at der i afsnit 1 om valg efter pkt. f er indført et nyt pkt. g med følgende ordlyd:

'På beboermøderne, hvor der afholdes valg til talsmand/suppleant, deltager mindst en ansat fra afdelingen. Den pågældende har sammen med repræsentanter for de indsatte til opgave at påse at procedurereglerne for valg af talsmand/suppleant overholdes, og at indkaldelsesfristen er varslet korrekt med opslag samt at kontrollere stemmeafgivelsen (evt. som stemmetæller). Afdelingspersonalet skal sikre, at der foretages nyvalg af talsmand/suppleant mindst hvert halve år. Valg af fællestalsmand afholdes i talsmandslokalet i skolen med deltagelse af alle valgte talsmænd. Her deltager mindst en ansat fra

afdelingen 'kognitiv/fritid' som kontrolant.'

Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har hertil.

| Det har jeg heller ikke.

...

### Opfølgning

Jeg har under pkt. 4.1.3 bedt om at blive underrettet om resultatet af den nye evaluering af forsøgsordningen med tilknytning af en psykolog til fængslet. Jeg har endvidere under pkt. 4.2.1 bedt om nærmere oplysninger om prisniveauet i købmandens butik i fængslet.

### Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet på Kragshovede, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet."

NOTER: (\*) FOB 1960, side 183, FOB 1984, s. 84.



## B. Inspektion af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

*Den 16. maj 2007 foretog inspektionschefen og en medarbejder fra inspektionsafdelingen en uvarslet inspektion af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital. Grunden til inspektionen var at ombudsmanden havde modtaget en konkret henvendelse om forholdene de steder.*

*Inspektionschefen udtalte at der var et klart behov for at nogle lokaliteter blev vedligeholdt. Der var også behov for at sikre at rengøringen havde en forsvarlig standard. Der blev derfor givet en henstilling til fængslet om at sætte det ene bad i modtagelsesafdelingen i stand. Fængslet blev endvidere anmodet om at indskærpe at personalet har pligt til at føre kontrol med rengøringen på Vestre Hospital. Fængslet havde en regel om at også de indsatte på hospitalet selv skal gøre deres stuer rene. Inspektionschefen bad fængslet udtale sig om reglen.*

*(J.nr. 2007-1740-628).*

Den 23. maj 2007 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende til Københavns fængsler med kopi til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

### **”Vedrørende inspektion af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital**

Den 16. maj 2007 foretog jeg en uvarslet inspektion af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital. Anledningen hertil var en beskrivelse af forholdene disse steder i en konkret henvendelse som jeg havde modtaget fra en indsat der tidligere har haft ophold i de nævnte afdelinger.

Til stede under inspektionen var fængselsinspektøren og vicefængselsinspektøren.

Ved inspektionen besigtigede jeg specielt de lokaliteter som den indsatte havde beskrevet. Det drejer sig om celle nr. 80 i modtagelsesafdelingen, celle nr. 704 og 821 i Vestre Hospital samt toilet- og badeforhold begge steder. Den indsatte beskrev både vedligeholdelsesstanden og rengøringsstanden disse steder.

Den indsatte havde i henvendelsen tillige nævnt forskellige andre forhold, og nogle af disse forhold spurgte jeg til under inspekti-

onen. Det drejer sig om lægernes adgang til rene kitler, tobaksrygningen i hospitalet og de indsatte mulighed for at komme på toiletet om natten efter indlåsning i cellerne.

Ombudsmanden har tidligere foretaget inspektion af Københavns Fængsler (Vestre Fængsel) og da også beskæftiget sig med vedligeholdelsesstandarder, herunder udskiftning af møblement mv. Jeg henviser til den endelige rapport af 17. marts 2005 om inspektionen den 9. og 10. juni 2004 af Vestre Fængsel. På tidspunktet for denne inspektion havde Vestre Fængsel netop fået funktionen med modtagelse af nye indsatte tilbage fra Politigårdens Fængsel i forbindelse med lukningen af dette fængsel med henblik på indretning af fængslet som arrestafdeling til negativt stærke indsatte, men inspektionen dengang af Vestre Fængsel omfattede ikke modtagelsesafdelingen. Inspektionen omfattede endvidere kun dele af Vestre Hospital, herunder to celler (celle 11 og 20), jf. punkt 2.3.4 i rapporten af 17. marts 2005.

Under inspektionen den 16. maj 2007 konstaterede jeg at nogle af de lokaliteter som jeg besigtigede, i vedligeholdelsesmæssig og rengøringsmæssig stand svarer til hvad jeg tidligere har konstateret som den almindelige standard i fængslet. For andre lokaliteters

vedkommende er der klart behov for at noget foretages med hensyn til vedligeholdelse og med henblik på at sikre en forsvarlig rengøringsstandard.

### Modtagelsesafdelingen

Celle 80 i modtagelsesafdelingen var i en rimelig god stand. Det samme gjaldt det store toilet- og baderum på afdelingen. Afdelingens to øvrige toiletter var ikke i god, men dog i en acceptabel stand. Afdelingen har desuden et ekstra bad der er nedslidt og tilkalket. Bruseren manglede et brusehoved, men vandet kunne dog sprede sig.

Det blev oplyst at dette bad – der også blev omtalt som badet til de isolerede – kun benyttes hvis det andet bad er optaget.

Da der kun er ét bad i det store badeværelse, går jeg ud fra at det andet bad benyttes i et vist omfang – også uanset om de indsatte har mulighed for at vente med at bade til det førstnævnte bad bliver ledigt. Jeg er ikke bekendt med hvor mange indsatte der er plads til på afdelingen, men ét bad forekommer mig umiddelbart at være utilstrækkeligt til alle afdelingens indsatte.

På denne baggrund bør det nævnte bad efter min opfattelse sættes i stand. Jeg henstiller således at det sker, og at der opsættes et brusehoved. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Rengøringen var ikke særlig god i dette badeværelse, men var ellers acceptabel de steder som jeg besøgtede på afdelingen. Det er gangmanden der gør rent på afdelingens fællesarealer, herunder toilet og baderum.

Jeg går ud fra at personalet fører kontrol med gangmændenes rengøring og påtaler hvis det ikke er gjort ordentligt.

Jeg foretager mig ikke i øvrigt mere i relation til inspektionen af modtagelsesafdelingen.

### Vestre Hospital

De to celler der blev besøgtet, er beliggende på hver sin etage. Vestre Hospital har i alt 36 pladser.

Celle 704 der ligger i stueetagen, var ikke renoveret for nylig, men var i en rimelig stand, når der bortses fra at loftet var gult af nikotin. (Væggene er malet gule). Møblementet er af nyere dato, bortset fra sengen der er en almindelig gammel hospitalsseng. I sengen lå der to madrasser der var slidte, men ikke beskidte. Rengøringsstanden var acceptabel.

Celle 821 på etagen ovenover var derimod ikke i en acceptabel vedligeholdelsesmæssig stand. Døren har sodmærker og væggene huller flere steder, og der var skrevet en del på dør og vægge. Loftet er gult af nikotin. Møblementet i cellen består af både nyere standardmøblement og gammelt møblement, herunder en gammel hospitalsseng (med to madrasser) og et bord/en reol der var meget slidt og havde brændemærker.

På væggen er der et udtag til en ledning der var itu således at ledninger stak ud. I loftet er der en (defekt?) lampe med en uafskærmet pære.

Det blev oplyst at denne celle er repræsentativ for flere af cellerne i hospitalet.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om standarden af cellerne i Vestre Hospital set i forhold til de to celler som jeg besøgtede.

Celle 821 var meget beskidt. Der var plamafer af blod eller lignende på væggene, og der var et tykt lag støv på paneler og møbler. Gulvet var også meget beskidt.

Det blev oplyst at de indsatte (også) på hospitalet selv har ansvaret for at gøre cellerne rene under deres ophold i cellerne, mens gangmanden har ansvaret for rengøring af celler efter en indsats fraflytning. Endvidere blev det oplyst at der i stueetagen er servicemedarbejdere der kan bistå med rengøring.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 43, stk. 1, skal en indsat i videst muligt omfang selv varetage praktiske opgaver vedrørende sine personlige forhold, herunder bl.a. rengøring.

Jeg anmoder om en udtalelse vedrørende reglen om at også de indsatte på hospitalet – der er på hospitalet fordi de er syge – selv skal stå for rengøring af deres stuer. Jeg anmoder i den forbindelse om en uddybning af det oplyste om den bistand der kan ydes hertil af servicemedarbejdere.

Jeg henviser i den forbindelse også til at der er tale om et hospital hvor det er særlig vigtigt at der er en god rengøringsstandard.

På begge etager besigtigede jeg to toiletter og et baderum.

Toiletterne er i en acceptabel stand. Rengøringsstanden var acceptabel i stueetagen, men ikke på 1. sal.

Baderummene indeholder en brusekabine og en kabine med et siddebadekar. I siddebadekarret begge steder lå en slange uden brusehoved. Begge baderum trænger til istandsættelse.

I baderummet i stueetagen (lokale 729 b) lå der en del vand på gulvet uden for de to kabiner (på grund af forkert hældning på gulvet). Der er et vindue der kan åbnes, og elektrisk ventilation samt ventilation under døren – der er en tremmedør der er beklædt med træ, bortset fra den nederste del af døren. En bænk var itu. Det samme gjaldt flere fliser. Bruseren kunne ikke hænge på væggen. Rummet er generelt nedslidt, tilkalket og trænger til istandsættelse.

Der findes i dette lokale et kald der ikke er fastgjort til væggen, men hænger i løs ledning. Stikdåsen var itu. En tekniker kom til stede og oplyste at der ikke er tale om 220 volt, men 12 eller 20 volt, og at ledningen derfor ikke er farlig. Kaldet burde dog være monteret på væggen. Det blev i den forbindelse oplyst at kaldet skulle fornyes og etab-

leres som på etagen ovenover (hvor det er monteret på væggen med en snor til at trække i).

Rengøringsstanden i rummet var meget dårlig. Bl.a. på gulvet ved afløbsristen og i vindueskarmen var der meget skidt. Der var tale om gammelt skidt. Bruseforhænget trængte også til at blive vasket.

Badet på den anden etage (lokale 830 a) er også slidt og tilkalket. Også her er der fliser der er itu, og der er skader i gulvet. Der er som nævnt et kald på væggen med en snor. Rengøringsstanden var bedre i dette baderum end i rummet på etagen nedenunder, men også her var der temmelig skidt.

Det blev oplyst at det er gangmanden der gør rent på toiletterne og i baderummet.

Som nævnt ovenfor, går jeg ud fra at personalet fører kontrol med gangmændenes rengøring og påtaler hvis det ikke er gjort ordentligt. Jeg henstiller at denne kontrolpligt indskræpes over for personalet på hospitalet – hvor det, som nævnt ovenfor, er særlig vigtigt at der er en god rengøringsstandard.

Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

## Andre forhold

...

Jeg beder om at fængslets svar til mig tilbagesendes gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på direktoratets bemærkninger hertil."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 22. juni og 23. august 2007 fra Københavns Fængsler og Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 4. september 2007 skrev inspektionschefen herefter på ombudsmandens vegne følgende til Københavns Fængsler med kopi til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"...

### Modtagelsesafdelingen

Jeg henstillede at der skete istandsættelse af det ene baderum i modtagelsesafdelingen, og at der blev opsat et brusehoved. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Københavns Fængsler har oplyst at der er opsat et brusehoved, men at fængslet på grund af manglende ressourcer ikke har planer om at gennemføre en vedligeholdelsesmæssig genopretning af bade i modtagelsesafsnittet i 2007.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har pålagt Københavns Fængsler at istandsætte badeværelset i 2007 i overensstemmelse med min henstilling.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning når denne istandsættelse har fundet sted.

Jeg nævnte at jeg går ud fra at personalet fører kontrol med gangmændenes rengøring og påtaler hvis det ikke er gjort ordentligt.

Københavns Fængsler har oplyst at fængslet generelt har indskærpet personalets pligt til at føre tilsyn med rengøringsstandarder. Fængslet har videre oplyst at fængslet forsøgsvis vil indføre kontrolskemaer for rengøring af toiletter hvorpå gangmanden dagligt skal notere tidspunktet for rengøring, og personalet skal gøre notat om tilfredsheden hermed. Fængslet har vedlagt udkast til et sådant skema.

Jeg har noteret mig det oplyste og anmoder fængslet om at underrette mig om evalueringen til sin tid af denne ordning.

### Vestre Hospital

Jeg anmodede om nærmere oplysninger om standarden af cellerne på Vestre Hospital set i forhold til de to celler som jeg besøgte (celle 704 og 821).

Københavns Fængsler har oplyst at cellerne (som der er i alt 36 af på hospitalet) generelt er nedslidte og i en dårlig stand. Godt 1/3 af cellerne vurderes af Københavns Fængsler til at være i samme stand som eller bedre stand end celle 704 (der på inspektionsstidspunktet var i en rimelig stand), dvs. i en acceptabel stand. De øvrige celler vurderes af fængslet til at være i en ikke acceptabel stand.

Københavns Fængsler har videre oplyst at 32 af cellerne indeholder forholdsvis nyt celleinventar.

Fængslet har desuden anført at fængslet ikke aktuelt har ressourcer til at sikre tidsvarende fysiske rammer, men fængslet har efterfølgende over for direktoratet oplyst at det er planen at istandsætte indtil 1/3 af cellekapaciteten (12 celler) på hospitalet pr. år i form af maling og eventuel udskiftning af celleinventar. Dette vil dog ske under hensyntagen til fængslets samlede ressourcesituation, belægningspres og om der er personale til at føre tilsyn med arbejdet. Celle 821 vil højst sandsynligt være blandt de celler der istandsættes inden for et år, men aktuelt er det ikke muligt at istandsætte celler på Vestre Hospital da de faglærte håndværkere der skal udføre en del af arbejdet forud for istandsættelsen, herunder udskiftning af el-installationer, er optaget af andre opgaver og tidligst forventes frigjort til istandsættelse af cellerne fra november 2007.

Det fremgår tillige af fængslets udtalelse at fængslet har medsendt en dvd med billeder af hver enkelt celle der er taget i slutningen af maj 2007. Denne dvd var ikke vedlagt direktoratets udtalelse til mig.

Direktoratet har henholdt sig til det af Københavns Fængsler oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg anmoder om underretning når arbejdet med istandsættelse af celler på Vestre Hospital går i gang, og om celle 821 er blandt de første celler der istandsættes.

Om celle 821 skrev jeg i øvrigt bl.a. følgende:

'Celle 821 var meget beskidt. Der var plamager af blod eller lignende på væggene, og der var et tykt lag støv på paneler og møbler. Gulvet var også meget beskidt.'

Københavns Fængsler har hertil bl.a. bemærket at fængslet ikke er bekendt med grundlaget for at antage at der var tale om 'plamager af blod eller lignende på væggene', og ikke er enig i at der var tale om et 'tykt lag støv på paneler og møbler'. Fængslet har i den forbindelse bemærket at 'plamager af blod' kan give en helt fejlagtig opfattelse af forholdene på Vestre Hospital. Afslutningsvis har fængslet udtrykt overraskelse over ikke at have haft lejlighed til at kommentere rapporten inden den blev offentliggjort.

Jeg har på ny gennemgået noterne fra besigtigelsen af denne celle og de billeder der blev taget i cellen under inspektionen. Om plamagerne på væggene var blod eller noget andet kan jeg ikke udtale mig om, men de var rødlige og lignede umiddelbart blod. Beskrivelsen 'blod eller lignende' havde netop til hensigt at angive at det lignede blod, men også kunne være noget andet. Det har ikke været min mening at antyde at der var tale om blod. Jeg medgiver at det havde været mere hensigtsmæssigt om jeg havde omtalt plamagerne i en mere neutral form.

Under inspektionen opholdt vi os relativt længe i celle 821 hvor jeg tilkendegav at rengøringsstandarden i denne celle efter min opfattelse var klart utilfredsstillende. Det var mit indtryk at inspektøren og viceinspektøren var enige heri. Det er – også ud fra min erindring om besigtigelsen af denne celle, som bestyrkes af de billeder der blev taget – fortsat min vurdering at der var meget beskidt/støvet, og ud fra mængden af støvet på f.eks. den hylde der sad på væggen, så det ud som om at der ikke havde været gjort rent i længere tid. Beskrivelsen 'et tykt lag støv'

er udtryk for min vurdering af at der ikke havde været støvet af/gjort rent i længere tid. Jeg har dog ikke forudsætninger for at udtale mig om hvor længe støvet måtte have ligget der, og det havde måske været mere hensigtsmæssigt blot at angive at der var meget beskidt i cellen.

Det er sædvanlig praksis at inspektionsrapporter udsendes i en foreløbig form med henblik på at give myndighederne lejlighed til at komme med bemærkninger/korrektioner til de faktiske forhold (jf. ombudsmandslovens § 20, stk. 1). Hvis der er fejl i det faktiske grundlag der ligger til grund for en vurdering i inspektionsrapporten, vil det eventuelt kunne føre til en ændret vurdering i den endelige rapport. I forbindelse med udarbejdelsen af brevet af 23. maj 2007 overvejede jeg om det skulle ud i en foreløbig form, men mente ikke at det var nødvendigt. Det skyldes at både fængselsinspektøren og vicefængselsinspektøren var til stede under hele inspektionen som kun omfattede få forhold, at jeg under inspektionen løbende tilkendegav min umiddelbare opfattelse, og at det var mit indtryk at der ikke var uenighed om de faktiske forhold.

Jeg medgiver som nævnt at min beskrivelse af de faktiske forhold kunne have været holdt i en mere neutral form, men det ændrer ikke ved min vurdering af at rengøringsstandarden i celle 821 på inspektionstidspunktet – også henset til at der er tale om en hospitalscelle hvor det er særligt vigtigt at der er en god rengøringsstandard – efter min vurdering var klart utilfredsstillende. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg anmodede om en udtalelse vedrørende reglen om at også de indsatte på hospitalet – der er på hospitalet fordi de er syge – selv skal stå for rengøring af deres stuer. Jeg anmodede i den forbindelse om en uddybning af det under inspektionen oplyste om den bi-

stand der kan ydes hertil af servicemedarbejdere.

Københavns Fængsler har oplyst at de indsatte på Vestre Hospital som udgangspunkt selv skal rengøre deres egen celle, men at en servicemedarbejder rengør cellen hvis den indsatte enten af fysiske eller psykiske grunde ikke er i stand til at rengøre cellen. Fængslet har bemærket at fængslet er enig i at det skal påses at der gøres rent, men at dialog med den indsatte herom ofte er en proces der må ske i balance med forholdene i øvrigt. Alternativerne – straf for ikke at følge personalets anvisninger eller at få gjort rent ved hjælp af gangmand eller servicemedarbejder – har konsekvenser der nøje bør overvejes.

Københavns Fængsler har efterfølgende over for direktoratet oplyst at det afhænger af en konkret vurdering om en servicemedarbejder skal forestå rengøring af en celle. Hvis rengøringsstandarden i øvrigt på en afdeling vurderes at være for ringe, anmodes afdelingslederen om at tage hånd om problemet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Som jeg tilkendegav i mit brev af 23. maj 2007, er det efter min opfattelse særlig vigtigt at der er en god rengøringsstandard på et hospital. Det gælder ikke kun lokaliteter der er fælles for de indsatte, som f.eks. bad og toilet, men også de indsattes egne stuer – hvor jeg går ud fra at (mange af) de indsatte opholder sig det meste eller meget af dagen.

Det er derfor efter min opfattelse også vigtigt at der føres et effektivt tilsyn med at der er en god rengøringsstandard. Jeg har ovenfor noteret mig det tiltag som Københavns Fængsler vil iværksætte på forsøgsbasis for så vidt angår kontrol med rengøringen i toilet- og baderum.

Jeg noterer mig endvidere at fængslet er enig i at det skal påses at der gøres rent på de indsattes stuer; jeg går ud fra at fængslets generelle indskærpelse over for perso-

nalet af pligten til at føre tilsyn med rengøringsstandarden også omfatter rengøringen på de indsattes stuer – uanset om den udføres af den indsatte eller en anden (servicemedarbejder).

Videre har jeg noteret mig at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af hvorvidt rengøring af cellerne skal foretages af den indsatte eller af en servicemedarbejder (eller med hjælp af gangmand). Jeg går ud fra at fængslet ved denne vurdering er meget opmærksom på at de indsatte på Vestre Hospital er dér fordi de er syge, og at de derfor kun bør pålægges at gøre rent på deres stuer hvis de i det enkelte tilfælde vurderes at være (fysisk og psykisk) i stand til det.

Jeg beder fængslet om at uddybe det anførte om dialog med den indsatte om rengøring og at alternativerne – straf for ikke at følge personalets anvisninger eller at få gjort rent ved hjælp af gangmand eller servicemedarbejder – har konsekvenser der nøje bør overvejes. I den forbindelse beder jeg om oplysning om hvorvidt dette dilemma ville kunne fjernes hvis der på Vestre Hospital – ligesom på almindelige hospitaler – blev gjort rent af fast personale (eller gangmænd).

Idet jeg går ud fra at fængslet er opmærksom på at sikre at der til enhver tid er en god rengøringsstandard på Vestre Hospital, foretager jeg mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette forhold.

Rengøringsstandarden var ikke acceptabel på toilettet på 1. sal og i baderummene, især baderummet i stueetagen. Jeg henstillede at personalets pligt til at føre kontrol med gangmændenes rengøring blev indskærpet over for personalet på hospitalet, og bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Københavns Fængsler har oplyst at personalet fører kontrol med gangmandens rengøring og påtaler hvis rengøringen ikke er

acceptabel. Fængslet har videre oplyst at toiletter og bad rengøres dagligt.

Fængslet har videre oplyst at personalets tilsynspligt generelt er blevet indskærpet, og fængslet har i den forbindelse henvist til det ovenfor anførte (vedrørende modtagelsen).

Jeg har ovenfor noteret mig denne indskærpelse og indførelsen på forsøgsbasis af kontrolskemaer. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg beskrev baderummene på Vestre Hospital og nævnte at de begge trænger til istandsættelse.

Jeg anmoder om oplysning om planerne for istandsættelse af baderummene.”

Ombudsmanden modtog i den anledning et brev af 27. februar 2008 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen der tillige indeholdt Københavns Fængsleres oplysninger i sagen. I et brev af 17. marts 2006 til Københavns Fængsler og Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”...

### Modtagelsesafdelingen

Jeg noterede mig at direktoratet havde pålagt Københavns Fængsler at istandsætte det ene badeværelse i 2007 i overensstemmelse med min henstilling. Jeg bad om underretning når denne istandsættelse havde fundet sted.

Københavns Fængsler har over for direktoratet oplyst at istandsættelsen af dette baderum blev færdig i slutningen af 2007. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg noterede mig at fængslet forsøgsvis ville indføre kontrolskemaer for rengøring af toiletter hvorpå gangmanden dagligt skal notere tidspunktet for rengøring, og personalet

skal gøre notat om tilfredsheden hermed. Jeg anmodede fængslet om at underrette mig om evalueringen til sin tid af denne ordning.

Københavns Fængsler har over for direktoratet oplyst at ordningen løbende er blevet tilpasset. I starten blev skemaet udfyldt og ophængt i baderum, men da det på grund af vanddamp mv. viste sig uhensigtsmæssigt, er skemaet nu hængt op ved siden af baderummene. Servicemedarbejderen på Vestre Hospital har løbende ført kontrol med at gangmanden udfyldte skemaet efter forskrifterne, og ledelsen har stikprøvevis kontrolleret rengøringsstandarden. På trods af nogen hæværk har ordningen samlet set levet op til forventningerne og betegnes af afdelingen som en succes. Ordningen har været nem at sætte i værk, og de indsatte kan ved selvsyn se hvornår baderummene er gjort rene.

Det fremgår endvidere af direktoratets udtalelse at Københavns Fængsler forsøgsvis vil prøve ordningen på en fællesskabsafdeling.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### Vestre Hospital

Jeg noterede mig at det var fængslets plan at male indtil 1/3 af cellekapaciteten (12 celler) på hospitalet pr. år og eventuelt udskifte celleinventaret. Jeg bad om at blive underrettet når fængslet gik i gang med at istandsætte celler på hospitalet, og om at få oplyst om celle 821 var blandt de første celler der ville blive istandsat.

Københavns Fængsler har over for direktoratet oplyst at fængslet endnu ikke er startet med at istandsætte celler på hospitalet. Det skyldes at andre opgaver er prioriteret højere. Det drejer sig bl.a. om renovering af besøgsbygningen på Vestre Fængsel, fysiske tilpasninger i forbindelse med at der er indført ny struktur, og renovering af ca. 90 celler mens hele etager var lukket som følge af usædvanlig lav belægning. Fængslet vil tidligst starte med at istandsætte celler på Ve-

stre Hospital i juni 2008, men vil dog næppe kunne nå at renovere 12 celler inden 1. august 2008.

Direktoratet har henholdt sig hertil, men har samtidig oplyst at direktoratet har bedt Københavns Fængsler om at istandsætte celle 821 som en af de første.

Jeg har noteret mig det oplyste og ønsker fortsat at blive underrettet når fængslet går i gang med at istandsætte celler på hospitalet.

Jeg bad om at få oplyst planerne for at istandsætte baderummene på Vestre Hospital som begge trænger til istandsættelse.

Københavns Fængsler har over for direktoratet oplyst at fængslet, som tidligere nævnt, ønsker at toilet- og badefaciliteter moderniseres. Det skønnes at koste 0,7 mio. kr. og kan efter planen tidligst ske i 2010.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har dog meddelt Københavns Fængsler at direktoratet går ud fra at fængslet i forbindelse med istandsættelsen af cellerne vil sørge for at der sker en grundig rengøring med afkalkning og maling af baderummene så de fremstår mere tiltalende end nu, indtil rummene kan gennemgå en egentlig modernisering.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om at ovennævnte underretning når arbejdet med at istandsætte celler går i gang, tillige oplyser om rengøring og maling mv. af baderummene.

Bortset fra at jeg afventer nævnte underretning, betragter jeg herefter sagen om min inspektion den 16. maj 2007 af dele af modtagelsen i Vestre Fængsel og Vestre Hospital som afsluttet.

..."



## C. Inspektion af detentionen i Vordingborg

Forvaltningsret 29.5.

*Den 6. februar 2007 inspicerede Folketingets Ombudsmands inspektionschef og medarbejdere fra inspektionsafdelingen detentionen på lokalpolitistationen i Vordingborg.*

*De bygningsmæssige forhold gav kun grund til at komme med to bemærkninger. Inspektionschefen gik bl.a. ud fra at politiet havde fået undersøgt om der var problemer med kloakken, som politiet mente der var.*

*Stationens rapportmateriale om de seneste 10 detentionsanbringelser i 2006 blev gennemgået. Det gav på en række punkter grund til at kritisere og henvise til en henstilling som tidligere var givet i en sag om inspektion af detentionen i Næstved – en inspektion som også fandt sted den 6. februar 2007. Det var således stærkt beklageligt at tre frihedsberøvede ikke var blevet fremstillet for vagthavende, og at politiet ikke havde udfyldt detentionsrapporter og ført tilsyn med dem. De tre personer var blevet sat ind i detentionen på den samme dag. Også andre forhold blev kritiseret: Der var forsvundet nogle sider fra detentionsrapporter. Politiet havde i intet tilfælde skaffet en udskrift fra kriminalregisteret. Og det fremgik heller ikke at politiet i nogen af sagerne havde vejledt de frihedsberøvede om deres adgang til at klage og om at det er muligt at få en skriftlig begrundelse, alkoholafovænning og behandling for afhængighed af alkohol.*

*(J.nr. 2007-0248-618).*

Den 18. september 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi og Justitsministeriet:

”Som led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg den 6. februar 2007 inspektion af detentionen på politistationen i Vordingborg. I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale til gennemgang. Rapportmaterialet gennemgås under pkt. 2.

Politistationen i Vordingborg er lokal politistation for Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi der blev etableret pr. 1. januar 2007 i forbindelse med politireformens ikrafttræden. Politistationen i Næstved er kredsens hovedpolitistation. I brev af 12. januar 2007 har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi oplyst at detentionerne i politikredsen foreløbig vil blive benyttet som før politireformens ikrafttræden den 1. januar 2007. Ved min vurdering af de fysiske forhold i detentionen har jeg således taget ud-

gangspunkt i at detentionen indtil videre fortsat vil blive benyttet som hidtil, og at det ikke kan udelukkes at detentionen også efter at det igangværende arbejde med omstruktureringen er tilendebragt, fortsat vil kunne blive anvendt til detentionsanbringelse. Jeg er dog samtidig opmærksom på at det af Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis hjemmeside fremgår at vagthavendefunktionen på politistationen i Vordingborg er nedlagt fra den 15. juni 2007 og overført til politistationen i Næstved, og at det af en samarbejdsaftale, jf. straks nedenfor, fremgår at berusede skal indsættes i detentionen i Næstved når der ikke er nogen vagthavende på politistationen i Vordingborg.

Den nævnte aftale, som jeg blev oplyst om under inspektionen af detentionen i Næstved, indebærer bl.a. at berusede personer der frihedsberøves af politiet i Vordingborg, i visse tilfælde køres til politistationen i Næstved. Efter min anmodning herom (i brev af 20. februar 2007) har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi i brev af 7. maj 2007 oplyst nærmere om dette samarbejde. I brev

af 8. juni 2007 har politiet desuden besvaret nogle spørgsmål som jeg (også i brevet af 20. februar 2007) har stillet til det materiale om detentionsanbringelse som jeg modtog under inspektionen af detentionen i Vordingborg.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi og Justitsministeriet for at myndighederne kunne få lejlighed til at komme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Politiet har i brev af 10. september 2007 fremsat sådanne bemærkninger der er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra ministeriet.

## 1. Detentionslokalerne

Politistationen har i alt fire detentionslokaler der er beliggende i kælderens på politistationen.

Indgang til detentionen sker via en garage i kælderens. Indbringelserne kan således ske med den fornødne diskretion.

Ved indgangen er der et forrum der benyttes som visitationslokale mv. Der er en visitationsskranke og aflåselige metalskabe til opbevaring af effekter der fratages de frihedsberøvede. Fra forrummet er der adgang til et toilet som de frihedsberøvede kan benytte. Der er opsat overvågningskamera i rummet.

I skranken lå der et oplag af Rigspolitichefens vejledning om alkoholafvænnings og -behandling, 'Hvor går du hen, når du går ud?'. Det blev oplyst at de frihedsberøvede der ikke skal afhøres efter udtagelse af detentionen, løslades via forrummet og får vejledningen udleveret af vagthavende samtidig med at der kvitteres for udlevering af effekter.

En gang fra forrummet leder ind til detentionslokalerne der er ca. 6,7 m<sup>2</sup>.

To af detentionslokalerne er udstyret med to relativt store vinduer og det sidste med et

enkelt vindue. Vinduerne er forsynet med matterede plader (ruder) af brudsikkert ple-xiglas. De er fastgjort til væggen med en ramme der har afrundede hjørner.

Væggene er lyse og uden nævneværdige ridser mv. Det samme gælder dørene.

Dørene åbner udad, og der er indkig i form af en lille rude i døren som på den udvendige side er dækket af en metalklap til at skyde for. Glassene er lettere ridsede, men det er dog stadig muligt at se ind.

Jeg formoder at glassene i dørspionerne skiftes ud efterhånden som de bliver for ridsede til at man kan se igennem dem. Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

På tidspunktet for inspektionen stod der i hvert lokale en plastikbeklædt madras op ad væggen.

I hvert lokale er der et gulvfløb med rist. Lokalerne opvarmes med gulvvarme.

Der er opsat røgalarmer, og i loftet er der indbygget en lampe, udluftningsriste og udstyr til tv-overvågning. På væggen ved siden af døren er der en kaldeknop med forbindelse til den vagthavende. Der er endvidere en højtaler således at den vagthavende kan kommunikere med den detentionsanbragte.

De tekniske installationer blev afprøvet og virkede.

To af detentionslokalerne fremtrådte rene, mens det tredje (nr. 1, der ligger bagerst og derfor benyttes sidst) lugtede slemt af urin. Der blev rejst spørgsmål om hvorvidt der kunne være tale om et problem med kloakken.

Jeg går ud fra at politiet har undersøgt dette forhold nærmere, og beder om underretning om resultatet af denne undersøgelse.

Den fysiske gennemgang af detentionen i Vordingborg giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

## 2. Rapportgennemgang

Jeg bad under inspektionen om rapportmateriale vedrørende de sidste 10 detentionsanbringelser forud for varslingen af inspektionen den 20. december 2006. Jeg modtog herefter rapporter vedrørende 9 anbringelser i detentionen som fandt sted i perioden fra den 24. august 2006 til og med den 15. december 2006. Jeg har efterfølgende modtaget endnu en rapport vedrørende en anbringelse den 6. august 2006.

Af svaret på min anmodning om nærmere oplysninger vedrørende sagerne fremgår det at der i 3 tilfælde rettelig er tale om venterumsanbringelse der i 1 af tilfældene skete i detentionen (af hygiejniske grunde). I det ene af de tilfælde hvor den pågældende blev anbragt i venterum, har der været anvendt en tidligere udgave af detentionsblanketten (uden afkrydsning i rubrikken om detentionsanbringelse), mens der i de 2 øvrige tilfælde, herunder det tilfælde hvor der skete venterumsanbringelse i detentionen, alene foreligger anholdelsesblanketter hvori det er afkrydset at der skete anbringelse i detentionen. Af sagsudskrifter fra POLSAS fremgår det at de pågældende blev henholdsvis venterumsanbragt og detentionsanbragt.

De 3 rapporter om venterumsanbringelse indgår ikke i min gennemgang nedenfor. Jeg har overvejet at bede om yderligere 3 rapporter om anbringelse i detentionen til erstatning for de rapporter der rettelig vedrører venterumsanbringelse, men jeg har valgt ikke at gøre det. Gennemgangen nedenfor omfatter således alene 7 anbringelser i detentionen.

I forbindelse med omtalen af det ene tilfælde hvor der skete venterumsanbringelse i detentionen (af hygiejniske grunde) har vicepolitidirektøren i udtalelsen af 8. juni 2007 anført at den manglende udfyldelse af detentionsrapport er i overensstemmelse med kundgørelsens § 34, stk. 1 og 2. Efter stk. 1 må detentionen kun rent undtagelsesvist anvendes til anbringelse af ikke-berusede per-

soner, og efter stk. 2 finder reglerne i kundgørelsen ikke anvendelse i sådanne tilfælde.

Jeg har ingen bemærkninger til denne opfattelse.

For så vidt angår adgangen til at anvende detentionslokaler som venterum, henviser jeg i øvrigt til Rigspolitichefens rundskrivelse af 26. april 2006.

En dag (den 4. november 2006) var der tale om 3 anbringelser. En af disse sager er omtalt særskilt nogle gange nedenfor, og der er derfor tillige angivet j.nr.

Som allerede nævnt, er der indgået et samarbejde mellem politiet i Vordingborg og politiet i Næstved der bl.a. indebærer at berusede personer der bliver frihedsberøvet af politiet i Vordingborg, i visse tilfælde overføres/køres til politistationen i Næstved.

For så vidt angår det nævnte samarbejde, har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi i brevet af 7. maj 2007 anført følgende:

‘Af vedlagte skrivelse af 23. december 2004 (bilag 1) vedrørende effektiviseringskrav fremgår, at de daværende Næstved og Vordingborg politikredse den 26. oktober 2004 foreslog et organisatorisk samarbejde, blandt andet vedrørende vagthavendefunktionen, fælles vagtberedskab, specialpatrolje og fælles hundepatrulje på nattjeneste hele ugen samt på eftermiddagstjeneste lørdage og søndage samt på formiddagstjeneste søndage (side 1, pkt. 1).

Af bilag 1 fremgår ligeledes, at Rigspolitiet ved skrivelse af 6. december 2004 meddelte, at samarbejdet skulle søges iværksat.

Inden samarbejdets iværksættelse blev der den 22. december 2004 nedsat en styregruppe, jf. bilag 1, side 2 nederst, samt en række fælles arbejdsgrupper, herunder en arbejdsgruppe vedrørende ‘plan for udførelse af vagthavendes opgaver’, der som opgave skulle se på ‘detentionsanbringelse – hvordan gøres det praktisk’, jf. bilag 1, side 3.

Arbejdsgruppens beretning vedlægges som bilag 2. I beretningen beskrives på side 3-5 bl.a. detentionsanbringelser. Jeg skal herfra særligt fremhæve følgende:

*'Ad pkt. 1.*

Anholdte truffet i Næstved politikreds bringes til politigården i Næstved, hvor den almindelige sagsbehandling foregår – alt som det plejer.

*Ad pkt. 2.*

Anholdte truffet i Vordingborg politikreds bringes som hovedregel til politigården i Næstved. Patruljen underretter den vagthavende på politigården i Næstved om anholdelsen og sagsbehandlingen. Transporten kan alt efter vagthavendes dispositioner overdrages til anden patrulje, således at transporttiden for hver enkelt patrulje afkortes.

Ved anholdelser af kortere varighed, hvor den anholdte ikke indsættes i politiets detentioner, kan patruljen i Vordingborg foretage den fornødne sagsbehandling mod den anholdte på politigården i Vordingborg. Bør dog absolut høre til undtagelsen, samt efter aftale med vagthavende i hvert enkelt tilfælde. Dette kan evt. komme på tale i sager vedrørende spiritus- og promillekørsel, samt anden kortvarig påkrævet sagsbehandling.

...

Hertil skal nævnes, at hvis der foretages anholdelse – med henblik på detentionsanbringelse, i Vordingborg politikreds, umiddelbart inden stationen 'nedlukkes', bringes den anholdte hurtigst muligt til politigården i Næstved, hvor der foretages lægetilsyn og endelig detentionsanbringelse jf. Kundgørelse II Nr. 55 'Om detentionsanbringelse af berusede personer'.

...

*Ad pkt. 7.*

Anholdte truffet i Vordingborg politikreds – særlige situationer. Ved pludselig opståede situationer, herunder: anholdelse af bevæbnet farlig gerningsmand – transport med ustyrlig/voldelig anholdt – anholdelse af flere gerningsmænd – større uroligheder

med indsættelse af flere patruljer, osv., kan politigården i Vordingborg 'åbnes' efter vurdering med henblik på indbringelse af anholdte.'

Styregruppen drøftede den 4. februar 2005 arbejdsgruppernes beretninger (bilag 3). Af bilag 3, side 2, fremgår, at det forudsættes, at de 2 vagthavende bl.a. 'aftaler, hvem der foretager tilsyn med detentionsanbragte'.

Orientering om samarbejdet er bl.a. sket ved en fremlæggelse den 12. april 2005 på kursuscenter Avnø for 45 medarbejdere fra Vordingborg politikreds og 55 medarbejdere fra Næstved politikreds, herunder med deltagelse af medarbejdere fra vagthavendegruppen. Der er endvidere sket orientering via POLNET samt på diverse møder i de 2 kredse. Til orientering vedlægges kopi af skrivelse af 4. april 2005 (bilag 4) om informationsmøder.

På et fælles vagthavendemøde den 31. maj 2005 er der rejst spørgsmål vedrørende svaret for anholdte. Af skrivelse af 6. juni i 2005 (bilag 5) fremgår:

*'Ad 1: Hvem har svaret for anholdte fra P19 som er bragt til P18 i løbet af aftenen/natten.*

Den til enhver tid værende vagthavende på henholdsvis Næstved og Vordingborg politistationer har jfr. Lov om politiets virksomhed og Rigspolitichefens Kundgørelse II nr. 55 svaret for alle de anholdte, der indbringes til politistationerne.

Berusede personer, der skal indsættes i detentionen skal altid anbringes på Næstved politistation, når Vordingborg politistation ikke er bemanded med en vagthavende.'

Samarbejdet startede den 6. juni 2005 og har eksisteret siden denne dato. Samarbejdet er løbende blevet evalueret, herunder ved spørgeskemaundersøgelse hos medarbejderne. I den forbindelse har der ikke været punkter af interesse for spørgsmålet om detentionsanbringelser.

I øvrigt kan jeg oplyse, at der den 29. januar 2007 – inden Ombudsmandens inspektion – blev udsendt en mail til vagthavendegruppen i Næstved og Vordingborg (bilag 6),

hvoraf det fremgår, at detentionsblanketter skal følge den anholdte og opbevares på løsladelsesstationen.

...'

Det fremgår i øvrigt af det vedlagte materiale at vagthavende i Vordingborg som på grund af stationens 'nedlukning' ikke overdrager vagten til en ny vagthavende, bør være forudseende med hensyn til anholdelser foretaget under hans vagt, herunder frihedsberøvelser med henblik på detentionsanbringelse. Det skal ske så der inden nedlukningen er foretaget de mest hensigtsmæssige dispositioner, herunder eventuel løsladelse eller transport til politistationen i Næstved af anholdte (herunder eventuelle detentionsanbragte).

For god ordens skyld bemærker jeg at jeg går ud fra at det i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes om det er forsvarligt at løslade en detentionsanbragt, og at den pågældende i benægtende fald bringes til fortsat detentionsanbringelse i detentionen i Næstved.

Brevet af 6. juni 2005 indeholder tillige et punkt om løsladelse af detentionsanbragte til gaden i Næstved. Det fremgår heraf at personer over 18 år der er anholdt for beruselse, overtrædelse af (dagældende) politivedtægt, husspektakler mv., kan løslades til gaden uanset om pågældende bor i Præstø eller på Møn. Det er dog en forudsætning at den pågældende er i stand til at klare sig selv og er påklædt tækkeligt og efter årstiden. Er det ikke tilfældet, eller er personen under 18 år, skal sagen behandles individuelt, f.eks. ved at pårørende tilkaldes for at afhente de pågældende eller bringe beklædning eller lignende. I særlige situationer, navnlig når den pågældende er under 18 år, kan det komme på tale at bringe den pågældende til bopælen, især hvis hjemmet ikke tidligere er underrettet om detentionsanbringelsen.

I 2 tilfælde (anbringelsen den 6. august 2006 og den ene af anbringelserne den 4. no-

vember 2006, j.nr. 1900-842220-00073-06) var der tale om anbringelse af personer på 17 år i detentionen. I det førstnævnte tilfælde blev den pågældende indbragt fra hjemmet, og der er notat om at moren (der havde tilkaldt politiet) var blevet underrettet. Det fremgår (af lægeerklæringen) at den pågældende blev indbragt til detentionen på politistationen i Næstved. I det andet tilfælde skete indbringelsen til politistationen i Vordingborg.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt den pågældende ved anbringelsen den 6. august 2006 blev løsladt til gaden, afhentet af pårørende eller kørt hjem efter udtagelsen af detentionen.

Jeg går i øvrigt ud fra at politiet ved løsladelse til gaden af personer der har været anbragt i en detention langt fra deres bopæl eller anholdelsessted, sikrer sig at de pågældende har midler til at kunne tage offentlige transportmidler hjem hvis de ikke afhentes af pårørende. Jeg kan i den forbindelse oplyse at ombudsmanden i en egen drift-sag der er rejst over for Justitsministeriet vedrørende detentionsanbringelse efter ikrafttrædelsen af politireformen, har tilkendegivet at han ingen bemærkninger har til at det 'som udgangspunkt' vil være op til den pågældende selv at sørge for hjemtransport efter udtagelse af detentionen (jf. detentionsbekendtgørelsens § 18 og kundgørelsens § 27). Ombudsmanden er i forlængelse heraf gået ud fra at dette udgangspunkt kan fraviges hvis en person detentionsanbringes langt væk fra hjemmet eller det sted hvor den pågældende blev frihedsberøvet med henblik på detentionsanbringelse, eller at det sikres at den pågældende har midler til at komme hjem med tog eller bus.

I sagen vedrørende min inspektion samme dag af detentionen på politistationen i Næstved har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi i et brev af 23. maj 2007 oplyst at poli-

tiet er ved at udfærdige en PD-meddelelse vedrørende detentionsanbringelse hvori der – for at sikre at anbringelsen af berusede personer i politiets detentioner sker i overensstemmelse med de gældende regler – vil blive indført en procedure for indberetning af sagsbehandlingen i disse sager. Meddelelsen vil endvidere henlede opmærksomheden på regelgrundlaget og de sagsbehandlings-skridt der på baggrund af mine inspektioner bør indskærpes. Det er oplyst at jeg vil modtage den endelige meddelelse – der vil omfatte detentionsanbringelse i hele politikredsen, herunder på politistationen i Vordingborg – når den foreligger.

### 2.1. Bestemmelser om detentionsanbringelse

Bestemmelser om detentionsanbringelse findes dels i politiloven (lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed), dels i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 988 af 6. oktober 2004 om detentionsanbringelse (som ændret ved bekendtgørelse nr. 1419 af 13. december 2006). Endvidere findes der regler om detentionsanbringelse i Rigspoliti- chefens kundgørelse II, nr. 55, af 2. februar 2006 om anbringelse af berusede personer i poli- tiets detentioner (bekendtgørelse nr. 9723), der trådte i kraft den 1. marts 2006.

Detentionsbekendtgørelsen indeholder dels regler svarende til politilovens regler, dels regler som på tidspunktet for bekendt- gørelsens udstedelse (også) var indeholdt i den dagældende detentionskundgørelse.

Detentionsbekendtgørelsen indeholder regler om bekendtgørelsens anvendelsesom- råde (fortrinsvis i form af henvisning til poli- tilovens regler), om frihedsberøvelse, transport og indbringelse af berusede perso- ner til politistationerne, om fremgangsmå- den ved detentionsanbringelse (herunder lægeundersøgelse af og tilsyn med detenti- onsanbragte) og om løsladelse efter detenti- onsanbringelse, klagevejledning mv. Bekendtgørelsens regler er relativt detaljerede og er i vidt omfang sammenfaldende med

reglerne i Rigspoliti- chefens detentionskund- gørelse.

Rigspoliti- chefen har i kundgørelse II, nr. 55, af 2. februar 2006 foretaget en række ændringer, tilføjelser og præciseringer i forhold til reglerne i den tidligere kundgørelse.

De nærmere regler i politiloven, bekendt- gørelsen og kundgørelsen er gennemgået nedenfor i forbindelse med fremlæggelsen af resultatet af min undersøgelse af de 10 sager om detentionsanbringelse som jeg har mod- taget efter anmodning.

### 2.2. Den anvendte rapportblanket, alternativer til detentionsanbringelse, statistik mv.

Rigspoliti- chefen har udfærdiget en detenti- onsrapport, blanket P 152, som er bilag 1 til detentionskundgørelsen. Efter ikrafttrædel- sen af den nye kundgørelse er det blevet ob- ligatorisk at anvende Rigspoliti- chefens de- tentionsrapport, jf. pkt. 3 i Rigspoliti- chefens rundskrivelse af 2. februar 2006 til samtlige politikredse. Rapportblanketten, der er til- gængelig i POLSAS, er samtidig på visse punkter uddybet i forhold til den hidtidige detentionsrapport.

Kun 4 af de 7 rapporter er udfærdiget på blanket P 152. I de øvrige tilfælde – som ved- rører alle 3 anbringelser den 4. november 2006 – foreligger der (alene) et udfyldt an- holdelsesblad. I 1 af de tilfælde hvor der foreligger en detentionsrapport, foreligger der tillige et anholdelsesblad som adskiller sig fra anholdelsesbladet i sagerne fra den 4. november 2006. Det drejer sig om en anbringelse den 15. december 2006.

I mit brev af 20. februar 2007 anmodede jeg om oplysning om hvorvidt der i sagerne fra den 4. november 2006 skete overførsel til politistationen i Næstved. Jeg anmodede endvidere om kopi af detentionsrapporterne i sagen eller oplysning om hvorfor der ikke var udfærdiget/ vedlagt sådanne rapporter.

I brevet af 8. juni 2007 har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi oplyst at der ikke ske- te overførsel til politistationen i Næstved i

disse tilfælde (hvor frihedsberøvelserne fandt sted henholdsvis kl. 5.00, 5.03 og 5.23). Idet der ikke ses at være udfærdiget detentionsrapporter i nogle af de 3 tilfælde, er der indhentet og vedlagt notitser fra de fleste af de involverede polititjenestemænd. Heraf fremgår det at vagthavendefunktionen på det pågældende tidspunkt blev varetaget af politiet i Næstved, og at der først kl. 7.00 mødte en vagthavende på politistationen i Vordingborg. Den polititjenestemand der mødte på politistationen i Vordingborg kl. 7.00, har oplyst at han ikke har udfærdiget detentionsrapporter eller lignende. Det fremgår endvidere at de to vagthavende fra politistationen i Næstved ikke erindrer de konkrete tilfælde, men har oplyst at frihedsberøvede normalt i sådanne tilfælde ville blive bragt til politistationen i Næstved og fremstillet for vagthavende dér, og herefter eventuelt ville være blevet anbragt i detentionen på politistationen i Næstved.

Af notitser fra tre af de polititjenestemænd der deltog i anholdelsen og indbringelsen til politistationen i Vordingborg, fremgår det at indbringelsen dertil skete efter aftale med de vagthavende i Næstved. De pågældende polititjenestemænd har videre oplyst at de ikke har udfærdiget detentionsrapporter da det er vagthavende der står for udfyldelsen heraf.

I udtalelsen af 8. juni 2007 har vicepolitidirektøren for Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi herefter anført følgende:

‘På baggrund af sagens dokumenter, herunder manglende dokumenter, samt de indhentede notitser må jeg desværre konkludere, at der i disse 3 sager er tale om, at de pågældende ikke har været fremstillet for en vagthavende, at der ikke er udfærdiget detentionsrapport og ej heller ført tilsyn af vagthavende.

Dette er stærkt beklageligt og de implicerede polititjenestemænd vil blive indskærpet reglerne for detentionsanbringelser.

Til orientering vedlægges kopi af mail af 13. april 2007 til de vagthavende i Vording-

borg og Næstved, hvoraf det bl.a. fremgår, at såfremt det under vagtsamarbejdet undtagesvis besluttes, at en anholdt skal køres til Vordingborg for anbringelse i detentionen der, skal der i Vordingborg møde en vagthavende, som den detentionsanbragte skal fremstilles for, jf. kundgørelse II, nr. 55 § 7, ligesom den vagthavende skal føre tilsyn, jf. kundgørelsens § 22 ff.’

Af brevet af 10. september 2007 med bilag fremgår det at indskærpelsen af reglerne for detentionsanbringelse skete skriftligt den 28. juni 2007.

Jeg er enig i at det er stærkt beklageligt at der ikke er sket fremstilling for vagthavende, udfyldelse af detentionsrapport og ført tilsyn med de frihedsberøvede i disse tilfælde.

Idet jeg har noteret mig at de involverede polititjenestemænd er blevet indskærpet reglerne for detentionsanbringelse, og at der er udsendt den nævnte mail til de vagthavende i Vordingborg og Næstved, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

2 af detentionsrapporterne omfatter alene side 1 af rapporten. Det drejer sig om anbringelser den 18. og 26. november 2006. Rapporterne er foroven stemplet med adressen på politistationen i Næstved. Jeg gik derfor i mit brev af 20. februar 2007 ud fra at der i disse 2 tilfælde skete overførsel til politistationen i Næstved. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt det var korrekt antaget, og årsag til at ikke alle punkter i rapporten var udfyldt, og at kun side 1 forelå. I givet fald gik jeg ud fra at politiet i Næstved havde udfyldt resten af rapporten, og bad om kopi heraf – og af udskrifter fra POLSAS.

I udtalelsen af 8. juni 2007 har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi oplyst at begge sager har været omfattet af samarbejdet mellem politiet i Næstved og Vordingborg. For begge tilfældes vedkommende har detentions- og anholdelsesblanketter på po-

litistationen i Næstved forgæves været gennemgået for at finde resten af rapporten. I det ene tilfælde (anbringelsen den 18. november 2006) er den originale side 3 af rapporten, der omfatter tilsyn fra kl. 7.05, og den originale lægeerklæring fundet ved gennemgang af 'pøsen' i anklagegenparter, og kopi heraf er vedlagt. De implicerede vagthavende antager at der har været ført tilsyn også indtil kl. 7.05 (på side 2). I det andet tilfælde (anbringelsen den 26. november 2006) er sagsakterne gennemgået, og i den forbindelse blev der (i en henlagt udlændingesag) fundet en lægeerklæring vedrørende detentionsanbringelsen. De vagthavende kan huske sagen og mener at have udfyldt tilsyn på side 2 der derfor må være bortkommet, hvilket Sydsjællands og Lolland-Falsters Politik har beklaget.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politik har i den forbindelse henvist til den ovenfor nævnte mail af 29. januar 2007 hvori der er indført en fast procedure hvorefter detentionsblanketter skal følge den anholdte/frihedsberøvede indtil løsladelsen.

Detentionsrapporten omfatter i de seneste udgaver af rapporten, herunder den rapport der har været anvendt i sagen vedrørende anbringelsen den 18. november 2006 (03/06 POLSAS), først en række rubrikker der indledes med generalia og slutter med rubrikker til notat om udlevering af effekter. Dernæst følger et særskilt afsnit med rubrikker til notat om detentionsanbringelse af 12-17-årige, og herefter et afsnit til tilsynsnotater. For så vidt angår de 2 detentionsrapporter hvor jeg har modtaget kopi af hele rapporten, omfatter den ene rapport (vedrørende en anbringelse den 15. december 2006) en side 1 der slutter med rubrikken til notat om udlevering af Rigspolitechefens pjeces 'Hvor går du hen, når du går ud?'. Side 2 omfatter først rubrikkerne om udlevering af effekter og dernæst det særlige afsnit vedrørende detentionsanbringelse af 12-17-årige, mens side 3 omfatter tilsynsnotater. I det andet tilfælde (en anbringelse den 6. august 2006)

slutter side 1 midt i afsnittet vedrørende detentionsanbringelse af 12-17-årige der fortsætter på bagsiden, hvorefter følger afsnittet med tilsynsnotater. Førstnævnte rapport er skrevet i udgaven 03/06 (som også er anvendt ved anbringelsen den 18. november 2006) og sidstnævnte i udgaven 01/06.

I en af de foreliggende notitser fra polititjenestemænd hos politiet i Næstved vedrørende anbringelsen den 18. november 2006 er det anført at politiet i det meste af 2006 skrev en forside af detentionsrapporten og en side 2 og en mulig side 3 med tilsyn. Det er videre anført at side 2 var trykt på bagsiden af rapporten, men samtidig at den 'løse' side 2 kan være fulgt med sagen til Vordingborg da den anholdte blev bragt dertil. Den pågældende polititjenestemand er meget sikker på at der blev udfærdiget en side 2 med tilsynsnotater.

I en anden notits vedrørende denne anbringelse er det anført at vagthavende modtager en i forvejen 'udskrevet' detentionsrapport der udfyldes løbende i hånden.

Side 3 i rapporten ved anbringelsen den 18. november 2006 omfatter, som nævnt, tilsyn fra kl. 7.05 (hvor der havde været vagtskifte). Anbringelsen i detentionsanbringelsen skete kl. 01.58, og der mangler således tilsyn for en periode på 5 timer.

I en notits vedrørende anbringelsen den 26. november 2006 har en polititjenestemand (den samme som har skrevet førstnævnte notits i det andet tilfælde) anført at han er meget sikker på at han har skrevet 'en side 2 med de nødvendige tilsyn som er noteret ned på et separat stykke papir'. Dette støttes i en anden notits af en anden polititjenestemand.

Det er beklageligt at hele detentionsrapporten ikke foreligger ved anbringelserne den 18. og 26. november 2006, og at side 3 i det ene tilfælde samt lægeerklæringerne i begge tilfælde ikke har været opbevaret sammen med (resten af) detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 28.



På det foreliggende grundlag, herunder at den pågældende polititjenestemand er meget sikker på at der blev udfærdiget en 'side 2' med tilsynsnotater i begge tilfælde, antager jeg at der er udskrevet sider med rubrikkerne til tilsynsnotater, for så vidt angår det ene tilfælde 2 sider, og at den ene side i dette tilfælde og udskriften i det andet tilfælde er bortkommet. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Rigspolitechefens blanket P 152 forudsætter angivelse af en lang række (obligatoriske) oplysninger.

Det fremgår af § 4 i kundgørelsen at alle relevante punkter i detentionsrapporten skal udfyldes, og at det skal ske i tilslutning til de foretagne dispositioner og observationer. Dette er udtrykkeligt fremhævet foroven i rapporten.

I ingen af detentionsrapporterne er der fuldt ud forholdt i overensstemmelse hermed.

I sagen om min inspektion af detentionen i Næstved har jeg henstillet at pligten til at udfylde alle rubrikkerne i detentionsrapporten generelt indskræpes. Jeg er gået ud fra at det vil ske i forbindelse med udsendelsen af den ovenfor nævnte PD-meddelelse som politiet har oplyst er under udarbejdelse, og jeg har tilkendegivet at jeg således afventer modtagelsen af denne meddelelse når den foreligger.

Af Politiets Statistik (årstabel) for 2006 fremgår det at der i 2006 var 72 detentionsanbringelser af spirituspåvirkede personer i Vordingborg Politikreds. Det fremgår endvidere at ingen blev bragt til forsorgshjem eller lignende, at 1 blev indbragt til sygehus, og at 1 blev bragt til hjemmet. I 2005 var der 111 detentionsanbringelser af spirituspåvirkede personer i Vordingborg Politikreds. Det fremgår endvidere at 1 blev bragt til forsorgshjem eller lignende, at 2 blev indbragt til sygehus, og at ingen blev bragt til hjem-

met. I 2004 var der 108 detentionsanbringelser, 2 blev bragt til sygehus og 4 til hjemmet.

I Rigspolitechefens følgebrev af 28. juni 2001 til den tidligere kundgørelse var det anført at politikredsene mere generelt burde undersøge om der i den enkelte kreds findes forsorgshjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede personer.

Under inspektionen af politistationen i Næstved blev det oplyst at der i den daværende Næstved Politikreds er et forsorgshjem (Kanalgården), men at det altid er optaget.

Jeg går – også på baggrund af det oplyste om at en person i 2005 blev bragt til forsorgshjem eller lignende – ud fra at der har været foretaget en undersøgelse som nævnt i Rigspolitechefens følgebrev også i den daværende Vordingborg Politikreds.

I Rigspolitechefens følgebrev af 28. juni 2001 til den tidligere kundgørelse er det tillige anført at politiet i stigende omfang skal bringe den berusede hjem hvis der er sikkerhed for at der i hjemmet er tilstedeværende voksne personer som på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, og hvis politiet ud fra et ressourcensynspunkt har mulighed for at benytte sig af denne fremgangsmåde. I Rigspolitechefens rundskrivelse af 2. februar 2006 er det ligeledes anført at frihedsberøvelse som udgangspunkt sker med henblik på hjemtransport.

Jeg er i sagen vedrørende inspektionen af detentionen i Næstved gået ud fra at Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis er opmærksom på det som Rigspolitechefen har anført om at politiet under de angivne forudsætninger som udgangspunkt skal bringe berusede hjem. Jeg har i denne sag dog bedt om oplysning om Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis praksis fremover.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om hjemkørsel af berusede i denne sag ud over at

bemærke at jeg har noteret mig at der både i 2004 og 2006 blev bragt enkelte berusere til hjemmet.

### 2.3. Grundlaget for detentionsanbringelsen

Efter politilovens § 11, stk. 1, skal politiet tage sig af personer der er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusende og/eller bedøvende midler, og som træffes under forhold der indebærer en fare for de pågældende selv eller andre eller den offentlige orden eller sikkerhed (berusede personer). Politiet skal efter lovens § 11, stk. 4, tage stilling til om de pågældende skal tilbageholdes, f.eks. med henblik på indsættelse i detentionen. Indsættelse i detentionen kan kun ske hvis overgivelse til andre, f.eks. hjemmet, eller indbringelse til hospital, forsorgshjem eller lignende, ikke findes tilstrækkelig til at afværge faren (bekendtgørelsens og kundgørelsens § 2, stk. 1 og 2). Personer der er tilbageholdt af politiet af andre grunde end beruselse, må som udgangspunkt ikke anbringes i detentionen, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og (som tidligere nævnt) kundgørelsens § 34, stk. 1. Hvis detentionen undtagelsesvis anvendes til anbringelse af ikke-berusede personer, finder bekendtgørelsen ikke anvendelse, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, 2. pkt., og kundgørelsens § 34, stk. 2.

Politiloven, detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen indeholder særlige regler om detentionsanbringelse af børn, og detentionsblanketten indeholder særlige rubrikker til brug ved detentionsanbringelse af 12-17-årige. Af lovens § 12, stk. 3, fremgår det at politiet ved (enhver) frihedsberøvelse af et beruset barn under 15 år, herunder ved anbringelse i detentionen, hurtigst muligt skal *underrette* forældremyndighedens indehaver, de sociale myndigheder eller andre der på forsvarlig måde kan tage sig af barnet. Ved detentionsanbringelse af et barn i alderen 15 til og med 17 år skal politiet *rette henvendelse til* hjemmet om detentionsanbringelsen, jf. lovens § 12, stk. 4. Efter detentionsbe-

kendtgørelsens § 8 skal forældremyndighedens indehaver og de sociale myndigheder uopfordret *underrettes* om frihedsberøvelsen hvis den frihedsberøvede er under 18 år. Efter kundgørelsens § 18 skal der ved frihedsberøvelse efter kundgørelsens § 2 af en person under 18 år hurtigst mulig ske underretning af forældremyndighedens indehaver, de sociale myndigheder eller andre der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende.

Som det fremgår af Politiloven med kommentarer af Ib Henricson (1. udgave 2005), side 102, er detentionsbekendtgørelsens § 8, der indeholder en *underretningspligt* over for forældremyndighedens indehaver og de sociale myndigheder ved anbringelse af unge under 18 år i detentionen, en stramning i forhold til politilovens bestemmelser.

I 2 tilfælde skete der, som tidligere nævnt, detentionsanbringelse af 17-årige. Som også tidligere nævnt, er det i det ene tilfælde (en anbringelse den 6. august 2006) noteret at moren (der tilkaldte politiet) blev underrettet. Det er ikke afkrydset at der skete underretning af socialforvaltningen.

Jeg beder om en udtalelse om det forhold at der tilsyneladende ikke (tillige) er sket underretning af de sociale myndigheder, jf. detentionsbekendtgørelsens § 8.

Det andet tilfælde er, som også tidligere nævnt, en af de 3 anbringelser den 4. november 2006 hvor der ikke foreligger en detentionsrapport. I sagsudskrifter som jeg har modtaget med brevet af 8. juni 2007, er noteret navn på værge som jeg går ud fra er underrettet om anholdelsen i sagen. Sagen har j.nr. 1900-842220-00073-06.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der blev rettet henvendelse til hjemmet, jf. politilovens § 12, stk. 4, og om der skete underretning af de sociale myndigheder, jf. detentionsbekendtgørelsens § 8.

Som bekendt blev det ved en dom af 21. december 2005 ved Retten i Randers statueret at en anbringelse i detentionen havde været ulovlig. Den pågældende havde været beruset i middel grad. Ifølge retten havde der imidlertid ikke været grundlag for at fastslå at den pågældende ikke havde kunnet tage vare på sig selv, eller at han havde været til fare for andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed på en sådan måde at det var nødvendigt med detentionsanbringelse. Statsadvokaten i Aalborgs anke blev afvist af Vestre Landsret da statsadvokaten ikke er tillagt beføjelser i en sådan sag uden for strafferetsplejen, jf. retsplejelovens § 468, og da statsadvokaten heller ikke efter de almindelige regler om rettergangsfuldmægtige i retsplejelovens kapitel 25 har adgang til at repræsentere politimesteren. Dommen (og landsrettens kendelse) kan ses i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, side 2491.

Jeg har tidligere i sagen vedrørende min inspektion af detentionen i Køge bedt politimesteren og Justitsministeriet om en udtalelse om retsgrundlaget for anbringelsen af en person der var skønnet påvirket af alkohol i let grad, og som havde været involveret i husspektakler.

Politimesteren oplyste bl.a. at retsgrundlaget for detentionsanbringelsen var en kombination af den dagældende § 108 i retsplejeloven om politiets opgaver (nu ophævet og erstattet af lov om politiets virksomhed), nødret og den pågældendes spirituspåvirkning. Politimesteren oplyste endvidere at det på baggrund af mandens ødelæggelser i hjemmet sammenholdt med spirituspåvirkningen og for at hindre ham i at tage hjem og fortsætte balladen og ødelæggelserne blev besluttet at lade ham overnatte i detentionen og først løslade ham når han skønnedes ædru.

Justitsministeriet udtalte bl.a. at anbringelse i detention kun må ske i tilfælde hvor det skønnes strengt nødvendigt, og henviste bl.a. til at dette fremgik klart af den (på daværende tidspunkt) nye bestemmelse i § 1,

stk. 1, i den reviderede kundgørelse om detentionsanbringelse som trådte i kraft den 1. august 2001.

Jeg forstod myndighedernes udtalelser således at husspektakler i sig selv ikke gav grundlag for anbringelse i detention. Grundlaget for anbringelsen af den pågældende var en antagelse om spirituspåvirkning i let grad kombineret med fare for den pågældende selv eller andre eller den offentlige orden eller sikkerhed. Jeg foretog mig derfor ikke mere.

I ingen af de 7 tilfælde er årsagen til frihedsberøvelsen angivet som beruselse, men i 1 af tilfældene er årsagen overtrædelse af færdselslovens § 53 om spirituskørsel. Det fremgår i øvrigt af den øvrige del af detentionsrapporten (afkrydsningsrubrikkerne vedrørende graden af alkoholpåvirkning) i de 4 tilfælde hvor der foreligger en sådan rapport, at den frihedsberøvede var beruset/påvirket. For så vidt angår de 3 tilfælde hvor der ikke foreligger en sådan rapport, fremgår det af lægeerklæringen at den frihedsberøvede var beruset/påvirket.

I alle tilfælde har der været tale om påvirkning af alkohol og i 1 tilfælde ifølge lægeerklæringen muligvis tillige påvirkning af andre berusende og/eller bedøvende midler. I alle detentionsrapporterne er graden af alkoholpåvirkningen anført. 3 af de frihedsberøvede skønnedes påvirket i middel grad og den fjerde i middel til svær grad. Ifølge lægeerklæringerne i de 3 tilfælde hvor der ikke foreligger en detentionsrapport, var de pågældende påvirkede i let/moderat grad. For disse sagers vedkommende har jeg med brevet af 8. juni 2007 modtaget sagsudskrifter der viser at politiet skønnede at de pågældende anholdte alle var berusede i middel grad.

I 2 af de 4 detentionsrapporter er det ikke ved afkrydsning i rubrikken hertil angivet at den pågældende var påvirket af alkohol. Det er alene angivet i hvilken grad de pågældende var berusede.

Som nævnt ovenfor, skal samtlige relevante punkter i detentionsrapporten udfyldes. Dette er, som også nævnt ovenfor, også fremhævet øverst på den nye detentionsblanket.

Jeg har ikke foretaget en nærmere efterprøvelse af om betingelserne i bekendtgørelsens og kundgørelsens § 2, stk. 2, hvorefter detentionsanbringelse kun kan ske hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke anses for tilstrækkelige, har været opfyldt i de enkelte tilfælde. Jeg går uden videre ud fra at betingelserne for detentionsanbringelse var opfyldt i det tilfælde hvor den frihedsberøvede person af politiet blev skønnet påvirket i middel til svær grad.

Ved 3 af de anbringelser hvor der var tale om påvirkning i middel grad, er årsagen til frihedsberøvelsen angivet som vold. I 2 andre tilfælde hvor årsagen til frihedsberøvelsen er angivet som henholdsvis ordensbekendtgørelsen og politivedtægten (uden angivelse af bestemmelser), fremgår det af lægeerklæringen at der også i dette tilfælde var tale om voldelig adfærd. Jeg formoder derfor at disse detentionsanbringelser har været i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Det samme formoder jeg vedrørende det sidste tilfælde hvor indbrud var årsagen til frihedsberøvelsen.

Jeg lægger således til grund at alle anbringelser var i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Det tilføjes at jeg går ud fra at såvel ordensbekendtgørelsen som politivedtægten sigter til bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2006 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger. Jeg bemærker i den forbindelse at de lokale politivedtægter pr. 1. juli 2005 er erstattet af den nævnte bekendtgørelse, og at der derfor

bør henvises til denne bekendtgørelse og ikke til politivedtægten.

## 2.4. Lægeundersøgelse

Efter bekendtgørelsens § 9 skal der ved alle detentionsanbringelser ske lægeundersøgelse. For så vidt angår detentionsanbringelse af børn under 15 år, fremgår dette direkte af politiloven (lovens § 12, stk. 2, hvorefter barnet 'hurtigst muligt [skal] undersøges af en læge').

Lægeundersøgelse skal efter bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9 og kundgørelsens § 13, stk. 1, ske inden 'endelig' anbringelse i detentionen. Indtil den frihedsberøvede er lægeundersøgt, er anbringelse i detentionen således foreløbig (og der skal i den periode føres et skærpet tilsyn med den pågældende), jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, og kundgørelsens § 10, stk. 2 og 3. Lægetilsyn skal efter bekendtgørelsens § 11, stk. 1, og kundgørelsens § 13, stk. 1, foretages enten ved tilkald af læge/vagtlæge eller ved undersøgelse på skadestue, alt efter hvad der under hensyn til tid og afstand må anses for mest hensigtsmæssigt.

Tidspunkt for lægeundersøgelse, lægens navn og (et kort referat af) lægens bemærkninger skal anføres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 13, stk. 3. I bestemmelsen er det præciseret at det – selv om lægen ikke i øvrigt har bemærkninger – altid (dvs. som minimum) skal angives at der intet helbreds-mæssigt er til hinder for anbringelse af den pågældende i detentionen. Det skal anføres ved afkrydsning i rapporten.

Hvis lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger, skal det ske på blanket P 153 (bilag 2 til kundgørelsen) som er udarbejdet af Den Almindelige Danske Lægeforening og Rigspolitichefen, jf. § 14 i kundgørelsen samt Rigspolitichefens rundskrivelse af 2. februar 2006.

Under inspektionen blev det oplyst at der er indgået en aftale med læger, herunder læger fra kasernen og sygehuset, om tilsyn der fungerer tilfredsstillende.

I 3 af de 4 detentionsrapporter er det noteret at der var lægetilsyn. Lægeerklæringen er vedlagt i 2 af disse tilfælde og er (som tidligere nævnt) efterfølgende modtaget i de 2 andre tilfælde som omfatter det ene tilfælde hvor det ikke er noteret i detentionsrapporten at der var lægetilsyn. I de 3 tilfælde hvor der ikke er udfærdiget en detentionsrapport, er der vedhæftet lægeerklæringer.

I de 3 tilfælde hvor der er notat om lægetilsynet på detentionsrapporten, fremgår datoen og klokkeslættet for lægetilsynet af selve rapporten. Tidspunktet for undersøgelsen fremgår tillige af lægeerklæringerne.

I alle 3 tilfælde er lægens navn tillige angivet i selve detentionsrapporten, og det fremgår i øvrigt af lægeerklæringerne i alle 7 sager. Lægetilsynet er sket ved 5 forskellige læger. (Samme læge foretog naturligvis tilsyn ved alle 3 anbringelser den 4. november 2006 der fandt sted stort set samtidig). I 1 tilfælde fremgår det udtrykkeligt at der var tale om en vagtlæge.

Som nævnt, er der pligt til at anvende blanket P 153 såfremt lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger. Der er imidlertid intet til hinder for at lægen også afgiver (skriftlige) bemærkninger i detentionsrapporten. I alle tilfælde er lægeerklæring udfærdiget på blanket P 153.

Kun i 2 af de 4 detentionsrapporter er det afkrydset i detentionsrapporten at der intet helbredsmæssigt var til hinder for anbringelse i detentionen.

Jeg henviser til det oplyste ovenfor om min henstilling i sagen om min inspektion af detentionen i Næstved om indskærpelse af pligten til at udfylde alle rubrikkerne i detentionsrapporten – som jeg er gået ud fra vil ske i forbindelse med udsendelsen af den samme sted nævnte PD-meddelelse.

#### 2.4.1. Tidspunktet for tilkald af læge

Tidspunktet for tilkald af læge skal ligeledes anføres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 6, stk. 1, sidste pkt.

Der er hverken i bekendtgørelsen eller kundgørelsen fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske tilkald af læge. Derimod er det i bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og kundgørelsens § 6, stk. 1, anført at politiet under transporten til politistationen skal underrette vagthavende om tilbageholdelsen. Den vagthavende skal herefter – dvs. allerede mens politiet er på vej til politistationen med den berusede, og ifølge reglerne uden unødigt ophold – tilkalde en læge med henblik på lægeundersøgelse af den frihedsberøvede. Bestemmelserne om at tilkald skal ske 'uden unødigt ophold', har til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, jf. pkt. 3, sidste afsnit, i Rigspolitichefens folgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre. Det fremgår dog at den ovennævnte regel ikke gælder hvis transporttiden er af 'kortere varighed', jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, sidste pkt., og kundgørelsens § 6, stk. 1, 3. pkt. Rigspolitichefen har i rundskrivelsen af 2. februar 2006, pkt. 4, fremhævet at denne undtagelse alene gælder når 'transporttiden er meget kort'.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er at det skal vurderes om det er forsvareligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om den pågældende eventuelt skal behandles på sygehus, hos læge eller lignende, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2, og kundgørelsens § 13, stk. 2. Dette forudsætter at tilkald af læge sker snarest muligt efter underretningen af vagthavende, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, 1. pkt., og kundgørelsens § 6, stk. 1, 2. pkt. (uden unødigt ophold) – med henblik på at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte kan ske 'hurtigst muligt' efter indbringelsen, jf. pkt. 4 i rundskrivelsen af 2. februar 2006.

Tidspunktet for underretningen af vagt-havende (under transporten, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og kundgørelsens § 6, stk. 1) er ikke angivet i noget tilfælde, og der skal ifølge kundgørelsen heller ikke gøres notat herom.

Det er derfor ikke muligt at se hvor lang tid der går fra underretningen af vagthavende til tilkaldet af læge. Jeg har i det følgende taget udgangspunkt i tidspunktet for indbringelsen til politistationen i de tilfælde hvor der er en detentionsrapport. For så vidt angår anbringelserne den 4. november 2006, fremgår hverken tidspunktet for indbringelsen eller tilkald af læge, men tidspunktet for anholdelsen, for indsættelsen i detentionen og for lægeundersøgelsen fremgår i disse tilfælde. Tidspunktet for lægetilkald fremgår heller ikke af de sagsudskrifter som jeg har modtaget vedrørende disse sager med brevet af 8. juni 2007.

I 1 af de 4 tilfælde med detentionsrapporter fremgår tidspunktet for lægetilkald ikke af detentionsrapporten, men i dette tilfælde fremgår det af en sagsudskrift som jeg har modtaget vedrørende denne anbringelse med brevet af 8. juni 2007. Heraf fremgår det at der blev tilkaldt læge kl. 2.15 eller 17 minutter efter indbringelsen (den 18. november 2006). Lægetilkald er i de 3 andre tilfælde sket før indbringelsen.

Jeg har noteret mig at der (i hvert fald) i disse 3 tilfælde er sket lægetilkald før indbringelsen.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af detentioner udtalt at lægetilkald der sker mere end 10-15 minutter efter indbringelsen til politistationen, ikke er snarest muligt. Min udtalelse er udfærdiget på grundlag af den tidligere gældende kundgørelse hvor der ikke var en bestemmelse som i bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og den nugældende kundgørelsens § 6, stk. 1, der, som allerede nævnt, har til hensigt at tidspunktet for læ-

getilkald – i de fleste tilfælde – bliver fremrykket.

Som nævnt, er tilkald i 3 tilfælde sket før indbringelsen, og i de øvrige tilfælde fremgår det ikke hvornår tilkald er sket.

#### 2.4.2. Tidspunktet for lægetilsyn

Der er ikke fastsat tidsmæssige bestemmelser for hvornår der skal ske undersøgelse ved læge. Dog er det i kundgørelsens § 1, stk. 1, sidste pkt., præciseret at pågældende straks skal undersøges af en læge såfremt der er mistanke om at pågældende er syg eller har pådraget sig skader af ikke ringe omfang. Men som nævnt under pkt. 2.4.1 i denne rapport, har bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og kundgørelsens § 6, stk. 1, 1. og 2. pkt., om tilkald af læge allerede under transporten til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, og det fremgår, som også nævnt, nu udtrykkeligt af rundskrivelsen af 2. februar 2006 at lægetilsyn skal ske 'hurtigst muligt'.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er, som det også er nævnt under pkt. 2.4.1, at vurdere om det er forsvarligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om den pågældende eventuelt skal behandles på sygehus, hos læge eller lignende. Dette forudsætter at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte, som nu også angivet i rundskrivelsen, sker hurtigst muligt efter indbringelsen.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af detentioner udtalt at lægetilsyn der sker mere end en time efter indbringelsen, efter min opfattelse ikke er snarest muligt. Min udtalelse er udfærdiget før indførelsen af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 5, stk. 1, der har til hensigt at fremrykke tidspunktet for lægetilkald (og dermed lægetilsyn).

Tidspunktet for lægetilsynet fremgår i alle tilfælde af de vedlagte lægeerklæringer og i 3 tilfælde tillige af detentionsrapporten hvor tidspunktet for undersøgelsen i 1 tilfælde afviger med 10 minutter i forhold til lægeerklæringen. Jeg har lagt det tidspunkt der er angivet i detentionsrapporten, til grund.

I 3 af de tilfælde hvor der foreligger detentionsrapport, fandt lægetilsyn sted henholdsvis 5, 15 og 20 minutter efter indbringelsen, og i det sidste tilfælde 1 time og 2 minutter efter indbringelsen. Det er det tilfælde hvor det ikke af detentionsrapporten fremgår hvornår der skete lægetilkald, men hvor det fremgår af en sagsudskrift (en anbringelse den 18. november 2006). Det fremgår her efter at lægetilsyn fandt sted 45 minutter efter tilkaldet.

På grund af den manglende angivelse af tidspunktet for indbringelsen ved de 3 anbringelser den 4. november 2006 er det ikke muligt at se hvor lang tid der gik fra indbringelsen til lægetilsynet. Som nævnt ovenfor, fremgår tidspunktet for anholdelsen, indsættelsen i detentionen og lægetilsynet. Indsættelsen i detentionen skete ca. en halv time efter anholdelsen, og lægeundersøgelse fandt sted ca. en halv time senere.

Lægeundersøgelsen fandt således sted ca. 1 time efter anholdelsen i disse tilfælde.

Lægetilsyn er således i alle tilfælde foretaget inden for ca. 1 time fra indbringelsen.

Jeg har ingen bemærkninger til tidspunkterne for lægetilsyn i sagerne, hvilket bekræfter det der blev oplyst under inspektionen, om at lægeordningen fungerer tilfredsstillende.

## 2.5. Oplysninger fra kriminalregisteret

Efter kundgørelsens § 10 skal den vagthavende inden der foretages visitation og lægeundersøgelse, indhente oplysninger om den frihedsberøvede i kriminalregisteret, herunder med henblik på at afgøre om der ved endelig detentionsanbringelse skal iværksættes et skærpet tilsyn, jf. bekendtgørelsens § 15 og kundgørelsens § 24. Oplysningerne skal udskrives og opbevares sammen med detentionsrapporten i minimum 2 år, jf. kundgørelsens § 28.

Det er præciseret på Rigspolitechefens blanket P 152 at det er obligatorisk at vedlægge en udskrift fra kriminalregisteret.

I intet tilfælde er der vedlagt en udskrift fra kriminalregisteret, og i ingen af de 4 detentionsrapporter er det krydset af at der er vedlagt en udskrift.

Som svar på min anmodning om at modtage eventuelle udskrifter fra kriminalregisteret, jf. kundgørelsens § 10, har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi i brevet af 8. juni 2007 oplyst at der ikke foreligger sådanne udskrifter. Vicepolitidirektøren har i den forbindelse oplyst at hun i den kommende PD-meddelelse om detentionsanbringelser vil gøre opmærksom på at udskrift af kriminalregisteret skal indhentes og opbevares i overensstemmelse med kundgørelsens § 10.

Det er meget beklageligt at der ikke er indhentet en udskrift fra kriminalregisteret i nogen af tilfældene.

Jeg har noteret mig at pligten til at indhente og opbevare udskrifter fra kriminalregisteret vil blive omtalt i den nævnte PD-meddelelse, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

## 2.6. Fremstilling og visitation mv.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, og kundgørelsens § 7, stk. 1, 1. pkt., skal den frihedsberøvede ved ankomsten til politistationen straks fremstilles for den vagthavende. Den vagthavende indfører den pågældendes data og tidspunkterne for tilbageholdelsen og fremstillingen i detentionsrapporten og i POLSAS, jf. § 7, stk. 2, 2. pkt., i kundgørelsen.

### 2.6.1. Fremstilling

Rigspolitechefens blanket P 152 har en rubrik til angivelse af tidspunktet for fremstillingen for vagthavende. Der er endvidere rubrikker til angivelse af vagthavendes vurdering af frihedsberøvedes tilstand i relation til påvirkning af alkohol, af andre berusende og/eller bedøvende midler og til angivelse af andet, herunder skader.

I det anholdelsesblad der er vedhæftet detentionsrapporten ved anbringelsen den 15.

december 2006, er der ligeledes felter til angivelse af fremstilling for vagthavende (hvem og klokkeslæt).

I alle detentionsrapporterne og i det nævnte anholdelsesblad er der gjort notat om tidspunktet for fremstillingen for vagthavende, og det fremgår (ved initialer i 3 tilfælde og fulde navn i sidste tilfælde) hvem fremstillingen er sket for. I en af de notitser som jeg har modtaget, har den person der er angivet som vagthavende, dog bestridt at han var vagthavende på det pågældende tidspunkt (en anbringelse den 26. november 2006). Oplysninger om fremstilling for vagthavende fremgår ikke af anholdelsesrapporterne eller i øvrigt vedrørende anbringelserne den 4. november 2006. Som nævnt under punkt 2.2, må det lægges til grund at der ikke er sket fremstilling for vagthavende i disse tilfælde.

Jeg henviser til min kritik under dette punkt hvor jeg har erklæret mig enig med vicepolitidirektøren i at det er stærkt beklageligt at der ikke er sket fremstilling for vagthavende i disse tilfælde.

Det fremgår af detentionsrapporterne at fremstilling i 3 tilfælde skete på samme tidspunkt som indbringelsen til stationen. I det sidste tilfælde skete fremstillingen 20 minutter efter indbringelsen.

Til orientering kan jeg oplyse at Rigspolitechefen og Justitsministeriet i sagen om min inspektion af detentionen i Horsens har udtalt at den vagthavendes undersøgelse af personer der påtænkes detentionsanbragt, må ske i tidsmæssig tæt tilknytning til personens indbringelse til politistationen. Rigspolitechefen mener mere generelt at der som hovedregel ikke bør gå mere end 20 minutter fra indbringelsen af en person til vagthavendes visitation af den indbragte. Justitsministeriet tilsluttede sig denne opfattelse, men mener dog ikke at kunne udelukke at der i særlige tilfælde på grund af et stort arbejdspress på politistationen vil kunne gå mere

end 20 minutter før fremstillingen kan ske. Jeg noterede mig det oplyste.

Tidspunktet for fremstilling for vagthavende af de frihedsberøvede i de 4 tilfælde hvor det er sket, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I 1 tilfælde er der gjort notat i rubrikken om skader og spor i forbindelse med vagthavendes vurdering af anholdtes tilstand. Det drejer sig om sagen vedrørende indbrud hvor den pågældende havde skåret sig i fingeren ved knusningen af en rude. Oplysning herom fremgår tillige af lægeerklæringen. De øvrige lægeerklæringer indeholder tillige oplysning om hvorvidt der er friske læsioner mv.

## 2.6.2. Visitation mv.

Efter bekendtgørelsens § 10, stk. 1, og kundgørelsens § 11, stk. 1, skal der inden den foreløbige anbringelse i detentionen og inden lægeundersøgelsen bliver foretaget, ske visitation af den frihedsberøvede.

Efter bekendtgørelsens § 10, stk. 2, og kundgørelsens § 11, stk. 2, skal den frihedsberøvede ved visitationen fratages penge og værdigenstande samt i øvrigt alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer eller på ting. Samtlige lommer skal tømmes, og vrangen skal vendes ud hvis det er muligt. Ved visitationen bør der så vidt muligt medvirke 2 polititjenestemænd til undersøgelse af den frihedsberøvede.

Hvis omstændighederne tilsiger en visitation der kan krænke blufærdigheden, må denne visitation alene foretages af personer af samme køn som den frihedsberøvede, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 3, og kundgørelsens § 11, stk. 3. Er det ikke muligt at gennemføre en sådan visitation inden endelig detentionsanbringelse, foretages foreløbigt en visitation efter stk. 2. Den frihedsberøvede skal herefter undergives et skærpet tilsyn, jf. bekendtgørelsens § 15 og kundgørelsens



§ 24, indtil visitation som beskrevet i bestemmelsernes stk. 3, 1. pkt., har fundet sted.

Efter bekendtgørelsens § 10, stk. 4, og kundgørelsens § 12, stk. 3, skal politiet påse at effekter der fratages den frihedsberøvede, holdes adskilt fra effekter der tilhører andre frihedsberøvede.

Penge og værdigenstande samt navnene på de polititjenestemænd der har foretaget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten, jf. § 12, stk. 2, i kundgørelsen. Det er udtrykkeligt anført i bestemmelsen at det er tilstrækkeligt at anføre initialer eller tjenestenummer hvis dette ikke kan medføre tvivl om hvem der har foretaget visitationen. Det skal også angives i detentionsrapporten såfremt den pågældende ikke fratages effekter, jf. kundgørelsens § 12, stk. 1, sidste pkt.

Det fremgår af rapporterne, herunder anholdelsesbladene, at der i alle tilfælde er foretaget visitation.

Tidspunktet for visitationen er angivet i alle detentionsrapporterne, men fremgår ikke i de øvrige tilfælde. Det er derfor ikke muligt i disse tilfælde at se om visitationen er foretaget forud for den foreløbige detentionsanbringelse og inden foretagelse af lægeundersøgelse, men det går jeg ud fra. Af detentionsrapporterne fremgår det at visitation er sket samtidig med indbringelsen i alle tilfælde.

I alle detentionsrapporterne er det angivet hvem der foretog visitation af den frihedsberøvede. Angivelsen heraf er i 3 tilfælde sket ved angivelse af initialer og i 1 ved fulde navn.

For god ordens skyld kan jeg til orientering oplyse at Justitsministeriet i forbindelse med min inspektion af detentionen i Holbæk har udtalt at det efter Justitsministeriets opfattelse ikke er hensigtsmæssigt alene at notere et fornavn, men at såvel fornavn som efternavn eller de initialer som bruges som identifikation i forbindelse med politiets sagsstyringssystem, eller polititjenestemandens tjenestenummer, bør anføres.

I 1 tilfælde har 2 polititjenestemænd medvirket ved visitationen, og i de resterende 3 tilfælde alene 1 polititjenestemand.

Jeg går ud fra at det ikke har været muligt at der deltog 2 polititjenestemænd ved visitationen, jf. bestemmelsen i bekendtgørelsens § 10, stk. 2, hvorefter der 'så vidt muligt' skal medvirke 2 polititjenestemænd ved visitation.

I alle detentionsrapporterne er det afkrydset efter hvilken bestemmelse (kundgørelsens § 11, stk. 2 eller 3) der er sket visitation. Visitation er i alle tilfælde sket efter § 11, stk. 2.

Detentionsrapporten indeholder både et felt til afkrydsning hvis der er frataget effekter, f.eks. penge, og et felt til afkrydsning hvis der ikke er frataget noget. Hvis der er frataget effekter, skal det angives hvilke effekter der er tale om.

Anholdelsesbladet indeholder tillige rubrikker til afkrydsning af om der er frataget effekter. Der er tillige et felt til notat om fratagne kontanter (beløbsstørrelse).

I alle tilfælde på nær et er det afkrydset om den frihedsberøvede blev frataget effekter. I det ene tilfælde hvor det ikke er afkrydset, er der dog notat om fratagne penge. Det fremgår af afkrydsningerne og dette notat at den frihedsberøvede i 6 tilfælde blev frataget effekter. I det sidste tilfælde er det afkrydset at den frihedsberøvede ikke blev frataget effekter, men der er notat om hvem der udleverede effekter, i rubrikken hertil. Jeg går dog ud fra at det rettelig dækker over hvem der løslod den frihedsberøvede, også fordi rubrikkerne om løsladelse ikke er udfyldt.

I et af anholdelsesbladene er det ikke angivet hvad der blev frataget. I en af detentionsrapporterne er det heller ikke angivet hvad der blev frataget, men det fremgår af et vedhæftet anholdelsesblad at der blev frataget penge. Der var i alle de øvrige tilfælde også (alene) tale om penge, og beløbets størrelse er angivet.

Det forekommer usædvanligt hvis der i ingen af tilfældene er frataget den frihedsberøvede andet end penge. Jeg foretager mig dog ikke mere herved. For god ordens skyld henleder jeg dog opmærksomheden på at alle genstande der fratages den pågældende, skal angives i detentionsrapporten.

I 3 af detentionsrapporterne (herunder som nævnt det ene tilfælde hvor det er afkrydset at der ikke er frataget effekter) er det angivet hvem der har udleveret effekterne til den frihedsberøvede i forbindelse med løsladelsen. Dato og klokkeslæt for udleveringen er ligeledes anført i de 2 tilfælde hvor der blev frataget effekter.

Det tilfælde hvor der ikke i detentionsrapporten er notat om udlevering af effekter, drejer sig om anbringelsen den 15. december 2006. I det vedhæftede anholdelsesblad i denne sag har den frihedsberøvede kvitteret for udlevering af effekter, og det fremgår således også i dette tilfælde at effekterne (penge) er udleveret.

I 1 af de 3 resterende tilfælde som omfatter anbringelserne den 4. november 2006, er der ligeledes en kvittering fra den frihedsberøvede. I 1 af de andre tilfælde er det noteret at den frihedsberøvede ikke ønskede at kvittere. I det sidste tilfælde, som er det tilfælde hvor det ikke fremgår hvilke effekter der blev frataget, er der ingen kvittering eller notat om årsagen hertil. Jeg går ud fra at den pågældende fik sine effekter udleveret ved løsladelsen.

Efter kundgørelsens § 26, stk. 4, skal en frihedsberøvet der er frataget effekter som skal udleveres til denne, anmodes om at kvittere for udleveringen i detentionsrapporten. På blanket P 152 er der (som det også fremgår af ovenstående) et felt til bemærkninger såfremt den pågældende ikke ønsker at kvittere. Jeg går ud fra at dette felt tager sigte på at årsagen til at den frihedsberøvede ikke vil kvittere, så vidt muligt anføres.

I 3 af de 6 tilfælde hvor den frihedsberøvede blev frataget effekter, har den pågældende kvitteret for udlevering af effekterne, i det ene tilfælde dog ikke i detentionsrapporten, men i den vedhæftede anholdelsesrapport. Som anført ovenfor, er der i 1 af de 3 øvrige tilfælde oplysning om at den pågældende ikke ønskede at kvittere. Der mangler således kvittering i 2 tilfælde. I det ene af disse tilfælde foreligger der en detentionsrapport, men der er ikke nogen bemærkning i rubrikken hertil om at den pågældende ikke ønskede at kvittere.

Jeg går ud fra at den manglende kvittering i dette tilfælde – som er et af de tilfælde hvor der skete detentionsanbringelse på politistationen i Næstved, og hvor den pågældende senere blev overført til og løsladt fra politistationen i Vordingborg – kan have sammenhæng med det forhold at detentionsrapporten ikke tidligere har fulgt den frihedsberøvede ved overførsel, jf. pkt. 2.8 om løsladelse.

Jeg går ud fra at politiet er opmærksomt på at søge at få en kvittering fra den pågældende ved udleveringen af effekter og at gøre notat i bemærkningsfeltet hvis den pågældende ikke ønsker at kvittere.

### 2.6.3. Kontakt med pårørende mfl.

Efter § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen og § 9, stk. 1, i kundgørelsen skal den frihedsberøvede inden anbringelsen i detentionen gøres bekendt med retten til at få kontakt med pårørende og/eller arbejdsgiver. Hvis den pågældende endvidere er frihedsberøvet i anledning af et strafbart forhold, anvendes reglerne i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 12154 af 12. juni 2001. Efter kundgørelsens § 9, stk. 2, skal det i detentionsrapporten noteres at den pågældende er vejledt i overensstemmelse med stk. 1.

I 3 af detentionsrapporterne (herunder rapporten om anbringelsen af en 17-årig som skete efter henvendelse fra moren) er der gjort notat om at der er foretaget en sådan

vejledning. Det tilfælde hvor der ikke er notat herom, drejer sig om en frihedsberøvelse af en udlænding.

De anholdelsesblade der er anvendt ved anbringelserne den 4. november 2006, indeholder også rubrikker til afkrydsning af om den pågældende er vejledt om adgangen til bl.a. underretning af pårørende. I ingen af de 3 tilfælde (herunder det tilfælde hvor den frihedsberøvede var 17 år) er der notat i dette felt. I sagen vedrørende den 17-årige er der, som tidligere nævnt, notat i udskriften fra POLSAS om pågældendes værge som jeg, som tidligere nævnt, går ud fra at politiet underrettede om anbringelsen.

Det er beklageligt at der i (i hvert fald 2 af de) 3 tilfælde ikke er sket – eller ikke er gjort notat om at der er sket – vejledning i overensstemmelse med kundgørelsens § 9, stk. 1.

## 2.7. Tilsyn

Efter § 13 i bekendtgørelsen og kundgørelsens § 22, stk. 1, har vagthavende ansvaret for at der føres et effektivt tilsyn med detentionsanbragte personer. Efter bekendtgørelsens § 14, stk. 1, og kundgørelsens § 23, stk. 1, skal tilsyn ske ved fremmøde i detentionen så hyppigt som den anbragtes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time. Hvis den frihedsberøvede efter lægeundersøgelsen er tilset 2 gange ved fremmøde, og hvis den pågældende ikke skønnes at være i en tilstand der kræver at fremtidige tilsyn sker ved fremmøde i detentionen, kan de efterfølgende tilsyn efter bestemmelsesternes stk. 2 ske via lytte- og overvågningsudstyr der er godkendt af Rigspolitechefen til elektronisk overvågning. Selve anbringelsen udgør ikke et tilsyn i denne forbindelse. Tilsvarende gælder lægeundersøgelsen (se bekendtgørelsens § 14, stk. 2, sidste pkt., og kundgørelsens § 23, stk. 2, sidste pkt.).

Jeg går ud fra at overvågningsudstyret er godkendt af Rigspolitechefen.

Tilsyn via lytte- og overvågningsudstyr skal ske så hyppigt som den frihedsberøvedes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time, jf. bekendtgørelsens § 14, stk. 3, og kundgørelsens § 23, stk. 3. Opstår der under denne form for tilsyn tvivl om den frihedsberøvedes tilstand, skal der straks iværksættes tilsyn ved fremmøde. Hvis der opstår mistanke om at den pågældende er så syg at det taler imod fortsat detentionsanbringelse, skal der straks tilkaldes læge eller ambulance (bekendtgørelsens § 14, stk. 4, og kundgørelsens § 23, stk. 4).

Når tilsyn ved fremmøde eller ved elektronisk overvågning er udført, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. kundgørelsens § 25. Det skal efter bestemmelsen tillige anføres om tilsynet er sket elektronisk eller ved personligt fremmøde, ved angivelse af E eller F, jf. angivelsen i detentionsrapporten (P 152) oven over tilsynsruбрикаerne.

I nærmere angivne tilfælde skal der ske et skærpet tilsyn med den frihedsberøvede. Det er f.eks. tilfældet i tiden indtil lægeundersøgelse har fundet sted, dvs. mens anbringelsen er foreløbig, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, og kundgørelsens § 10, stk. 2 og 3. Ved et skærpet tilsyn forstås efter bekendtgørelsens § 15, stk. 2, og kundgørelsens § 24, stk. 2, et tilsyn hvor den detentionsanbragte tilses hyppigere end en gang hver halve time. Efter omstændighederne kan et skærpet tilsyn indebære konstant overvågning.

Et skærpet tilsyn kan kun ske ved fremmøde i detentionen, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 3, og kundgørelsens § 24, stk. 3. Er der iværksat et skærpet tilsyn, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. kundgørel-

sens § 25. Et skærpet tilsyn skal angives ved et S, jf. angivelsen i detentionsrapporten (P 152) oven over tilsynsrubrikkerne.

Rigspolitichefen har i den tidligere nævnte rundskrivelse af 26. april 2006 (også) udtalt sig om fremgangsmåden ved tilsyn ved fremmøde.

Som nævnt under pkt. 2.2, foreligger der ingen tilsynsnotater vedrørende de 3 anbringelser der fandt sted den 4. november 2006, og det må lægges til grund at der ikke er ført tilsyn med de tilbageholdte under deres ophold i detentionen. Tidspunktet for løsladelse af de pågældende fremgår af anholdelsesbladene. I 1 tilfælde – som drejer sig om anbringelsen af den 17-årige – skete løsladelse 2 timer og 55 minutter efter anbringelsen i detentionen. I de 2 andre tilfælde skete løsladelsen henholdsvis 4 timer og 22 minutter og 5 timer og 13 minutter efter anbringelsen i detentionen. Det fremgår ikke hvor lang tid før løsladelse de pågældende blev udtaget af detentionen (med henblik på eventuel afhøring mv.), men jeg går ud fra at det ikke skete væsentligt lang tid før løsladelsen, og at de pågældende således havde ophold i detentionen i nogen tid.

Jeg henviser til min kritik under punkt 2.2 hvor jeg har erklæret mig enig med vicepolitidirektøren i at det er stærkt beklageligt at der ikke er ført tilsyn med de frihedsberøvede i disse tilfælde.

På grund af de manglende tilsyn i disse tilfælde indgår de ikke i gennemgangen nedenfor om tilsyn.

Som også nævnt under pkt. 2.2, omfatter 1 af detentionsrapporterne (en anbringelse den 26. november 2006) ikke den side hvor tilsyn noteres, og i et andet tilfælde (en anbringelse den 18. november 2006) foreligger (nu) alene den originale side 3 af rapporten vedrørende tilsyn fra kl. 7.05. Den vagthavende er sikker på at der har været ført tilsyn også indtil kl. 7.05 (på side 2), at der også i det andet tilfælde er udfyldt tilsyn på en se-

parat side 2, og at de nævnte sider derfor må være bortkommet.

Jeg henviser til min kritik under pkt. 2.2 af at siderne med tilsynsnotater i detentionsrapporten i begge tilfælde er bortkommet. Som også anført dette sted, antager jeg på det foreliggende grundlag, herunder at den pågældende polititjenestemand er meget sikker på at der blev udfærdiget en 'side 2' med tilsynsnotater i begge tilfælde, at der er udskrevet sider med rubrikkerne til tilsynsnotater, for så vidt angår det ene tilfælde 2 sider, og at den ene side og udskriften i det andet tilfælde er bortkommet.

Jeg går på denne baggrund også ud fra at der er foretaget tilsyn med de pågældende detentionsanbragte under deres ophold i detentionen (der varede 8 timer og 15 minutter i det ene tilfælde, mens det ikke fremgår hvor lang tid anbringelsen varede i det andet tilfælde). Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

På grund af de manglende tilsynsnotater i disse tilfælde indgår de heller ikke i gennemgangen nedenfor der således alene omfatter 2 tilfælde (anbringelser den 6. august 2006 og 15. december 2006). For så vidt angår det tilfælde hvor side 3 af detentionsrapporten er fundet (anbringelsen den 18. november 2006), fremgår det at der fra kl. 7.05 og indtil udtagelsen af detentionen kl. 11.15 var tilsyn med intervaller mellem 25 og (i et tilfælde) 45 minutter.

Ved undersøgelse af spørgsmålet om overholdelse af bestemmelserne om tilsyn med de detentionsanbragte er det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i tidspunktet for henholdsvis den foreløbige anbringelse og den endelige anbringelse i detentionen.

Som tidligere nævnt, er anbringelse i detentionen foreløbig indtil den frihedsberøvede er undersøgt af en læge.

I begge tilfælde blev der, som tidligere nævnt, foretaget en lægeundersøgelse af den

frihedsberøvede, og den fandt i begge tilfælde sted efter indbringelsen til politistationen. I den ene detentionsrapport er feltet om foreløbig anbringelse ikke udfyldt. Det drejer sig om anbringelsen den 15. december 2006 hvor der tillige foreligger et anholdelsesblad, og heraf fremgår det at der skete foreløbig anbringelse 20 minutter før den endelige anbringelse. Det fremgår herefter at der skete foreløbig anbringelse inden lægeundersøgelsen i begge tilfælde.

### 2.7.1. Tilsyn under foreløbig anbringelse i detentionen (skærpet tilsyn)

Mens anbringelsen er foreløbig, skal der, som tidligere nævnt, føres et skærpet tilsyn med den anbragte, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4, og kundgørelsens § 10, stk. 3. Ved et skærpet tilsyn forstås, som nævnt, et tilsyn hvor den detentionsanbragte tilses hyppigere end en gang hver halve time. Disse tilsyn kan kun ske ved fremmøde i detentionen.

I begge tilfælde er tidspunkterne for den endelige anbringelse og lægeundersøgelsen sammenfaldende.

Lægeundersøgelsen/den endelige anbringelse fandt sted henholdsvis 15 minutter og 20 minutter efter den foreløbige anbringelse.

Jeg foretager på denne baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om tilsyn under den foreløbige anbringelse i disse tilfælde.

### 2.7.2. Tilsyn under endelig anbringelse i detentionen

I begge tilfælde skete der som anført endelig anbringelse i detentionen.

#### 2.7.2.1. Tidspunktet for det første tilsyn

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.7, tæller tilsyn der er anført på tidspunktet for anbringelsen og på tidspunktet for lægetilsynet, ikke med som tilsyn, jf. bekendtgørelsens § 14, stk. 2, og kundgørelsens § 23, stk. 2.

I begge tilfælde omfatter tilsynsnotaterne anbringelsen og lægetilsynet som jeg således ser bort fra. I det ene tilfælde omfatter tilsynsnotaterne tillige fremstillingen for vagthavende. De nævnte tilsyn er markeret med et f (for fremmøde).

Jeg har ingen bemærkninger til at det tillige fremgår af tilsynsnotaterne hvornår der skete indsættelse, og hvornår lægetilsyn fandt sted, men som anført fremgår det af såvel bekendtgørelsen som kundgørelsen at hverken detentionsanbringelsen eller lægeundersøgelsen udgør et tilsyn.

I det ene tilfælde, som vedrører anbringelsen af den 17-årige den 6. august 2006, anbefalede lægen i lægeerklæringen at den pågældende blev tilset jævnlige, men der er ikke anført nogen speciel årsag hertil.

Det første tilsyn efter den endelige anbringelse i detentionen blev i begge tilfælde ført (præcis) 30 minutter efter den endelige anbringelse.

#### 2.7.2.2. Tidspunktet for det sidste tilsyn

Rigspolicefens blanket (P 152) indeholder en rubrik til angivelse af hvornår den detentionsanbragte er endeligt udtaget af detentionen (nederst på siden over tilsyn). Denne rubrik er udfyldt i begge tilfælde.

Sidste tilsyn inden udtagelsen er i det ene tilfælde foretaget 5 minutter tidligere og i det andet tilfælde 45 tidligere. I førstnævnte tilfælde er det forudgående tilsyn foretaget 30 minutter tidligere.

#### 2.7.2.3. Intervallet mellem tilsyn

Med en enkelt undtagelse er tilsynene i begge tilfælde foretaget (mindst) hver halve time. Som nævnt under pkt. 2.7.2.1, anbefalede lægen i lægeerklæringen i det ene tilfælde (anbringelsen af den 17-årige den 6. august 2006) at den pågældende blev tilset jævnlige, men der er ikke anført nogen speciel årsag hertil.

På denne baggrund og idet tilsyn på nær i et tilfælde er sket mindst hver halve time, har jeg ingen bemærkninger til tidsintervalterne mellem tilsynene.

#### 2.7.2.4. Noteringen af hvem der har forestået tilsyn

Navnet på den polititjenestemand der har udført tilsynet, skal noteres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 25, stk. 3. Det fremgår af bestemmelsen at det dog er tilstrækkeligt at anføre initialer eller tjenestenummer hvis det ikke kan medføre tvivl om hvem der har foretaget tilsynet.

Ved alle tilsynene er der anført initialer på de polititjenestemænd der udførte tilsynet, eller (i det ene tilfælde) gentagelsestegn.

#### 2.7.2.5. Karakteren af de udførte tilsyn

De 2 første tilsyn efter lægeundersøgelsen skal, som tidligere nævnt, ifølge bekendtgørelsens § 14, stk. 2, og kundgørelsens § 23, stk. 2, ske ved fremmøde i detentionen. Dette gælder uanset om der under den foreløbige detentionsanbringelse har været 2 tilsyn ved fremmøde. Selve lægetilsynet kan ikke medregnes i de 2 tilsyn.

Det er i alle tilfælde noteret hvilken type tilsyn der var tale om (ved 'f' eller 'e').

I det ene tilfælde er de 2 første tilsyn efter lægetilsynet foretaget ved fremmøde, mens det i det andet tilfælde kun er det første tilsyn efter lægetilsynet der er sket ved fremmøde.

Da gennemgangen kun omfatter 2 tilfælde, er det ikke muligt at udlede om politiet generelt set er opmærksom på reglen i bekendtgørelsens § 14, stk. 2, og kundgørelsens § 23, stk. 2. Gennemgangen af rapporter fra andre inspektioner af detentioner har vist at reglen ikke har været overholdt i mange tilfælde. I rapporten om min inspektion af detentionen i Næstved har jeg henstillet til Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi at indskærpe bestemmelsen i bekendtgørelsens § 14, stk. 2. Jeg er gået ud fra at det vil ske i

forbindelse med udsendelsen af den tidligere nævnte PD-meddelelse.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold i denne sag.

Der er ved alle tilsynene angivet bemærkninger i feltet hertil (i den ene rapport i flere tilfælde ved gentagelsestegn). Der har der ikke været noget at bemærke.

## 2.8. Løsladelsestidspunktet

Efter kundgørelsens § 26, stk. 5, skal tidspunktet for løsladelsen fremgå af detentionsrapporten og af POLSAS.

Rubrikken i detentionsrapporten til angivelse af dato og klokkeslæt for løsladelse af den detentionsanbragte er ikke udfyldt i nogen af de 4 tilfælde hvor der foreligger en detentionsrapport. I det ene tilfælde (anbringelsen den 6. august 2006) går jeg, som tidligere nævnt, ud fra at et notat i rubrikken om udlevering af effekter rettelig sigter til løsladelsen idet der ikke blev frataget effekter. For så vidt angår anbringelsen den 18. november 2006, fremgår det af de udskrifter som jeg har modtaget vedrørende denne sag, at den pågældende 45 minutter efter udtagelsen af detentionen blev fremstillet i retten og varetægtsfængslet.

Det havde efter min opfattelse været rigtigst hvis der havde været gjort notat herom i detentionsrapporten.

For så vidt angår anbringelserne den 26. november 2006 og 15. december 2006, fremgår løsladelsestidspunktet af de udskrifter som jeg har modtaget vedrørende sagerne.

Ved inspektionen den 6. februar 2007 af detentionen i Næstved oplyste vicepolitidirektøren at løsladelsestidspunktet som en følge af det nævnte samarbejde mellem politiet i Næstved og politiet i Vordingborg ikke altid fremgår af detentionsrapporterne – som ikke følger med ved overførsel til videre

sagsbehandling – men at løsladelsestidspunktet altid fremgår af POLSAS.

Som nævnt under pkt. 2, blev der inden inspektionen udsendt en mail (af 29. januar 2007) om indførelse af en fast procedure for håndtering af detentions- og anholdelsesblanketter når frihedsberøvede overføres fra den ene politistation til den anden. Med øjeblikkelig virkning blev det indført at sådanne blanketter fremover skulle følge den frihedsberøvede indtil pågældende løslades og kvitterer for udlevering af effekter. Blanketterne skal herefter opbevares på løsladelsestationen.

Det er beklageligt at der mangler notat i rubrikken til angivelse af løsladelsestidspunktet i detentionsrapporterne, men som anført går jeg ud fra at der i det ene tilfælde er tale om notat i det forkerte felt.

På baggrund af det oplyste om den indførte procedure foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

For så vidt angår anbringelserne den 4. november 2006 hvor der ikke foreligger detentionsrapporter, men alene anholdelsesblade, fremgår løsladelsestidspunktet, som tidligere nævnt, heraf.

## 2.9. Vejledning om klageadgang mv.

Efter § 17 i bekendtgørelsen og kundgørelsens § 26, stk. 2, skal den frihedsberøvede efter udtagelse af detentionen vejledes om adgangen til at klage til Justitsministeriet over detentionsanbringelsen, om muligheden for at få en skriftlig begrundelse for anbringelsen og om muligheden for alkoholafvænnings- og -behandling.

Vejledning kan ske ved udlevering af Rigspolitechefens pjeces 'Hvor går du hen, når du går ud?' eller en lokal pjeces/blanket med de samme oplysninger, jf. kundgørelsens § 26, stk. 2.

I kundgørelsen (nu § 26, stk. 2, 1. pkt.) og i Rigspolitechefens pjeces er det anført at der kan klages til Justitsministeriet. Efter ikraft-

trædelsen af politireformen den 1. januar 2007 er Rigspolitechefen imidlertid blevet klageinstans for så vidt angår politifaglige spørgsmål, herunder i sager om bl.a. frihedsberøvelse efter politiloven. Jeg har i sagen vedrørende min inspektion af detentionen i Skive anført at jeg går ud fra at Rigspolitechefen vil ændre kundgørelsen og pjecen i overensstemmelse hermed.

Særlige forhold kan dog gøre at vejledning i et konkret tilfælde helt eller delvist kan undlades. Jeg sigter her til tilfælde hvor den pågældende ved tidligere lejligheder har modtaget vejledning, og til tilfælde hvor den detentionsanbragte udviser direkte modvilje mod at blive vejledt – eventuelt ved ikke at ville tage imod en pjeces om alkoholafvænnings- og -behandling.

I detentionsrapporten skal det anføres at den pågældende er vejledt i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser ved udlevering af pjeces/blanket, jf. kundgørelsens § 26, stk. 3. Den detentionsrapport som Rigspolitechefen har udfærdiget (P 152), indeholder i overensstemmelse hermed en rubrik til angivelse af hvem der har udleveret pjeces/blanket til den frihedsberøvede i forbindelse med løsladelsen af den pågældende.

Under inspektionen konstaterede jeg, som nævnt ovenfor under pkt. 1, at der i skranken lå et oplag af Rigspolitechefens vejledning om alkoholafvænnings- og -behandling, 'Hvor går du hen, når du går ud?'. Som ligeledes anført dette sted, blev det oplyst at frihedsberøvede der ikke skal afhøres efter udtagelse af detentionen, løslades via forrummet og får vejledningen udleveret af vagthavende samtidig med at der kvitteres for udlevering af effekter.

I ingen af detentionsrapporterne er rubrikken om udlevering af pjecen udfyldt. I 3 af tilfældene har detentionsanbringelsen fundet sted på politistationen i Næstved. I det sidste tilfælde er rubrikkerne i det vedlagte anholdelsesblad – hvor det (tillige) skal afkrydses om der er vejledt om klageadgang og om muligheden for en begrundelse, samt

om der er udleveret pjece om alkoholafvæning og -behandling – heller ikke udfyldt.

I det anholdelsesblad der har været benyttet ved anbringelserne den 4. november 2006, er der ikke tilsvarende rubrikker, og det fremgår ikke om der er udleveret pjece i disse tilfælde – hvor anbringelserne fandt sted på politistationen i Vordingborg.

Det er beklageligt at der i intet tilfælde er oplysninger om hvorvidt de pågældende er vejledt i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 17, herunder at der ikke er gjort notat om udlevering eller tilbud om udlevering af Rigspolitechefens pjece. Jeg går ud fra at det i de tilfælde hvor der er sket overførsel, kan have sammenhæng hermed, jf. pkt. 2.8.

Det tilføjes at der i tilfælde hvor pjecen ikke udleveres, f.eks. fordi den pågældende ikke ønsker at modtage pjecen, eller fordi særlige forhold gør at vejledning i et konkret tilfælde helt eller delvist kan undlades, efter min opfattelse bør gøres notat i rapporten med angivelse af årsagen hertil.

Da jeg i rapporten om inspektionen af detentionen i Næstved har henstillet til

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi at indskærpe pligten til vejledning efter § 26, stk. 2, i detentionskundgørelsen og til at gøre notat herom, jf. § 26, stk. 3, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Da Justitsministeriet er angivet som klageinstans i Rigspolitechefens pjece, går jeg i øvrigt ud fra at politiet ved udlevering af pjecen indtil den er revideret, vil gøre opmærksom på rette klagemyndighed, f.eks. ved rettelse i pjecen inden udleveringen.

### Opfølgning

Jeg beder om at Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis oplysninger mv. tilbage-sendes gennem Justitsministeriet således at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

### Underretning

Denne rapport sendes til Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi, Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Folketingets Retsudvalg.”



## D. Inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe

### Forvaltningsret 2.4.

*Den 16. januar 2007 foretog Folketingets Ombudsmand inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe. Inspektionschefen og andre medarbejdere fra ombudsmandsinstitutionen stod for inspektionen.*

*På ombudsmandens vegne kritiserede inspektionschefen bl.a. at centret brugte tre enestuer som tosenkstuer. Det blev anbefalet at centret også udarbejdede skriftlige retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed, mens han eller hun er indlagt.*

*Et punkt i centrets husorden stemte ikke overens med psykiatrilovens § 19a. Inspektionschefen kom med en bemærkning om at centret burde rette op på uoverensstemmelsen.*

*Endelig bad inspektionschefen om nærmere oplysninger om centrets rygepolitik. Centret blev også bedt om at oplyse om politikken blev overholdt på retspsykiatrisk afsnit.*

*En gennemgang af nogle tilførsler til centrets tvangsprotokoller gav på nogle få punkter grund til at bede om nærmere oplysninger.*

*Kun det indledende afsnit af gennemgangen af tvangsprotokollerne er taget med nedenfor.*

*(J.nr. 2006-4113-424).*

Den 27. september 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Psykiatri Center Vest Ribe og Region Syddanmark:

### **"1. Indledning**

Ifølge ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 16. januar 2007 inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe.

Inspektionen omfattede en indledende samtale med ledelsen og medarbejderrepræsentanter, rundgang på centrets afsnit, samtaler med de patienter der havde ønsket det, og en afsluttende samtale med ledelsen.

Psykiatricenter Vest Ribe var under inspektionen repræsenteret af en konstitueret ledende overlæge, en ledende oversygeplejerske, to overlæger, en 1. reservelæge, to afdelingssygeplejersker, en souschef, en sygeplejerske, en plejerassistent, en overassistent og en psykolog.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om kopi af tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 32-39 i bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsinlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering, anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer og anvendelse af særlige dørlåse foretaget på centrets afsnit forud for den 8. december 2006,

hvor inspektionen blev varslet, og efter den 1. juli 2006. Jeg bad endvidere om at modtage eksempler på behandlingsplaner. Det ønskede materiale blev udleveret af centret under inspektionen.

Forud for og under inspektionen modtog jeg forskelligt informationsmateriale, bl.a. om centrets enkelte afsnit, skitser over bygningerne, oversigt over personaleforholdene, vejledning og instrukser for læger og plejepersonale, et eksemplar af de velkomstpjecer som udleveres til patienterne i forbindelse med indlæggelse, og skriftligt informationsmateriale til patienter i forbindelse med tvangsforanstaltninger.

Nogle af de berørte emner i rapporten bygger hovedsagelig på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra Psykiatricenter Vest Ribe i forbindelse med inspektionen og fra Region Syddanmarks hjemmeside ([www.regionyddanmark.dk](http://www.regionyddanmark.dk)). Det var således ikke alle emner der blev drøftet særskilt under selve inspektionen.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Psykiatricenter Vest Ribe og Region Syddanmark med henblik på at give myndighederne lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om de faktiske forhold som beskrevet i rapporten. Psykiatricenter Vest Ribe og Region Syddanmark har ikke fremsat sådanne bemærkninger. Den foreløbige rapport har således ikke givet anledning til at indarbejde ændringer i den endelige rapport.

## 2. Centrets organisation mv.

Psykiatricenter Vest Ribe hører under Region Syddanmark. Regionens sygehus- og distriktspsykiatri er inddelt i tre centre: Psykiatricenter Vest, Midt og Øst. I Psykiatricenter Vest er der psykiatrisk behandling på tre sygehuse – Esbjerg, Ribe og Vejle. Sygehuset i Esbjerg varetager både voksenpsykiatri, børne- og ungdomspsykiatri og psykiatrisk skadestue, mens sygehuse i Ribe og Vejle alene omfatter voksenpsykiatri. Ledelsesse-

kretariat og administration er samlet i Esbjerg. Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har et tæt samarbejde.

Optageområdet for Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe er Varde, Esbjerg, Vejen, Billund og Fanø kommuner – et område med ca. 240.000 indbyggere.

Psykiatricenter Vest Esbjerg har et lukket almenpsykiatrisk afsnit (E3), to åbne almenpsykiatriske afsnit (E1 og E2) og en psykiatrisk skadestue. Psykiatricenter Vest Ribe har to åbne almenpsykiatriske afsnit (R1 og R2) og et lukket retspsykiatrisk afsnit (R4).

Der er distriktspsykiatriske teams i Esbjerg, Varde, Grindsted, Ribe og Brørup.

Den 17. januar 2007 foretog jeg og tre af ombudsmandsembedets øvrige medarbejdere inspektion af Distriktspsykiatri Ribe. Der er udarbejdet en særskilt rapport om denne inspektion.

## 3. Bygningsmæssige forhold

### 3.1. Generelt

Psykiatricenter Vest Ribe er beliggende i Hviding få kilometer uden for Ribe. Centret er normeret med 42 sengepladser, fordelt med 15 pladser på hver af de to stamafsnit – R1 og R2 – og 12 pladser på det retspsykiatriske afsnit R4. Herudover består centret af et opsøgende psykoseteam (R5) og et psyko-terapeutisk ambulatorium.

Ved inspektionen besøgtede jeg afsnittene R1, R2 og R4 samt lokalene for ECT-behandling og et værksted.

### 3.2. Afsnit R1

Afsnit R1 er et åbent almenpsykiatrisk afsnit. Det er beliggende i den ene halvdel af en meget lang bygning som oprindeligt var stationsbygning ved den gamle dansk-tyske grænse. Der er bygget til i 1999. Afsnittet fungerede tidligere som et lukket psykiatrisk afsnit.

Afsnittet er i ét plan og består af et indgangsparti i midten hvorfra der er adgang til bl.a. et kontor/vagtstue med en stor glasru-

de mod gangarealet, en telefonboks, en spise- og opholdsstue og et aktivitetsrum. På begge sider af de nævnte lokaler er der et langt gangareal hvor sengestuerne og nogle mindre opholdsstuer er placeret. Der er 6 sengestuer på hver gang, og af disse 12 stuer er 9 enestuer og 3 tosengsstuer.

I den ene ende af afsnittet, som grænser op mod afsnit R2, er der mulighed for at lave en lille skærmet enhed bestående af tre enestuer med eget bad og toilet. Skærmningen sker ved at lukke en stor dobbeltdør på gangarealet mod det øvrige afsnit. Fra det skærmede afsnit er der en dør til R2, men denne holdes altid aflåst. Gangarealet i den skærmede enhed er indrettet som opholdsrum med tekøkken, spisebord, sofa, tv og et bord-fodboldspil. Med hensyn til kriterierne for visitering af patienter til den skærmede enhed henviser jeg til pkt. 5.14 nedenfor.

Jeg besigtigede to enestuer som er meget ens. Begge stuer har eget bad og toilet hvortil der er adgang fra selve stuen. Væggene er malet hvide, dog er den ene væg malet i en blå nuance. Der er lyse, mønstrede gardiner, et enkelt billede og en opslagstavle på væggen. Møblementet består af en hospitalsseng (med sengetæppe på den ene stue), et sengebord, en stol og et skab med en lille boks der kan aflåses. På den ene stue er der desuden monteret et lille klappbord på væggen. Belysningen består af en loftslampe og en senge-lampe på væggen. I døren ind til begge patientstuer er monteret et lille kighul. Det samme er tilfældet med dørene til de øvrige patientstuer.

Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er et kighul i døren til patientstuerne ikke i overensstemmelse med patienternes ret til et privatliv, da kighullerne giver både personale og medpatienter mulighed for at iagttage en patient uden dennes vidende. Centret oplyste at hullerne er et levn fra den tid hvor afsnittet fungerede som lukket afsnit, og at centret ikke har været opmærksom på at få dem

fjernet. Centerledelsen gav tilsagn om at kighullerne ville blive lakeret over allerede dagen efter inspektionen. Jeg foretager mig derfor ikke mere i den anledning.

Jeg besigtigede endvidere en af de tre tosengsstuer på afsnittet (stue 7). Efter mit skøn er stuen ca. 12 m<sup>2</sup>. Som på de andre stuer er der lyse, mønstrede gardiner og hvide vægge, dog er én væg malet i en blå nuance. Oppe langs med loftet har væggene et gulligt skær, formentlig på grund af tidligere rygning på stuen, og ved den ene seng er tapetet revet af i nogle mindre flager. Ud over to opslagstavler er der ingen udsmykning på væggene. Belysningen i loftet er lysstofrør, og ved hver seng er der en senge-lampe på væggen. Møblementet består af to hospitals-senge, to sengeborde, to stole, to skabe med små bokse der kan aflåses, og en håndvask med spejl over. Sengene står parallelt med hinanden i hver sin side af stuen med de to sengeborde imellem, og stuen er så smal at sengebordene står næsten helt op ad hinanden. Der er bad og toilet på gangen. På tidspunktet for inspektionen var der kun én patient indlagt på stuen.

Centerledelsen oplyste at afsnittets tre tosengsstuer tidligere har været enestuer, men for tre år siden blev de lavet om til tosengsstuer. Centret er på nuværende tidspunkt ikke parat til at nedlægge tre sengepladser da der allerede er skåret rigtig meget ned på centret.

Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 har i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler gentagne gange udtalt kritik af psykiatriske afsnit som har stuer med to eller flere senge. Som jeg tilkendegav under inspektionen, bør det efter min opfattelse heller ikke forekomme at enestuer benyttes til dobbeltbelægning.

Tosengsstuen som jeg besigtigede, virker efter min opfattelse meget trang og giver et trist indtryk, dels fordi den trænger

til standsættelse, dels på grund af manglende udsmykning på væggene.

Jeg har noteret mig ledelsens oplysninger om de nedskæringer der allerede har været på centret, og at centret derfor på nuværende tidspunkt ikke er parat til at nedlægge tre sengepladser for at gøre to-sengsstuerne til enestuer igen. Jeg mener ikke at forholdene på de tre stuer er tilfredsstillende, og de lever ikke op til kravet om god psykiatrisk sygehusstandard som nævnt i psykiatrilovens § 2. Jeg foretager mig imidlertid ikke videre i anledning heraf idet jeg må tillægge det betydning at det i ombudsmandslovens § 8 er bestemt at ombudsmanden ved sin bedømmelse af regionerne skal tage hensyn til de særlige vilkår som disse myndigheder virker under. Det betyder at ombudsmanden ved sin kontrol skal respektere at det er regionsrådet der inden for lovens rammer, fordeler de eksisterende ressourcer.

Jeg går dog ud fra at centret kun anvender de tre tidligere enestuer til dobbeltbelægning når det er belægningsmæssigt påkrævet, og at centret i den forbindelse nøje overvejer – ud fra patienternes sygdomme, symptomer, adfærd og køn – hvilke patienter der lægges på samme stue.

Jeg henstiller til centret at overveje en standsættelse af den to-sengsstue som jeg besøgtede (stue 7), og de to øvrige to-sengsstuer hvis de også trænger. Jeg henstiller endvidere til centret at overveje en udsmykning af stuerne så de får et mere hyggeligt præg. Jeg beder centret underrette mig om resultatet af overvejelserne.

Jeg går ud fra at den mere langsigtede planlægning af kapaciteten indeholder et ønske om ikke at anvende enestuerne som to-sengsstuer.

Alle sengestuer vender ud til gangarealer som er hvidmalede med billeder på væggene, døre i klare farver og gråt linoleum på gulvet. Loftspladerne er hvide. Gangens be-

lysning er lamper placeret i loftets midte hvilket får gangen til at fremstå lys og venlige steder hvor loftsbelysningen er tændt. Ved døren til den enkelte patientstue er der et lille blå skilt med den pågældende stues nummer.

Afsnittets toilet- og baderum er rummelige og indrettet med hvide fliser på væggene og grå på gulvet. Der er hvid sanitet (toilet og håndvask), spejl, brusebad og badestol. Der er endvidere beholder med flydende sæbe, stoffhåndklæder til engangsbrug og et stativ til de snavsede håndklæder. I de rum hvor der er vinduer, er glassene matterede så indkig ikke er muligt. Et stort toilet- og baderum anvendes som vaske- og tørrerum. Her er vaskemaskine og tørretumbler samt tørrestativer til rådighed. Der er desuden handicapfaciliteter i form af armstøtter ved toilettet og en håndvask med hæve-/sænkefunktion. Alle de toilet- og baderum som jeg besøgtede, fremstod pænt rengjorte.

Den kombinerede spise- og opholdsstue er indrettet i et meget stort rum. I den ene del af rummet er to store ovale spiseborde med grønne duge og seks-syv stole om hver. Bordene er placeret ud for det tilstødende køkken hvor maden anrettes før servering. I den anden del af rummet, hvor der er dagligstue, er der indrettet et tv-hjørne med en grøn sofa og røde og grønne lænestole. Tv-hjørnet er adskilt fra det øvrige rum af en købmansdisk. Uden for tv-hjørnet er placeret flere andre lænestole. Der står grønne planter i krukker på gulvet, og der er billeder på væggene.

Fra spise- og opholdsstuen er der adgang til aktivitetsrummet hvor der i den ene halvdel er indrettet et køkken med hvide køkkenallemøbler og spiseplads til seks-otte personer. I den anden halvdel er der motionsredskaber som f.eks. to kondicykler, håndvægte og måtter til guldøvelser. Der er desuden et klaver, to guitarer, et bordtennisbord og en computer. Bag døren er en reol med mange forskellige slags spil. Væggene

er hvide, og gulvet er belagt med gråt linoleum.

Ud over den store spise- og opholdsstue er der flere mindre opholdsstuer i små nicher i tilknytning til gangarealerne. De er indrettet med sofa og/eller lænestole med ensfarvet grønt eller blått betræk, sofaborde, tv og video. Gardinerne er lyse og mønstrede, og der er grønne planter i vindueskarmen, billeder på væggene og små væglamper.

De bygningsmæssige forhold på R1 giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over dem jeg har anført ovenfor.

### 3.3. Afdeling R2

Afsnit R2 er et åbent akut psykiatrisk modtageafsnit. Det er beliggende i forlængelse af R1 i den gamle tidligere stationsbygning. Afsnittet er i ét plan og ca. 117 m langt. Der er seks enestuer og seks tosengsstuer.

I den ene ende af afsnittet, hvor der er indgangsparti, er seks af sengestuerne beliggende sammen med et stort kontor, medicinrum og et samtale-/besøgsrum. I den midterste del af afsnittet er der en stor opholdsstue, aktivitetsrum med en lille afskærmet tv-stue, køkken, spisestue og rygerum. Herefter er der yderligere seks sengestuer placeret sammen med et samtale-/besøgsrum, et studie- og opholdsstue. Den sidste del af afsnittet, som grænser op til R1, er indrettet som personalesektion med et stort konferencerum, rygerum, toilet og baderum, vaske- rum samt et lokale til NADA-behandling.

Jeg besøgte en tosengsstue (stue 2) som er hvidmalet og indrettet med to hospitalsenge, to sengeborde, to stole, en håndvask med en hylde og et spejl over og to høje skabe som kan aflåses. Stuen er efter mit skøn ca. 12 m<sup>2</sup>. Gardinerne er lyse med en smal farvet stribe, og på væggene hænger en opslagstavle og to blå bogkasser. Der er ikke udsmykning på væggene. Der er lyskilder i loftet, men ingen senge- lamper.

Jeg besøgte også en enestue (stue 4) som ligger ved siden af den nævnte tosengs-

stue. Stuen er efter mit skøn ca. 9 m<sup>2</sup>, og ud over en ekstra stol og et lille lavt bord er møblementet og indretningen den samme som på tosengsstuen.

Ingen af de seks patientstuer i den sydlige ende af afsnittet har adgang til eget bad og toilet fra stuen. Der er i stedet tre toilet- og baderum på gangen som stuerne deles om. I den anden del af afsnittet, hvor de øvrige sengestuer er beliggende, besøgte jeg en stor enestue (stue 12) som har adgang til eget bad og toilet fra stuen.

Med hensyn til tosengsstuer henviser jeg til det som jeg har anført ovenfor under pkt. 3.2.

Jeg henstiller at centret overvejer en udsmykning af væggene på patientstuerne og at udstyre alle patientstuer med senge- lamper, da begge dele kan være med til at skabe et mere hyggeligt indtryk af stuen og mindre præg af somatisk hospital.

Som på R1 vender alle patientstuer ud til gangarealer som er hvidmalede med billeder på væggene, døre i klare farver og lyst linoleum på gulvet. Loftspladerne er hvide, og belysningen består af lamper eller lysstofrør som er placeret i midten af loftet. Enkelte steder er der også små lamper på væggene. Gangarealerne fremtræder godt oplyst. Ved døren til den enkelte patientstue er der et lille blå skilt med den pågældende stues nummer.

Afsnittets toilet- og baderum er som på R1 meget rummelige med hvide fliser på væggene og grå på gulvet. De er indrettet med hvid sanitet (toilet og håndvask), spejl, brusebad og badestol. Der er beholder med flydende sæbe, stofhåndklæder til engangsbrug og et stativ med pose til snavsede håndklæder. Vinduesglassene i baderummene er matterede så indkig ikke er muligt. Et af toiletterne, som jeg besøgte, er udstyret med armstøtter i hver side.

Den største opholdsstue er indrettet med to sofagrupper med sofaborde, lænestole og

tv med video. De tre store vinduespartier med småsprossede glas har lyse mønstrede gardiner, væggene er hvide – dog er to mindre vægflader malet i en varm rød nuance – og der er lyst parketgulv. På væggene hænger billeder, og der er grønne planter på gulvet og i vindueskarmene. Belysningen kommer fra flere mindre lamper rundt omkring i stuen. I tilknytning til hver af de to afdelinger med patientstuer er der en lille opholdsstue indrettet på en del af gangarealet. Den ene består af fire lænestole og et rundt sofa-bord, den anden af en stor læderhjørnesofa med sofa-bord og tv.

Aktivitetsrummet ligger ved siden af den store opholdsstue og er indrettet i et stort, lyst lokale med hvide vægge udsmykket med enkelte billeder, lyst parketgulv og store vinduespartier ud mod haven. Der er et bordtennisbord, kondicykel, måtter til gulvøvelser og et klaver. Bag en afskærmning i den ene ende af lokalet er der placeret fire lænestole om et sofa-bord og en reol med bl.a. spil, puslespil og legetøj til besøgende børn. I en anden del af lokalet er der lavet endnu en afskærmet hyggekrog med to små sofaer, lænestol og tv. Fra aktivitetsrummet er der adgang til et lille, ældre køkken som nu anvendes som rygerum for afsnittets patienter.

Spisestuen er indrettet i forlængelse af aktivitetsrummet med tre spiseborde med ro-sablomstede duge og seks stole omkring hver. I tilknytning til spisestuen er et køkken som anvendes til anretning af de daglige måltider på afsnittet. Spisestuen er hvidmalet, men væggen ud mod køkkenet er malet rosa rundt om en række hvide luger som kan åbnes ind til køkkenet. Fra spisestuen er der adgang til haven.

Afsnittet har tre samtale-/besøgsrum. Det ene er indrettet i et meget lille rum med lysegule vægge, lyse gardiner og hvide kurvemøbler (sofa, stol og bord). Der er billeder på væggen samt blomster og lysestager for at gøre rummet hyggeligt. De to andre samtale-/besøgsrum er begge indrettet i lidt større rum med et lille bord med spisestuestole

ved, en briks og et sengebord. Der er lyse gardiner og hvide vægge uden udsmykning. Disse to lokaler kan anvendes som patientstuer hvis der er behov for det.

På afsnittet er der desuden et studierum indrettet med skrivebord og kontorstole samt computer med adgang til internettet og en printer.

Mediciniummet ligger i tilknytning til kontoret i den ene ende af afsnittet. Der er kun adgang til mediciniummet gennem kontoret, og rummet er altid aflåst. Morfinpræparater er yderligere låst inde i et lille skab.

Med hensyn til opbevaring og aflevering af restmedicin henvises til pkt. 5.6 nedenfor.

I personalesektionen, som tidligere var patientafdeling, er der vaskerum, baderum og toilet. Et stort lokale er indrettet til konferencerum, og et mindre lokale anvendes som rygerum for personalet. Herudover er et lille lokale indrettet til NADA-behandling. Her er to polstrede læderlænestole med tilhørende fodskamler og et lille sofa-bord med to bordlamper imellem. NADA-behandling er øreakupunktur som tilbydes patienterne som alternativ til beroligende medicin eller supplement til psykofarmaka. Patienterne sidder 5 minutter med nåle mens personalet er til stede, og herefter en halv time alene hvor der er mulighed for at høre afslappende musik. Behandlingstilbuddet havde på inspektionstidspunktet kørt som forsøg i 3/4 år, og det blev oplyst at patienterne er meget tilfredse med behandlingen. Der er mindst to patienter om ugen som benytter sig af behandlingstilbuddet. Behandlingen af den enkelte patient foretages hver dag og vurderes efter 3, 6 og 9 behandlinger.

De bygningsmæssige forhold på R2 giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over dem jeg har anført ovenfor.

### 3.4. Afdeling R4

Afsnit R4 er et lukket retspsykiatrisk afsnit. Patienterne er surrogat- eller varetægtsfængslede, mentalobservanter samt anbringelses- og behandlingsdømte. Patienterne er både mænd og kvinder fra 18 år og opefter. Afsnittet er beliggende i en selvstændig bygning i ét plan og gennemgik i 1996 en større renovering og tilbygning. Der er 12 enestuer hvoraf 9 har eget bad og toilet. Afsnittet består desuden af køkken og spise-stue, flere mindre opholdsstuer, tekøkken til patienterne, aktivitetsrum, træningssal, modtage- og besøgsrum, samtalerum, medicinrum, teknikrum og lokaler til personalet. Alle afsnittets rum vender ud til et T-formet gangareal.

Da afsnittet er et lukket retspsykiatrisk afsnit, er alle døre låste, og vinduerne – som ikke kan åbnes – har panserglas og er belagt med film så indkig ikke er muligt. Der er desuden et alarmsystem, og personalet har bærbare alarmer.

Som kompensation for de manglende almindelige udluftningsmuligheder gennem vinduer og døre er afsnittet udstyret med et kraftigt ventilationssystem. Alle vinduer har desuden en smal ventilationsrille.

Under en af mine samtaler med en patient som havde ønsket dette, klagede patienten over manglende udluftning og dårlig ventilation på afsnittet. Patienten oplyste bl.a. at der kommer frisk luft ind gennem ventilationssystemet, men at den dårlige luft ikke bliver suget ud igen.

Centret oplyste at ventilationssystemet er indrettet således at det ikke kun lukker frisk luft ind, men også suger den dårlige luft ud. Ventilationssystemet efterses en gang imellem, og ledelsen gav tilsagn om at det ville blive eftersat på ny. Centret oplyste endvidere at ventilationssystemet på grund af støjgener kører på laveste niveau i det lokale som bruges til samtaler ved stuegang. Ledelsen gav samtidig tilsagn om at ville overveje at indstille ventilationssystemet på et højere niveau.

Efter inspektionen har centerledelsen i brev af 5. juni 2007 oplyst at ventilationssystemet er blevet eftersat og rensat og indstillet på et højere funktionsniveau.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af klagen over ventilationen på afsnittet.

Afsnittets indgangsparti har en sluse således at man skal gennem to låste døre for at komme ind på afsnittet. Fra slusen er der adgang til et rum som anvendes til modtagelse af patienter, og som også bruges som besøgsrum da besøgende ikke har lov til at komme ind på selve afsnittet. Rummet er indrettet med et rundt sofabord med fire store lænestole omkring, en grøn sofa over for to brune lænestole med et lavt bord imellem og en reol. Hele møblementet er af ældre dato. Væggene er malet i gule nuancer og uden udsmykning.

Modtagerrummet er patienternes første møde med afsnittet, og det fungerer også som besøgsrum. Som jeg tilkendegav under inspektionen, er det min opfattelse at rummet på den baggrund trænger til istandsættelse. En udskiftning af de store tunge møbler med et lettere møblement, et lysere farvevalg i rummet og billeder på væggene vil efter min opfattelse gøre rummet til et mere rart sted at komme ind både for patienter og besøgende. Jeg beder derfor centret overveje en sådan istandsættelse. Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Jeg besigtigede to patientstuer som er meget ens. Den ene stue har ikke eget bad og toilet, men deler med en anden stue bad og toilet på gangen. Stuen, som efter mit skøn er 9-10 m<sup>2</sup>, er indrettet med hospitalsseng, sengebord, skab, håndvask og et lavt bord med en stol. Væggene er lysegule, og der er grønblomstrede gardiner. Den anden stue, som har eget bad og toilet, er indrettet med tilsva-

rende møblement, men har herudover også et skrivebord, en reol og et whiteboard. Væggene er ligeledes lysegule, dog er en væg malet grøn. Gardinerne er grønblomstrede.

Patientstuen med eget bad og toilet har adgang hertil direkte fra stuen. Toilet- og baderummet er rummeligt med hvid sanitet (toilet og håndvask), spejl, brusebad og beholder med flydende sæbe ved håndvasken. Der er hvide fliser på væggene og grå på gulvet. Der er et meget lille vindue som ikke kan åbnes, men som har en smal ventilationsrille. Rummet var pænt rengjort.

Under en af mine samtaler med en patient der havde ønsket dette, klagede patienten over dårlige udluftningsforhold på toilet- og baderum. Patienten anførte at der var sorte pletter (angiveligt mug/svamp) i fugerne langs med gulvfliserne i brusebadet og ved toilettet på grund af de dårlige udluftningsforhold.

Sammen med patienten besigtigede jeg patientens toilet- og baderum og et andet baderum som patienten fremviste. Efter min opfattelse adskiller de mørke pletter i fugerne sig ikke fra de pletter som kan opstå i badeværelser med almindelige udluftningsforhold, og jeg går ud fra at pletterne kan fjernes ved grundig rengøring. Jeg foretager mig derfor ikke noget i anledning heraf, men henviser til det jeg har anført ovenfor om ventilationssystemet.

Jeg besigtigede endvidere afsnittets observationsstue. Den er indrettet som de øvrige patientstuer beskrevet ovenfor, bortset fra at sengen står frit ud i lokalet og er boltet til gulvet, så den kan anvendes til fiksering når der er behov for det. Stuen har en skydedør ud til et stort toilet- og baderum. På tidspunktet for inspektionen blev stuen anvendt som almindelig patientstue på grund af høj belægning på afsnittet.

Som nævnt ovenfor, vender alle afsnittets rum ud mod et T-formet gangareal. På tids-

punktet for inspektionen var gulvbelægningen (linoleum) ved at blive udskiftet med nyt gråt linoleum, og det blev oplyst at de hvide vægge snart skulle males da en tidligere patient havde skrevet på væggene mange steder. Væggene er udsmykket med billeder, der er grønne planter i krukker på gulvet, og dørene ind til de forskellige rum er enten gule, blå eller grønne. Belysningen er lysstofrør placeret i midten af loftet, og der er flere steder vinduespartier så dagslyset kommer ind. På gangarealet ud for kontoret er placeret en mobil mønttelefon som bliver låst inde om natten.

I nicher i tilknytning til gangarealet er der tre steder indrettet mindre opholdsstuer. To af dem er indrettet med rødbrune lædersofaer, sofabord og lænestole, mens den tredje er indrettet med blå møbler og tv. Der er desuden indrettet en lille tv-stue i et separat lokale med glaspartier mod gangen. Det blev oplyst at denne opholdsstue kan reserveres eventuelle ikke-rygere da det er tilladt at ryge i hele afsnittet, dvs. både på fællesarealerne og på patientstuerne.

Med hensyn til rygning på afsnittet henviser jeg til pkt. 5.2 nedenfor.

Fra den ene opholdsstue er der udgang til en stor lukket gårdhave. Den er flisebelagt med nogle få borde og bænke som er boltet fast, og der er anlagt enkelte bede med buske. Se nærmere om gårdhaven nedenfor under pkt. 5.2.

Spisestuen er indrettet ved siden af køkkenet i åben forbindelse med gangarealet. Der er to store spiseborde med 10 stole om hver. Det er et lyst og åbent rum med hvide vægge, trægulve og mønstrede gardiner i klare farver. Der er en dobbelt glasdør ud til en lille have med græsplæne og beplantning med et plankeværk omkring. Ud over det store køkken ved spisestuen findes der på afsnittet et lille tekøkken som patienterne kan anvende.



Aktivitetsrummet er indrettet med hvide køkkenelementer i den ene side. I den anden side er en række små aflåselige skabe monteret på væggen til patienternes ejendele. Herunder er placeret en computer med siddeplads, et skrivebord med et tv på og en lænestol. I midten af lokalet står et ovalt spisebord med stole omkring i forskellige farver. Endevæggen med to store vinduer er malet blå, mens de øvrige vægge er hvide.

Træningssalen er et stort rum med loft til kip. Der er trægulv, og vægge og loft er lyse/hvide – dog er den ene endevæg, hvor der er opsat et basketballnet, malet i to grønne nuancer. Der er bordtennisbord, boksepude, bolde og en ribbe. Et lille tilstødende rum er indrettet med løbebånd og kondicykel.

Personalets lokaler består af et kontor med et stort glasparti hvorfra der er udsyn over gangarealerne, afdelingssygeplejerskens kontor, et konferencerum og en frokoststue. Herudover er der et rum som anvendes til samtaler med patienterne ved stuegang. Rummet er pænt indrettet med en sofa og to lænestole i rød mønstret betræk, et sofabord og to mindre borde. Inden for døren er placeret et skrivebord med en computer. Den ene væg er grøn med et billede på, de øvrige hvide. Der er blomstrede gardiner.

Medicinrummet, hvortil der er adgang fra gangen, er altid aflåst, og medicinen opbevares i aflåste skabe. Det blev oplyst at der kun har været indbrud én gang, og at det var i forbindelse med rengøring.

I teknikrummet er placeret en lang række små aflåselige skabe hvor patienterne kan opbevare værdigenstande.

De bygningsmæssige forhold på R4 giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over dem jeg har anført ovenfor.

### 3.5. ECT-behandling

Elektrostimulationsbehandling (ECT) foregår tirsdag og fredag i lokaler i en bygning som ligger adskilt fra de psykiatriske afsnit. Narkose sygeplejersken starter kl. 8.00 om

morgenen med behandlinger i Psykiatricenter Vest Esbjerg og kommer herefter til Psykiatricenter Vest Ribe. Der er indrettet et venteværelse til patienterne. Her er fire stole med lilla betræk og to små lave borde hvor der ligger blade og magasiner, lillamønstrede gardiner, små billeder på væggene og grønne planter.

Det blev oplyst at udstyret til ECT-behandling og narkoseovervågning er det seneste nye på området. Efter behandlingen køres patienten fra behandlingslokalet ind på en tilstødende opvågningsstue hvor der er plads til tre senge som står tæt med forhæng imellem.

De nævnte lokaler giver mig ikke anledning til bemærkninger.

## 4. Samtaler med enkelte patienter

Under inspektionen havde jeg samtaler med tre patienter som alle havde ønsket en samtale med mig. De tre patienter har modtaget separat skriftligt svar som opfølgning på samtalen. Patienterne rejste bl.a. nogle generelle spørgsmål vedrørende toseningsstuer, indeklima, aktivitetstilbud, undersøgelse af post og rygning. Disse emner er berørt ovenfor under pkt. 3 og nedenfor under pkt. 5.

## 5. Andre forhold

### 5.1. Overbelægning mv.

Psykiatricenter Vest Ribe har i alt 27 enestuer og 9 toseningsstuer.

Centret udskrev i 2006 i alt 696 patienter. 314 patienter blev udskrevet fra R1, 292 patienter fra R2 og 90 patienter fra R4.

Den gennemsnitlige liggetid for indlagte patienter var i 2006 17,6 og 18,0 dage på henholdsvis R1 og R2 (de to åbne afsnit), mens den gennemsnitlige liggetid var 39,5 dage på R4 (det retspsykiatriske afsnit).

Belægningsprocenten for de tre afsnit i 2006 var henholdsvis 89,4 (R1), 80,7 (R2) og 92,4 (R4).

Centret har en instruks i forbindelse med overbelægning. Det fremgår heraf at det i weekender og i aften- og nattetimer med stort patientindtag skal tilstræbes at afsnitte så vidt muligt hjælper hinanden for at undgå unødige tvangsudskrivninger. Nyindlagte patienter skal således modtages på naboafsnittet med henblik på overflytning til stamafsnittet førstkommande hverdag eller snarest muligt derefter. Det er stamafsnittets opgave at finde plads til patienten, enten på eget afsnit eller på et andet (hjælpe)afsnit. Hvis alle afsnit er fyldt, må stamafsnittet finde en plads – eventuelt ved at udskrive den mest raske patient.

Det blev oplyst at der generelt ikke er problemer med overbelægning på centret. Der ligger aldrig patienter på gangene, og på R4 bliver observationsstuen og modtage-/besøgsrummet, hvor der er en sofa til at sove på, midlertidigt taget i brug i tilfælde af overbelægning.

Som det fremgår af den bygningsmæssige gennemgang under pkt. 3.2 ovenfor, blev tre enestuer på R1 for tre år siden lavet om til tosengsstuer. Jeg beder centret om at oplyse hvor ofte der er to patienter indlagt samtidig på de tre tidligere enestuer, og om det i øvrigt forekommer at enestuer benyttes til dobbeltbelægning.

Jeg beder endvidere centret om at oplyse hvor ofte observationsstuen og modtage-/besøgsrummet på R4 anvendes som patientstue, og i hvor lang tid ad gangen.

Endelig beder jeg centret om at oplyse hvor ofte det er nødvendigt at udskrive de(n) mest raske patient(er) for at finde plads til nyindlagte patienter.

## 5.2. Adgang til frisk luft

Den 1. januar 1999 trådte lov nr. 403 af 26. juni 1998 om ændring af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, retsplejeloven og straffeloven (revision af psykiatriloven mv.) i kraft. Med ændringsloven blev § 2 sålydende:

‘§ 2. Med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehusophold, behandling og pleje, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, mulighed for udendørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.’

Af bemærkningerne til forslaget til ændringsloven (lovforslag nr. L 36, fremsat af justitsministeren den 27. marts 1998) fremgår det at hensigten med denne affattelse af § 2 var at ‘understrege behovet for og vigtigheden af, at forholdene på de psykiatriske afdelinger forbedres, herunder navnlig de bygningsmæssige forhold’.

Det fremgår videre af bemærkningerne at regeringen i april 1997 indgik en aftale med Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg kommuner om den fortsatte udbygning af tilbuddene til sindslidende, og at parterne bl.a. var enige om en målsætning om at alle patienter skulle have mulighed for mindst ét miljøsift om dagen, herunder mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt.

Psykiatricenter Vest Ribe er beliggende i den lille landsby Hviding som er omgivet af landbrugsjorde. På centrets ejendom er der grønne arealer mellem de forskellige bygninger. Omgivelserne kan benyttes af de patienter som frit kan forlade centret. Fra begge de åbne afsnit har patienterne adgang til terrasser og små haver, og patienterne fra disse afsnit kommer på daglige gåture som led i miljøterapi.

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.4, har patienterne på det retspsykiatriske afsnit adgang til en lukket gårdhave. Gårdhaven er på tre sider afgrænset af afsnittets bygning, og på den sidste side af et højt, kraftigt plankeværk. På toppen af plankeværket og langs bygningens tagudhæng er et gitter i en skrå vinkel som gør det svært at komme over. Der er desuden en alarm i tilknytning til gårdhaven. Gårdhaven er således flugtsik-

ker og kan derfor frit benyttes af patienterne på R4. Gårdhaven grænser op til en privat ejendom, men det høje plankeværk hindrer indkig. Fra afsnittets spisestue er der udgang til en lille have med græsplæne og beplantning, men den benyttes ikke da den ikke er flugtsikker.

Nogle patienter fra R4 ledsages på ture uden for afsnittet – f.eks. på indkøb hos den lokale købmand.

Da alle indlagte patienter på centret således har adgang til frisk luft, har jeg ingen bemærkninger.

### 5.3. Handicaptilgængelighed

Som det fremgår af den bygningsmæssige gennemgang ovenfor, er centrets tre afsnit – R1, R2 og R4 – indrettet i bygninger i ét plan. Det blev oplyst at spørgsmål om handicaptilgængelighed er indgået ved reovering af afsnittene. Der er således skinner til kørestolsbrugere ved indgangspartierne til R1 og R2 i den gamle tidligere stationsbygning hvor der er nogle få trapper.

Alle tre afsnit har endvidere store, rummelige toilet- og badeværelser, og enkelte af dem er indrettet med handicapfaciliteter (armstøtter ved toilettet, håndvask med hæve-/sænkefunktion).

På R1, hvor handikaptoiletet også anvendes som vaske- og tørrerum, går jeg ud fra at der ikke opstilles tørrestativer hvis der er en kørestolsbruger blandt patienterne på afsnittet.

Forholdene giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

### 5.4. Navneskilte

Som det fremgår af den bygningsmæssige gennemgang, observerede jeg under min rundgang at der på skilte ved stuerne kun var angivelse af stuerne numre. Det blev oplyst at navneskilt kun anvendes hvis en patient har svært ved at orientere sig.

Når patienter på de to åbne afsnit får besøg, foregår det på afsnittene – enten på patienternes stuer eller i afsnittenes opholds- og besøgsrum. På R4 har besøgende ikke adgang til selve afsnittet, men alene til modtagerummet som også anvendes som besøgsrum. Der er adgang til dette rum direkte fra indgangspartiet.

Jeg kan til orientering oplyse at jeg tidligere har udtalt at skiltning med patienternes fulde navne på steder hvor udefrakommende (besøgende, håndværkere mv.) har adgang, giver anledning til betænkelighed. Efter min opfattelse bør der i almindelighed kun anføres fornavn, og kun hvor dette er nødvendigt, f.eks. af hensyn til patienten selv, eller hvis sådan skiltning sker med patientens samtykke eller efter dennes ønske.

På baggrund af det oplyste og den anvendelse af skilte jeg observerede under inspektionen, har jeg ingen bemærkninger.

### 5.5. Opbevaring af journaler

Det blev oplyst at patientjournaler i papirform opbevares på kontoret i det enkelte afsnit hvor de er låst inde. De elektroniske patientjournaler er forsynet med 'log'. Det er kun det relevante personale på afsnittet der har adgang til begge typer af journaler.

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger.

### 5.6. Medicin

Under min besigtigelse af medicinrummet på R2 blev det oplyst at medicinrester som skal kasseres, opbevares (blandet sammen) i en stor bøtte. Centret afleverer beholdningen på apoteket. Der er ikke yderligere kontrol med centrets beholdning af restmedicin. Centret modtager ikke en kvittering i forbindelse med afleveringen.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, bør centret ved aflevering af medicinrester – ud fra kontrolmæssige hensyn – modtage en kvittering fra apoteket, eventuelt således at apoteket kvitterer for modtagelsen på en liste som centret har udfærdiget over den afleverede medicin. Jeg beder centret oplyse om der er indført en sådan ordning.

### 5.7. Forplejning

Kosten på Psykiatricenter Vest Ribe kommer fra Sydvestjysk Sygehus' Centralkøkken. Personale og patienter anretter i fællesskab maden på de enkelte afsnit.

Patienterne har ikke mulighed for selv at lave egentlige måltider på afsnittene. Madlavning foregår som en del af miljø- og ergoterapien. Det blev oplyst at patienter på R4 har mulighed for under ledsagelse af personale at gå til den lokale købmand for at handle og efterfølgende f.eks. bage en kage når der kommer familie eller venner på besøg.

Jeg modtog ingen klager over maden på centret.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som patienterne havde fået til frokost den pågældende dag.

Forplejningen på centret kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

### 5.8. Beskæftigelse

Af den bygningsmæssige gennemgang ovenfor under pkt. 3 fremgår det at der på de enkelte afsnit findes tv, spil, computere og motionsmaskiner som patienterne har mulighed for at holde sig beskæftiget med. På R2 har patienterne endvidere mulighed for at låne en walkman med beroligende musik.

Der er en del aktiviteter for patienterne på de forskellige afsnit som alle udgør en del af behandlingen af den enkelte patient (miljø-, ergo- og fysioterapi) – f.eks. morgnemøder,

morgengymnastik, daglige gåture, fysisk træning, cafébesøg og fredagshygge.

Patienter fra R4 med udgangstilladelse har mulighed for at benytte et værksted som er indrettet i en anden bygning end selve afsnittet. Værkstedet er bemannet med en ansat på halv tid og har åbent mellem kl. 8.30 og kl. 11.30. Her er bl.a. mulighed for at lave træarbejder som f.eks. fuglekasser og reparere cykler.

En kvindelig patient fra R2 som jeg havde en samtale med under inspektionen, efterlyste nogle kreative aktiviteter som f.eks. syning og keramik på afsnittet. Hun oplyste at patienterne har forskellige muligheder for fysiske aktiviteter, og at der tidligere også var mulighed for andre (kreative) aktiviteter hver eftermiddag, men at disse tilbud er blevet sparet væk.

Under den afsluttende samtale bekræftede ledelsen at mange af de tidligere aktivitetstilbud er blevet nedlagt af sparehensyn, og at der tidligere var flere terapeuter ansat. Nu har hver afdeling én ergoterapeut. Ledelsen gav samtidig tilsagn om at ville overveje en anden fordeling af aktivitetstilbuddene inden for de eksisterende rammer.

Efter inspektionen har centerledelsen i brev af 5. juni 2007 oplyst at den centrale ergoterapi blev nedlagt i januar 2004 efter politisk beslutning, og ressourcerne blev herefter kanaliseret ud på de enkelte afsnit. Det skete på baggrund af at indlæggelser nu – i modsætning til tidligere – er korte, ofte med en gennemsnitlig indlæggelsestid på 14 dage. Patienterne er i en mere ustabil tilstand end tidligere, og ud fra faglige overvejelser blev det vurderet at man på den måde kunne give et mere individuelt tilpasset aktivitetstilbud til den enkelte patient i afsnittet.

Centerledelsen har endvidere oplyst at patienter som inden indlæggelsen har været tilknyttet et aktivitetscenter i kommunerne, bliver fulgt af deres kontaktpersoner så snart patienterne er klar til det, så de kan opretholde kontakten til aktivitetscentret i nærmiljøet.

Endelig har centerledelsen oplyst at centret har genetableret et egentligt terapirum på afsnit R2 med mulighed for forskellige former for aktiviteter som maling, syning osv. Det er dog afsnittets opfattelse at disse aktiviteter ikke benyttes.

Jeg har herefter ingen bemærkninger til centrets beskæftigelsestilbud til patienterne.

### 5.9. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i psykiatriloven, skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Jeg beder centret om at oplyse hvornår og hvordan denne vejledning finder sted.

### 5.10. Patienternes kontakt med læge mv.

Det fremgår af en velkomstmappe til patienter på R2 som jeg har modtaget, at alle nye patienter modtages af en læge og en sygeplejerske/plejer/social- og sundhedsassistent, og at de første hverdag efter indlæggelsen (eller snarest muligt) kommer til at tale med afsnittets overlæge. Patienten tildeles endvidere en kontaktperson senest 48 timer efter indlæggelse. Kontaktpersonen skal være 'tovholder' og koordinere de relevante pleje- og behandlingstilbud samt hjælpe patienten med at få formidlet de behov som patienten måtte have under indlæggelsen.

Centret oplyste at der i forbindelse med lægesamtaler så vidt muligt fastsættes en dato for en ny samtale således at patienten ved hvornår den næste samtale skal finde sted.

Jeg beder centret oplyse nærmere om patienternes kontakt med læge, herunder hvornår patienterne på R1 og R4 første gang efter indlæggelse har samtale med en læge, hvor ofte patienterne (fra alle tre

afsnit) har samtale med en læge hvis de ikke selv tager initiativ til det, og om patienterne tildeles en kontaktlæge.

Jeg beder endvidere om oplysning om hvorvidt der normalt deltager andre (f.eks. sygeplejerske, plejepersonale, kontaktperson, studerende) ved lægesamtaler, og i bekræftende fald om det er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

Endelig beder jeg centret oplyse om alle patienter tildeles en kontaktperson, og om der er mulighed for at skifte kontaktperson, f.eks. hvis der opstår et (åbenlyst) modsætningsforhold mellem patienten og kontaktpersonen.

### 5.11. Behandlingsplaner

Efter psykiatrilovens § 3, stk. 3, har overlægen ansvaret for at der opstilles en behandlingsplan for enhver der indlægges på psykiatrisk afdeling, og at patienten vejledes om planens indhold, samt at patientens samtykke til planens gennemførelse til stadighed søges opnået.

Jeg har fra Psykiatricenter Vest Ribe modtaget to behandlingsplaner for patienter på centret.

Behandlingsplanerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I den ændrede psykiatrilov (lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006 om anvendelse af tvang i psykiatrien) som trådte i kraft den 1. januar 2007, er det specifikt fastsat at behandlingsplanen skal udleveres til patienten medmindre denne frabeder sig dette (§ 3, stk. 3, 2. pkt.). Herved sikres det at patienten både modtager mundtlig vejledning om planens indhold (§ 3, stk. 3, 1. pkt.) og samtidig får mulighed for løbende selv at orientere sig i den skriftlige plan.

På Psykiatricenter Vest Ribe findes en instruks om udlevering af behandlingsplaner. Instruksen beskriver hvordan behandlingsplanen skal tilvejebringes i en proces mellem

læge og patient. Det foreskrives at behandlingsplanen drøftes mundtligt med patienten og herefter samme dag udskrives elektronisk og udleveres til patienten når der er tale om indlagte patienter.

På baggrund af det anførte har jeg ingen bemærkninger.

## 5.12. Anvendelse af tvang, herunder fiksering

Det fremgår af årsberetningen for 2005 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn for Ribe Amt at der på Psykiatricenter Vest Ribe (tidligere Amtssygehuset ved Ribe) blev foretaget 27 tvangstilbageholdelser, mens der ingen tvangsinlæggelser fandt sted. Centret har i forbindelse med inspektionen oplyst at tvangsinlæggelser sker på det lukkede afsnit i Esbjerg (E3).

Det fremgår endvidere af årsberetningen for 2005 at der på Psykiatricenter Vest Ribe blev foretaget 10 tvangsbehandlinger, heraf 1 tvangsbehandling med ECT, 7 tilfælde af tvangsmedicinering og 2 tilfælde af tvangsbehandling af somatiske lidelser. Der blev foretaget 24 tvangsfikseringer, og i 27 tilfælde blev der anvendt fysisk magt. Den fysiske magtanvendelse omfattede 10 tilfælde af fastholdelse, 8 tilfælde af aflåsning af dør og 9 tilfælde af injektion af beroligende medicin. Der var ingen tilfælde af beskyttelsesfiksering.

Det Psykiatriske Patientklagenævn i Ribe Amt realitetsbehandlede i 2005 i alt 12 sager vedrørende de psykiatriske afsnit i Esbjerg og Ribe. Der blev i alt indgivet 26 klager hvoraf 7 af klagerne blev afvist, og 7 af klagerne blev trukket tilbage. De 12 realitetsbehandlede sager omfattede 21 klagepunkter. Det psykiatriske patientklagenævn omgjorde 2 af de 21 afgørelser der var klaget over, hvilket svarer til en omgørelsesprocent på 9,5.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har udarbejdet vejledninger om tvangsindgreb til brug for læger og plejepersonale. Det

fremgår generelt af vejledningsmaterialet at tvang skal udøves så skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til patienten således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe. Princippet om mindste-middel indskærpes, og der gøres opmærksom på at tvangsindgreb skal noteres i journal og tvangsprotokol. Det præciseres endvidere at patienten mundtligt og skriftligt skal orienteres om baggrunden for indgrebet, og at patienten skal have en patientrådgiver, ligesom patienten skal tilbydes mindst én samtale efter indgrebet. Der er vejledninger vedrørende tvangsinlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, herunder indgivelse af beroligende medicin, og beskyttelsesfiksering.

Af vejledningen om tvangsfiksering fremgår bl.a. kriterierne for tvangsfiksering, hvem der har beslutningskompetencen, hvilken information patienten skal have, at der skal være en fast vagt, samt omfanget af tilsyn med patienten og efterprøvelsen af indgrebet. Det er endvidere beskrevet hvordan udførelsen af en tvangsfiksering skal foregå.

I den ændrede psykiatrilov er der fastsat bestemmelser om øget tilsyn med tvangsfikserede patienter og ekstern efterprøvelse af indgrebet. Efter § 21, stk. 4, skal der således fra tidspunktet for beslutningen om tvangsfiksering foretages en fornyet lægelig vurdering af spørgsmålet om fortsat anvendelse af tvangsfikseringen så ofte som forholdene tillader det, dog mindst 4 gange i døgnet jævnt fordelt. Efter § 21, stk. 5, skal tvangsfikseringer som udstrækkes i længere tid end 48 timer, vurderes af en anden speciallæge i psykiatri som ikke er ansat på det pågældende psykiatriske afsnit, som ikke har ansvaret for patientens behandling, og som ikke står i et underordningsforhold til den behandlende læge. Ved uenighed mellem de to læger er den behandlende læges vurdering afgørende, men patienten skal oplyses om uenigheden så patienten får mulighed for at overveje

at klage til det psykiatriske patientklagenævn.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har udarbejdet en instruks om tilsynet med tvangsfikserede patienter i henhold til de nye regler om øget tilsyn og ekstern efterprøvelse. Heri angives også en standard hvorefter alle tvangsfikserede patienter skal tilses 4 gange i døgnet, 95 pct. af alle tvangsfikserede patienter skal være fikseret i kortere tid end 48 timer, og der skal være 100 pct. enighed mellem den behandlende læge og den eksternt vurderende læge ved fikseringer i længere tid end 48 timer.

I instruksen er desuden anført følgende:

‘...’

Længerevarende fiksering under patientens protest er at betragte som frihedsberøvelse. Dette selvom patienten ikke ønsker sig udskrevet men alene protesterer mod fikseringen.

I en sådan situation skal betingelserne for tvangstilbageholdelse være opfyldt § 5.

Der skal beskikkes en patientrådgiver alternativt bistandsværge (retspsykiatri).

Der kan klages til det psykiatriske patientklagenævn.’

Det citerede kan efter min opfattelse umiddelbart læses som om der kun skal beskikkes en patientrådgiver i tilfælde hvor tvangsfikseringen må betragtes som frihedsberøvelse. Som det fremgår nedenfor af pkt. 5.13, skal en tvangsfikseret patient ikke længere selv anmode om en patientrådgiver, men altid have en rådgiver beskikket. Det fremgår af centrets instruks om patientrådgivere at centret er opmærksomt på dette. Jeg skal derfor blot for god ordens skyld bede centret om at overveje at præcisere i instruksen at alle tvangsfikserede patienter skal have beskikket en patientrådgiver.

Jeg har ikke herudover bemærkninger til centrets vejledning og instruks om tvangsfiksering.

Centret har oplyst at tvangsfikseringer sjældent forekommer. Som nævnt ovenfor, fremgår det af årsberetningen fra det psykiatriske patientklagenævn at der var 24 tilfælde i 2005.

På det retspsykiatriske afsnit R4 finder fikseringer sted i et rum som er indrettet til observationsstue. Her er en seng som er fastgjort til gulvet. Det er ikke muligt ude fra at se ind på stuen da alle vinduer i afsnittet, som nævnt i pkt. 3.4, er beklædt med film som hindrer indkig.

Under rundgangen på R2 blev det oplyst at den seneste tvangsfiksering fandt sted i februar 2006. På dette afsnit foregår fikseringer oftest på en stue som ligger tæt på afsnittets kontor, men det er muligt at foretage fikseringer på alle patientstuer.

Jeg beder centret oplyse hvor tvangsfikseringer foregår på R1.

For alle tre afsnit beder jeg endvidere centret oplyse om praksis for hvordan bælte og eventuelle remme til fiksering transporteres til den stue hvor fikseringen udføres, hvor den faste vagt er placeret, og om der er mulighed for indkig til den fikserede patient udefra (på R1 og R2) eller fra gangarealet.

Psykiatricenter Vest Ribe har oplyst at Indenrigs- og Sundhedsministeriets pjece ‘Tvang i psykiatrien – om psykiatriske patienters rettigheder ved tvangsindgreb’ altid udleveres til de patienter der udsættes for tvang.

### **5.13. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling mv.**

Efter den tidligere bestemmelse i psykiatrilovens § 24, stk. 1, skulle der beskikkes en patientrådgiver for enhver der blev tvangsindlagt, tvangstilbageholdt eller undergivet tvangsbehandling. I forbindelse med andre tvangsindgreb forudsatte beskikkelse af en patientrådgiver en anmodning fra patienten.

Efter ændring af psykiatriloven (lov nr. 534 af 8. juni 2006) skal der efter § 24, stk. 1, beskikkes en patientrådgiver ved ethvert tvangsindgreb, dog bortset fra indgreb efter § 18 f (tvangsmæssig personlig hygiejne) og § 19 a (undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande mv.). Ændringen er sket for overordnet at styrke de psykiatriske patienters retssikkerhed idet patienten sikres adgang til vejledning og rådgivning ved alle tvangsindgreb (bortset fra indgrebene i §§ 18 f og 19 a) uden selvstændigt at skulle tilkendegive et ønske om en patientrådgiver.

Psykiatrilovens § 27 vedrører information af patientrådgivere. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 27. Personalet på afdelingen skal give patientrådgiveren enhver oplysning, som er nødvendig for, at denne kan varetage sit hverv på forsvarlig måde. En oplysning, som af lægelige grunde ikke gives til patienten, må heller ikke gives til patientrådgiveren.’

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1988-89, tillæg A, spalte 2091):

‘Hvis patientrådgiveren skal kunne udføre sit hverv, er det nødvendigt, at rådgiveren på den ene side modtager relevante lægelige oplysninger om patienten og ikke må nøjes med, hvad denne selv kan og vil oplyse. Det er på den anden side også vigtigt at tage hensyn til patientens egne ønsker og lægernes tavshedspligt.’

I § 3, stk. 2, i bekendtgørelse om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger (bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006) er det fastsat at tvangsmedicinering forudsætter at patienten og patientrådgiveren er fuldt informeret om behandlingens formål, virkninger og mulige bivirkninger.

Psykiatricenter Vest Ribe har udarbejdet en instruks om patientrådgivere. Heraf fremgår bl.a. at der skal beskikkes en pa-

tientrådgiver ved ethvert tvangsindgreb bortset fra tvangshygiejne, undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande mv. Ved personlig skærmning skal der beskikkes en patientrådgiver når skærmningen uden afbrydelse har varet 24 timer. Det er endvidere præciseret at retslige patienter skal have tildelt en patientrådgiver i de tilfælde hvor der ikke er beskikket en bistandsværge.

Instruksen angiver en procedure for beskikkelse af patientrådgivere. Ifølge denne procedure skal plejepersonalet kontakte en sygeplejerske på afsnit E3 (Psykiatricenter Vest Esbjerg) som oplyser næste patientrådgiver på listen. Herefter kontakter plejepersonalet telefonisk patientrådgiveren og oplyser om beskikkelsen. Hvis plejepersonalet ikke kan komme i kontakt med patientrådgiveren, eller denne ikke kan møde frem inden for 24 timer, kontaktes afsnit E3 igen for at finde en ny patientrådgiver.

Psykiatricenter Vest Ribe oplyste at ordningen med patientrådgivere (bistandsværger for så vidt angår patienter på R4) fungerer, og at patientrådgiverne møder frem på centret inden for 24 timer efter beskikkelsen.

Patientrådgiveren skal så vidt muligt være til stede ved klagens behandling i det psykiatriske patientklagenævn (psykiatrilovens § 24, stk. 2, 3. pkt.). Af årsberetningen for 2005 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn for Ribe Amt fremgår det at patientrådgiveren i 2005 deltog i 11 ud af 13 møder i nævnet, svarende til 85 pct. af møderne i nævnet, mens patienten deltog i 9 af de 13 møder, svarende til 69 pct. af møderne. Der var deltagelse af en læge ved 11 af de 13 møder. Mødedeltagelsen for patientrådgiverne er i årsberetningen opgjort på de to psykiatriske centre – Esbjerg og Ribe. For Psykiatricenter Vest Ribe var mødedeltagelsen for patientrådgiverne 50 pct. (1 ud af 2 møder). I 2004 var mødedeltagelsen for patientrådgiverne 100 pct. (5 ud af 5 møder).



På baggrund af det oplyste går jeg ud fra at centret tildeler patienterne en patientrådgiver ved alle tvangsindgreb, bortset fra indgreb efter psykiatrilovens § 18 f og § 19 a, og at patientrådgiverne orienteres således at de har mulighed for at varetage deres hverv på forsvarlig måde, jf. psykiatrilovens § 27.

Jeg beder om oplysning om hvornår patientrådgiveren bliver beskikket/tilkaldt i forhold til tidspunktet for tvangsindgrebet.

#### 5.14. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Bekendtgørelse om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger indeholdt tidligere hjemmel til aflåsning af yderdøre som middel til at sikre frihedsberøvede personers fortsatte tilstedeværelse på afdelingen (§ 18) og som beskyttelsesforanstaltning (§ 23).

Ved lov nr. 377 af 6. juni 2002 om ændring af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien blev der i §§ 18 a og 18 b gennemført en særlig hjemmel til aflåsning af patientstuer i særlige tilfælde over for patienter der er anbragt i Sikringsafdelingen under Psykiatrisk Center, Sygehus Sjælland (nu Sygehus Vestsjælland).

Efter den seneste revision af psykiatriloven indeholder loven nu i § 18 e udtrykkelig hjemmel til aflåsning af døre over for patienter der er frihedsberøvede efter lovens kapitel 3, dvs. patienter der er tvangsindlagt, tvangstilbageholdt eller tilbageført, og patienter der er i risiko for utilsigtet at udsætte sig selv for væsentlig fare. Ifølge forarbejderne til § 18 e omfatter den sidstnævnte gruppe patienter der lider af demens eller demenslignende tilstande, og personer som er bevidsthedsslørede eller uklare, eller som befinder sig i en forvirringstilstand. Beslutning om aflåsning af døre i en afdeling træffes af en læge. Det fremgår endvidere udtrykkeligt af bestemmelsen i § 18 e at der ikke kan træf-

fes beslutning om aflåsning af døre til patientstuer.

Det retspsykiatriske afsnit (R4) på Psykiatricenter Vest Ribe er beliggende i en selvstændig bygning med ét indgangsparti med et 'sluse-rum' hvorfra der er en dør ind til selve afsnittet og en dør ind til afsnittets besøgsrum, da besøgende ikke har lov til at komme ind på afsnittet. Hoveddøren, døren til besøgsrummet og døren til selve afsnittet er altid aflåste. Centret anvender ikke særlige låsesystemer, og patienterne låses ikke inde på deres stuer.

Hoveddørene til de to åbne afsnit (R1 og R2) er ikke aflåste.

Som det fremgår ovenfor af pkt. 3.2, er der på det åbne afsnit R1 mulighed for at lave en lille skærmet enhed til tre patienter. Det sker ved at lukke en dør på gangen i den ene ende af afsnittet. Herved 'isoleres' tre patientstuer fra de øvrige patientstuer på afsnittet. De tre stuer har adgang til et lille køkken og en lille opholdsstue som er indrettet på gangarealet. Når den skærmede enhed anvendes, bliver døren mellem enheden og det øvrige afsnit kun lukket, ikke aflåst.

Psykiatricenter Vest Ribe har en instruks for visitering af patienter til de tre senge på R1 hvor der er mulighed for en høj grad af skærmning. Heraf fremgår bl.a. de kriterier der lægges vægt på ved vurdering af hvilke patienter der kan tildeles en seng med skærmmingsmulighed. Kriterierne er patientens plejetyngde og behov for skærmning, de aktuelle muligheder for at imødekomme patientens pleje og omsorgsbehov i eget stamafsnit, mindstemiddelsprincippet og den aktuelle belægning af de tre senge med mulighed for skærmning.

Psykiatriloven eller bestemmelser fastsat administrativt i henhold til psykiatriloven indeholder ikke en nærmere angivelse af størrelsesmæssige krav til en afdeling. Jeg har tidligere givet udtryk for at der med begrebet 'afdeling' i psykiatriloven sigtes til en almindelig afdeling af normal stør-

relse med 'yderdøre' og med i hvert fald et tocifret antal sengestuer med et dertil knyttet afdelingspersonale. Der har herefter kunnet rejses spørgsmål om hvorvidt det er i overensstemmelse med psykiatriloven at etablere en (meget) lille (sær)afdeling – et skærmet afsnit på en afdeling.

Jeg har i forbindelse med min inspektion den 26. november 2001 af Psykiatrisk Afdeling på Vejle Sygehus udtalt at det er givet at det ikke vil være i overensstemmelse med psykiatriloven at oprette en lille lukket særafdeling for kun én patient, uanset at der i tilslutning til selve patientstuen f.eks. tilbydes ophold på gangareal. Jeg henviser til min opfølgingsrapport af 7. maj 2003 om inspektionen som kan findes på hjemmesiden [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk).

Som ovenfor nævnt, er der sket en revision af psykiatriloven. Lovens § 18 e indeholder bestemmelser om aflåsning af dørene i en afdeling (et afsnit). Denne bestemmelse ophæver den tidligere begrænsning hvorefter der alene kunne ske aflåsning af en afdelings yderdøre. Det fremgår således af bestemmelsen og forarbejderne hertil at 'aflåsning af skærmede enheder bør være muligt, under forudsætning af, at der reelt er tale om en enhed, med spise-, bade- og opholdsfaciliteter mv. og med mulighed for socialt samvær med medpatienter, der opholder sig i samme enhed'. Der er ikke i loven eller i forarbejderne hertil taget stilling til hvor lille en skærmet afdeling må være, men det fremgår dog, som anført, at der reelt skal være tale om en enhed hvor der er mulighed for samvær med 'medpatienter'. En sådan afdeling må således mindst have tre stuer.

Også fordi det er oplyst at enheden kun aflukkes og ikke aflåses, går jeg i denne rapport ikke nærmere ind på den fysiske indretning af det skærmede afsnit.

Psykiatricenter Vest Ribe oplyste endvidere at der på de åbne afsnit kan være indlagt patienter som er tvangstilbageholdt. Det kan f.eks. være patienter som har været tvangsendlagt/tvangstilbageholdt på det lukkede afsnit E3 i Esbjerg, men herefter er blevet overført til et af de åbne afsnit i Hviding. Efter overflytningen til det åbne afsnit oprettholdes tvangstilbageholdelsen 2-3 dage efter aftale med patienten. Disse patienter låses ikke inde på deres stuer, og afsnittets yderdøre bliver ikke låst i anledning af disse patienters tilstedeværelse på afsnittet. Hvis tvangstilbageholdte patienter forlader centret, bringes de tilbage med politiets hjælp.

Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 har i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler og afdelinger beskæftiget sig med spørgsmålet om afdelinger hvor der både er frivilligt indlagte og tvangsendlagte/tvangstilbageholdte patienter. I overensstemmelse med det som tilsynet har tilkendegivet, er det min opfattelse at en patient der indlægges på et psykiatrisk hospital, og hvor der ikke er tale om at den pågældende er tvangsendlagt eller tvangstilbageholdt, bør tilbydes en plads på en uaflåst del af det psykiatriske hospital. Det er ligeledes min opfattelse at en patient der overgår fra at være tvangsendlagt/tvangstilbageholdt til at være frivilligt indlagt, bør tilbydes anbringelse på en uaflåst del af hospitalet, og at det kun undtagelsesvist bør forekomme at en frivilligt indlagt patient af kapacitetsmæssige grunde ikke tilbydes en plads på en uaflåst del af hospitalet. Sker det, bør patienten hurtigst muligt tilbydes en plads på et uaflåst afsnit.

Når der på et afsnit både er frivilligt indlagte og tvangsendlagte/tvangstilbageholdte patienter, er det endvidere min opfattelse at det bør være helt klart for den enkelte patient hvilken retlig status hans/hendes indlæggelse har (frivillig eller tvangsmæssig), at afsnittet bør være me-

get opmærksom på at der sker ophævelse af en beslutning om tvangsindlæggelse/tvangstilbageholdelse straks når betingelserne herfor ikke længere er til stede, *at* patienten i den forbindelse informeres om at indlæggelsen nu er frivillig, og *at* de frivilligt indlagte patienter umiddelbart har mulighed for at forlade sygehuset når de måtte ønske det.

Jeg har forstået Psykiatricenter Vest Ribes oplysninger således at man i de tilfælde hvor en tvangstilbageholdt patient er indlagt på et åbent afsnit, informerer vedkommende om den retlige status af indlæggelsen, og at centret ikke anvender fysisk skærmning i form af aflåste døre. De frivilligt indlagte patienter har således umiddelbart mulighed for at forlade centret når de ønsker det.

Det blev ikke under inspektionen oplyst i hvilket omfang Psykiatricenter Vest Ribe anvender personlig skærmning.

Spørgsmål om indgreb i den personlige frihed eller andre foranstaltninger der griber ind i psykiatriske patienters integritet uden for det lovregulerede område, har været genstand for overvejelser hos Folketingets Ombudsmand. Disse spørgsmål, herunder bl.a. spørgsmålet om skærmning, er blevet taget op med de relevante myndigheder, og i den ændrede psykiatrilov er der indsat en bestemmelse om personlig skærmning (§ 18 c).

§ 18 c definerer personlig skærmning i psykiatrilovens forstand som foranstaltninger hvor et eller flere personalemedlemmer konstant befinder sig i umiddelbar nærhed af patienten (nogle gange benævnt 'fast fodfølge'). Bestemmelsen fastsætter endvidere i hvilke situationer personlig skærmning må anvendes. Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen fremgår det at lavere grader af observation/overvågning ikke er omfattet af bestemmelsen idet sådanne foranstaltninger efter regeringens opfattelse ikke udgør så stort et indgreb i den personlige integritet

at regulering i psykiatriloven er påkrævet. Det bemærkes herefter at eventuelle retningslinjer for lavere grader af observation/overvågning derfor kan fastsætte af sygehusmyndighederne.

Psykiatricenter Vest Ribe har udarbejdet en instruks om personlig skærmning.

Jeg foretager mig derfor ikke noget vedrørende spørgsmålet om personlig skærmning i psykiatrilovens forstand i relation til min inspektion af centret.

Jeg beder imidlertid centret oplyse i hvilket omfang centret anvender personlig skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c, og om centret har overvejet at fastsætte retningslinjer for anvendelse af disse lavere grader af observation/overvågning. Jeg henviser i øvrigt til det jeg har anføret nedenfor under pkt. 5.19 om interne retningslinjer.

Under inspektionen blev det oplyst at vinduerne på patientstuerne på R2 kan åbnes af patienterne selv. Af et af mine billeder fra rundgangen på R1 fremgår det at vinduerne på en patientstue (nr. 7) er forsynet med nøglelås.

Jeg kan til orientering oplyse at jeg i forbindelse med tidligere inspektioner har tilkendegivet at det umiddelbart forekommer mig uforståeligt at patienter (som ikke er tvangsindlagt eller tvangstilbageholdt) på et åbent afsnit ikke selv kan åbne vinduerne helt på deres stuer hvis de ønsker det.

Jeg beder centret oplyse om alle patientstuer på R1 har vinduer som patienterne selv kan åbne (helt op).

### **5.15. Tilkald af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger i afdelingen**

Jeg har tidligere rejst spørgsmålet om politiets medvirken ved udførelse af tvangsforanstaltninger i psykiatrien over for Justitsmini-

steriet. Ministeriet har ved brev af 23. juli 2001 fremsendt en kopi af ministeriets svar af samme dato til Sundhedsministeriet til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 11 af 22. februar 2001 til Tilsynet i henhold til grundlovens § 71. I Justitsministeriets svar til Sundhedsministeriet er bl.a. anført følgende:

‘Det er Justitsministeriets opfattelse, at politiet som et naturligt led i varetagelsen af sine opgaver vil kunne komme personalet til undsætning og gribe ind, hvis det – i tilfælde hvor sygehuspersonalet undtagelsesvist ikke selv kan håndtere en voldsom patient – er nødvendigt for at afværge en aktuell og konkret fare for enkeltpersoner på sygehuset. Under hvilke betingelser, der kan gribes ind, og med hvilke magtmidler vil bero på de almindelige regler om politiets magt anvendelse uden for strafferetsplejen (retsplejelovens § 108 og straffelovens §§ 13 og 14).

Politiet vil f.eks. kunne anvende fysisk magt til at fastholde en voldsom patient eller til at føre patienten til et egnet lokale på sygehuset på samme måde, som hvis der var tale om detentionsanbringelse af en ureglerlig person uden for sygehusregi. Politiet er i forbindelse med sådanne indgreb ikke undergivet instruktion fra sygehuspersonalet.

Eventuel tvang og behandling efter psykiatriloven i forhold til en sådan patient foretages af sygehuspersonalet i overensstemmelse med lovens regler.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil politiets medvirken til f.eks. fysisk at fastholde en patient i tilfælde, hvor dette er en praktisk forudsætning for, at sygehuspersonalet kan anvende psykiatrilovens midler – herunder bl.a. give en beroligende indsprøjtning eller iværksætte en bæltefiksering – være tilladelig, hvis det er nødvendigt for at afværge en aktuell og konkret fare mod andre – et hensyn, som både det politimæssige regelsæt og det psykiatriske regelsæt har til formål at varetage.’

Justitsministeriet oplyste desuden at spørgsmålet var bragt op over for Politikommissionen. Politikommissionen afgav betænkning

den 13. december 2001 om politilovgivningen (betænkning 1410/2002). Betænkningen indeholder ikke noget specielt om politiets adgang til at anvende magt på dette område.

Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed trådte i kraft den 1. august 2004, og i den forbindelse blev retsplejelovens § 108 ophævet.

Psykiatricenter Vest Ribe har en instruks om indlæggelse af patienter med dom til psykiatrisk behandling. Det fremgår heraf at det er politiet i Esbjerg/Varde der sørger for at patienten bliver bragt til R4 når der er truffet beslutning om indlæggelse.

Centret har oplyst at politiet kun medvirker på afsnittet i forbindelse med indlæggelser hvor patienten optræder voldsomt, og at der er et godt samarbejde med politiet.

Blandt det materiale som jeg har modtaget fra centret, er en samarbejdsaftale indgået den 16. juni 2004 mellem det tidligere amtsygehus i Esbjerg og politiet i Esbjerg og Varde (jf. instruks nr. 12). Det er i en note til aftalen tilføjet at der vil være nogle få ændringer i aftalen i forbindelse med politireformens ikrafttræden den 1. januar 2007, men at de eksisterende samarbejdsaftaler fortsætter. Det oplyses endvidere at afdelingsledelsen vil afholde møde med politiet i løbet af foråret 2007 med henblik på at drøfte aftalegrundlaget.

Jeg beder om at få oplyst om Psykiatricenter Vest Ribe er omfattet af den nævnte samarbejdsaftale, eller om centret har indgået en lignende aftale med politiet. Jeg beder i givet fald om at få tilsendt en kopi af aftalen.

## 5.16. Udslusning, udskrivningsaftaler, koordinationsplaner

Mellem det tidligere Ribe Amt og kommunerne i amtet gjaldt en aftale vedrørende varsling om færdigbehandling. Aftalens indhold er videreført i sundhedsaftalen mellem Region Syddanmark og kommunerne i det tidligere Ribe Amt for 2007. Dette fremgår af

Psykiatricenter Vest Ribes instruks vedrørende varsling om færdigbehandling og Region Syddanmarks hjemmeside.

Aftalen indeholder regler om hvem sygehuset skal varsle/orientere i forbindelse med udskrivning af patienter, og med hvilke frister. Der skelnes mellem ukomplicerede, komplicerede og uvarslede udskrivinger.

Ved ukomplicerede udskrivinger (dvs. situationer hvor patienten har behov for kommunale tilbud, men patientens sundhedstilstand ikke medfører væsentlige ændringer set i forhold til patientens situation i hjemmet før indlæggelse) skal sygehuset varsle hjemmesygeplejen senest ét hverdagsdøgn før udskrivning, og hjemmeplejen, sagsbehandleren og sociale institutioner senest to hverdagsdøgn før udskrivning.

Ved komplicerede udskrivinger (dvs. situationer hvor patientens tilstand medfører væsentlige ændringer i patientens/familiens situation i hjemmet eller i patientens funktionsniveau og vedrørende bopælskommunens indsats, og hvor patienten ikke må antages selv at ville søge den nødvendige behandling eller sociale tilbud) skal sygehuset aftale tidspunkt for udskrivningsmøde med samarbejdspartnerne så tidligt som muligt.

For både ukomplicerede og komplicerede udskrivinger gælder at udskrivning fra sygehuset på fredage, i weekender eller på helligdage kun kan finde sted hvis det er aftalt med social- og sundhedsforvaltningen og/eller pårørende.

Ved uvarslet udskrivning (dvs. situationer hvor patienten forlader afdelingen uden varsel, og hvor sygehuset ikke anbefaler udskrivning, men ikke efter psykiatrilovens regler kan modsætte sig udskrivning) skal sygehusmyndigheden orientere samarbejdspartnerne, telefonisk kontakte patientens praktiserende læge og så vidt muligt informere bopælskommunen hvis patienten kan være voldelig.

Under inspektionen blev det oplyst at afsnit R4 aldrig udskrives patienter 'til gaden', men beholder færdigbehandlede patienter

indtil de har et sted at blive udskrevet til. Jeg fik indtryk af at kommunerne generelt er rimelig gode til at tage færdigbehandlede patienter 'hjem', men at enkelte kan være meget sene til det. På tidspunktet for inspektionen var der 2-3 færdigbehandlede patienter på R4 som ventede på at blive udskrevet.

Reglerne om udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i den tidligere gældende psykiatrilov (§ 3, stk. 4-5) er videreført i den ændrede psykiatrilov i det nye kapitel 4a 'Opfølgning efter udskrivning'. Reglerne, som nu fremgår af § 13 a, stk. 1, og § 13 b, stk. 1, har følgende ordlyd:

§ 13 a. Overlægen har ansvaret for, at der for patienter, som efter udskrivning må antages ikke selv at ville søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for patientens helbred, indgås en udskrivningsaftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.

...

§ 13 b. Hvis en patient, der er omfattet af § 13 a, ikke vil medvirke til indgåelse af en udskrivningsaftale, har overlægen ansvaret for, at den psykiatriske afdeling i samarbejde med de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. udarbejder en koordinationsplan for de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.'

Det fremgår af forarbejderne til psykiatrilovens §§ 13 a, stk. 1, og 13 b, stk. 1, at udskrivningsaftalerne og koordinationsplanerne indholdsmæssigt er ens. De skal indeholde en beskrivelse af patientens aktuelle og forventede fremtidige behov for behandling og sociale tilbud, de behandlingsmæssige tilbud som vil være relevante for patienten, angivelse af dato og tidspunkt for det første møde hos vedkommende myndighed mfl., dato for udløb af aftalen, angivelse af hvornår aftalen skal tages op til vurdering, hvem der er ansvarlig for revurdering af aftalen,

hvem der er ansvarlig for opfølgning, således at patienten får de nævnte tilbud, og hvem der skal reagere hvis aftalen ikke overholdes.

Det fremgår endvidere af forarbejderne at ordningen med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner retter sig mod patienter med alvorlige sindslidelser der udsættes for betydelig helbredsforringelse ved ikke at modtage nogen form for behandlingsmæssig eller social støtte. Det kan f.eks. være patienter der lider af skizofreni og samtidig har misbrugsproblemer eller store sociale problemer.

Spørgsmålet om udarbejdelsen af udskrivningsaftaler og koordinationsplaner blev ikke drøftet nærmere under inspektionen. Psykiatricenter Vest Ribe har imidlertid en instruks herom. Det fremgår af instruksen hvad formålet med udskrivningsaftaler/koordinationsplaner er, hvilken personkreds der er tale om, fremgangsmåden over for patienten, hvilke myndigheder der skal involveres, hvilke punkter udskrivningsaftalen/koordinationsplanen som minimum skal indeholde, samt oplysninger om opfølgning og tavshedspligt.

Centrets praksis med hensyn til udskrivningsaftaler og koordinationsplaner, som den fremgår af instruksen, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Registreringer om anvendelse af udskrivningsaftaler og koordinationsplaner skal indberettes kvartalsvis til sygehusmyndigheden og Sundhedsstyrelsen. Det fremgik tidligere alene af Sundhedsstyrelsens vejledning af 21. december 2004 om udfyldelse af tvangsprotokoller. Den ændrede psykiatrilov indeholder nu i §§ 13 a, stk. 2, og 13 b, stk. 2, udtrykkelig hjemmel til at indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om registrering og indberetning af udskrivningsaftaler og koordinationsplaner. Bemyndigelsen er udnyttet i bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006 om tvangsbe-

handling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger (kapitel 7 og 8).

Jeg beder centret om at oplyse i hvor mange tilfælde der blev udarbejdet udskrivningsaftaler eller koordinationsplaner i 2006.

### 5.17. Aktindsigt

Psykiatricenter Vest Ribe har en instruks om aktindsigt. Heri anføres det at afgørelser om aktindsigt i sygehusjournaler og sygeplejefaglige optegnelser træffes af henholdsvis den pågældende afdelings overlæge (eller en anden sundhedsperson som overlægen har bemyndiget hertil) og den pågældende afdelings oversygeplejerske. Det præciseres at det er afdelingsledelsen der har det overordnede ansvar for at reglerne om aktindsigt overholdes, og at afdelingsledelsen derfor straks skal orienteres i alle sager hvor det påtænkes at give afslag på en patients anmodning om aktindsigt. Desuden gøres der opmærksom på at hvis en anmodning om aktindsigt ikke bliver imødekommet eller afslået inden 10 dage efter modtagelsen, skal patienten underrettes med en begrundelse for det forsinkede svar og besked om hvornår en afgørelse kan forventes.

Jeg beder centret oplyse nærmere om centrets praksis i forbindelse med patienters aktindsigt, herunder hvor lang tid der typisk går fra en anmodning om aktindsigt modtages, til den imødekommes eller afslås, om der normalt er en sundhedsperson som gennemgår journalmaterialet med patienten, og i givet fald hvem det er, og i hvilken form aktindsigt normalt meddeles (kopi, gennemsyn eller mundtlig underretning).

Jeg beder endvidere centret oplyse hvilken praksis centret har i forbindelse med anmodninger om aktindsigt fra patienter hvis psykiske tilstand på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt er meget dårlig.

### 5.18. Pårørendekontakt

Det er velkendt at inddragelse af patientens pårørende i sygdomsforløbet kan have væsentlig betydning for patienten, både under indlæggelsen og i det senere forløb efter udskrivningen. I forbindelse med inddragelsen af pårørende opstår der samtidig spørgsmål om samtykke hertil fra patientens side.

Bestemmelsen i psykiatrilovens § 2 er i forbindelse med lovens revision blevet ændret således at 'god psykiatrisk sygehusstandard' nu også omfatter 'politikker i relation til patienter og pårørende' og 'personalets kompetencer'.

Af det informationsmateriale som udleveres til patienter ved indlæggelse på afsnit R2 på Psykiatricenter Vest Ribe, fremgår det at patientens familie og andre pårørende vil blive inddraget i behandlingsforløbet i den udstrækning patienten ønsker det. Der henvises i den forbindelse til en vedlagt folder om pårørendepolitik.

Det fremgår af folderen at pårørendepolitikken er vedtaget som en del af udviklingsplanen for det samlede tilbud til sindslidende i det tidligere Ribe Amt, og at den er revideret i marts 2006. Det anføres bl.a. at pårørende udgør en vigtig ressource og samarbejdspartner for de professionelle behandlere. Det er den sindslidende selv der afgør hvem der er pårørende, og hvem der skal inddrages. Efter indlæggelse skal patientens kontaktperson udrede patientens relationer til pårørende med henblik på at skabe eller vedligeholde kontakten med nære pårørende. Med patientens accept informeres de nære pårørende om hvem der er patientens kontaktperson, og de pårørende informeres og medinddrages så vidt muligt ved væsentlige ændringer og beslutninger angående patienten. De pårørende tilbydes efter konkret vurdering personlig vejledning i hvordan de kan støtte patienten. Det præciseres at samarbejdet mellem nære pårørende og behandlere skal respektere patientens selvbestemmelsesret og reglerne om tavshedspligt, og at formidling af personlige oplys-

ninger til nære pårørende derfor kun kan ske i forståelse med patienten.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har en vejledning om informeret samtykke. Det fremgår heraf at videregivelse af helbredsoplysninger til pårørende kræver patientens skriftlige samtykke, og at patienten skal oplyse hvilke pårørende der må gives oplysninger til, og hvilke oplysninger der er tale om. Det fremgår endvidere at kravet om skriftlighed kan fraviges når sagens karakter eller omstændighederne taler for det.

Jeg beder centret om at oplyse hvordan det i praksis fungerer med inddragelse af pårørende. Jeg beder herunder om oplysning om hvad der foretages for at sikre at det (eventuelt) fornødne samtykke foreligger fra patientens side.

### 5.19. Besøg, visitation og adgang til telefonering mv.

For at institutioner som f.eks. psykiatriske afdelinger kan fungere, er det nødvendigt for den daglige drift at have en række generelle regler for hvordan dagliglivet i afdelingen kan forløbe hensigtsmæssigt (en husorden). Retsgrundlaget var tidligere den såkaldte anstaltsanordning, men i den ændrede psykiatrilov er der nu indsat følgende bestemmelse om husordener:

'§ 2 a. Sygehusmyndigheden skal sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling findes en skriftlig husorden, som er tilgængelig for patienterne.

Stk. 2. Afdelingsledelsen skal sikre, at den skriftlige husorden udleveres til patienten i forbindelse med indlæggelse.

Stk. 3. Ved udformning eller ændring af den skriftlige husorden skal patienterne, inden der træffes beslutning herom, inddrages.'

I bemærkningerne til forslaget om ændring af psykiatriloven er der om bestemmelsen bl.a. anført følgende:

Med § 2 a foreslås det, at der indsættes en bestemmelse om husordener. Bestemmelsen indfører en pligt for sygehusmyndigheden til at sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling forefindes en skriftlig husorden, som skal være tilgængelig for patienten, f.eks. ved at den er hængt op på stuen eller fællesarealer eller ligger fremme i andre opholdsrum.

Derudover har afdelingsledelsen pligt til at udlevere den skriftlige husorden til patienten i forbindelse med indlæggelse, således at patienten får lejlighed til at gøre sig bekendt med den.

Når den skriftlige husorden udformes eller ændres, skal patienterne inddrages, inden der træffes beslutning om udformning eller ændring. Sygehusmyndigheden tilrettelægger konkret, hvordan proceduren, herunder inddragelsen, skal ske.

En husorden skal indeholde generelle regler om patienternes udfoldelsesmuligheder under indlæggelse, f.eks. regler om adgangen til at telefonere, regler om rygning i afdelingen, besøgsforhold, overvåget besøg, m.v., samt om konsekvenserne af, at husordenen ikke overholdes.

Samtidig med indførelsen af bestemmelsen om obligatoriske husordener, ophæves bemyndigelsesbestemmelsen i § 30, hvorefter indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger. Bemyndigelsesbestemmelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger, som hermed vil bortfalde. Der henvises i øvrigt til lovforslaget § 1, nr. 24.'

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udstedt en vejledning om bl.a. husordener (vejledning nr. 122 af 14. december 2006 om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, eftersamtaler, obligatorisk vurdering ved tvangsfiksering, beskyttelsesfiksering, udskrivningsaftaler, koordinationsplaner, husordener og klagemuligheder mv. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger). Af

vejledningens pkt. 9 om husordener fremgår følgende:

...

En husorden skal indeholde generelle regler om patienternes udfoldelsesmuligheder under indlæggelse, fx regler om adgangen til at telefonere, regler om rygning i afdelingen, besøgsforhold, overvåget besøg mv., samt om konsekvenserne af at husordenen ikke overholdes. Vurdering af hvilke elementer husordenen skal indeholde, skal tage udgangspunkt i de konkrete forhold på den enkelte afdeling. Ved udformningen bør der rettes særlig opmærksomhed mod de forhold, der på den enkelte afdeling har givet anledning til tvivl og eventuelle konflikter, hvor der således er særlig grund til at have synlige og klare retningslinjer.'

Det retlige grundlag for indgreb og begrænsninger i de enkelte patienters personlige frihed under indlæggelse skal søges i anstaltsanordningen hvis der ikke foreligger (lov)regler på området. Baggrunden herfor er ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. I modsætning til de generelle regler der regulerer det almindelige daglige liv i institutionerne (husordener), er der her tale om – efter omstændighederne – byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder (om patienten kan modtage besøg, kan benytte sin mobiltelefon mv.). Og reglerne omfatter også tvangsindlagte og tvangstilbageholdte patienter.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektioner af psykiatriske hospitaler anbefalet at hospitalerne udfærdiger både husordener som regulerer det almindelige daglige liv på en afdeling, og som gælder generelt for alle afdelingens patienter, og retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder angivelse af hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutningerne om indgreb/begrænsninger skal revurderes.



Denne anbefaling hænger sammen med at der ikke i psykiatriloven eller i anden lovgivning (bortset fra hvad der kan udledes af retsplejelovgivningen) er fastsat bestemmelser om f.eks. besøgsforbud og om adgang til at bestemme begrænsninger i adgangen til at telefonere, og at der ikke tidligere var regler om visitation i psykiatriloven.

Regler for indgreb i form af undersøgelse af post, patientstuer og ejendele samt kropsvisitation er nu indført i den ændrede psykiatrilov i § 19 a. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 19 a. Ved begrundet mistanke om, at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande er blevet eller vil blive forsøgt indført til patienten, kan overlægen beslutte,

- 1) at patientens post skal åbnes og kontrolleres,
- 2) at patientens stue og ejendele skal undersøges, eller
- 3) at der skal foretages kropsvisitation af patienten. Undersøgelse af kroppens hulrum er ikke tilladt.

Stk. 2. Undersøgelse af patientens post og patientens stue samt ejendele skal så vidt muligt foretages i patientens nærvær.

Stk. 3. Overlægen kan beslutte, at medikamenter, rusmidler og farlige genstande, som bliver fundet ved indgreb efter stk. 1, skal beslaglægges. Overlægen kan overlade til politiet at afgøre, om medikamenter, rusmidler og farlige genstande besiddes i strid med den almindelige lovgivning, herunder lovgivningen om euforiserende stoffer og lovgivningen om våben m.v. Politiet kan beslutte, om disse medikamenter, rusmidler og genstande skal destrueres.

Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter regler om undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande m.v.’

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udnyttet bemyndigelsen i § 19 a, stk. 4, ved udstedelse af bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006 om undersøgelse af post, pa-

tientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande mv. på psykiatrisk afdeling.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har den 29. december 2006 udarbejdet en husorden. Det fremgår af centrenes vejledning for læger og plejepersonale at husordenen er udarbejdet af afdelingsledelsen, og at hvert afsnit herefter må udarbejde egen husorden som skal godkendes af afdelingsledelsen. Husordenen indledes med en henstilling til alle patienter om at følge afsnittets retningslinjer af hensyn til det terapeutiske miljø og de sikkerhedsmæssige forhold. Husordenen indeholder herudover regler om bl.a. besøg, udgang, påklædning og adfærd, anvendelse af mobiltelefoner, alkohol og stoffer, visitation, post, rygning, opbevaring af værdigenstande og indbyrdes handel mellem patienter.

Jeg har desuden modtaget en informationsmappe fra R2 som udleveres til patienterne i forbindelse med indlæggelse. Heri er generel information om selve afsnittet og indlæggelsen, en husorden for R2 og husordenen af 29. december 2006 samt to foldere om henholdsvis pårørendepolitik og generel brugerinformation for psykiatriske patienter.

Jeg beder Psykiatricenter Vest Ribe oplyse om der er udarbejdet lignende informationsmateriale, herunder husordener, for R1 og R4. I givet fald beder jeg om at modtage et eksemplar af materialet.

Centrets husorden af 29. december 2006 indeholder ud over de regler som gælder generelt for alle patienter, også bemærkninger om muligheden for begrænsninger og indgreb i den enkelte patients frihed. Det er således anført at besøg af behandlingsmæssige grunde kan begrænses midlertidigt, at begrænset udgang kan komme på tale afhængig af patientens sygdom, at der ved begrundet mistanke om stoffer, våben eller våbenlignende effekter kan foretages undersøgelse

af patientstue og ejendele, kropsvisitation, urinprøve og test med alkometer, at mistanke om ind- og uds mugling af stoffer kan medføre begrænset adgang for en patient til at sende og modtage breve og pakker, og at personalet i visse situationer vil være til stede når patienten åbner breve og pakker.

Det fremgår imidlertid ikke af det materiale som jeg har modtaget før og under inspektionen, at Psykiatricenter Vest Ribe – ud over instruks nr. 21 om undersøgelse af post m.m. – har et selvstændigt sæt skrevne regler (retningslinjer) om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder kompetenceregler.

På baggrund af ovenstående anbefaler jeg at centerledelsen udfærdiger skriftlige retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder angivelse af hvilke indgreb der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutningerne om indgreb/begrænsninger skal revurderes. Jeg henviser i øvrigt til det jeg har anført ovenfor under pkt. 5.14, om retningslinjer for anvendelse af personlig skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c. Jeg beder centret om at underrette mig om hvad min anbefaling har givet anledning til.

Jeg går i øvrigt ud fra at der kun iværksættes restriktioner over for patienterne når de pågældende restriktioner anses for nødvendige i det konkrete tilfælde.

Efter min opfattelse er det mest hensigtsmæssigt at de generelle regler som gælder for alle patienter, og reglerne om indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer).

Det er endvidere min opfattelse at de skrevne retningslinjer for indgreb og be-

grænsninger i den enkelte patients frihed kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale som udleveres ved indlæggelsen, informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret.

Det kan imidlertid ikke give mig anledning til bemærkninger at der i centrets husorden af 29. december 2006 også er indføjet oplysninger om muligheden for indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at husordenen stadig fremstår overskuelig og ikke for omfattende, og at patienten herved orienteres om at det i særlige tilfælde kan være nødvendigt at træffe beslutning om begrænsninger i den sædvanlige livsudfoldelse af hensyn til patienten selv, medpatienter, personale og/eller omverdenen.

Det fremgår af centrets husorden af 29. december 2006 at der som hovedregel er fri besøgstid på alle afsnit for pårørende, men at afsnittene kan fastlægge lokale besøgstider af hensyn til afsnittenes aktiviteter for patienterne. Ifølge husordenen for R2 har afsnittet besøgstider på hverdage kl. 15.30-17.30 og kl. 18.30-21.00 og i weekenden kl. 10.00-11.30, kl. 14.00-17.00 og kl. 19.00-22.00. Der er mulighed for andre besøgstider efter aftale med personalet.

Som nævnt ovenfor, fremgår det af centrets husorden af 29. december 2006 at besøg kan begrænses midlertidigt af behandlingsmæssige grunde. Det blev ikke i forbindelse med inspektionen oplyst om det hænder at pårørende eller andre får forbud mod at komme på besøg på centret.

Jeg beder centret oplyse om det forekommer at der træffes beslutning om besøgsforbud – og i givet fald hvor hyppigt og i hvilke situationer. Jeg beder endvidere centret oplyse om en eventuel praksis for revurdering af beslutninger om besøgsforbud.

Centret har oplyst at mange besøg på det retspsykiatriske afsnit er overvågede, f.eks. hvis patienten er stofmisbruger, eller hvis patienten har udsat sin ægtefælle/samlever for vold eller forsøgt at tage livet af vedkommende.

Jeg beder centret oplyse nærmere om i hvilke tilfælde der træffes beslutning om overvåget samvær, og om praksis for re-vurdering af beslutninger om overvåget samvær.

Det fremgår af centrets husorden af 29. december 2006 at sengestuerne er private, og at socialt samvær mellem patienterne skal foregå i fællesarealerne.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af en psykiatrisk afdeling udtalt at det er min umiddelbare opfattelse at et egentligt forbud mod at patienter besøger hinanden på stuerne, er meget vidtgående. Jeg beder derfor centret om at overveje om forbuddet kan erstattes af vurderinger af om besøgsforbud på stuerne er nødvendige i konkrete tilfælde. Jeg beder centret meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har udarbejdet en instruks om undersøgelse af post, patientstuer, ejendele og kropsvisitation. Heraf fremgår bl.a. at de nævnte indgreb skal bygge på en helt individuel vurdering i den aktuelle situation, og at der således ikke må etableres faste rutiner. Det fremgår endvidere at det skal anføres i patientens journal hvilke konkrete forhold mistanken om indsmugling af medikamenter, rusmidler eller farlige genstande bygger på, at undersøgelse af patientens post, stue eller ejendele så vidt muligt skal foretages i patientens nærvær (kun hvis patientens tilstand ikke muliggør det, kan undtagelse ske), at lægen skal informere patienten om begrundelsen for og formålet med undersøgelsen, og at der skal

være to personalemedlemmer til stede ved undersøgelsen. I forbindelse med åbning og kontrol af patientens post er det anført at der ikke er hjemmel til at læse det skriftlige indhold af patientens post, og at adgangen til undersøgelse kun omfatter forsendelser til patienten – ikke breve/pakker som patienten sender.

I centrets husorden af 29. december 2006 er det anført at patienter normalt har ret til at sende og modtage breve og pakker, men at det kan være nødvendigt at begrænse denne adgang for patienter hvor der er mistanke om ind- og udsugning af stoffer.

Det fremgår af forarbejderne til psykiatrilovens § 19 a og § 3, stk. 2, i den tidligere nævnte bekendtgørelse om undersøgelse af post mv. (bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006) at kun forsendelser til patienten er omfattet af adgangen til undersøgelse i § 19 a, mens breve og pakker som patienten sender, ikke er omfattet.

På den baggrund går jeg ud fra at centrets husorden af 29. december 2006 bliver revideret således at den er i overensstemmelse med psykiatrilovens § 19 a.

Brug af mobiltelefoner er tilladt på de åbne afsnit. Mobiltelefoner skal være indstillet på lydløs og må kun benyttes på egen stue og udendørs. Eventuelt kamera/video i mobiltelefonen må ikke benyttes på afsnittene, og overtrædelse heraf medfører inddragelse af telefonen. På det retspsykiatriske afsnit er det ikke tilladt at anvende mobiltelefoner. Her findes i stedet en mobil mønttelefon.

Centret har oplyst at centret i tilfælde hvor en patient på et af de åbne afsnit anvender sin mobiltelefon for hyppigt ud fra en behandlingsmæssig synsvinkel, indgår aftaler med patienten om begrænset anvendelse eller inddragelse af telefonen.

Det oplyste om adgangen til at anvende mobiltelefoner kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Som jeg oplyste

under inspektionen, er problemet med kameraer i mobiltelefoner på andre psykiatriske afdelinger søgt løst på den måde at kameralinsen klistres over, eller ved tilbud om at sim-kortet fra patienternes mobiltelefoner flyttes over i mobiltelefoner uden kamera.

## 5.20. Rygepolitik

Ifølge § 2 i lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende skulle de tidligere amtsråd med virkning senest fra den 1. januar 1996 fastsætte bestemmelser om røgfri miljøer på amternes sygehuse mv. Fastlæggelsen af rygepolitikken kan delegeres til de enkelte institutioner mv.

Indenrigs- og sundhedsministeren fremsatte den 21. marts 2007 et forslag til lov om røgfri miljøer (L191) i Folketinget. Lovforslaget blev vedtaget i Folketinget den 29. maj 2007, og loven træder i kraft den 15. august 2007. Formålet med loven er at udbrede røgfri miljøer med henblik på at forebygge sundhedsskadelige effekter af passiv rygning og at nogen ufrivilligt kan udsættes for passiv rygning (§ 1). Ifølge § 6, stk. 1, er det ikke tilladt at ryge på indendørs arbejdspladser medmindre andet fremgår af lovens øvrige bestemmelser (§ 4, stk. 1). Sygehuse er omfattet af § 6. Den enkelte arbejdsplads kan beslutte at indrette særlige rygelokaliteter i form af rygerum og rygekabiner (§ 6, stk. 3). Et rygerum er et særligt lokale med gode udluftningsmuligheder eller ventilation, og det må ikke tjene som gennemgangsrum eller indeholde funktioner som anvendes af andre (§ 3, stk. 1). Sygehuse og lignende institutioner kan i ganske særlige tilfælde tillade patienter og pårørende at ryge (§ 10). Ifølge bemærkningerne til § 10 i lovforslaget er der tale om en konduitebestemmelse som kun bør anvendes i ganske særlige tilfælde – som f.eks. når en patient bliver orienteret om at den pågældende har fået diagnosticeret en meget alvorlig og livstruende sygdom, eller når en pårørende opholder sig på sygehuset

i forbindelse med at en nærtstående befinder sig i en livstruende tilstand eller terminal fase.

Psykiatricenter Vest Ribe har formuleret en røgpolitik som er godkendt i MED-udvalget og, som jeg forstår det, er gældende fra den 1. januar 2007. Der må herefter kun ryges i rygerum på afsnittene, og kantinen for medarbejderne skal være røgfri. Røgpolitikken skal evalueres efter tre måneder med henblik på en eventuel justering.

Centrets husorden af 29. december 2006 og husordenen for R2 fastsætter i overensstemmelse med røgpolitikken at der kun må ryges i de afmærkede rygerum.

Det blev under inspektionen oplyst at der på hver af de to åbne afsnit er et rygerum med mekanisk udsugning til patienterne og et rygerum med mulighed for udluftning til personalet. Patienter og personale ryger ikke sammen. På R4 er rygning tilladt overalt, dvs. både på fællesarealerne og på patientstuerne – dog må patienterne ikke ryge i sengen på grund af brandfare. På tidspunktet for inspektionen var alle patienter på R4 rygere. Hvis der indlægges en eller flere patienter som er ikke-rygere, kan et fællesrum (en lille opholdsstue med tv) på afsnittet holdes røgfri. Det blev ikke oplyst hvor stor en andel af personalet på R4 der er rygere/ikke-rygere.

Under inspektionen havde jeg en samtale med en patient fra R2 som gav udtryk for bekymring for rygerens vilkår på centret i fremtiden. Patienten anførte at det er et dårligt tidspunkt for psykiatriske patienter at gennemføre et rygestop under indlæggelse, og at det vil være dårligt for patienternes fysiske helbred at ryge udenfor da psykiatriske patienter ofte har et svagt immunforsvar. Patienten oplyste endvidere at kun én patient ud af 13 patienter på tidspunktet for inspektionen var ikke-ryger, og at det sociale samvær i høj grad foregår i forbindelse med rygning.

I et skriftligt svar til patienten efter inspektionen oplyste jeg om indenrigs- og sund-

hedsministerens udkast til lovforslag om røgfrie miljøer. Jeg gjorde samtidig opmærksom på at Folketinget ikke hører under området for ombudsmandens virksomhed, og at jeg derfor ikke kan behandle klager over indholdet af de love som Folketinget har vedtaget, eller i øvrigt beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål.

Jeg beder Psykiatricenter Vest Ribe om at sende mig en kopi af de bestemmelser om røgfri miljøer som amtsrådet (nu regionsrådet) har fastsat i henhold til § 2 i lov om røgfri miljøer mv., og som centret er omfattet af.

Jeg beder endvidere centret oplyse om der er sket en evaluering af røgpolitikken, og i givet fald beder jeg om en kopi af den reviderede politik.

Endelig beder jeg centerledelsen oplyse om der fortsat – i strid med den i MED-udvalget vedtagne røgpolitik – ryges på både fællesarealer og patientstuer på R4, og i givet fald hvad ledelsen foretager sig i den anledning.

### 5.21. Euforiserende stoffer og alkohol

Det er ikke tilladt at medbringe og indtage alkohol og euforiserende stoffer på centret. Et sådant forbud fremgår af centrets husorden af 29. december 2006 og husordenen for R2. Af førstnævnte husorden fremgår det endvidere at fund af euforiserende stoffer medfører beslaglæggelse og videregivelse til politiet. Af husordenen for R2 fremgår det at indtagelse af alkohol og stoffer under indlæggelsen vil medføre en samtale med overlægen med henblik på vurdering af hvilke konsekvenser den manglende overholdelse af forbuddet skal have, herunder eventuelt udskrivelse.

Centret oplyste at euforiserende stoffer smugles ind på R4 af pårørende når de kommer på besøg. Centret forsøger at begrænse stoffer på afsnittet så godt som det kan lade sig gøre. Der foretages således jævnlige razziaer på patientstuerne. Nogle gange frem-

sætter politiet ønske om undersøgelse af stuerne.

Jeg går ud fra at centret i forbindelse med undersøgelse af patientstuer overholder reglerne i psykiatrilovens § 19 a. Jeg henviser til pkt. 5.19 ovenfor vedrørende visitation.

Det fremgår endvidere af de to husordener at indbyrdes handel mellem patienter og lån af penge mv. under indlæggelsen ikke er tilladt.

Jeg går derfor ud fra at personalet er opmærksomt på at forebygge og forhindre optræk til at nogle patienter bliver økonomisk afhængige af andre patienter ved at der foregår handel med (eller bytte af) ejendele patienterne imellem.

### 5.22. Kæresteforhold mellem patienterne

Det blev ikke under inspektionen oplyst om kæresteforhold mellem patienterne generelt frarådes eller accepteres.

Under rundgangen på R4 blev det oplyst at man accepterer kæresteforhold mellem patienterne på afsnittet, og at et kærestepar kan besøge hinanden på deres stuer med døren stående åben. Det blev samtidig understreget at personalet ser det som en vigtig opgave at støtte alle patienter i at have deres stuer for sig selv og finde deres egne grænser.

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg beder om at få oplyst hvordan holdningen er til kæresteforhold mellem patienter på de øvrige afsnit.

### 5.23. Patientindflydelse

Psykiatrilovens § 30 indeholdt tidligere en bemyndigelsesbestemmelse hvorefter indenrigs- og sundhedsministeren kunne fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger. Som det fremgår ovenfor under pkt. 5.18, er bestemmelsen ophævet i

forbindelse med revisionen af psykiatriloven og erstattet af den ovenfor citerede bestemmelse i § 2 a, stk. 3, hvorefter patienterne skal inddrages inden der træffes beslutning om udformning eller ændring af den skriftlige husorden. Samtidig er reglerne i § 2 om god psykiatrisk sygehusstandard udvidet til også at omfatte bl.a. politikker i relation til patienter og pårørende.

Af Psykiatricenter Vest Ribes vejledning for læger og plejepersonale fremgår det at der skal afvikles patientrådsmøder i form af husmøder afsnitsvis. På disse møder skal der mindst en gang i kvartalet drøftes følgende emner:

1. Retningslinjer for det almindelige omsorgsarbejde.
2. Meningsfyldt beskæftigelse.
3. Husorden i afsnittet.
4. Planer og funktionsbeskrivelse for bygningsmæssige forhold, større ændringer i disse.

Det fremgår endvidere af vejledningen at der efter patientrådsmøderne skal udarbejdes et mødereferat som skal sendes til afdelingsledelsen.

Psykiatricenter Vest Ribe oplyste at centret ikke har et patientråd, men at der på hvert afsnit holdes morgen- og ugemøder med patienterne.

Jeg beder centret oplyse hvilke emner der typisk drøftes med patienterne på henholdsvis morgenmøderne og ugemøderne, og i hvilke tilfælde der udarbejdes referat til (afsnits)ledelsen.

## 5.24. Rekruttering af personale og sygefravær

Psykiatricenter Vest Ribe oplyste at centret ikke har problemer med rekruttering af sygeplejersker og plejepersonale, men at det er svært at skaffe speciallæger og oversygeplejersker.

Af en artikel publiceret den 16. marts 2007 på hjemmesiden [www.sundhed.dk](http://www.sundhed.dk) under

Region Syddanmark, Psykiatricenter Vest, fremgår det at der er permanent mangel på speciallæger inden for Psykiatricenter Vest. Det oplyses at der siden slutningen af 2002 ikke har været ansøgere til opslæde speciallægestillinger i Hviding. Det fremgår endvidere at psykiatrichef Anders Meinert Pedersen (Psykiatricenter Vest) har udtalt at der på grund af den permanente speciallægemangel må tænkes og handles i utraditionelle organisatoriske former for at udnytte den kvalificerede arbejdskraft maksimalt. Det er hans opfattelse at der skal tyndes ud i vagtbelastningen for speciallægerne således at speciallægerne arbejder maksimalt i dagarbejdstiden og bruger et minimum af arbejdstiden i vagtperioderne. Samtidig skal rekrutteringsindsatsen og indsatsen for at fastholde ældre medarbejdere, f.eks. gennem seniorordninger, skærpes.

Jeg er gennem Region Syddanmarks hjemmeside bekendt med at Psykiatricenter Vest Ribe i januar 2007 søgte to overlægestillinger besat.

Jeg beder centret oplyse om de to overlægestillinger er blevet besat, og om centret på nuværende tidspunkt mangler speciallæger i psykiatri. Jeg beder endvidere centret oplyse om der allerede nu er sket en omlægning af speciallægernes dagarbejdstid og vagtperioder som omtalt i den ovenfor nævnte artikel.

Ifølge en udleveret opgørelse over det samlede sygefravær på Psykiatricenter Vest Ribe var der i 2006 (til og med oktober 2006) et sygefravær på 5,6 pct. svarende til 89,5 sygetimer pr. medarbejder. Fra 2002 til 2004 faldt sygefraværet fra 3,7 pct. (73,2 sygetimer pr. medarbejder) til 2,8 pct. (55 sygetimer pr. medarbejder) hvorefter det i 2005 steg til 4,2 pct. (80,1 sygetimer pr. medarbejder).

Udviklingen i sygefraværet i 2006 blev behandlet på et møde den 8. december 2006 i den fælles ad hoc-sikkerhedsgruppe på psykiatriområdet i det tidligere Ribe Amt. Det

fremgår af det udleverede referat fra mødet at det er langtidssygemeldinger der fylder mest. Gruppen kan ikke finde en entydig forklaring på stigningen i sygefraværet på Psykiatricenter Vest Ribe, men peger på at antallet af medarbejdere på centret er faldende med deraf følgende følelse af utryghed om fremtiden, at centret har en forholdsvis ældre medarbejdergruppe, og at centret har medarbejdere med en høj anciennitet og slitage (både fysisk og psykisk) efter et langt arbejdsliv i psykiatrien. Gruppen har derfor bl.a. anbefalet at der satses målrettet på seniorpolitik, at personalegrupperne på de forskellige afsnit drøfter sygefravær og hvordan centret bedst kan hjælpe i forbindelse med sygdom, og at der udarbejdes en liste over alternative løsningsforslag så medarbejdere ikke behøver at have et fravær på 100 pct. i forbindelse med sygdom.

Psykiatricenter Vest Esbjerg og Ribe har en skriftlig sygefraværspolitik som er godkendt i det tidligere amtssygehus' fælles MED-udvalg den 21. december 2000. Heri anføres at formålet med sygefraværspolitikken er at fastholde medarbejderen og skabe en socialt engageret, sund og tryk arbejdsplads hvor trivsel og driftssikkerhed er i orden. Formålet er endvidere at have kendte, konkrete retningslinjer for håndtering af sygefravær. Sygefraværspolitikken skal således være med til at sikre at korttidsfraværet mindskes, og at medarbejdere der er langtidssyge, får bedre mulighed for at vende tilbage til arbejdspladsen og derved undgå afskedigelse på grund af sygdom.

Sygefraværspolitikken indeholder retningslinjer for procedurerne ved korttidsfravær og langtidssygefravær. Medarbejdere med flere gentagne kortvarige fraværperioder (3-4 perioder eller enkelte dage på sammenlagt 14 dage) inden for 6 måneder indkaldes til en kontaktsamtale med arbejdslederen, og hvis årsagen til fraværet er arbejdsbetinget, iværksættes afhjælpning af forholdene. Ved langtidssygefravær (mere end 14 sammenhængende dage) har medarbejderen mulighed

for at kontakte arbejdslederen eller tillidsrepræsentanten med henblik på at få råd og vejledning. Hvis dette ikke sker, har arbejdslederen ansvar for at indlede en dialog med medarbejderen efter 2-3 ugers sygefravær. Efter 4 ugers sygefravær skal der indledes en kontaktsamtale for at få afklaret hvornår medarbejderen kan vende tilbage til arbejdet. Efter 8 ugers fravær skal der indledes en statussamtale med henblik på afklaring af sygdommens arbejdsmæssige konsekvenser og hvordan de eventuelt kan afhjælpes.

Oplysningerne om centrets sygefraværspolitik giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg beder centret oplyse om den fælles ad hoc-sikkerhedsgruppes anbefalinger har ført til konkrete tiltag for at nedbringe sygefraværet.

## 5.25. Vold mod personalet

Det nærmere omfang af vold og trusler om vold mod personalet blev ikke drøftet under inspektionen.

Det fremgår af det udleverede referat fra mødet den 8. december 2006 i den fælles ad hoc-sikkerhedsgruppe på psykiatriområdet i det tidligere Ribe Amt at der i 2006 blev indgivet tilsammen 17 skadesanmeldelser i Psykiatricenter Esbjerg og Ribe. 8 af skadesanmeldelserne indeholdt elementer af vold og trusler om vold fra patienterne. Det anføres at alle 8 anmeldelser blev behandlet seriøst og professionelt af de lokale sikkerhedsgrupper.

Psykiatricenter Vest Ribe oplyste at afsnitsledelsen anmelder de fleste tilfælde af vold mod personalet til politiet. Et eksempel på vold som ikke blev anmeldt, var en 80-årig dement kvinde som slog på personalet.

Jeg beder centret oplyse nærmere om omfanget af vold og trusler om vold mod personalet. Jeg beder endvidere oplyst om centret har en (skriftlig) voldspolitik, og hvad centret gør for at ruste personalet

bedst mulig til at håndtere eventuelle situationer hvor patienter optræder voldeligt eller truer med vold.

Jeg har forstået centrets oplysninger således at det ikke er den forurettede medarbejders, men afsnitsledelsens ansvar at indgive politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet. Jeg kan til orientering oplyse at jeg i forbindelse med tidligere inspektioner af psykiatriske afdelinger har udtalt at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen (afsnitsledelsen) som under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette hvis den forurettede ikke ønsker det.

På baggrund af det ovenfor oplyste går jeg ud fra at det er den lokale sikkerhedsgruppe der har ansvaret for at sikre udarbejdelse af skadesanmeldelser.

## 6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om at modtage udskrift/kopi af sygehusets tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 32-39 i bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering, anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer og anvendelse af særlige dørlåse. Min anmodning omfattede tilførsler foretaget på centrets afsnit forud for den 8. december 2006 (hvor inspektionen blev varslet), men efter den 1. juli 2005. Hvis antallet af tilførsler (skemaer/udskrifter) oversteg 10 inden for hver kategori, ønskede jeg alene at modtage kopier af de 10 seneste tilførsler (skemaer/udskrifter).

...

Det materiale som jeg har modtaget, indeholder i alt 10 skemaer vedrørende frihedsberøvelse (skema 1), 10 skemaer vedrørende tvangsbehandling (skema 2) og 21 skemaer vedrørende fiksering og fysisk magtanvendelse (skema 3). Jeg har også modtaget kopi af de relevante dele af patientjournalerne.

Jeg har ikke de lægelige forudsætninger for at vurdere om anvendelsen af tvangsforanstaltningerne i de enkelte tilfælde har været berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg derfor navnlig koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de (da)gældende regler om udfyldelse af tvangsprotokoller og indberetning er blevet fulgt.

Jeg skal dog gøre opmærksom på at jeg ved min gennemgang har bemærket at der i enkelte patientjournaler ikke er foretaget notat om samtlige tvangsmedicineringer. I henhold til tvangsbekendtgørelsens § 42 er tilførsler i tvangsprotokollen journalpligtige (stk. 1), og ved udfærdigelse af tvangsprotokoller skal der i journalen henvises til at der er indført notat i tvangsprotokollen (stk. 2). Jeg foretager mig imidlertid ikke noget i anledning heraf da min undersøgelse som nævnt er koncentreret om udfyldelse af tvangsprotokollerne og indberetning til Sundhedsstyrelsen.

Min gennemgang af det modtagne materiale giver mig anledning til nedenstående bemærkninger:

...

## Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Psykiatricenter Vest Ribe om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Region Syddanmark for at regio-



nen kan få lejlighed til at kommentere det som centret anfører.

кетинgets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og centrets patienter og pårørende.”

### **Underretning**

Denne endelig rapport sendes til Psykiatricenter Vest Ribe, Region Syddanmark, Fol-

## E. Inspektion af Distriktspsykiatrisk Team i Ribe

Forvaltningsret 2.4.

*Den 17. januar 2007 foretog Folketingets Ombudsmand inspektion af Distriktspsykiatrisk Team i Ribe. Inspektionschefen og medarbejdere fra ombudsmandsinstitutionen stod for inspektionen. Inspektionen fandt sted i forlængelse af en inspektion den 16. januar 2007 af Psykiatricenter Vest Ribe.*

*Inspektionen gav anledning til at bede distriktspsykiatrien om flere oplysninger på nogle få områder.*

*Desuden gav inspektionen grund til at komme med en enkelt kritisk bemærkning om hvordan teamet havde udfyldt felterne i en behandlingsplan. Planen blev udleveret under inspektionen. Distriktspsykiatrien blev anmodet om i fremtiden at være opmærksom på at udfylde behandlingsplanerne med oplysninger som svarer til spørgefeltternes reelle indhold.*

*(J.nr. 2006-4122-424).*

Den 16. maj 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Distriktspsykiatrisk Team i Ribe, Psykiatricenter Vest Ribe og Region Syddanmark:

### "1. Indledning

Ifølge ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 17. januar 2007 inspektion af Distriktspsykiatrien i Ribe. Denne inspektion skete i forlængelse af en inspektion den 16. januar 2007 af Psykiatricenter Vest Ribe (tidligere Amtssygehuset ved Ribe).

Under inspektionen var Distriktspsykiatrisk Team Ribe repræsenteret ved en overlæge og medlem af MED, en distriktssygeplejerske og en sekretær.

Inspektionen omfattede samtaler med de tre repræsentanter fra teamet og besigtigelse af distriktspsykiatriens lokaler.

Forud for inspektionen modtog jeg med brev af 29. december 2006 fra Distriktspsykiatrisk Team Ribe informationsmateriale om distriktspsykiatrien i form af kladde til modtagebrev, samtykkeerklæring, kladde til brev til pårørende, kladde til behandlingsplan og en folder der udleveres til patienterne. Brevet af 29. december 2006 indeholder bl.a. oplysninger om patientantal, diagnoser, henvisninger og behandlingsmetoder.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der foreligger en årsrapport for 2005 og 2006. Hvis det er tilfældet, beder jeg om et eksemplar af disse rapporter.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Distriktspsykiatrisk Team i Ribe og Region Syddanmark for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Distriktspsykiatri Ribe har i brev af 15. februar 2007 fremsat nogle bemærkninger der er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Region Syddanmark.

## 2. Organisation mv.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har eksisteret i 12 år og har tidligere været en del af Ribe Amts samlede psykiatri. Teamet er en ambulant distriktspsykiatrisk enhed under Amtssygehuset ved Ribe, nu Psykiatricenter Vest. Teamet er personnummerrelateret til patienter inden for det tidligere amt og har taget sig af borgere i Ribe og Bramming kommuner. Efter kommunalreformens ikrafttræden indgår teamet i Region Syddanmarks samlede psykiatri. Det blev oplyst at arbejdet i teamet og optageområdet for teamet fortsætter uændret i 2007 uanset kommunalreformen.

Det fremgår af Region Syddanmarks hjemmeside at der i løbet af 2007 skal laves en udviklingsplan for psykiatrien i regionen.

Den første milepæl i arbejdet med udviklingsrapporten er en statusrapport som analyserer og afdækker de nuværende behandlingstilbud i regionen. Det er planen at rapporten skal være færdig i slutningen af februar 2007, og at den bliver behandlet på regionsrådets møde den 5. marts 2007.

Regionen afholder den 9. marts 2007 en konference om udviklingsplanen hvor kommuner, praksissektoren, bruger- og pårørendeorganisationer samt psykiatriens fagpersoner inviteres med.

Herefter nedsætter regionen temagrupper der skal komme med anbefalinger og udviklingsretninger på de centrale områder inden for psykiatrien. De specifikke temaer der skal arbejdes med, fastlægges endeligt på baggrund af statusrapporten og de input som kommer på konferencen. I sidste ende udgør temagruppernes arbejde indholdet i udviklingsplanen.

Regionen har nedsat både politiske og administrative styre- og følgegrupper der skal følge arbejdet med psykiatriens udviklingsplan i 2007.

Jeg anmoder om at modtage udviklingsplanen fra regionen når den foreligger.

Teamets personale består af to læger, to sygeplejersker, to socialrådgivere, to psykologer, en plejer, en social- og sundhedsassistent og to sekretærer. Alle medarbejdere arbejder minimum fire dage om ugen. Teamet er opdelt i to undergrupper med optageområde i hver sin (forhenværende) kommune. Der er et personalemedlem fra hver personalegruppe i de to undergrupper. Det giver en vis fremdrift i konferencerne da der i de enkelte undergrupper ikke er så mange patientsager der skal behandles.

Ud over det faste personale er der tilknyttet fire sygeplejerskestuderende om året.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har åbent mandag, tirsdag og onsdag kl. 8.00-15.15, torsdag kl. 8.00-17.00 og fredag kl. 8.00-14.00.

Teamet er medlem af Dansk Selskab for Distriktspsykiatri og deltager i selskabets seminarier.

## 3. Behandling mv.

Behandling i distriktspsykiatrien er en del af den eksisterende behandling og bygger på tanken om at mennesker med sindslidelser ikke skal opholde sig på et psykiatrisk sygehus hvis de ikke har behov for behandling, pleje og observation i alle døgnets timer. Distriktspsykiatrien Ribe har i brevet af 15. februar 2007 oplyst at en landsdækkende undersøgelse har vist at hovedparten af psykiatriske patienter udelukkende behandles i ambulant regi, altså uden indlæggelse, og at distriktspsykiatrien er den primære indgangsport til psykiatrisk behandling.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe varetager den del af den psykiatriske behandling der kan foregå uden for sygehuset. Teamet fungerer som psykiatrisk skadestue for de visiterede patienter. Der er ca. 1-2 akutte henvendelser om ugen. Teamet har tidligere arbejdet meget tæt sammen med Amtssygehuset i Ribe (nu Psykiatricenter Vest). Der er stadig et godt samarbejde, men det er ikke helt så tæt længere på grund af nedlæggelser af sengepladser på de psykiatriske afdelin-

ger. Teamet bruger ofte tid på at sætte medicindosis ned for patienter der er udskrevet fra psykiatriske afdelinger, da patienterne bliver udskrevet med et større medicinforbrug end tidligere. Udredning af den psykiatriske diagnose sker nu oftere og oftere i distriktskykiatrien og i mindre omfang end tidligere på de psykiatriske afdelinger.

Teamet samarbejder altid med patientens praktiserende læge og efter behov med patientens socialrådgiver, hjemmeplejen, socialpsykiatrien og andre. Teamet deltager i samarbejdet efter en samrådsmodel hvor der i samråd mellem de relevante parter (patienten, repræsentanter fra kommunen, pårørende, værested, egen læge, hjemmesygeplejerske mv.) laves en handleplan for den enkelte patient.

Jeg anmoder om at modtage et eksempel på en udfyldt handleplan.

Teamet samarbejder i øjeblikket ikke med det socialpsykiatriske bosted Birkevengen da der er en psykiatrisk konsulent tilknyttet bostedet. Dette ændrer sig muligvis i løbet af 2007 hvorefter teamet også vil kunne få patienter fra bostedet.

Kommunerne efterspørger stadig oftere vurderinger af patienternes arbejdsevne og prognoser for fremtiden. Dette sker op til hver 3. måned for den enkelte patient, og der bliver derfor brugt en del ressourcer på dette arbejde.

Teamets tilbud retter sig primært til personer i alderen 21 år og op med psykoser og stemningslidelser samt personer med svære ikke-psykotiske lidelser som personlighedsforstyrrelser, lettere depressioner, angsttilstande og spiseforstyrrelser der medfører omfattende indskrænkning i livsudfoldelsen. For skizofrene patienter går aldersgrænsen ved 18 år. Teamet får flere og flere svært syge patienter på grund af nedlæggelsen af sengepladser på de psykiatriske afdelinger.

Henvendelse til teamet sker ved henvisning fra egen læge eller læge ved sygehus.

Hvis man er indlagt på en psykiatrisk afdeling, vil man ofte allerede under indlæggelsen få tilbudt opfølgende kontakt til teamet. Der er kun få henvisninger fra praktiserende psykiatriske læger.

Distriktskykiatrien Ribe får 250 til 300 henvisninger om året og har løbende 200 til 230 patienter i behandling. Ca. en gang om året møder en patient op uden at være henvist.

Behandlingen foregår som udgangspunkt i teamets bygninger i Ribe, men teamet har også mulighed for at aflægge besøg i hjemmet. Valg af behandlingssted afhænger af den enkeltes ønsker, problemets art og teamets ressourcer på det tidspunkt hvor hjælpen er nødvendig. Der er i forhold til tidligere langt færre hjemmebesøg på grund af teamets øgede arbejdsbelastning.

Når en patient er henvist til teamet, indkaldes patienten til en forsamtale. Det var et mål i Ribe Amt at forsamtalet skulle finde sted senest 14 dage efter henvisningen. Det blev oplyst at teamet overholder dette mål. Ved forsamtalet deltager to tværfaglige medarbejdere. Som regel er lægen en af disse to personer. Lægen deltager dog ikke hvis patienten lige er blevet udskrevet fra psykiatrisk afdeling. Det fremgår af udkastet til indkaldelsesbrevet at en læge vil foretage en vurdering af patienten inden for en måned hvis lægen ikke deltager ved forsamtalet. Det blev samtidig, som nævnt ovenfor, oplyst at der bruges en del tid på at trappe udskrevne patienters medicin ned i den første tid efter udskrivelsen.

Jeg anmoder om at få oplysning om hvornår medicinaftrapningen typisk iværksættes.

Efter formødet bringes sagen op på tværfaglig konference, og en primær behandler udpeges. De tilbud patienten kan få, skitseres. Patienten får skriftlig besked herom, og patientens egen læge får et resume og konklusionerne om hvilke tilbud patienten får. Der

går højst en uge fra forsamlingen til behandlingen iværksættes. Til tider skal patienterne igennem psykologiske tests mv. Der udarbejdes en behandlingsplan senest ved det 3. møde i teamet. 3-4 måneder efter forsamlingen foretager teamet en vurdering af om der bliver tale om en langvarig behandling med f.eks. gruppeterapi.

Under inspektionen fik jeg udleveret et eksempel på en udfyldt behandlingsplan. Behandlingsplanen er en del af journalkontinuationen. Felterne i behandlingsplanen har følgende titler: 'Psykiatrisk diagnose', 'Objektiv psykisk', 'Somatisk', 'Undersøgelsesplanen', 'Behandlingsmål', 'Behandling, biologisk', 'Behandling, psykoterapeutisk', 'Behandling, socialt', 'Pårørende/børn', 'Patientens holdning til planen', 'Evaluerings-tidspunkt', 'Primær behandler' og 'Læge'.

I den udleverede behandlingsplan er alle felterne udfyldt, herunder er feltet til angivelse af undersøgelsesplanen udfyldt med 'intet'. Jeg formoder derfor at der ikke har været lagt en undersøgelsesplan. Under titlen 'Objektiv psykisk' er patientens (psykiske) symptomer angivet.

Under 'Behandling, socialt' er der anført 'Gift, 2 små børn'. Under 'Pårørende/børn' er der anført 'Vil blive inviteret til samtale'.

Jeg anmoder om oplysning om sammenhængen mellem de to sidstnævnte felters titel og indholdet af de udfyldte felter.

Behandlingen består i individuelle samtaler, samtaler i grupper, familiesamtaler og medicinsk behandling. Der er flere psykoterapeutiske skoler repræsenteret i huset: psykodynamisk orienteret, kognitivt orienteret og oplevelsesorienteret. Samtalerne varer typisk i ca. 50 minutter. De skizofrene patienter tilknyttet teamet kan dog som regel højst klare 20 minutters samtale. Der er tre faste terapigrupper, og hertil er der nogle løbende grupper f.eks. om psykoedukation. Gruppeterapi kan løbe i 2-3 år. Patienterne er med

i gruppen indtil de ikke får mere ud af at være med i gruppen.

Der er oprettet grupper særligt for bipolære (tidligere kaldet maniodepressive) patienter hvor patienterne undervises i at registrere udviklingen i deres sygdom og forebygge tilbagefald.

Hvis patienterne ikke møder som aftalt, ringer teamet til patienten. Alternativt sender teamet et brev til patienten med datoen på en ny aftale. De fleste patienter er flinke til at møde op, og det er meget sjældent at teamet tager hjem til patienterne. For en del af patienternes vedkommende er det en del af behandlingen at man skal møde op. F.eks. kan psykoterapi være meget smertefuldt at gennemføre. Det blev oplyst at hvis patienterne undlader at møde op tre gange, henvises de til egen læge. Samtidig blev det oplyst at patienter med compliance problemer og som er kontaktforstyrrede, henvises til opsøgende psykoseteams der hører under Psykiatricenter Vest.

Jeg anmoder om at få oplysning om hvordan det sikres at patienter som ikke har decidede compliance problemer, og som derfor alene henvises til egen læge efter tre udeblivelser, ikke falder ud af behandlingssystemet ved henvisningen til egen læge.

Det er den praktiserende læge alene der ved præcist hvilken medicin patienten tager. Teamet har et godt samarbejde med de praktiserende læger, og de praktiserende læger underrettes altid om medicindosis og ændringer i medicin og dosis. Undersøgelser viser at 30-40 pct. af psykiatriske patienter ikke tager deres medicin. I teamet opleves det som ca. 10 pct. Doseringsæsker kan være et godt hjælpemiddel til at få taget den nødvendige medicin på de rigtige tidspunkter. Nogle patienter får udleveret medicin på lokale plejecentre.

Det blev oplyst at der arbejdes med enkelte gruppeaktiviteter, men at der ikke er tale

om et aktivitetssted, og at patienterne derfor kun er der kort tid ad gangen. Der er heller ikke noget brugerråd for patienterne der bruger teamet.

Teamet har ikke altid mulighed for at hjælpe patienter der samtidig har et misbrug af euforiserende stoffer. Det gælder særligt 'kendte' patienter hvor teamet på forhånd ved at patienten ikke er indstillet på at komme ud af sit misbrug. Teamet har en samarbejdsaftale med kommunen om at teamet har en forpligtelse som tovholder for patienten til at finde et andet tilbud.

Teamets personale påtaler at patienter møder berusede op til behandling.

Teamet har deltaget i den landsdækkende undersøgelse af psykiatrien iværksat af Amdrårdsforeningen. Det fremgår af bind 1 i den landsdækkende rapport om undersøgelsen fra 2005 at 82 pct. af patienterne i Ribe Amt enten havde et enestående eller godt samlet indtryk af distriktspsykiatrien. Også på de enkelte underområder i spørgeskemaundersøgelsen har patienterne i Ribe Amt haft et positivt indtryk.

#### 4. Bygningsmæssige forhold mv.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har til huse i tre tidligere lægeboliger i et villakvarter i Ribe. Teamet har befundet sig her siden 1995. Indretningen er uden institutionspræg, og de bygningsmæssige rammer er fine og velfungerende.

De tre bygninger er i et plan. De to bygninger længst mod højre set fra vejen er forbundet af en tilbygning hvor hovedindgangen ligger. På tidspunktet for inspektionen var der ved at blive indrettet et stort sekretariat lige over for hovedindgangen. Rummet har nødudgange i modsat retning af hovedindgangen. I bygningen længst til højre set fra vejen ligger et lægekantor hvor sekretærene midlertidigt har kontor, og hvor patientjournalerne opbevares. Der er gardiner i lokalerne der trækkes for, så uvedkommende ikke kan kigge ind når der er patienter, selv om alle lokalerne ligger i stueetagen.

Modsat det midlertidige sekretariat er der adgang til små behandlertkontorer hvor der er plads til skrivebord, stole og bord.

En lang gang løber fra den ene ende af bygningen længst til højre, ned gennem tilbygningen og over i den anden bygning fra højre. På gangen er der opsat holdere med informationsmateriale. Gangen munder ud i et hyggeligt venteværelse i bygningen længst til højre med sofa og lænestole. Fra venteværelset er der adgang til et toilet og udgang til en overdækket terrasse hvor rygere kan ryge i tørvejr udenfor. Fra den overdækkede terrasse er der adgang til en tidligere garage hvor der nu er etableret terapirum. Der er et køkken i det ene hjørne som tidligere har været anvendt til madlavning med patienterne. Det bruges ikke længere.

I den anden bygning er der også på den gennemgående gang en krog med stole og sofa hvor patienterne kan vente. Der er fra gangen i den anden bygning fra højre adgang til overlægens kontor som også anvendes som mødelokale, behandlertkontorer, personalekøkken og et toilet til personalet.

Der er udgang fra den anden bygning fra højre til en overdækket sti der forbinder den anden og den tredje bygning samt en tidligere garage. I garagen er der mødelokale, fjernarkiv og oplag af madrasser. Rummet er ikke særlig godt isoleret, så det bruges kun som fjernarkiv. Teamet har ingen senge til patienterne, men hvis de har brug for at ligge ned, kan de bruge madrasserne.

I den tredje bygning er der køkken, konferencerum – der også anvendes af personalet som spisestue – kontor, gruppe- og undervisningsrum, toiletter og medicinrum. Kontoret bruges normalt af de studerende, men i øjeblikket bruger den ene læge kontoret som følge af indretningen af det nye sekretariat. De studerende har plads i medicinrummet i mellemtiden.

Der er opsat nødkald på kontorerne. Disse er interne således at aktivering af alarmer starter en bibtone i gangarealerne hvor displays viser hvilket rum alarmeren er aktiveret

i, således at medarbejdere kan ile til assistanse.

Der er et rygerum for personale. Patienterne ryger ikke i huset, men der står askebægre uden for bygningerne. Endvidere er der, som nævnt ovenfor, en overdækket terrasse hvor der må ryges.

Den indvendige vedligeholdelse er rimelig pæn. Møblementet i venteværelset, på kontorerne og i mødelokalerne er generelt set i god stand, og lokalerne fremstod rene.

## 5. Pårørendekontakt, brugerråd mv.

Patienterne skal give deres samtykke før teamet kan inddrage patienternes pårørende. I materialet fra teamet er der vedlagt en samtykkeerklæring hvorpå patienterne kan give teamet tilladelse til bl.a. at inddrage en konkretiseret pårørende. Teamets definition af en pårørende tager udgangspunkt i patienternes liv, og det kan være familiemedlemmer, venner, naboer mv.

I langt de fleste tilfælde giver patienterne samtykke til at inddrage de pårørende, og de pårørende inddrages også. Patienterne oplyses i det første indkaldelsesbrev om at de er velkomne til at tage en pårørende med som kan deltage i den sidste del af (for)samtalen. Første del af samtalen foretages dog som regel alene med deltagelse af to medarbejdere og patienten. Når behandlingstilbuddet er klarlagt, indkaldes de pårørende endvidere til en orienterende samtale i teamet.

Herudover kan de pårørende deltage i grupper for pårørende hvor der bl.a. er mulighed for de pårørende til at udveksle erfaringer. Der er et fremmøde på 80 pct. eller derover i pårørendegrupperne.

Inddragelse af og åbenhed over for patienternes pårørende kræver en del ressourcer, og det er ikke en del af de produktivitetmålinger der hidtil har skullet aflægges over for amtet.

Det fremgår af den landsdækkende psykiatriundersøgelse fra 2005 at 40-45 pct. af de pårørende fandt distriktspsykiatrien enten

enestående eller god i Ribe Amt. Det blev under inspektionen oplyst at inddragelsen af de pårørende fremover vil være et fokusområde på grund af psykiatriundersøgelsens konklusioner.

Jeg har, som nævnt ovenfor, anmodet regionen om at modtage udviklingsplanen når den foreligger. Jeg formoder at spørgsmålet om inddragelsen af de pårørende vil indgå i regionens udviklingsplan.

## 6. Vold mv.

Teamet havde tidligere en bredere population og oplevede også flere episoder med både fysisk og psykisk vold. Der har været udbudt kurser i konflikthåndtering – både fysisk og psykisk – og teamet har fået nedskrevet teamets holdning til problemet. Derudover er der, som nævnt ovenfor, installeret et alarmsystem. Efter disse tiltag har teamet ikke oplevet problemer med vold.

Teamet melder vold til politiet.

Jeg anmoder om at modtage en kopi af teamets nedskrevne holdning til vold. Endvidere anmoder jeg om oplysning om hvem der står for anmeldelsen i anledning af vold mod personalet.

## 7. Patienternes økonomiske forhold

De fleste patienter bor i eget hjem. Endvidere bor en del på plejehjem. Teamet bliver inddraget i patienternes økonomiske forhold på grund af reglerne om sygedagpenge og kontanthjælp. Der bruges, som nævnt, en del ressourcer på at udarbejde vurderinger af patienternes arbejdsevne til kommunerne.

Patienterne betaler selv medicinforbruget. Særligt patienter på kontanthjælp kan være meget svært stillet. Teamet kontakter patientens kommunale sagsbehandler hvis der er behov for dyr medicin. I meget få tilfælde har teamet betalt for patienternes medicin.

## 8. Samtaler med enkelte patienter

Der var ingen patienter der havde ønsket en samtale med mig.

### Opfølgning

Jeg anmoder om at de (få) oplysninger som jeg har bedt om, tilbagesendes gennem regionen.

### Underretning

Denne endelige rapport sendes til Distriktspsykiatrisk Team i Ribe, Region Syddanmark, Psykiatricenter Vest, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, Folketingets Retsudvalg og distriktspsykiatriens patienter og pårørende.”

Ombudsmanden modtog herefter breve af 4. juni, 3. juli og 27. juli 2007 fra henholdsvis Psykiatricenter Vest Distriktspsykiatri Ribe, Psykiatricenter Vest og Region Syddanmark med bilag i form af en anonymiseret samarbejdsplan (samarbejdsaftale) og en kopi af aktivtoldspolitikken for distriktspsykiatrien Ribe/Bramming.

I en opfølgingsrapport af 15. oktober 2007 meddelte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

#### ”Ad pkt. 1. Indledning

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt der forelå årsrapport for 2005 og 2006. Hvis det var tilfældet, bad jeg om et eksemplar af disse rapporter.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har oplyst at der ikke foreligger en specifik årsrapport fra Psykiatricenter Vest Distriktspsykiatri Ribe for 2005 og 2006.

| Jeg har noteret mig dette.

#### Ad pkt. 2. Behandling mv.

Jeg anmodede om at få oplysning om hvornår medicinaftrapningen typisk iværksættes.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har oplyst at nogle patienter udskrives med en udtrapningsplan. Hos den resterende del, som er hovedparten, indledes medicinudtrapning eller sanering senest i forbindelse med at der udfærdiges behandlingsplan senest ved 3. besøg efter indskrivning.

| Jeg har noteret mig det oplyste for så vidt angår medicinudtrapning.

Under min inspektion fik jeg udleveret et eksempel på en udfyldt behandlingsplan. I den udleverede behandlingsplan var alle felterne udfyldt, herunder var der i feltet ‘Behandling, socialt’ anført ‘Gift, 2 små børn’ og i feltet ‘Pårørende/børn’ var der anført ‘Vil blive inviteret til samtale’.

Jeg anmodede om oplysning om sammenhængen mellem de to nævnte felters titel og indholdet af de udfyldte felter.

Distriktspsykiatrisk Team i Ribe har oplyst at under behandlingsplanens punkt ‘behandling, socialt’ anføres de for den psykiatriske afdeling relevante sociale oplysninger, såsom pension, sygemeldings varighed indtil nu, de socialpsykiatriske tilbud aktuelt og fremover osv. Under pårørende anføres hvilke pårørende der vil være relevante at inddrage i distriktspsykiatriens pårørendepolitik med invitationer til samtale, skærpet underretningspligt vedrørende børn og lignende.

| Jeg har noteret mig det oplyste vedrørende de generelle formuleringer som dækker de omtalte felter, og jeg er enig i disse betragtninger. Jeg mener dog ikke at den udfyldte handlingsplan for så vidt angår de omtalte felter, lever op til indholdet sådan som det fremgår af de generelle formuleringer. Jeg beder om at Distriktspsykiatrisk Team i Ribe i fremtiden vil være opmærksom på at udfylde behandlingsplanerne i overensstemmelse med feltets reelle indhold. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.



Jeg anmodede om at få oplysning om hvordan det sikres at patienter som ikke har de-ciderede compliance problemer, og som derfor alene henvises til egen læge efter 3. udeblivelse, ikke falder ud af behandlingssystemet ved henvisningen til egen læge.

Distriktpsikiatrisk Team i Ribe har oplyst at hvis patienten efter at være udeblevet uden afbud flere gange afsluttes til egen læge, ledsages denne afslutning af en fyldestgørende argumentation for afslutning og en beskrivelse af patientens tilstand, behandlingsbehov osv., hvorefter egen læge overtager ansvaret for at patienten ikke falder ud af behandlingssystemet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Ad pkt. 6. Vold mv.**

Jeg anmodede om oplysning om hvem der står for anmeldelsen i anledning af vold mod personalet.

Distriktpsikiatrisk Team i Ribe oplyste at det påhviler sikkerhedsgruppen, altså overlægen som sikkerhedsleder og sikkerhedsrepræsentanten, at sikre at vold mod personalet anmeldes til politiet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Opfølgning**

Region Syddanmark har i sit brev af 27. juli 2007 oplyst at regionen ikke har yderligere bemærkninger til den foreliggende inspektionsrapport.

| Jeg afventer fortsat at jeg modtager Region Syddanmarks udviklingsplan når den foreligger. I den forbindelse formoder jeg at spørgsmålet om inddragelsen af de pårørende vil indgå i regionens udviklingsplan. I øvrigt anser jeg inspektionssagen for afsluttet."

## F. Inspektion af Bostedet Røbo

Forvaltningsret 25.9.

*Den 16. april 2007 inspicerede Folketingets Ombudsmand Bostedet Røbo i Bornholms Regionskommune. Inspektionschefen og andre af ombudsmandens medarbejdere stod for inspektionen. Bostedet er for voksne med en betydelig, varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne. Der hører en aflastningsdel og et dagtilbud med samme målgruppe til bostedet.*

*Inspektionen gav bl.a. inspektionschefen grund til at stille spørgsmål om det psykiatriske tilsyn på bostedet.*

*I forbindelse med inspektionen blev der modtaget kopi af indberetninger om i alt fem forskellige magtanvendelser. I rapporten om inspektionen blev der stillet spørgsmål om bostedets hjemler til at anvende magt. Det førte til en henstilling til kommunens social- og sundhedsudvalg i opfølgingsrapporten: Udvalget blev bedt om at sørge for at både forvaltningen og bostederne får en tilstrækkelig undervisning på området.*

*En række afsnit er ikke taget med i denne gengivelse af de to rapporter. (J.nr. 2007-0871-062).*

Den 5. oktober 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Bornholms Regionskommune og Bostedet Røbo:

### "1. Indledning

Efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og to af mine medarbejdere den 16. april 2007 inspektion af Røbo som består af et bosted, et aktivitets- og udviklingscenter og et aflastningstilbud.

Til stede under inspektionen var blandt andre lederen af Røbo samt to repræsentanter fra Bornholms Regionskommune.

Inspektionen bestod af en indledende og en afsluttende samtale med bostedets ledelse og medarbejderrepræsentanter samt repræsentanterne fra regionskommunen, rundvisning på bostedet og en personlig samtale med en mor til en af brugerne på aflastningsdelen.

Samtalen med moderen vedrørte hovedsagelig hendes 35-årige datters personlige forhold. Moderen var yderst tilfreds med Røbos aflastningstilbud og i særdeleshed med personalet.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse foretaget i 2006 og 2007 i henhold til serviceloven (nærmere bestemt i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovbekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 om social service og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2006, og i henhold til afsnit VII, kapitel 24, i lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 om social service og bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesret-

ten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven for så vidt angår magtanvendelser foretaget i 2007). Jeg bad om højst 10 sager.

Jeg modtog fem indberetninger for perioden fra den 27. oktober 2005 til den 4. april 2007. Indberetningerne vedrørte fire forskellige beboere.

Forud for inspektionen havde jeg fra bostedet modtaget forskelligt materiale vedrørende Røbo. Jeg havde bl.a. modtaget en beskrivelse af de tre enheder, en opgørelse over udgifter til servicebetaling og kost, en rygepolitik, en ansættelsespolitik, en sygdomspolitik, en pårørendepolitik, retningslinjer for beboernes økonomiske midler, retningslinjer for opbevaring, bestilling og medicingivning, uddannelsespolitik, en vedligeholdelsesplan, retningslinjer vedrørende vagtplanlægning på Røbo, en aftale mellem Bornholms kommunalbestyrelse og Røbo, kopi af handleplaner udarbejdet for tre af bostedets beboere i henhold til § 111 i den tidligere servicelov, en beskrivelse af en bestemt beboer i forhold til vidensnetværk inden for dobbeltdiagnoser, en rapport om Røbo – ældre og demens samt en rapport om Rø Aflastningstilbud.

Forud for inspektionen modtog jeg fra Bornholms Regionskommune to tilsynsrapporter vedrørende tilsyn på Røbo i 2005 og 2006, kommunens retningslinjer for udførelse af tilsyn, en redegørelse for udførte tilsynsbesøg på voksenhandicapområdet i 2006 og et referat fra socialudvalgets behandling af sagen den 27. marts 2007.

Efter inspektionen har jeg fra Røbo modtaget oplysninger om faste udgifter og indtægter for beboerne.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Røbo og Bornholms Regionskommune for at myndighederne kunne få en lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Bornholms Regionskommune har i brev (e-mail) af 5.

september 2007 fremsat nogle bemærkninger der er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Røbo.

## 2. Generelt om Røbo

Røbo hører under Bornholms Regionskommune. Røbo er et bosted med tilhørende aflastningstilbud og dagtilbud for voksne med en betydelig, varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne som i stort omfang har behov for individuel og omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner samt for pleje og omsorg.

Under inspektionen fik jeg oplyst at Røbo pr. 1. januar 2006 – af regionskommunen – blev bestemt til at skulle udvikle sig til at blive et ældre- og demenstilbud for udviklingshæmmede. Det fremgår af beskrivelsen af Røbo at der vil gå en årrække før dette mål er nået, da der på bostedet bor en del yngre mennesker der ikke ønsker at flytte til et andet bosted. Intentionerne med Røbo er således at det er et permanent bosted hvor demente personer – fra 38 år og opefter – skal bo resten af deres liv. Under den indledende samtale blev det oplyst at Røbos ledelse ser det som positivt at regionskommunen også visiterer personer med begyndende demens til bostedet. Dette betyder at personalet på Røbo kender den demente og bedre kan passe og pleje vedkommende i den sene demens.

Optageområdet for bostedet er Bornholms Regionskommune.

Bostedet på Røbo består af 16 boliger der er opført efter § 105, stk. 2, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. Bornholms Regionskommunes hjælp til beboerne i de 16 almenboliger ydes efter § 85 i lov om social service. Boligerne er fordelt i tre grupper. To af grupperne har seks beboere og én gruppe har 4 beboere. Hver beboer har en lille lejlighed bestående af 1-2 værelser samt tekøkken og et badeværelse. Herudover er der et fællesareal i hver af grupperne. Bogrupperne har en fast tilknyttet personalegruppe.

På tidspunktet for inspektionen boede der 12 mænd og 4 kvinder på bostedet. Aldersmæssigt fordelte beboerne sig på det tidspunkt mellem 36 og 85 år.

Ud over bostedet består Røbo som nævnt også af et dagtilbud, Rø Aktivitets- og Udviklingscenter. Dette tilbud ligger i umiddelbar tilknytning til bostedet. Dagtilbuddet er normeret til 17 brugere hvoraf de fleste kommer fra selve bostedet. 11 af beboerne på bostedet er således tilknyttet dette dagtilbud. 4 af beboerne er ifølge det oplyste under inspektionen ikke tilknyttet et dagtilbud.

Jeg går ud fra at dette skyldes de 4 beboeres alder og foretager mig ikke videre i den anledning.

Endelig består Røbo også af et aflastningstilbud som – sammen med dagtilbuddet – ligger i umiddelbar tilknytning til bostedet. Aflastningstilbuddet tilbydes – 1-2 weekender pr. måned samt om onsdagen – til 8-12 udviklingshæmmede voksne der bor hjemme hos deres forældre.

Under den indledende samtale oplyste ledelsen at det er en fordel at personer som står på venteliste til bostedet, allerede på det tidspunkt benytter dagtilbuddet og aflastningsdelen. De er således allerede trygge ved Røbo (selve stedet, omgivelserne og personalet) når de får mulighed for at flytte ind.

Det fremgår af beskrivelsen af Røbo at bostedet den 1. januar 2006 blev fusioneret med Rø Aktivitets- og Udviklingscenter og Rø Aflastning. Under inspektionen oplyste ledelsen og personalet at de er glade for sammenlægningen idet sammenlægningen og dermed en fælles ledelse betyder meget for dialogen/samarbejdet om de enkelte beboere.

Ifølge beskrivelsen af Røbo har bostedet, dagtilbuddet og aflastningen fast personaletilknytning. Ved fælles aktiviteter og akut personalemangel på dagtilbuddet og bostedet hjælper man dog hinanden når det personalemæssigt kan lade sig gøre. Det er

imidlertid ikke muligt for bostedet at deltage i aflastningsaftalen.

Bostedet, dagtilbuddet og aflastningsdelen er i 2007 normeret til henholdsvis 27,92, 6,06 og 3,66 fuldtidsstillinger. Ifølge beskrivelsen af Røbo bliver stillingerne varetaget af en virksomhedsleder, en stedfortræder, en afdelingsleder, pædagoger, omsorgshjælper, social- og sundhedsassistenter, social- og sundhedshjælper, en pædagogstuderende, en fysioterapeut, to pedeller, en rengøringsassistent, køkkenassistenter, en kontorassistent samt et antal faste vikarer.

### 3. Bygningsmæssige forhold

...

### 4. Beboerne

#### 4.1. Funktionsniveau

Røbo er som tidligere angivet et bosted med tilhørende aflastningstilbud og dagtilbud for voksne med en betydelig, varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne. Som nævnt er målet at Røbo skal være et bosted for ældre demente personer. Denne målsætning er imidlertid ikke nået endnu fordi der på bostedet bor en del yngre mennesker som ikke ønsker at flytte, og som regionskommunen har valgt ikke at tvangsflytte. Ifølge en rapport fra juni 2006 om Røbo, ældre og demens regner regionskommunen med at målsætningen vil nås inden for en 10-årig periode.

Beboersammensætningen var på tidspunktet for inspektionen rimelig blandet. Der er således bl.a. beboere med autisme, udviklingshæmmede beboere, heraf nogle med psykiatrisk overbygning, beboere – herunder mongoler – der er meget demente, samt én beboer der er senhjerneskadet.

Fælles for så godt som alle beboerne er at de i stort omfang har behov for individuel og omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner samt for pleje og omsorg, jf. § 108 i serviceloven. Én af beboerne er en ældre udviklingshæmmede kvinde som er ret godt fungerende. Hvis hun skulle visiteres efter

nutidens standarder, ville hun nok ikke være kommet til at bo på et bosted som Røbo. Hun har imidlertid i hele sit voksne liv boet på institutioner og bor nu på Røbo sammen med sin mand der er mindre velfungerende.

Beboernes mentale udvikling svarer til udviklingsstrin fra ca. 6 måneder til 6-7 år.

Ingen af beboerne – måske bortset fra den ovenfor omtalte kvinde – er i stand til at klare sig selv, herunder at bo alene.

Det blev under inspektionen oplyst at den beboer som er senhjerneskadet, er forkert placeret på Røbo. Han bryder sig ikke om de øvrige beboere, og det virker som om han har en fornemmelse af at han ikke hører til der. Regionskommunen er opmærksom på problemet, og det er således besluttet at den pågældende mand i 2008 skal flytte til et nybygget botilbud for 16 personer hvor han bl.a. skal bo sammen med en anden senhjerneskadet mand. Det er tillige bestemt at en del af personalet flytter med den pågældende til hans nye hjem.

Der er stor forskel på hvilke færdigheder beboerne har. En del af beboerne har f.eks. ikke noget verbalt sprog, og alle mangler i forskellig grad sociale kompetencer. De fleste af beboerne er tillige ikke i stand til at tage egentlige beslutninger vedrørende deres eget liv.

Af beskrivelsen af Røbo fremgår bl.a. følgende:

'Der arbejdes ud fra 'Det kan nytte' referencerammen, hvilket fordrer en grundlæggende respekt og accept af det enkelte menneske.

Vores opgave er at give beboerne relevante oplevelser i en tryk hverdag, hvor forudsigelighed og kommunikation er en selvfølgelighed.

...

Målsætning:

Tilbudene i Rø skal give personer med varig nedsat fysisk eller psykisk funktionshæmning, over 18 år, mulighed for et liv hvor de til stadighed udvikler deres potentialer og i

videst mulig udstrækning er med- og selvbestemmende over deres eget liv.

...

Tryghed: er en forudsætning for udvikling hos ethvert menneske. Det må mødes med betingelsesløst accept, hvor omsorg og tolerance er i højsædet.

Samvær: formen skal tage sit udgangspunkt i gensidighed og respekt, og der skal prioriteres samværsformer, som indebærer fælleshandlinger mellem beboere og medarbejderen.

Kommunikation: Intet menneske kan udvikle sig uden at indgå i et kommunikativt samspil med andre.

Kommunikation med henblik på at kunne træffe egne valg skal derfor have central placering, og den må tages alvorlig. Dette indebærer, at der skal fokuseres på den basale kommunikation, samspil og tolkning.

Oplevelser: dagligdagen skal indeholde oplevelser – oplevelser der giver mulighed for indsigt og begrebsdannelse.

Uafhængighed: Trygheden, samværet, kommunikationen og oplevelserne, må på længere sigt føre frem til en høj grad af uafhængighed, og en oplevelse af, at jeg kan selv, og at det jeg gør, er godt.

...'

#### 4.2. Medicin, læge mv.

Røbos retningslinjer af 10. november 2004 vedrørende medicin indeholder bestemmelser om bl.a. bestilling, opbevaring og dosering af medicin.

Det er den praktiserende læge der ordinerer medicinen til beboerne og udskriver recepterne.

De pædagoger der er på arbejde i weekenden, har ansvaret for at medicinen bliver talt op. De har ligeledes ansvaret for at det i medicinbogen bliver anført hvilken medicin der mangler og derfor skal bestilles. Det er personalet på kontoret der bestiller medicinen.

Apoteket leverer medicinen i en aflåst kasse. Personalet i gruppe 3 modtager og tjekker

om den leverede medicin er i overensstemmelse med den medicin der blev bestilt. Herefter kvitterer personalet i gruppe 3 for leveringen og fordeler medicinen til dobbeltaflåste medicinskabe i hver bogruppe.

Som jeg forstår retningslinjerne, doserer uddannet personale hver weekend medicinen for en uge ad gangen. I tilfælde af at der ikke er doseret i pilleæsker, må ikke-uddannede dosere fra pillerglas – men kun for ét måltid ad gangen.

Jeg beder bostedet om at oplyse hvad der forstås ved uddannet personale.

På min forespørgsel blev det oplyst at Røbo leverer al restmedicin tilbage til apoteket til destruktion når udløbsdatoen er overskredet, eller hvis den pågældende medicin ikke længere skal benyttes. Røbo modtager ikke en kvittering fra apoteket på den tilbageleverede medicin. Jeg oplyste at det efter min opfattelse – for at undgå eventuel tvivl om hvad der sker med restmedicin, og heraf følgende uberettigede mistanker – kan være fornuftigt at få en kvittering fra apoteket. Det erklærede både regionskommunens og bostedets repræsentanter sig enige i. En mulig løsning kan være at Røbo selv skriver op hvad der bliver afleveret, og anmoder om apotekets kvittering herfor, f.eks. i form af et stempel.

Jeg beder Røbo om at underrette mig om hvorvidt bostedet har indført en sådan form for kontrol med restmedicinen for at sikre at der ikke sker (kan ske) misbrug og omsætning af medicin.

Jeg blev ikke under inspektionen oplyst om hvordan det forholdt sig med lægeordningen i forhold til beboerne.

Jeg går ud fra at beboerne (eventuelt i samarbejde med pårørende og bostedets personale) har valgt egen praktiserende læge.

Jeg spurgte til det psykiatriske tilsyn med beboerne. Regionskommunens repræsentanter oplyste at regionskommunen før 1. januar 2007 købte bistand fra oligofreniklinikken på Psykiatrisk Hospital i Århus. Dette indebærer at en specialist på oligofreniområdet (området for udviklingshæmning) hver tredje måned kom 3 dage til Bornholms Regionskommune og tilså beboerne på kommunens bosteder.

Denne ordning var både regionskommunen og bostederne efter det oplyste særdeles tilfredse med.

Regionskommunen blev pr. 1. januar 2007 en del af Region Hovedstaden som efter det oplyste endnu ikke har besluttet hvorledes ordningen med psykiatrisk tilsyn på bosteder skal være. Der har derfor ikke siden 1. januar 2007 været en fast ordning med psykiatrisk tilsyn på området.

Indtil Region Hovedstaden fastsætter en ny ordning, er der en midlertidig ordning som går ud på at en beboer af egen læge skal henvises til en psykiater fra Psykiatrisk Center Glostrup.

Repræsentanterne fra Bornholms Regionskommune gav udtryk for at denne midlertidige ordning ikke er optimal da egen læge sjældent kender til dette specielle område.

Regionskommunens repræsentanter gav endvidere udtryk for at det efter kommunens opfattelse ville være hensigtsmæssigt med et regelmæssigt tilsyn. Kommunen mener således at et tilsyn en gang om måneden ville være mest optimalt.

Jeg går ud fra at det er personalet der tilser om den enkelte beboer har det godt, og at det er personalet der i tilknytning hertil tilkalder egen læge hvis beboeren opfører sig eller har det anderledes end sædvanligt.

Jeg er enig i at det – for at sikre en optimal lægelig behandling og deraf følgende trivsel for den enkelte, herunder for at undgå fejlmedicinering eller i værste fald

at nogen 'glemmes' – er en sikkerhed med et regelmæssigt psykiatrisk tilsynsbesøg. Efter min opfattelse er det således ikke optimalt at den tilknyttede psykiater som udgangspunkt kun kommer på bostedet når vedkommende bliver tilkaldt af personalet (via egen læge) som har iagttaget en ændring i en beboers adfærd. Man kan heller ikke forvente at personalet konstant kan være opdateret på om der er kommet et nyt medikament på markedet som eventuelt vil kunne forbedre en beboers tilstand/livsindhold.

Jeg har sendt denne del af rapporten til Region Hovedstaden og bedt regionen om at underrette mig om hvorledes regionens faste ordning på området vil blive.

### 4.3. Arbejde og fritid

Som tidligere nævnt, er 11 af beboerne på bostedet tilknyttet Rø Aktivitets- og Udviklingscenter som er normeret til 17 brugere, og der er derfor også brugere af tilbuddet som kommer fra andre bosteder, egne lejligheder eller forældres hjem.

Dagtilbuddet har åbent i hverdage fra kl. 8 til kl. 16 (om torsdagen og fredagen dog til henholdsvis kl. 15 og 14).

De 11 beboere fra Røbo som benytter tilbuddet, holder på skift fri en halv eller en hel dag om ugen med henblik på at få én til én-oplevelser med personalet. Disse oplevelser går f.eks. ud på at gå på café, handle og tage på ture samt ordne praktiske ting som rengøring, indkøb og vask.

For at personalet på bostedet – uden at være afhængig af tidspunkter – kan tage på ture med de beboere der er hjemme, spiser de beboere der er på dagtilbuddet, frokost dér.

Brugerne af dagtilbuddet er delt op i faste grupper. Der er således en pedelgruppe, en køkkengruppe og en aktivitetsgruppe.

Aktiviteterne i køkkengruppen går bl.a. ud på at smøre brød, gøre rent, bage, vaske op og brygge kaffe.

Aktiviteterne i pedelgruppen går bl.a. ud på at slå græs, vaske gulv i gymnastiksal, male havemøbler og skrabe sne.

Aktiviteterne i aktivitetsgruppen går bl.a. ud på at filte, væve, støbe lys, pakke lysene i kasser og køre med for at levere dem til det nærliggende middelaldercenter.

Gymnastiksalen bruges til boldspil, musik og social motorik. Brugerne af dagtilbuddet har endvidere bl.a. mulighed for at se film, bygge med Lego, klippe og klistre, læse historier og nyde tilværelsen i den tidligere omtalte musiksejng (med musikvibrationer).

Dagtilbuddet giver også mulighed for at dyrke fysisk træning med diverse redskaber i et kondirum. Kommunen har bevilget en fysioterapeut i 11 timer om ugen til hjælp ved denne fysiske træning. Stillingen var dog på tidspunktet for inspektionen ubesat, hvilket imidlertid ikke afholder beboerne/brugerne fra at benytte redskaberne.

Af udendørsaktiviteter tilbydes bl.a. gåture, cykelture (eventuelt ud til Røbos skurvogn som står i en skov i nærheden) og bålaktiviteter. Dette er også en del af bostedets tilbud.

Som jeg forstår beskrivelsen af Røbo, har beboerne på bostedet bl.a. mulighed for at gå til svømning (om vinteren) og ridning (om sommeren) i fritiden. Herudover tilbydes de f.eks. biografture, restaurantbesøg, deltagelse i musikfestival og ture til stranden.

Under den indledende samtale oplyste lederen at beboerne er meget glade for at komme udenfor. Maden serveres ofte udenfor i haven, og der bliver gået og cyklet mange ture ud i den nærliggende natur.

Som nævnt er Røbo omgivet af en have som efter det oplyste bliver benyttet flittigt både i sommer- og vinterhalvåret. Når vejret er til det, opholder beboerne sig således udenfor stort set hele dagen. Haven er bl.a. forsynet med en sofagynge, et par legestativer og havemøbler. Et stort bålhus med bænke og plads til kørestole var på tidspunktet for inspektionen under etablering.

På bostedet er der i et stort badeværelse opsat et spabad som beboerne kan benytte. De (og personalet) har også mulighed for at benytte en massagestol. På gangen i gruppe 2 er opstillet et bordfodboldspil.

Jeg fik under inspektionen oplyst at al mad planlægges, indkøbes og i et vist omfang forberedes af to køkkenassistenter. Maden (færdig)laves herefter af personalet og beboerne i hver af de tre grupper. I weekenderne står personalet og beboerne i hver af de tre grupper selv for hele madlavningen. Af aftalen mellem kommunalbestyrelsen i Bornholms Regionskommune og Røbo (januar 2007) fremgår følgende om kosten:

'Omkring kosten kan vi ikke tænke os bedre vilkår, da vi hver dag får friske råvarer og nylavet mad, der dufter pragtfuldt i hele huset.

...'

Beboerne vælger selv om de vil spise sammen eller hver for sig.

Det blev oplyst at beboerne – i højere eller mindre grad sammen med personalet – selv gør deres egne lejligheder rene en gang om ugen. En rengøringsassistent står dog for at der hver hverdag bliver rengjort i alle fællesrum og badeværelser (også i de enkelte lejligheder) samt vasket gulve overalt på Røbo. Som udgangspunkt rydder beboerne – sammen med personalet – op i deres lejligheder hver dag. Der var dog på tidspunktet for inspektionen to beboere der godt kunne lide at bo lidt rodet. Det får de som udgangspunkt lov til. Personalet får dog ved hjælp af aftaler og opfordringer de pågældende beboere til at rydde op/gøre rent inden rodet tager overhånd.

Jeg fik under inspektionen oplyst at en del af beboerne har det bedst med at være alene eller sammen med få andre når de er på tur. Røbo råder derfor over fire minibusser og to mindre biler. Det fremgår af et notat om betaling for servicepakken på Røbo i 2007 at

beboerne betaler for udgifterne til biler og busser over servicepakken.

Beboerne tilbydes efter det oplyste hvert år en eller flere ferieture. Der kan f.eks. være tale om charterferier, ferier i Norge og Sverige og musikfestivaler. Beboerne er selv med til at vælge ferieform. Det blev som eksempel nævnt at en af beboerne flere gange havde været på ferie i autocamper, og at vedkommende under ferien en gang havde kørt i tog da dette er en af hans store interesser. Kun én af beboerne ønsker ikke at tage på ferie.

Under den indledende samtale fik jeg fra repræsentanterne fra Bornholms Regionskommune oplyst at kommunen ikke har en rabataftale hos de rejseselskaber kommunen sædvanligvis benytter. Jeg foreslog at en sådan aftale bliver etableret. Ud over at stille dette forslag foretager jeg mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

Røbo dækker den almindelige lønudgift til personalet og eventuelt benyttede ledsagertimer under ferien. Løn herudover til personale dækkes af den/de beboere der er med på den pågældende ferie. Beboerne afholder endvidere alle udgifter vedrørende ferien, herunder også udgifter til mad, billetter, transport, ophold mv. til personalet i forbindelse med ferien. Det blev oplyst at Røbo er meget opmærksom på at personalet ikke under ferierne har flere udgifter end den beboer personalet er på ferie med. Det giver sig f.eks. udslag i at de ansatte ikke – når de er på restaurant med beboerne – kan vælge noget mad der er dyrere end det beboerne har valgt til sig selv.

Jeg går ud fra at de nævnte økonomiske retningslinjer også gælder når personalet deltager i andre arrangementer og går på café, restaurant og i biografen med beboerne.



#### 4.4. Beboernes økonomiske forhold

Beboerne modtager alt efter deres alder enten højeste førtidspension eller folkepension. Herudover modtager de boligydelse.

Beboerne betaler husleje, el, vand, varme samt private forsikringer. Herudover betaler beboerne på Røbo for en servicepakke hvori indgår betaling for brændstof til og forsikringer af bostedets biler/busser, reparationer af f.eks. dæk på kørestolene, rengørings- og vaskemidler, vinduespudsning, blomster, TV3 og aktiviteter.

Det fremgår af regionskommunens tilsynsrapport fra 2006 at der sker tilbagebetaling til beboerne hvis der er ikke-forbrugte midler i servicepakken.

Af øvrige faste udgifter betaler beboeren for en kostpakke indeholdende udgifter til mad og løn til køkkenassistenterne.

Jeg fik oplyst at to af beboerne er under værgemål. Jeg må forstå at for de resterende beboere der ikke er under værgemål, er det forældrene eller andre pårørende – hvis sådanne findes – der i samarbejde med den enkelte gruppe/vedkommendes kontaktperson træffer økonomiske beslutninger for/sammen med beboeren. Jeg fik således oplyst at de pårørende – hvis de måtte ønske det – bliver taget med på råd ved større indkøb.

Ledelsen oplyste at Røbo i samarbejde med Landsforeningen LEV og forsikrings-selskabet Codan sørger for at de beboere som modtager førtidspension, og som har lyst og råd, indbetaler en del af pensionen til en kapitalpension. Dette er en stor fordel når beboerne ved overgangen til folkepension pludselig står med en meget mindre indkomst. Kun én af beboerne på førtidspension havde på tidspunktet for inspektionen afslået dette tilbud.

Ledelsen oplyste at Røbo generelt set ikke har problemer med forældre/værger der på urimelig måde bruger beboerens penge.

Som nævnt ovenfor vedrørende betaling for ferie, betaler beboerne også ved udflugter og andre arrangementer for personalets

mad, billetter og transport og løn ud over 'normaltiden'.

Det fremgår af Røbos retningslinjer for varetagelse af beboernes økonomiske midler at alle beboere har mindst to bankbøger. Én til lommepege og én til pension. De to bankbøger opbevares i et aflåst, godkendt pengeskab. Ud over lederen af Røbo har også en særligt udpeget fra personalet adgang til pensionsbankbogen. Disse to personer og yderligere en fra personalet har adgang til lommepegebankbogen.

Jeg fik under den indledende samtale oplyst at der hver måned overføres mellem 1.700 og 1.800 kr. til lommepegebankbogen. Resten af beboernes midler står på deres pensionskonti.

En fra personalet sørger for at de løbende regninger bliver betalt via PBS.

Det blev under inspektionen oplyst at Røbo sørger for at der hæves kontante midler til hver beboer, og at disse midler ligger i separate poser i det fælles pengeskab. Der er udpeget fire medarbejdere fra personalet som har adgang til pengeskabet, og som kan udlevere kontanter til enten beboeren eller dennes kontaktperson.

Ifølge retningslinjerne kan beboerne til enhver tid komme og få udbetalt deres penge.

Det fremgår af Bornholms Regionskommunes tilsynsrapport fra 2005 at beboernes lommepege opbevares i egen lejlighed.

Da der umiddelbart synes at være uoverensstemmelse mellem det der blev oplyst på inspektionen, og det der står anført i tilsynsrapporten, beder jeg Røbo redegøre nærmere for hvordan beboernes lommepege opbevares.

Jeg fik under inspektionen oplyst at Bornholms Regionskommune som en del af det almindelige tilsyn foretager revision af beboernes økonomi. (Se nærmere om dette nedenfor i afsnit 8.2).

Jeg fik endvidere oplyst at Røbo udarbejder et ferieregnskab for hver enkelt beboer,

og at dette regnskab også revideres af kommunen.

Selv om det ikke umiddelbart blev oplyst, går jeg på baggrund af det ovenfor anførte ud fra at bostedet også fører nøje regnskab med hver enkelt beboers indtægter og udgifter. Jeg går således ud fra at bostedets retningslinjer sikrer beboerne mod misbrug og personalet mod mistanke herom. Jeg foretager herefter ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Under inspektionen blev det oplyst at de pårørende ikke umiddelbart har indsigt i hver enkelt beboers økonomi.

Jeg har efterfølgende fra Røbo modtaget oplysninger om beboernes omtrentlige indtægter og udgifter. Hver beboer betaler 4.490 kr. i husleje hvilket inkluderer udgifter til el og vand, 500 kr. for varme, 695 kr. for den ovenfor nævnte servicepakke og 3.247 kr. for kost.

En beboer på højeste førtidspension modtager pension på 11.863 kr., og en beboer der modtager folkepension, modtager i alt 7.215 kr. Herudover modtager beboerne en boligydelse på 2.581 kr.

Det vil sige at der hver måned er et rådighedsbeløb på 5.512 kr. for en beboer på højeste førtidspension og 864 kr. for en folkepensionist. (Hertil kommer en eventuel udbetaling fra en kapitalpension).

Jeg går ud fra at det nævnte rådighedsbeløb er beregnet til f.eks. tøj, medicin, indbetaling til kapitalpension, frisør, tandlæge, aftenskole e.l., møbler og forlystelser, herunder ferie.

Jeg beder oplyst om min beregning af rådighedsbeløb er korrekt. Hvis min beregning af en folkepensionists rådighedsbeløb er korrekt, beder jeg om at modtage oplysning om sådanne beboeres økonomiske vilkår, herunder om i hvilket omfang der (kan) ydes ekstra økonomisk hjælp til de nævnte udgifter.

#### 4.5. Ledsageordning

...

#### 4.6. Hjælpe midler

...

#### 4.7. Rygepolitik

Det fremgår af Røbos rygepolitik at beboerne må ryge i egne lejligheder og i det tilhørende fællesrum.

Det blev under inspektionen oplyst at det p.t. kun er én af beboerne der ryger. Dette sker som udgangspunkt i vedkommendes egen lejlighed. En gang imellem sker det dog at han ryger på fællesarealerne. Som jeg forstod det, er Røbo indstillet på at følge reglerne om at der ikke må ryges på fællesarealerne efter ikrafttrædelse af lovforslag L 191 til lov om røgfri miljøer (vedtaget den 29. maj 2007 til ikrafttrædelse den 15. august 2007).

Jeg beder Røbo oplyse om jeg har forstået dette rigtigt.

Af Røbos rygepolitik fremgår det bl.a. også at de ansatte kun må ryge udendørs, at de ikke må stå til 'offentlig' skue, og at enhederne ikke må tømmes for personale på grund af at personalet skal udenfor og ryge.

#### 4.8. Alkohol mv.

...

#### 4.9. Vold

Bostedet oplever af og til vold mod personalet og mod andre beboere.

Af beskrivelsen af Røbo fremgår følgende vedrørende procedurer i forbindelse med vold:

'Bornholms Regionskommune har udfærdiget et skema til registrering af vold mod beboer/beboer, beboer/personale.

Personalet skal udfylde skemaet lige efter en voldspræget handling. En personale der er vidende om at voldelig adfærd ikke er indberettet, har pligt til at sørge for at episoden behandles korrekt (indberettes).

Originalen lægges på kontoret.

Indberetningerne skal bruges som læringsfaktor, bliver skrevet ned og snakket igennem, kort tid efter, for at huske hvad der gik forud for handlingen, da det ofte er her vi skal finde årsagen.

I tilfælde af at personalet (...) får en 'skalle', skal der ske en henvendelse til lægen/skadestue med det samme.

I tilfælde af at den berørte personale er 'rystet', er det kollegaerne der tager beslutning om lægebesøg og hjemsendelse, med eller uden kollega.

En kollega efterlades aldrig alene hjemme.

Der er etableret ambulancekorps.

Sker der skader på personalet når de har ledsagertimer, skal henvendelsen ske til (Handicapvirksomheden).

...'

Herudover fremgår at voldsindberetningerne indsendes til kommunen ca. en gang om ugen.

Jeg går ud fra at der også straks sker henvendelse til lægen/skadestuen i tilfælde hvor det er en beboer der får en skalle.

Det blev under inspektionen oplyst at der normalt ikke sker anmeldelse af voldelige overfald til politiet.

Under hensyn til at der vil være tilfælde hvor en politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold, og under hensyn til at en anmeldelse, en efterforskning og eventuel strafferetlig forfølgning i sig selv kan have betydning som en markering af at en adfærd er uacceptabel, foreslog jeg at bostedet i sin voldspolitik indarbejder retningslinjer for anmeldelse til politiet ved mere alvorlige voldsepisoder. Jeg anførte hertil bl.a. at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede

de medarbejder at det er ledelsen der under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede.

Jeg beder Røbo om som nævnt at overveje at indarbejde sådanne retningslinjer i voldspolitikken for bostedet. Jeg beder Røbo om at orientere mig om udfaldet af disse overvejelser.

#### 4.10. Beboernes seksuelle adfærd

...

#### 4.11. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/ kontaktråd

Efter § 16 i serviceloven skal kommunen sørge for at brugerne af f.eks. et botilbud får mulighed for indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddet. Det fremgår også at kommunen skal fastsætte retningslinjer for brugerindflydelsen. I retningslinjerne beslutter kommunen hvilken form brugerindflydelsen skal have, under hensyn til tilbuddets karakter og brugernes forudsætninger. Det fremgår tillige af § 16 at kommunens retningslinjer for brugerindflydelse skal være skriftlige.

Jeg beder Bornholms Regionskommune om at sende mig kommunens retningslinjer på området.

Som jeg forstod det, er der ikke oprettet et beboerråd/brugerråd på Røbo.

Jeg beder Røbo oplyse baggrunden for dette.

Bostedet har imidlertid megen fokus på at beboerne skal have en vis medbestemmelse og medindflydelse. Som udtryk for dette er det f.eks. i oversigten over servicetilbud til

beboerne på Røbo med fed skrift fremhævet at beboerne skal have indflydelse på eget liv.

Af beskrivelsen af Røbo fremgår følgende vedrørende brugerindflydelse:

'Der skal så vidt muligt tages udgangspunkt i beboernes individuelle ønsker. Beboerne har indflydelse på alt i deres dagligdag, med hensyntagen til deres kompetencer, interesser og lyst.

...

Kost:

- Bestemmer selv om de vil spise
- Bestemmer selv om de vil spise i lejlighed/fællesopholdsstue
- Bestemmer altid hvad der skal spises til deres fødselsdag
- Er velkommen til at komme med forslag til kostplanen

Lommepege:

- Uge lomme penge, bruges efter beboernes ønske
- Bestemmer selv over deres rådighedsbeløb
- Vejledes ved uhensigtsmæssigt forbrug, og ønske om at få noget andet for pengene

Påklædning:

- Bestemmer selv, hvad de vil have på
- Vejledes i forhold til vejr, alder og type

Ferie:

- Hvis der skal personaleledsagelse til, besluttet stedet og tidspunktet sammen med personalet
- vejledes ud fra deres økonomiske formåen

Hygiejne:

- Har indflydelse på hvordan den personlige hygiejne skal foregå

Lejligheden:

- Bestemmer selv hvor 'skabet' skal stå
- Vejledes ved uhensigtsmæssig placering af møbler
- Bestemmer selv om lyset skal brænde om natten'

Der er ikke oprettet et pårønderåd på Røbo. Baggrunden for dette er at mange af be-

boerne ikke har nære pårørende, og at de nære pårørende der måtte være, ikke har ønske om at deltage i et sådant råd da de ikke mener at der er behov herfor. Som jeg forstod ledelsen, er der dog fra de pårørendes side ønske om at deltage i ad hoc-forældregrupper hvis særlige ting skal drøftes. Det blev nævnt at især forældre til brugere af Rø Aflastning er meget opmærksomme på tilbuddet og deres børns forhold på stedet.

Jeg forstod på ledelsen at Røbo er positivt stemt over for etableringen af et pårønderåd og således vil arbejde for at et sådant etableres når/hvis vilkårene byder sig.

Jeg fik under inspektionen oplyst at ledelsen og personalet på Røbo er positive i forhold til at beboerne og de pårørende skal opretholde kontakten med hinanden. I bostedets pårørendepolitik er følgende anført:

'Dørene' er altid åbne på Røbo, og de pårørende skal ikke ringe for at melde deres ankomst. Det kan være en god ide at ringe først, for at være sikker på, at den de skal besøge er hjemme.

Beboernes nærmeste pårørende indbydes til at give deres synspunkter til handleplanen og deltagelse i handleplanmøder, hvor også sagsbehandler og øvrige samarbejdspartnere deltager.

Røbo bestræber sig på at afholde en sommerfest og en juleklippedag, hvor alle er velkomne.'

Under inspektionen havde jeg, som nævnt i indledningen, en samtale med moderen til en af brugerne på Rø Aflastningstilbud. På forespørgsel oplyste hun at grunden til at der ikke er et pårønderåd på Røbo, efter hendes opfattelse er at yngre forældre ikke har overskud i hverdagen til at involvere sig i et sådant råd, og at de ældre beboere måske slet ingen nære pårørende har.

Moderen udtrykte stor tilfredshed med Røbos aflastningstilbud og i særdeleshed med personalet. Hun anførte at aflastnings-

delens værelser (til overnatning) ligger meget spredt i bygningen, men at stedet til trods for dette fungerer rigtig godt.

#### 4.12. Handleplaner

...

### 5. Regler vedrørende magtanvendelse og lukkede døre

...

#### 5.1. Lukkede døre og frisk luft

...

#### 5.2. Modtagne registreringer

Som anført indledningsvist, anmodede jeg under inspektionen om udlån af Røbos skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse foretaget i 2006 og 2007 i henhold til serviceloven (nærmere bestemt i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovebekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 om social service og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2006, og i henhold til afsnit VII, kapitel 24, i lovebekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 om social service og bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2007). Jeg bad om højst 10 sager.

Jeg modtog fem indberetninger for perioden fra den 27. oktober 2005 til den 4. april 2007. Indberetningerne vedrørte fire forskellige beboere.

Tre af indberetningerne vedrører forhold fra før den nugældende servicelov trådte i kraft.

For personer over 18 år med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne gjaldt reglerne i den tidligere servicelovs kapitel 21 om magtanvendelser foretaget i tiden indtil den 1. januar 2007. For den samme persongruppe gælder reglerne i den nugældende servicelovs kapitel 24 om magtanvendelser foretaget i tiden efter 1. januar 2007. Reglerne i den tidligere servicelov (jf. ovenfor) er – bortset fra redaktionelle ændringer – identiske med de nugældende regler.

I medfør af § 109 m i den tidligere servicelov har socialministeren udstedt bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service. I medfør af § 137, stk. 1, i den nugældende servicelov har socialministeren udstedt en bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven.

Den førstnævnte bekendtgørelse var gældende for så vidt angår de tre indberetninger som vedrører magtanvendelser foretaget før 1. januar 2007. Den sidstnævnte bekendtgørelse er gældende for de to indberetninger som vedrører magtanvendelser foretaget efter denne dato.

Det overordnede formål med bestemmelserne er at begrænse magtanvendelsen mest muligt (jf. Socialministeriets vejledning nr. 5 af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper). Den nævnte vejledning vil blive afløst af den kommende vejledning nr. 8 til serviceloven, jf. indledningen i vejledning nr. 93 af 5. december 2006 (vejledning nr. 1 til serviceloven).

Som nævnt modtog jeg fra Røbo fem indberetninger om magtanvendelse.

Alle fem indberetninger er foretaget på Socialministeriets registrerings- og indberet-

ningsskema (skema 2). Dette skema benyttes til:

- a) indberetning af lovligt iværksat fastholdelse efter § 126 (tidligere § 109 b),
- b) indberetning af indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret,
- c) indberetning af al anden magtanvendelse (dvs. indgreb som er ulovlige),
- d) indberetning af magtanvendelse foretaget med samtykke.

Røbo har i tre af indberetningerne anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'. I én indberetning har Røbo afkrydset i feltet: 'al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige'. Og i den sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

Jeg har ikke vurderet om anvendelsen af fysisk magt i de fem tilfælde er berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg i stedet koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt.

I det følgende vil jeg redegøre nærmere for hvornår der er tale om:

- a) fastholdelse efter servicelovens § 126 (tidligere 109 b),
- b) fastholdelse som led i nødværge/nødret,
- c) fastholdelse som er ulovlig.

*ad a) Når fastholdelse sker med hjemmel i servicelovens § 126 (tidligere § 109 b)*

Magtanvendelse i form af fastholdelse og føren er – ud over formålsbestemmelsen i § 124 i serviceloven (§ 109 i den tidligere servicelov) – omfattet af bestemmelsen i § 126 i serviceloven (§ 109 b i den tidligere servicelov). Bestemmelsen – der også er citeret ovenfor – lyder sådan:

**§ 126.** Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af

at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

*Stk. 2. ...'*

Ifølge vejledningen fra 2004 om magtanvendelse mv. giver § 109 b, stk. 1 (som i realiteten er identisk med den nugældende § 126), adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale når dette er nødvendigt for at undgå at den pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for at den pågældende skader andre. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter ifølge vejledningen (pkt. 42) aldrig vold såsom føregreb, slag og spark. Bestemmelsen giver heller ikke hjemmel til at føre en person til et lokale med aflåst dør da dette vil være ensbetydende med administrativ frihedsberøvelse.

Afgørelsen om fastholdelse eller føren træffes i den akutte situation af personalet på bostedet efter en konkret vurdering af hvornår der er behov for indgreb af denne karakter, og i hvilken form.

Risikoen for at den pågældende beboer skader sig selv, andre beboere, personale eller andre personer, skal være nærliggende og skal indebære at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Der skal i den konkrete situation være en reel og begrundet risiko for at den pågældende beboer vil foretage handlinger der er egnede til at personen skader sig selv eller andre – en formodning herfor er ikke tilstrækkelig.

Magtanvendelse i form af fastholdelse kan ikke lovligt finde sted i de tilfælde hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder – indgrebet skal være absolut påkrævet.

*Ad b) Når fastholdelse sker som led i nødværge/nødret*

I pkt. 113 i vejledningen fra 2004 om magt-anvendelse mv. fremgår følgende om magt-anvendelse foretaget i nødværge og nødret:

**'Nødværge og nødret – straffelovens §§ 13 og 14**

**113.** Straffeloven indeholder nogle bestemmelser, der som udgangspunkt forbyder personer, herunder det offentlige plejepersonale, at foretage bestemte handlinger over for andre personer, herunder de personer, der er omfattet af personkredsen i § 109 [nu § 124; min tilføjelse]. Et eksempel er straffelovens § 261, stk. 1, hvorefter den, der berøver en anden friheden, kan straffes med fængsel i indtil 4 år. Hvis betingelserne for nødret eller nødværge er opfyldt, vil sådanne indgreb kunne blive retmæssige.

*For både nødværge og nødret er det vigtigt at bemærke, at der er tale om ekstraordinær hjemmel til brug i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnlige forekommende tvangsmæssige indgreb [min fremhævelse]. Nødværge og nødret kan kun anvendes som hjemmel til handlinger af forsvarsmæssig karakter og kan ikke anvendes som hjemmel til at foretage aktive handlinger, der ikke er strengt nødvendige for at værne om beskyttede retsgoder.*

**Straffeloven**

**§ 13.** Handlinger foretagne i nødværge er straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.

Stk. 2. ...

Handlinger, der har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb, kan efter straffelovens § 13, stk. 1, være straffri. Det forudsætter dog, at afværgehandlingen ikke

åbenbart går ud over, hvad der er forsvarligt under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning.

Bestemmelsen beskriver forudsætningerne for straffrit af afværge et angreb på et retsgode, men siger intet om, hvad angrebet skal være rettet mod. Det vil typisk dreje sig om fysiske angreb på fx liv, legeme, personlig frihed og formuegenstande. Det kan fx være angreb i form af vold, brandstiftelse og tingsbeskadigelse, men kan fx også være krænkelse af blufærdighed.

Bestemmelsen finder også anvendelse, når angriberen er psykisk utilregnelig, selv om angriberen i sådanne tilfælde vil være strafuegnet. I disse situationer er der dog en videre pligt end normalt til at vælge flugt eller opgive det angrebne gode, hvis dette er muligt i situationen.

Der er indbygget et krav om forholdsmæssighed (proportionalitet) mellem angrebet og den handling, der imødegår angrebet, således at ikke ethvert angreb kan gøre enhver handling straffri. Afværgehandlingen må ikke gå åbenbart ud over, hvad der er forsvarligt. Der kan med andre ord ikke gives nøjagtige grænser for, hvilke handlinger der er straffrie, men straffrihed forudsætter, at handlingen aktuelt sker for at afværge et angreb. Afværgehandlingen skal rettes mod angriberen selv, aldrig mod en tredje person.

Grænsen for, hvilke handlinger af forebyggende karakter, der kan foretages med hjemmel i nødværgebestemmelsen, må findes ud fra en bedømmelse af, hvornår den truende handling er konkretiseret i en grad, der gør, at den betegnes som påbegyndt eller overhængende. *Hvis angrebet endnu ikke er påbegyndt, skal det være så umiddelbart truende, at der er grund til at afværge det allerede nu. Er der tid til at vente, fx fordi der endnu kun er tale om en verbal trussel, vil dette som regel være ensbetydende med, at modhandlingen endnu ikke er nødvendig. Den truende må da gribe til de lovlige afværagemidler, som tiden tillader. Afværgehand-*

*lingen skal være nødvendig, hvilket vil sige, at der ikke er tale om nødværge, hvis en mindre indgribende foranstaltning kunne have opfyldt formålet. Nødværge kan derfor ikke anvendes i rent præventivt øjemed [min fremhævelse].'*

*Ad c) Når der ikke er hjemmel til fastholdelse – det vil sige at fastholdelsen er ulovlig.*

I pkt. 111 i vejledningen fra 2004 om magtanvendelse mv. fremgår følgende om ulovlig magtanvendelse:

'Ulovlige indgreb omfatter indgreb, som nævnt i servicelovens § 109 a og §§ 109 c-e, iværksat uden at have været forelagt det sociale nævn, eller indgreb, som nævnt i servicelovens § 109 a og §§ 109 c-e, iværksat uanset at det sociale nævn har afvist at godkende samt indgreb, der ikke er nævnt i serviceloven [min fremhævelse].'

Herudover er 'ulovlig magtanvendelse' i denne sammenhæng kendetegnet ved at betingelserne for nødværge ikke er opfyldt.

Som nævnt har Røbo i tre af de indberetninger jeg har modtaget, anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'. I én indberetning har Røbo afkrydset i feltet: 'al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige'. Og i den sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre den pågældende beboer i at stjæle ting fra de øvrige beboere. Magtanvendelsen bestod efter det oplyste i at tage fat i beboeren og forsøge at trække og skubbe vedkommende væk. Røbo har i indberetningsskemaet både anført at indgrebet er foretaget i nødværge eller som led i nødret, og at indgrebet er ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 3. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen

var at forhindre overgreb på en anden beboer. Det fremgår endvidere at der var tale om en trussel, og at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham til hans lejlighed. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Bornholms Regionskommune har i sin tilbagemelding af 8. december 2006 anført § 109 b som hjemmel, men har ikke direkte påtalt at Røbo har angivet en anden hjemmel for indgrebet.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at stoppe beboerens høje råben. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at fastholde beboeren og føre vedkommende væk fra fællesarealet. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet var ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre beboeren i at tage på personalets kønsdele. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage beboerens hånd og skubbe den væk. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 1. marts 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 4. april 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at beskytte beboeren, omgivelserne og personalet mod slag og spark. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham væk fra parkeringspladsen. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 10. april 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.



På baggrund af gennemgangen af de forskellige indberetningsmuligheder beder jeg Røbo og Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de fem registrerede indgreb er foretaget.

Socialministeriets skema 2 skal ifølge skemaet selv bruges i følgende situationer:

'Til magtanvendelse og andre indgreb efter servicelovens § 126 mv.: Fastholdelse herunder indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.'

I skemaet gives der mulighed for at afkrydse ved fire forskellige slags magtanvendelsestyper. I det første felt angives 'fastholdelse'. Der er ikke her anført at hjemlen er servicelovens § 126.

Jeg mener at der ved disse formuleringer kan være mulighed for at misforståelser kan opstå. Jeg har derfor samtidig hermed bedt Socialministeriet om at overveje at ændre formuleringerne således at det bliver tydeligere at der er forskel på magtanvendelse efter servicelovens § 126, magtanvendelse foretaget i nødværge/nødret, ulovlig magtanvendelse og magtanvendelse foretaget med samtykke. Jeg vil orientere Røbo og Bornholms Regionskommune om resultatet af denne sag.

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller regionsrådet i henhold til § 136, stk. 1, i serviceloven.

Bestemmelsen i § 136, stk. 1, lyder således:

'§ 136. Optagelse i særlige botilbud efter § 129 og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128, skal registreres og indberettes af tilbuddet til kommunalbestyrelsen for de tilbud, kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, jf. § 148a, og til

regionsrådet for de tilbud, regionsrådet fører tilsyn med, jf. § 5, stk. 7. Kommunalbestyrelsen eller regionsrådet orienterer opholdskommunen, jf. § 9 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, om indberetningen.'

Bestemmelsen er med redaktionelle ændringer videreført fra § 109 l i den tidligere servicelov. Bestemmelsen indebærer at hver gang der iværksættes indgreb i den personlige frihed, skal indgrebet registreres og indberettes til kommunen/regionen (eller tidligere amtskommunen).

Ifølge § 10 i både den nugældende og den tidligere gældende magtanvendelsesbekendtgørelse skal registrering efter servicelovens § 136 (tidligere 109 l) ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer som kan rekvireres hos ministeriet.

Jeg kan konstatere at Røbo har anvendt disse skemaer, og foretager mig derfor ikke videre vedrørende dette punkt.

I henhold til både den nugældende og den tidligere gældende magtanvendelsesbekendtgørelses § 14, stk. 1, skal registreringer efter §§ 10-13 foretages af den person der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Det fremgår af samtlige skemaer hvem der har iværksat indgrebet. For tre af indberetningernes vedkommende er registreringerne foretaget af den samme person som har iværksat indgrebet. For så vidt angår de sidste to indberetninger (af 25. december 2006 og 4. april 2007), kan jeg – på grund af svært læselige underskrifter – ikke umiddelbart se om der er identitet mellem den person der iværksatte indgrebet, og den person der foretog registreringer.

Jeg går dog ud fra at der er identitet, og foretager ikke videre i anledning af dette punkt.

Det fremgår af § 12, stk. 1, i både den nugældende og den tidligere gældende magtanvendelsesbekendtgørelse at registrering af foranstaltninger efter §§ 125-128 (§ 109 a-d i den tidligere servicelov) skal foretages straks eller senest dagen efter at foranstaltningen er sat i værk.

Røbo har i fire tilfælde registreret indgrebet samme dag som indgrebet blev foretaget. Ét tilfælde er registreret dagen efter at det blev iværksat.

Jeg foretager mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Som nævnt ovenfor, fremgår det af serviceovens § 136, stk. 1, at enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2 (videreført med redaktionelle ændringer fra § 12, stk. 2, i den tidligere bekendtgørelse), skal sådanne registrerede foranstaltninger indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen.

Jeg kan på baggrund af datoerne for kommunens tilbagemeldinger konstatere at tre af indberetningerne er indberettet til kommunen inden for den angivne tidsfrist. For to af indberetningerne (af henholdsvis 27. oktober 2005 og 25. december 2006) har jeg ikke modtaget kommunens tilbagemeldinger, og jeg har derfor ikke mulighed for at konstatere om indberetningerne i disse tilfælde er foretaget i overensstemmelse med § 12, stk. 2. Jeg beder bostedet om at oplyse mig om de konkrete indberetningsdatoer for de to indberetninger.

Jeg fik under inspektionen oplyst at Bornholms Regionskommune løbende melder tilbage på de indsendte indberetninger.

Kommunen har i de nævnte tre tilfælde vurderet og meldt tilbage på magtanvendelserne inden for en uge.

Jeg har ingen bemærkninger til dette. Jeg beder imidlertid kommunen oplyse hvornår kommunen har foretaget en vurdering af de magtanvendelser der fandt sted henholdsvis den 27. oktober 2005 og den 25. december 2006.

Jeg beder endvidere kommunen om at redegøre nærmere for om kommunen – også i tilfælde hvor der efter kommunens opfattelse ikke er tale om magt – melder dette tilbage til bostederne.

### 5.3. Om indgreb generelt

...

### 6. Personaleforhold

...

### 7. Amtets tilsynsordning

...

### Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Røbo og/eller Bornholms Regionskommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. fra bostedet sendes gennem regionskommunen for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

### Underretning

Denne rapport sendes til Røbo, Bornholms Regionskommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede.”

Ombudsmanden modtog med brev af 21. februar 2008 regionskommunens og bostedets udtalelse. I en opfølgingsrapport af 21. april 2008 meddelte inspektionschefen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

"...

### Ad pkt. 3.1. Bygninger

...

### Ad pkt. 4.2. Medicin, læge mv.

Røbos retningslinjer af 10. november 2004 vedrørende medicin indeholder bestemmelser om bl.a. bestilling, opbevaring og dosering af medicin.

Som jeg forstår retningslinjerne, doserer uddannet personale hver weekend medicinen for en uge ad gangen. I tilfælde af at der ikke er doseret i pilleasker, må ikke-uddannet personale dosere fra pillglas – men kun for ét måltid ad gangen.

Jeg bad bostedet oplyse om hvad der forstås ved uddannet personale.

Kommunen har oplyst at Røbo i denne henseende definerer uddannet personale som pædagoger og social- og sundhedsassistenter.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

På min forespørgsel blev det under inspektionen oplyst at Røbo leverer al restmedicin tilbage til apoteket til destruktion når udløbsdatoen er overskredet, eller hvis den pågældende medicin ikke længere skal benyttes. Røbo modtager ikke en kvittering fra apoteket på den tilbageleverede medicin. Jeg oplyste at det efter min opfattelse – for at undgå eventuel tvivl om hvad der sker med restmedicin, og heraf følgende uberettigede mistanker – kan være fornuftigt at få en kvittering fra apoteket. Det erklærede både regionskommunens og bostedets repræsentanter sig enige i. En mulig løsning kunne være at Røbo selv skriver op hvad der bliver afleveret, og anmoder om apotekets kvittering herfor, f.eks. i form af et stempel.

Jeg bad i den endelige rapport Røbo om at underrette mig om hvorvidt bostedet har indført en sådan form for kontrol med restmedicinen for at sikre at der ikke sker (kan ske) misbrug og omsætning af medicin.

Kommunen har oplyst at Røbo nu har indført en kontrol af restmedicin som går ud på at den medicinansvarlige på bostedet udfærdiger en medicinrestseddel som apoteket efterfølgende kvitterer for. Kommunen har videre oplyst følgende:

'Kommunens tilsyn har efter inspektionsbesøget på Røbo inddraget problematikken omkring restmedicin i sit tilsyn, og har anbefalet botilbudene at ændre deres retningslinier, således at man sikrer sig kvittering fra apotekerne på restmedicin. Dette har medført henvendelser fra nogle af lederne om, at apotekerne enten ikke vil medvirke hertil, eller vil tage sig betaling herfor.'

På baggrund af det anførte går jeg ud fra at Røbo ikke har problemer med at få kvittering for restmedicinen. Jeg foretager mig derfor ikke mere i forhold til dette punkt.

For så vidt angår det som kommunen har anført vedrørende nogle af kommunens andre bosteder, har jeg oprettet en egen drift-sag hvor jeg vil behandle dette problem nærmere.

Jeg blev ikke under inspektionen oplyst om hvordan det forholdt sig med lægeordningen i forhold til beboerne.

I den endelige rapport skrev jeg at jeg gik ud fra at beboerne (eventuelt i samarbejde med pårørende og bostedets personale) har valgt egen praktiserende læge.

Kommunen har oplyst at alle beboere har valgt egen praktiserende læge.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Under inspektionen spurgte jeg til det psykiatriske tilsyn med beboerne. Regionskommunens repræsentanter oplyste at kommunen før 1. januar 2007 købte bistand fra oligofreniklinikken på Psykiatrisk Hospital i Århus. Dette indebærer at en specialist på oligofreniområdet (området for udviklingshæmning) hver tredje måned kom 3 dage til

Bornholms Regionskommune og tilså beboerne på kommunens bosteder.

Denne ordning var både regionskommunen og bostederne efter det oplyste særdeles tilfredse med.

Regionskommunen blev pr. 1. januar 2007 en del af Region Hovedstaden som på inspektionstidspunktet endnu ikke havde besluttet hvorledes ordningen med psykiatrisk tilsyn på bosteder skulle være. Der havde derfor ikke siden 1. januar 2007 været en fast ordning med psykiatrisk tilsyn på området.

Indtil Region Hovedstaden fastsatte en ny ordning, var der en midlertidig ordning som gik ud på at en beboer af egen læge skulle henvises til en psykiater fra Psykiatrisk Center Glostrup.

Repræsentanterne fra Bornholms Regionskommune gav udtryk for at denne midlertidige ordning ikke var optimal da egen læge sjældent kender til dette specielle område.

Regionskommunens repræsentanter gav endvidere udtryk for at det efter kommunens opfattelse ville være hensigtsmæssigt med et regelmæssigt tilsyn. Kommunen mente således at et tilsyn en gang om måneden ville være mest optimalt.

I den endelige rapport skrev jeg at jeg går ud fra at det er personalet der tilser om den enkelte beboer har det godt, og at det er personalet der i tilknytning hertil tilkalder egen læge hvis beboeren opfører sig eller har det anderledes end sædvanligt.

Jeg er enig i at det – for at sikre en optimal lægelig behandling og deraf følgende trivsel for den enkelte, herunder for at undgå fejlmedicinering eller i værste fald at nogen 'glemmes' – er en sikkerhed med et regelmæssigt psykiatrisk tilsynsbesøg. Efter min opfattelse var det således ikke optimalt at den tilknyttede psykiater som udgangspunkt kun kom på bostedet når vedkommende blev tilkaldt af personalet (via egen læge) som havde iagttaget en ændring i en beboers adfærd. Jeg anførte endvidere at man heller ikke kan forvente at personalet

konstant kan være opdateret på om der er kommet et nyt medikament på markedet som eventuelt vil kunne forbedre en beboers tilstand/livsindhold.

På baggrund af dette sendte jeg denne del af den endelige rapport til Region Hovedstaden og bad regionen om at underrette mig om hvorledes regionens faste ordning på området ville blive.

I brev af 23. oktober 2007 meddelte Region Hovedstadens Psykiatri mig at regionen havde indgået en aftale med Bornholms Regionskommune om fast tilsyn med beboere på kommunens bosteder. Aftalen går bl.a. ud på at regionens handicap-psykiatriske ambulatorium fremover aflægger besøg på Bornholm en dag hver måned.

I brev af 21. februar 2008 har regionskommunen oplyst at den nævnte aftale med Region Hovedstaden er tilfredsstillende.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette punkt.

#### Ad pkt. 4.4. Beboernes økonomiske forhold

Det blev under inspektionen oplyst at Røbo sørger for at der hæves kontante midler til hver beboer, og at disse midler ligger i separate poser i det fælles pengeskab. Der er udpeget fire medarbejdere fra personalet som har adgang til pengeskabet, og som kan udlevere kontanter til enten beboeren eller dennes kontaktperson.

Ifølge retningslinjerne kan beboerne til enhver tid komme og få udbetalt deres penge.

Det fremgår af Bornholms Regionskommunes tilsynsrapport fra 2005 at beboernes lomme penge opbevares i egen lejlighed.

Da der umiddelbart syntes at være uoverensstemmelse mellem det der blev oplyst på inspektionen, og det der står anført i tilsynsrapporten, bad jeg i den endelige rapport Røbo redegøre nærmere for hvordan beboernes lomme penge opbevares.

Bornholms Regionskommune har til dette oplyst følgende:

'Af tilsynsrapporten fra 2005 fremgår, at værdier/bankbøger opbevares i aflåst pengeskab. Borgerens egne lomme penge er i borgerens lejlighed. Af rapporten fra 2007 fremgår, at de beboere, der ønsker det, opbevarer deres værdier selv. Ellers i fælles pengeskab. Bostedet oplyser, at beboerne har følgende valgmuligheder for opbevaring af værdier (bankbøger, hævekort, pas og kontanter):

1. Beboerens værdier opbevares i et fælles aflåst pengeskab, dog således at kontaktpædagogen opbevarer beboerens lomme penge. Disse placeres i et aflåst skab, når kontaktpædagogen ikke er til stede. Er der behov for kontanter, når kontaktpædagogen ikke er til stede, kan der udstedes et nyt acontobeløb.
2. Beboerens værdier opbevares i et fælles aflåst pengeskab. Lomme penge opbevares af beboeren selv.
3. Beboeren opbevarer værdier selv.

Der skal være indgået aftale med beboeren, om hvilken mulighed der vælges. P.t. har kun 2 beboere ønsket mulighed 3.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Efter inspektionen modtog jeg oplysninger fra Røbo om beboernes omtrentlige indtægter og udgifter. Jeg fik oplyst at hver beboer betaler 4.490 kr. i husleje hvilket inkluderer udgifter til el og vand, 500 kr. for varme, 695 kr. for servicepakken og 3.247 kr. for kost.

En beboer på højeste førtidspension modtager pension på 11.863 kr., og en beboer der modtager folkepension, modtager i alt 7.215 kr. Herudover modtager beboerne en boligydelse på 2.581 kr.

I den endelige rapport skrev jeg herefter at dette ville sige at der hver måned er et rådighedsbeløb på 5.511 kr. for en beboer på højeste førtidspension og 864 kr. for en folkepensionist. (Hertil kommer en eventuel udbetaling fra en kapitalpension).

Jeg gik ud fra at det nævnte rådighedsbeløb er beregnet til f.eks. tøj, medicin, indbe-

taling til kapitalpension, frisør, tandlæge, aftenskole e.l., møbler og forlystelser, herunder ferie.

I den endelige rapport bad jeg derefter om at få oplyst om min beregning af rådighedsbeløb var korrekt. Hvis min beregning af en folkepensionists rådighedsbeløb var korrekt, bad jeg om at modtage oplysning om sådanne beboeres økonomiske vilkår, herunder i hvilket omfang der (kan) ydes ekstra økonomisk hjælp til de nævnte udgifter.

Kommunen har oplyst følgende:

'Der er i alt 4 folkepensionister p.t. på Røbo. Deres rådighedsbeløb kan opgøres således: Husleje (inkl. lys, vand og varme) 4.490 kr., servicepakke 695 kr., kost 3.242 kr., boligydelse 2.945 kr. og pension 7.212 kr., i alt til rådighed 1.730 kr. Røbo har bl.a. søgt om varmetillæg, men der er givet afslag, idet alle 4 har formue.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad pkt. 4.7. Rygepolitik

Det fremgår af Røbos rygepolitik at beboerne må ryge i egne lejligheder og i det tilhørende fællesrum.

Det blev under inspektionen oplyst at det p.t. kun er én af beboerne der ryger. Dette sker som udgangspunkt i vedkommendes egen lejlighed. En gang imellem sker det dog at han ryger på fællesarealerne. Som jeg forstod det, er Røbo indstillet på at følge reglerne om at der ikke må ryges på fællesarealerne efter ikrafttrædelse af lovforslag L 191 til lov om røgfri miljøer (vedtaget den 29. maj 2007 til ikrafttrædelse den 15. august 2007).

Jeg bad Røbo oplyse om jeg har forstået dette rigtigt.

Bornholms Regionskommune har oplyst at rygepolitikken på Røbo er blevet opdateret pr. august 2007. Det fremgår af den nu gældende politik at beboerne kun må ryge i deres egen lejlighed.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad pkt. 4.8. Alkohol mv.

...

#### Ad pkt. 4.9. Vold

Det blev under inspektionen oplyst at der normalt ikke sker anmeldelse af voldelige overfald til politiet.

Under hensyn til at der vil være tilfælde hvor en politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold, og under hensyn til at en anmeldelse, en efterforskning og eventuel strafferetlig forfølgning i sig selv kan have betydning som en markering af at en adfærd er uacceptabel, foreslog jeg at bostedet i sin voldspolitik indarbejder retningslinjer for anmeldelse til politiet ved mere alvorlige voldsepisoder. Jeg anførte hertil bl.a. at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen der under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede.

I den endelige rapport bad jeg Røbo om som nævnt at overveje at indarbejde sådanne retningslinjer i voldspolitikken for bostedet. Jeg bad Røbo om at orientere mig om udfaldet af disse overvejelser.

Kommunen har oplyst at Røbo i sin voldspolitik har indarbejdet et afsnit om politianmeldelse af grove tilfælde af vold. Det fremgår af politikken at det er lederens ansvar at episoderne anmeldes.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad pkt. 4.11. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/kontaktråd

I den endelige rapport bad jeg Bornholms Regionskommune om at sende mig kommunens retningslinjer for brugerindflydelse.

Kommunen har oplyst følgende hertil:

'Bornholms Regionskommune har 'overtaget' de retningslinjer som Bornholms Amtsråd har vedtaget på området (vedlægges). Sekretariatet har haft særlig fokus på dette område i tilsynsbesøgene, og har, på baggrund af de observationer og samtaler, der har fundet sted på bostederne, anbefalet Social- og Sundhedsudvalget at udtage brugerindflydelse som særligt politisk indsatsområde. Dette blev vedtaget for 2007 og videreføres i 2008. Der er således igangsat en proces, der skal munde ud i, at der udarbejdes nye retningslinjer for brugerinddragelsen, og at alle sociale tilbud fremover skal have en form for formaliseret brugerinddragelse.'

| Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg beder kommunen om at sende de nye retningslinjer til mig når de er vedtaget.

Som jeg forstod det, er der ikke oprettet et beboerråd/brugerråd på Røbo.

Jeg bad Røbo oplyse baggrunden for dette.

Kommunen har i sit brev oplyst at grunden til at Røbo ikke p.t. har et formaliseret beboerråd/brugerråd er at meget få beboere vil kunne være aktivt deltagende. Når der skal tages fællesbeslutninger, prøver personalet imidlertid at inddrage de respektive bogrupper. Endelig oplyser kommunen at Røbo er indstillet på at arbejde videre med denne problemstilling for at opnå mest mulig brugerinddragelse.

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere i anledning af dette punkt.

#### Ad pkt. 4.12. Handleplaner

...

#### Ad pkt. 5.2. Modtagne registreringer

Under inspektionen modtog jeg i alt fem indberetninger om magtanvendelse.

Røbo har i tre af indberetningerne anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'. I én indberetning har Røbo afkrydset i feltet: 'al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige'. I den sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

I den endelige rapport redegjorde jeg nærmere for hvornår der er tale om:

- a) fastholdelse efter servicelovens § 126 (tidligere 109 b),
- b) fastholdelse som led i nødværge/nødret,
- c) fastholdelse som er ulovlig.

Jeg skrev således:

...

På baggrund af denne gennemgang bad jeg herefter Røbo og Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de fem registrerede indgreb var foretaget.

#### *Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005*

I den endelige rapport skrev jeg således om den første indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre den pågældende beboer i at stjæle ting fra de øvrige beboere. Magtanvendelsen bestod efter det oplyste i at tage fat i beboeren og forsøge at trække og skubbe vedkommende væk. Røbo har i indberetningsskemaet både anført at indgrebet er foretaget i nødværge eller som led i nødret, og at indgrebet er ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den

1. november 2005, at magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt – jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter § 109 b skal der have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. Jeg beder kommunen forholde sig til hjemlen for magtanvendelsen igen. Herunder bedes kommunen forholde sig til om de nævnte betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

#### *Magtanvendelse foretaget den 3. december 2006*

I den endelige rapport skrev jeg således om den anden indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 3. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre overgreb på en anden beboer. Det fremgår endvidere at der var tale om en trussel, og at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham til hans lejlighed. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Bornholms Regionskommune har i sin tilbagemelding af 8. december 2006 anført § 109 b som hjemmel, men har ikke direkte påtalt at Røbo har angivet en anden hjemmel for indgrebet.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 3. december 2006

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 8. december 2006, at magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt – jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.

...

Bornholms Regionskommune medgiver at det ikke klart fremgår af svarene til Røbo, at der i de konkrete tilfælde, efter Bornholms Regionskommunes vurdering, ikke var tale om ulovlige indgreb/indgreb efter straffelovens §§ 13 og 14.

Bornholms Regionskommune vil i fremtidige skriftlige tilbagemeldinger sikre, at det klarere fremgår af de afgivne svar, om der er tale om en lovlig eller ulovlig magtanvendelse.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

Jeg har ingen bemærkninger til at kommunen mener at hjemlen til den konkrete magtanvendelse ligger i § 109 b. Jeg går således ud fra at der i situationen var nærliggende risiko for at beboeren ville udsætte den anden beboer for at lide væsentlig personskade, og at forholdene i dette konkrete tilfælde gjorde det absolut påkrævet at anvende magt. Først da ville betingelsen for at foretage magtanvendelse efter § 109 b være opfyldt.

Jeg er enig med kommunen i at det ikke klart fremgår af kommunens tilbagemelding at kommunen ikke var enig med Røbo i at hjemlen var nødværge/nødret. Jeg har noteret mig at kommunen for fremtiden vil ændre sine tilbagemeldinger

således at det fremgår når kommunen er uenig med det enkelte bosted.

*Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006*

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den tredje indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at stoppe beboerens høje råben. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at fastholde beboeren og føre vedkommende væk fra fællesarealet. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet var ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 2. januar 2007, at det vurderedes at magtanvendelsen var foretaget med hjemmel i lovgivningen, idet det vurderedes, at der var en nærliggende risiko for personskade, lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt – jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter § 109 b skal der som nævnt ovenfor have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det konkrete tilfælde skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. Jeg beder kom-



munen forholde sig til om disse betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

*Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007*

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den fjerde indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre beboeren i at tage på personalets kønsdele. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage beboerens hånd og skubbe den væk. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 1. marts 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 1. marts 2007. Magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 126.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens grænseoverskridende adfærd, var en krænkelse af medarbejderens blufærdighed – jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 113.'

Jeg beder kommunen om at forholde sig til hjemlen for denne magtanvendelse igen. Jeg henviser til at kommunen

- ifølge min kopi af tilbagemeldingen af 1. marts 2007 henviste til både § 126 og nødværge/nødret,
- i udtalelse af 21. februar 2008 har henvist til § 126 og samtidig til vejledningens afsnit om nødværge og nødret.

*Magtanvendelse foretaget den 4. april 2007*

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den femte indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 4. april 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at beskytte beboeren, omgivelserne og personalet mod slag og spark. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham væk fra parkeringspladsen. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 10. april 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 4. april 2007

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 10. april 2007, at det vurderedes at magtanvendelsen som værende udført med hjemmel i lov om social service § 126.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt – jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.

Bornholms Regionskommune medgiver at det ikke klart fremgår af svarene til Røbo, at der i de konkrete tilfælde, efter Bornholms Regionskommunes vurdering, ikke var tale om ulovlige indgreb/indgreb efter straffelovens §§ 13 og 14.

Bornholms Regionskommune vil i fremtidige skriftlige tilbagemeldinger sikre, at det klarere fremgår af de afgivne svar, om der er tale om en lovlig eller ulovlig magtanvendelse.'

Jeg har ingen bemærkninger til at kommunen mener at hjemlen til den konkrete magtanvendelse ligger i § 126. Jeg går således ud fra at der i situationen var nær-

liggende risiko for at beboeren ville udsætte sig selv og andre for at lide væsentlig personskade. Først da ville betingelsen for at foretage magtanvendelse efter § 109 b være opfyldt.

I den kopi af kommunens tilbagemelding af 10. april 2007 som jeg har på sagen, har kommunen både angivet § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for magtanvendelsen. Det er uheldigt at kommunen i sin tilbagemelding til Røbo også har angivet nødværge/nødret som hjemmel for magtanvendelsen.

Jeg har noteret mig at kommunen i fremtiden vil være mere klar i sine tilbagemeldinger til bostederne.

Jeg har ved gennemgangen af de fem sager konstateret den relativt store forvirring der afspejler sig i både Røbos og kommunens hjemmelsangivelser for de forskellige magtanvendelser. På baggrund af dette har jeg i dag skrevet til Social- og Sundhedsudvalget i Bornholms Regionskommune og henstillet til udvalget at sørge for at såvel forvaltningen som bostederne får en tilstrækkelig undervisning på området.

I den endelige rapport skrev jeg at jeg havde bedt Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) om at overveje at ændre formuleringerne i skema 2 (til indberetning af magtanvendelse) således at det bliver tydeligere at der er forskel på magtanvendelse efter servicelovens § 126, magtanvendelse foretaget i nødværge/nødret, ulovlig magtanvendelse og magtanvendelse foretaget med samtykke.

Jeg har endnu ikke modtaget et endeligt svar fra ministeriet. Jeg vil orientere Røbo og Bornholms Regionskommune om resultatet af denne sag når sagen er afsluttet.

I den endelige rapport skrev jeg at det fremgår af servicelovens § 136, stk. 1, at enhver form for magtanvendelse skal registreres og

indberettes til kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2 (videreført med redaktionelle ændringer fra § 12, stk. 2, i den tidligere bekendtgørelse), skal sådanne registrerede foranstaltninger indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen.

Jeg kunne på baggrund af datoen for kommunens tilbagemeldinger konstatere at tre af indberetningerne var indberettet til kommunen inden for den angivne tidsfrist. For to af indberetningerne (af henholdsvis 27. oktober 2005 og 25. december 2006) havde jeg ikke modtaget kommunens tilbagemeldinger, og jeg havde derfor ikke mulighed for at konstatere om indberetningerne i disse tilfælde var foretaget i overensstemmelse med § 12, stk. 2. Jeg bad bostedet om at oplyse mig om de konkrete indberetningsdatoer for de to indberetninger.

Røbo og regionskommunen har ikke i udtalelsen oplyst hvornår de to indberetninger er sket. Regionskommunen har i stedet oplyst at kommunen vurderede de to magtanvendelser henholdsvis den 1. november 2005 og den 2. januar 2007.

Jeg kan på baggrund af datoen for kommunens tilbagemeldinger konstatere at også disse to indberetninger var indberettet til kommunen inden for den angivne tidsfrist. Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af dette punkt.

Jeg fik under inspektionen oplyst at Bornholms Regionskommune løbende melder tilbage på de indsendte indberetninger.

Kommunen har i tre af tilfældene vurderet og meldt tilbage på magtanvendelserne inden for en uge.

Jeg havde ingen bemærkninger til dette. Jeg bad imidlertid kommunen oplyse hvornår kommunen havde foretaget en vurdering af de magtanvendelser der fandt sted henholdsvis den 27. oktober 2005 og den 25. december 2006.

I udtalelsen har Bornholms Regionskommune, som nævnt, oplyst at tilbagemeldingerne på de to magtanvendelser skete henholdsvis den 1. november 2005 og den 2. januar 2007. Herudover har kommunen oplyst at kommunen tilstræber at give tilbagemeldinger senest to dage efter at indberetningen er modtaget. Tilbagemeldingen sker via e-mail.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad endvidere Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for om kommunen – også i tilfælde hvor der efter kommunens opfattelse ikke er tale om magt – melder dette tilbage til bostederne.

Kommunen har svaret således:

'Det vægtes i vurderingen af magtanvendelserne om indberetningerne har hjemmel til især udøvelsen af omsorgspligten og mindsteindgrebsprincipperne. Endvidere vurderes det om de i vejledningen beskrevne principper for god pædagogisk handlevis er søgt opfyldt.

Henholdsvis halvårligt og helårligt orienteres socialudvalg og handicapråd samt kommunalbestyrelse om antallet af – og tendenserne i indberetningerne.

Bornholms Regionskommune har udover den almindelige daglige vejledning, løbende gennem de sidste fire år, afholdt temadage/opfriskningskurser for bo- og dagtilbuddene i voldspolitik og magtanvendelser. Der har i snit været tale om 3-4 temadage/opfriskningskurser om året.'

Jeg har noteret mig det oplyste. Det fremgår imidlertid ikke direkte af kommunens svar til mig om kommunen i sine tilbagemeldinger gør bostedet opmærksom på

det hvis kommunen i et konkret tilfælde ikke mener at der har været tale om magt. Jeg sigter til et tilfælde hvor et bosted har indberettet en hændelse som magtanvendelse, men hvor kommunen ikke mener at der er tale om magt. Jeg beder derfor igen kommunen svare på dette.

#### **Ad pkt. 6.1. Normeringer og sammensætning**

...

#### **Ad pkt. 7.1. Generelt vedrørende tilsyn**

...

#### **Ad pkt. 7.2. Bornholm Regionskommunes tilsyn**

...

#### **Ad pkt. 7.3. Tilsynsbesøg foretaget på Røbo den 8. november 2006**

...

#### **Opfølgning**

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Bornholms Regionskommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold.

#### **Underretning**

Denne rapport sendes til Røbo, Bornholms Regionskommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede."

## G. Inspektion af handicaptilgængeligheden til Odense Kommunes Fodboldstadion

Forvaltningsret 3.9.

*Den 21. august 2007 inspicerede Folketingets Ombudsmand handicaptilgængeligheden på Odense Kommunes fodboldstadion, Fionia Park. Inspektionschefen og andre af ombudsmandens medarbejdere stod for inspektionen.*

*Inspektionen gav anledning til følgende udtalelse: "Efter at have foretaget inspektionen af Odense Fodboldstadion kan jeg generelt sige at stadion (på nær enkelte mindre punkter; (...)) er handicaptilgængeligt, og ikke mindst at stadion i høj grad er gearet til at modtage handicappede gæster på disses præmisser. Forholdene på stadion bærer præg af at handicaptilgængeligheden har spillet en væsentlig rolle ved indretningen af de bygningsmæssige forhold og ved tilrettelæggelsen af afviklingen af de enkelte arrangementer."*

*(J.nr. 2007-1985-160).*

Den 30. oktober 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til bl.a. Odense Kommune:

### **"1. Indledning**

Efter § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter lovens § 18 kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Folketingets Ombudsmand foretager løbende inspektioner af offentlige institutioner, f.eks. fængsler, arresthuse, psykiatriske afdelinger og sociale bosteder.

Folketinget vedtog den 2. april 1993 beslutningsforslag nr. B 43 om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere. Folketinget bad ved beslutningen Folketingets Ombudsmand om at "følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence".

Folketingets Ombudsmands håndtering af spørgsmålet om ligebehandling af handicappede består i behandling af klager fra borgere eller handicaporganisationer. Der-

udover iværksætter Folketingets Ombudsmand af egen drift undersøgelser på området. Generelle initiativer er taget i forhold til det tidligere by- og boligministerium (nu Erhvervs- og Økonomiministeriet), Slots- og Ejendomsstyrelsen, DSB, det tidligere Trafikministerium (nu Transport- og Energiministeriet), Kirkeministeriet samt nogle kommuner. Herudover er der etableret et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Folketingets Ombudsmand har som en del af den virksomhed der primært vedrører mere generelle forhold, besluttet at foretage inspektioner af nogle bygninger særligt med handicaptilgængelighed for øje. Inspektionerne skal omfatte bygningernes tilgængelighed for alle brugere af bygningerne. Formålet med inspektionerne er dels generelt at følge udviklingen på området for tilgængelighed for handicappede og derved indvinde erfaringer vedrørende det mere generelle arbejde på området, dels i konkrete tilfælde at påpege fejl og mangler hvor det er nødvendigt. I dette formål ligger tillige et ønske om i overensstemmelse med den nævnte folketingsbeslutning at skabe opmærksomhed om området.

Som et led i denne virksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 21. august 2007 inspektion af Odense Fodboldstadion (Fionia Park). Til stede under inspektionen var lederen af Odense Idrætspark, tre repræsentanter for Odense Boldklub A/S samt en repræsentant fra Odense Kommune.

Jeg havde anmodet (A) om – som kørestolsbruger – at bistå under inspektionen. (A)'s tilstedeværelse bidrog til at anskueliggøre tilgængelighedsforholdene under inspektionen. (A) har desuden et stort kendskab til gældende regler og anbefalinger om tilgængelighedsforhold.

Odense Fodboldstadion blev bl.a. udvalgt som genstand for inspektionen ud fra kriterier vedrørende betydningen af tilgængelighed for handicappede gæster på stadion og stadionets repræsentativitet for tilsvarende offentlige bygninger.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med de nævnte repræsentanter fra henholdsvis kommunen, idrætsparken og Odense Boldklub A/S samt rundgang på stadion og i den tilhørende bygning. Ruten under gennemgangen af stadion blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra lederen af idrætsparken.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Odense Idrætspark, Odense Kommune og Odense Boldklub A/S med mulighed for at fremsætte bemærkninger om faktiske forhold. Odense Idrætspark har – efter aftale med kommunen og boldklubben – i brev af 8. oktober 2007 fremsat en enkelt bemærkning til beskrivelsen af de faktiske forhold. Herudover har Odense Idrætspark svaret på mine – i kursiv angivne – anmodninger og henstillinger. Disse besvarelser har jeg valgt at tage med i denne rapport som således både er en endelig rapport og en opfølgingsrapport vedrørende min inspektion af Odense Fodboldstadion.

## 2. Det retlige grundlag for Folketingets Ombudsmands vurderinger

Konkrete regler for handicaptilgængelighed følger af byggeloven med tilhørende bygningsreglement samt bekendtgørelse nr. 1250 af 13. december 2004 om tilgængelighedsforanstaltninger i forbindelse med ombygninger i eksisterende byggeri. Aktuelt gælder bygningsreglement 1995 (med senere ændringer) som erstattede det tidligere bygningsreglement fra 1982. Bygningsreglement 1995 indeholder ligesom (og i videre omfang end) bygningsreglement 1982 specifikke bestemmelser som skal sikre at bygninger er tilgængelige for handicappede.

Kravene i bygningsreglementet gælder:

- ved opførelse af ny- eller tilbygninger
- ved ombygninger eller anvendelsesændringer som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser (byggelovens § 2, stk. 1, litra b og c).

Hertil kommer at bestemmelserne i den ovenfor nævnte bekendtgørelse gælder ved ombygninger hvor ombygningen ikke er væsentlig, i henhold til byggelovens § 2, litra b, jf. dog §§ 4 og 5 i bekendtgørelsen.

Odense Fodboldstadions hovedtribune er fra 2005, og de øvrige tribuner og faciliteter i forbindelse hermed har i 1997 undergået en omfattende ombygning. De aktuelt gældende regler for byggeri gælder således for hele stadionet.

Grundlaget for Folketingets Ombudsmands vurderinger i inspektionssager som den foreliggende er de gældende regler på området (byggelovgivningen, den nævnte folketingsbeslutning, FN's standardregler om lige muligheder for handicappede mv.) og en humanitær/praktisk orienteret målestok med udgangspunkt i den reelle handicaptilgængelighed.

Et bidrag er desuden 1) Dansk Standard 105 – Udearealer for alle, 2) Dansk Standard DS 3028:2001 – Tilgængelighed for alle (som er udarbejdet af Dansk Standard bl.a. i samarbejde med det tidligere by- og boligmini-

sterium og forskellige handicaporganisationer) samt 3) Statens Byggeforskningsinstituts anbefalinger.

### **3. Generelle forhold vedrørende Odense Fodboldstadion og forholdet til Odense Kommune**

Odense Fodboldstadion er beliggende på Højstrupvej 7 i Odense V. Stadionet består af en fodboldbane med fire tribuner, herunder en hovedtribune som ud over bl.a. tilskuerpladser indeholder VIP-loge og administrative funktioner for Odense Boldklub A/S. Under de tre af tribunerne er der bl.a. bodere hvorfra der sælges øl og pølser mv.

Fodboldbanen, de tre tribuner og de omkringliggende arealer, herunder parkeringspladsen, er ejet af Odense Kommune hvorved Odense Boldklub A/S har indgået en 30-årig lejekontrakt.

Selve hovedtribunen er ejet af Odense Boldklub A/S. Bygningen, som indgår i hovedtribunen, indeholder bl.a. visse publikumsfaciliteter, herunder elevator og toiletter til brug for handicappede.

Jeg har foretaget inspektion af forholdene for handicappede på fodboldstadionet. Dette gælder således også de faciliteter for handicappede der er placeret i den private del af hovedtribunen. Jeg henviser til at jeg under inspektionen fik oplyst at der er sket tinglysning af adgangen til disse faciliteter.

Lederen af Odense Idrætspark oplyste under inspektionen at Odense Kommune indtog kommunens handicapråd i forbindelse med ombygningen af stadion i 1997.

Fodboldstadionet kan rumme 15.800 tilskuere, heraf 14.000 siddende. 18 egentlige tilskuerpladser er for kørestolsbrugere.

Stadionet benyttes primært af Odense Boldklub A/S til afvikling af deres fodboldkampe. Herudover kan stadion også anvendes til afvikling af koncerter. Der er i alt mellem 20 og 25 arrangementer om året.

Repræsentanterne for Odense Boldklub A/S oplyste at boldklubben ved almindelige superligakampe har ca. 80 serviceguider

som hjælper og vejleder publikum på stadion og ved indgangene hertil. Heraf er fem serviceguider afsat til at assistere handicappede blandt publikum. For at skabe mest mulig tryghed for de handicappede som kommer regelmæssigt på stadion, er de fem serviceguider så vidt muligt de samme ved alle fodboldkampe.

Det er ikke nødvendigt for handicappede at melde deres ankomst på forhånd. Det er imidlertid hensigtsmæssigt at det sker hvis den handicappede har særlige ønsker til placering på stadion.

Repræsentanterne for Odense Boldklub A/S gav også udtryk for at boldklubben tager udgangspunkt i hver enkelt handicappet gæsts ønsker/specielle behov og ikke i hvordan forholdene på stadion er tænkt brugt. Hvis en kørestolsbruger for eksempel ønsker at se en kamp sammen med en større gruppe af venner – og ikke bare med en enkelt ledsager – så sørger serviceguiderne for at dette kan lade sig gøre på de almindelige tribuner.

Efter at have foretaget inspektionen af Odense Fodboldstadion kan jeg generelt sige at stadion (på nær enkelte mindre punkter; se nedenfor) er handicaptilgængeligt, og ikke mindst at stadion i høj grad er gearet til at modtage handicappede gæster på disses præmisser. Forholdene på stadion bærer præg af at handicaptilgængeligheden har spillet en væsentlig rolle ved indretningen af de bygningsmæssige forhold og ved tilrettelæggelsen af afviklingen af de enkelte arrangementer.

## **4. Tilgængelighedsforholdene**

### **4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering**

Foran hovedtribunen – langs med Højstrupvej – ligger stadions parkeringsplads. Pladsen er ved arrangementer på stadion lukket af for publikum. Som udgangspunkt er der således kun adgang til parkering for personer med særligt ærinde på området (for eksempel ansatte). Men herudover er der også

mulighed for at handicappede kørestolsbrugere kan parkere på pladsen.

Der er ikke ved indkørslen skilte der angiver at der på pladsen også findes parkeringspladser for handicappede gæster på stadion.

I den foreløbige rapport skrev jeg således:

‘Selv om der efter det oplyste står serviceguder ved indkørslen til pladsen og vejleder handicappede om muligheden for at benytte handicapparkeringspladserne, mener jeg at det vil være hensigtsmæssigt hvis der sættes et skilt op med angivelse af at det er muligt for handicappede at benytte parkeringspladsen. Jeg henstiller derfor til kommunen at sætte et sådant skilt op ved indkørslen til parkeringspladsen. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.’

Odense Idrætspark har i brev af 8. oktober 2007 oplyst at idrætsparken i løbet af efteråret 2007 vil opsætte et skilt med angivelse af at det er muligt for handicappede at benytte parkeringspladsen.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

I den foreløbige rapport skrev jeg endvidere således:

‘Det vil også være hensigtsmæssigt hvis der på Odense Boldklub A/S’ hjemmeside er en orientering om placeringen af handicapparkeringspladserne så handicappede gæster – herunder bl.a. handicappede blandt udeholdenes fans – på forhånd kan orientere sig om forholdene på stadion. Da boldklubben er privat og derfor ikke er omfattet af inspektionen, skal dette blot ses som et råd.’

I brevet af 8. oktober 2007 har idrætsparken hertil oplyst at Odense Boldklub A/S vil følge dette råd.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Parkeringspladsen er belagt med henholdsvis asfalt og fliser. Der er etableret otte han-

dicapparkeringspladser som er placeret til højre for hovedindgangen til hovedtribunen.

Bygningsreglement 1995, kapitel 2.6.2, stk. 3, er sålydende:

‘Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.’

Det er kommunens ansvar at det fornødne antal handicapparkeringspladser effektivt er til rådighed på relevante områder og til enhver tid. Dette indebærer at antallet af pladser må afpasses med behovet, at det effektivt skal sikres at de faktisk er til rådighed for handicappede, og at pladserne har en placering på området som er hensigtsmæssig for brugerne.

I den foreløbige rapport skrev jeg således:

‘Jeg går ud fra at de otte pladser dækker efterspørgslen. Jeg beder dog kommunen (og Odense Boldklub A/S) om at være opmærksom på om de otte pladser er tilstrækkelige, men foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette emne.’

Idrætsparken har i brev af 8. oktober 2007 skrevet at erfaringen siger at det hidtil har været tilstrækkeligt med otte handicapparkeringspladser, men at parterne løbende er opmærksomme på forholdene og ved større arrangementer vil henvise handicappede til andre parkeringspladser.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ifølge pkt. 1.2.11 i DS 105 – Udearealer for alle bør handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand. De otte handicapparkeringspladser er alle placeret inden for 30 meters gangafstand til indgangen, hvad enten man vælger indgangen til hovedtribunen eller indgangen til de øvrige tribuner.

De otte parkeringspladser er hver især markeret med tydelig hvid maling og et stort

piktogram på belægningen. Der er ikke opsat skilte ved pladserne.



Illustration 1. Parkeringsplads for handicappede

I den foreløbige rapport skrev jeg følgende:

‘Jeg går ud fra at det vil være yderst sjældent at en kamp eller et andet arrangement skal foregå på stadion på tidspunkter af året hvor der ligger sne og is som vil skjule piktogrammerne på handicapparkeringspladserne. Af den grund mener jeg ikke at det er nødvendigt at sætte skilte op ved pladserne, og jeg foretager mig derfor ikke videre vedrørende dette punkt.’

Idrætsparken har den 8. oktober 2007 oplyst følgende:

‘Hvis en kamp eller et arrangement gennemføres, hvor der ligger sne eller is, vil pladsen forinden blive ryddet for sne og is og der vil i givet fald være serviceguides til at henvise til handicapparkeringen.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I DS 3038:2001, pkt. 4.1, anbefales det at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 meter i bredden (og 5 meter i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 meter. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal, hvis dette er plant og i samme niveau som

parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 meter i bredden og 8 meter i længden.

Ved en opmåling blev handicapparkeringspladsernes bredde målt til ca. 3,5 meter og i hvert fald 5,8 meter i længden. Bagden af p-pladserne støder op til et bredt kørselsområde, så det er muligt for personer i kassevogne også at benytte dette område til udstigning. Bredden af p-pladserne svarer til anbefalingen for almindelige handicapparkeringspladser, men er ca. en meter mindre i bredden end anbefalet i forhold til kassevogne.

I den foreløbige rapport skrev jeg følgende om dette emne:

‘Under hensyn til at der kun på ét punkt er tale om en (beskeden) overskridelse af anbefalingerne om størrelsen af handicapparkeringspladser, og under hensyn til karakteren af den nævnte standard foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette forhold ud over at bemærke at jeg går ud fra at kommunen er opmærksom på forholdet i forbindelse med en eventuel kommende ændring af p-pladserne.’

Idrætsparken har i brev af 8. oktober 2007 tilkendegivet at idrætsparken ved en eventuel kommende ændring af p-pladserne vil være opmærksom på de anbefalede størrelser af handicapparkeringspladser til kassevogne.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### 4.2. Adgangen til hovedtribunens handicappadser (herunder elevator)

For enden af den del af p-pladsen hvor handicapparkeringspladserne er placeret, går en sti – belagt med store fliser – hen til indgangen til hovedtribunen hvor de 18 publikumspladser for kørestolsbrugere er etableret.

Opkørslen til stien fra p-pladsen er ca. en meter bred.





Illustration 2. Opkørsel fra parkeringspladsen

I den foreløbige rapport skrev jeg følgende:

‘Det vil være hensigtsmæssigt at gøre denne opkørsel og den første del af stien (før den svinger hen mod tribunen) lidt bredere hvilket lederen af Odense Idrætspark selv foreslog at overveje. Jeg beder kommunen om at oplyse hvad overvejelserne fører til.’

Odense Idrætspark har den 8. oktober 2007 meddelt at idrætsparken i efteråret 2007 vil etablere en bredere opkørsel og sti.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Stien skråner svagt ned mod hovedtribunens indgang. På hegnet langs stien er opsat skilte hvorpå følgende tekst er angivet: ‘Ingen cykelparkering – adgangsvej for kørestole’.

Indgangen til hovedtribunens VIP-loge, pressepladser og handicappladser (som ligger på 1. sal i bygningen) sker gennem hovedindgangen som består af glasdøre.

Som jeg forstod det, er den dør der ligger til højre i indgangspartiet, forbeholdt handicappede tilskuere under arrangementer på stadion. Døren vil ved arrangementer på stadion altid være betjent med en serviceguide.

Døren, som åbner udad, er 90 cm bred, og bredden er dermed fuldt ud tilstrækkelig til passage af kørestole. Der er et ca. fire cm højt dørtrin.

Ifølge bygningsreglementet 1995, kapitel 4.2.1, stk. 7, må dørtrin højst være 25 mm hø-

je. Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler (helst) kun 15-20 mm og at dørtrin udføres med affasede kanter. Institutet anbefaler desuden at dørtrin (bundstykker) udføres forsænkede med ‘fjedrende’ dørtrin der trykkes ned af kørestolens vægt.

Jeg fik oplyst at der normalt er en lille rampe/skråkile monteret ved døren. Rampen/skråkilen er dog for tiden til reparation.

Idrætsparken har i brev af 8. oktober 2007 oplyst at den lille rampe/skråkile ved hoveddøren fremover altid vil være til stede.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Indenfor – lige over for døren – er der placeret en elevator som kører mellem kælderens, stuen, 1., 2. og 3. sal. De 18 handicappladser er placeret på hovedtribunens 1. sal, og kørestolsbrugere som vil benytte disse pladser, skal derfor benytte denne elevator. Elevatoren vil ved store arrangementer på stadion være betjent af en serviceguide.

Elevatoren er placeret imellem to beton-elementer, og elevatordøren er således omkranset af beton der stikker 30-40 cm ud ved hver side. Tilkaldeknapen til elevatoren er placeret umiddelbart ved siden af elevatordøren.



Illustration 3. Elevatorens tilkaldeknap

Det vil for nogle kørestolsbrugere være svært at tilkalde elevatoren på grund af knappens placering inde mellem betonmurene. Selve knappen, hvorpå det angives

med lys når elevatoren er tilkaldt, er nedsænket i niveau med panelet og vil derfor ikke uden videre kunne mærkes af svagsynede og blinde.

I den foreløbige rapport skrev jeg således om dette punkt:

‘Som nævnt flere gange er der ved arrangementer en serviceguide til stede – også ved elevatoren. Det er imidlertid af betydning at f.eks. kørestolsbrugere i så høj grad som muligt er selvhjulpne, bl.a. ved benyttelse af elevator.

Jeg forstod på repræsentanterne for Odense Boldklub A/S, idrætsparken og kommunen at man er indstillet på at ændre placeringen af tilkaldeknappen således at den bliver placeret i en hensigtsmæssig højde på betonmuren. Jeg beder boldklubben/kommunen om – i forbindelse med ændringen af knappens placering – at være opmærksom på at tilkaldeknappen ifølge pkt. 4.4.8 i DS 3028:2001 bør være ophøjet. Jeg beder endvidere boldklubben/kommunen om at overveje at opsætte et skilt på betonmuren med anvisning om at handicappladserne (og evt. også handicaptoiletet) findes på 1. sal. Jeg beder om underretning om hvad der sker på dette område.’

Idrætsparken har svaret således vedrørende dette punkt:

‘Odense Boldklub vil hurtigst muligt undersøge muligheden for at flytte tilkaldeknappen, så den placeres i en hensigtsmæssig højde. Det medtages samtidig, at tilkaldeknappen skal være ophøjet. Odense Boldklub vil opsætte et skilt på betonmuren med anvisning af, at handicappladser samt handicaptoilet findes på 1. sal.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Elevatoren har automatisk skydedør som har en indgangsbredde på 90 cm. Elevatorstolen er ca. 110 cm bred og ca. 210 cm dyb. Der er døre i begge ender således at en kørestolsbruger ikke skal bakke for at komme ud

på etagerne. Der er en god gribeliste i den ene side af elevatoren.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret. Panelet sidder i en passende højde midt i elevatoren. Knapperne er nedsænket i niveau med panelet og vil derfor ikke uden videre kunne mærkes af svagsynede og blinde. Etageangivelserne er angivet på knapperne. Etageknapperne lyser når man har trykket på dem.

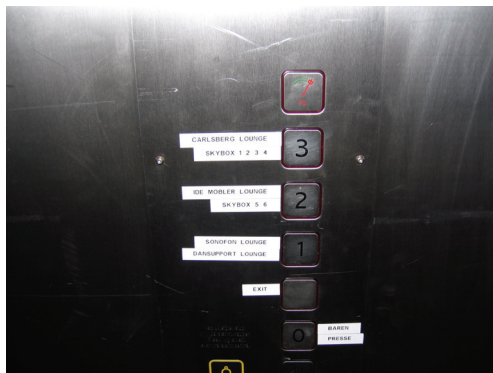


Illustration 4. Betjeningspanelet i elevatoren

Kravene til størrelsen af en elevator er i kapitel 4.2.1, stk. 4, i bygningsreglementet fra 1995, formuleret således:

‘I bygninger, hvor der installeres elevator, skal mindst en elevator have størrelse som en type 2 elevator i overensstemmelse med DS/EN 81-70: (...)’

Af den nævnte DS/EN 81/70, kap. 5.3.1, fremgår bl.a. at en type 2-elevator mindst skal være 1,1 m i bredden og 1,4 m i dybden.

Disse mål samt øvrige krav i DS/EN 81-70 skal følges for så vidt angår bygninger opført efter 1. februar 2005, ved ændret brug af bygninger efter 1. februar 2005 og ved (væsentlige) ombygninger foretaget efter 1. februar 2005 samt – under visse betingelser – ved ombygninger der ikke er væsentlige, jf. bekendtgørelse nr. 1250 af 13. december 2004.

I DS 3028:2001 er kravene til indretning af elevatorer skærpet. Kravene her er alene vejledende, men bør, ifølge blandt andre Statens Byggeforskningsinstitut, følges for at opnå tilgængelighed for flest mulige.

Kravene i DS 3028:2001, pkt. 4.4.8, til elevatorer foreskriver bl.a. at elevatorer i bygninger som er åbne for publikum, skal have indvendige mål på mindst 2 m i bredden og 1,4 m i dybden, at elevatorens dør skal placeres i elevatorens bredeste side, og at elevatordøren skal have en fri bredde på mindst 90 cm. Det fremgår endvidere at betjeningspanelet skal sidde vandret 0,9-1,2 m over gulvet og mindst 50 cm fra et hjørne. Betjeningsknapperne skal være ophøjede, og det skal kunne høres eller føles når de aktiveres. Tekst og tal skal være udformet i relief og være anbragt så nær knapperne som muligt, men ikke på knapperne.

I den foreløbige rapport skrev jeg følgende:

'Elevatorstolens mål lever op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet. Målene og de øvrige forhold lever ikke i fuldt omfang op til de nævnte krav i DS 3028:2001, men på grund af karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at pege på disse forhold.

Jeg mener at det vil være hensigtsmæssigt ved betjeningspanelet at angive hvilken etage handicapfaciliteterne findes på. Jeg beder kommunen/boldklubben overveje dette og underrette mig om hvad overvejelserne fører til.'

Idrætsparken har den 8. oktober 2007 anført at Odense Boldklub A/S snarest vil opsætte et skilt i elevatoren med angivelse af hvilken etage handicapfaciliteterne findes på.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### 4.3. Handicappladserne på hovedtribunen

På 1. sal lige ud for elevatoren er en glasdør til hovedtribunens terrasse hvor de 18 handicappladser er etableret. Glasdøren er 90 cm bred og har et dørtrin som ikke er højere end at det er let for en kørestol at passere. Ved glasdøren er der ved arrangementer på stadion altid placeret en kontrollør som, ud

over at kontrollere billetter, også sørger for at døren er åben for kørestolsbrugere.

I højre side af terrassen er de 18 pladser som er forbeholdt kørestolsbrugere (hver med en ledsager), etableret under et særligt halvtag med en fast bagvæg. Ud mod banen er der opsat et 90 cm højt rækværk som er forsynet med en træplade foran så det handicappede publikum bliver beskyttet mod blæst. På rækværket er der opsat en hylde til placering af øl- og kaffebegre mv.



Illustration 5. De overdækkede handicappladser

Nogle kørestolsbrugere vil måske have svært ved at have det fulde overblik ud over rækværket på grund af højden herpå. Jeg fik under inspektionen oplyst at rækværkets højde skyldes sikkerhedsmæssige forhold.

I pkt. 3.3.1 i DS 105 – Udearealer for alle anbefales det at afskærmningen er så lav som muligt eller af gennemsigtigt materiale.

I den foreløbige rapport skrev jeg følgende:

'Hvis der skulle vise sig at være et behov for det, går jeg ud fra at kommunen/boldklubben vil overveje at fjerne det øverste af træpladen og evt. erstatte dette med en skærm af gennemsigtigt materiale således at der skabes mere udsyn.'

Idrætsparken har i brev af 8. oktober 2007 anført at boldklubben og idrætsparken vil være opmærksomme på problemstillingen og løse problemet hvis der viser sig et behov.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det blev oplyst at kørestolsbrugerne kan benytte hele terrassen, hvilket vil sige at der i princippet er plads til op mod 100 kørestolsbrugere på denne del af stadion. De kørestolsbrugere som vælger at bruge den øvrige del af terrassen, har naturligvis ikke fordel af at sidde i læ i den særligt afskærmede del.

#### 4.4. Handicaptoliet

Hovedtribunen har to handicaptolietter – et på 1. sal og et på 3. sal. Jeg inspicerede kun det der ligger på 1. sal i bygningen.

Handicaptoliettet på 1. sal er placeret skråt over for elevatoren. Uden for døren til toiletet er der skiltet med at der er tale om et toilet for handicappede.

Indgangen til handicaptoliettet er tilstrækkelig bred til at give plads til passage for kørestole. Døren åbnes udad.

Jeg skrev følgende i den foreløbige rapport:

‘Det vil lette betjeningen af døren en del hvis der opsættes et tilbagetrækningsgreb på indersiden af døren. Jeg beder boldklubben/kommunen overveje at opsætte et sådant greb.’

Det er i brev af 8. oktober 2007 fra idrætsparken oplyst at Odense Boldklub vil søge for at der snarest opsættes et tilbagetrækningsgreb på indersiden af døren til handicaptoliettet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det samlede areal for toiletet er knap 5 m<sup>2</sup>. Gulvarealet har et tilstrækkeligt stort manøvreareal – det vil sige mere end 1,5 meter i diameter, som er det der anbefales i DS 3028:2001.

Af pkt. 4.4.4 i bygningsreglementet 1995 som er gældende for denne bygning, fremgår bl.a. følgende:

‘Stk. 5. I kontor- og administrationsbygninger skal på de etager, hvor der indrettes wc-rum, mindst et af disse være indrettet, så det kan anvendes af personer i kørestol. Mindst

et wc-rum, som kan anvendes af personer i kørestol, skal indrettes i stueetagen eller andre etager med adgang via elevator, lift eller lignende.

(4.4.4, stk. 5) Indretning af wc-rum, som kan benyttes af personer i kørestol, kan ske ved:

- at den frie åbning i dør til wc-rum er mindst 77 cm.
- at placere håndvask og wc over et hjørne på hver sin sammenstødende væg, så håndvask kan nås af person siddende på wc.
- at have en fri afstand på min. 0,9 m ved den side af wc, der vender bort fra håndvask.
- at have et frit manøvreareal med en diameter på 1,5 m fri af dørens opslagsareal.
- at toiletsæde har en højde på 48 cm.
- at have opklappelige armstøtter i højde 0,8 m på begge sider af wc.’

Som det fremgår af reglementets tekst, skal bygninger som er omfattet af bygningsreglementet, have mindst ét wc-rum som er handicapegnet. De nævnte specifikationer med angivelser af mål mv. er imidlertid ikke bindende.

I DS 3028:2001, pkt. 4.5, er anbefalingerne for handicaptolietter i bygninger der er åbne for offentligheden, bl.a.:

- at der skal være et frit manøvreareal på mindst 1,5 m i diameter,
- at wc’et skal have en højde på 0,48-0,50 m til overkant af toiletskålen (inklusiv sæde),
- at wc’ets forkant skal placeres 0,8 m fra bagvæg,
- at håndvaskens overkant placeres 0,78-0,80 m over gulvet,
- at håndklæder, servietautomat eller anden tørremulighed anbringes inden for rækkevidde af såvel stående som siddende, der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc’et,
- at spejl skal kunne benyttes af såvel stående som siddende, det vil sige række fra 0,9 til 1,9 m over gulv, og

- at knage placeres på dørens inderside 1,2 m over gulv.



Illustration 6. Handicaptoiletet på 1. sal

Wc'et er udstyret med armstøtter. Wc'et har en højde på ca. 40 cm fra gulv til toiletsæde.

Håndvasken er placeret ca. 80 cm over gulvet og er udstyret med en vandhane som er forholdsvis nem at betjene – også for personer med nedsat muskelkraft i arme og hænder.

På væggen ved siden af håndvasken er der placeret en stor toiletrulleholder, en sæbedispenser og en servietautomat. Servietautomaten er placeret 140 cm over gulvet.

Over håndvasken er et stort spejl hvis underkant er ca. 110 cm fra gulvet.

Jeg anførte følgende i den foreløbige rapport:

'Wc'ets højde og placeringen af servietautomat og spejl er ikke i overensstemmelse med de ovenfor nævnte anbefalinger, men da der alene er tale om anbefalinger, og da toiletet ikke er decideret uegnet til handicappede, har jeg ikke grundlag for at henstille til kommunen/boldklubben at få foretaget ændringer på de nævnte områder. Jeg beder dog kommunen/boldklubben om at overveje at ændre højden på wc'et, at sænke servietautomaten og at sænke spejlet over vasken til et niveau i overensstemmelse med det ovenfor nævnte eller at opsætte endnu et spejl i den rette højde. Jeg beder kommunen om at underrette mig om udfaldet af overvejelserne.'

Odense Idrætspark har i brev af 8. oktober 2007 oplyst at Odense Boldklub og idrætsparken ved førstkomende lejlighed vil ændre højden på wc'et samt sænke servietautomaten og spejlet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### 4.5. Andre publikumspladser for kørestolsbrugere

Som oplyst ovenfor i afsnit 4.3, er det kun muligt at have én ledsager med hvis en kørestolsbruger ønsker at benytte de egentlige handicappladser på hovedtribunen. Hvis en kørestolsbruger således ønsker at se en kamp sammen med en større gruppe af venner, er der mulighed for at dette kan lade sig gøre på de almindelige tribuner.

For enden af den del af p-pladsen hvor handicapparkeringspladserne er placeret, fører en asfaltbelagt sti på et par meter hen til en indgang i hegnet ind til stadion. Indgangen er ca. 170 cm bred.



Illustration 7. Indgang for handicappede til de almindelige tribuner

Hver tribune er opdelt med en midtergang som går hele stadionet rundt. Midtergangen er ca. 160 cm bred og er forsynet med klapsæder. Det er efterfølgende oplyst at midtergangen samtidig er flugtvej og derfor alene kan benyttes som adgangsvej for kørestolsbrugere. De steder hvor midtergangen ikke benyttes som flugtvej, vil en kørestolsbruger

dog uden problemer kunne placere sig omgivet af sine venner og/eller familie.



Illustration 8. Midtergangen på en af tribunerne

Det at man kan placere sig på en hvilken som helst af de fire tribuner, betyder også at en kørestolsbruger har mulighed for at sidde sammen med 'sit eget' holds andre fans.

Jeg har ikke nogen bemærkninger til disse forhold.

### 4.6. Trapperne på stadion

Adskillige steder på stadion er der trappetiløb som fører henholdsvis op og ned til sæderækkerne. De enkelte trappetrin, som er af meget forskellig dybde, er markeret med gul kontrastfarve. Farven er imidlertid mere eller mindre slidt af på en del af trinene.

Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres på hvert trin med kontrastfarve på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

I den endelige rapport skrev jeg således:

'Jeg beder kommunen oplyse om eventuelle planer for at genopfriske markeringen af

trappens trin med kontrastfarve. Dette vil ikke alene lette synshandicappedes brug af trappen, men vil for denne persongruppe også medvirke til at sikre imod at trappen overses oppefra med den risiko for fald der kan følge heraf.'

Odense Idrætspark har i brev af 8. oktober 2007 oplyst at idrætsparken i løbet af efterårssæsonen 2007 og forårssæsonen 2008 vil foretage en genopfriskning af alle trapper på stadion således at de fortsat har en klar gul kontrastfarve.

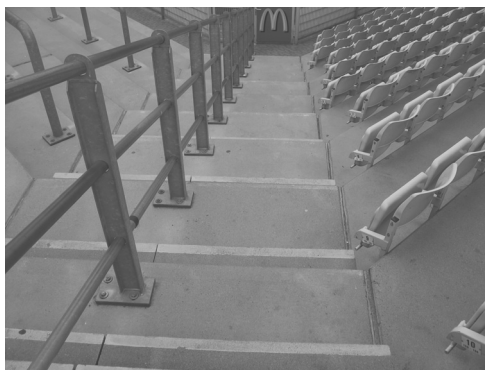


Illustration 9: Et trappetiløb på stadion

### Opfølgning

Jeg betragter herefter inspektionen af Odense Kommunes fodboldstadion som afsluttet.

### Underretning

Denne rapport sendes til Odense Kommune, Odense Idrætspark og Odense Boldklub A/S, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

## H. Inspektion af handicaptilgængeligheden til udvalgte dele af Københavns Kommune

Forvaltningsret 3.9.

*Den 9., 14. og 27. november 2006 foretog ombudsmanden inspektion af Københavns Kommune. Som led i inspektionen inspicerede ombudsmanden også handicaptilgængeligheden til tre kommunale bygninger som var udvalgt.*

*Inspektionen gav grund til at komme med kritik og henstillinger på en række punkter: Der manglede pladser til handicapparkering ved Ydelsesservice København, Ørnevej. Den eksisterende plads var ikke tilstrækkelig. Samme sted var der problemer med at bruge elevatoren. Og forholdene ved indgangen til Borgerservice Vanløse var meget utilfredsstillende.*

*(J.nr. 2006-3867-160).*

Den 25. juni 2007 afgav ombudsmanden følgende delrapport til Københavns Kommune:

### ”Indledning

Efter § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter lovens § 18 kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Folketingets Ombudsmand foretager løbende inspektioner af offentlige institutioner, f.eks. fængsler, arresthuse, psykiatriske afdelinger og sociale bosteder.

Folketinget anmodede ved beslutning af 2. april 1993 ombudsmanden om 'at følge udviklingen i ligebehandlingen [af handicappede] og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence'. Det er derfor en særlig opgave for ombudsmanden at overvåge forholdene for handicappede.

Som et led i den inspektion som jeg den 9., 14. og 27. november 2006 foretog af Københavns Kommune, gennemgik en af mine medarbejdere tre af kommunens bygninger med henblik på at undersøge handicaptilgængeligheden til bygningerne. Da inspektionen af handicaptilgængeligheden af hen-

holdsvis Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse, Linde Allé, Ydelsesservice København, Ørnevej og Københavns Kommunes Borgerservice Vanløse er foregået i forbindelse med en generel inspektion af kommunen, var denne inspektion ikke helt så omfattende som andre inspektioner af handicaptilgængelighed der foretages af Folketingets Ombudsmand. Der er bl.a. alene undersøgt forholdene vedrørende den fysiske tilgængelighed. Den samlede rapport om inspektionen af Københavns Kommune foreligger endnu ikke.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til kommunen for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har modtaget en enkelt bemærkning som er indføjet i rapporten.

### Retsgrundlag mv.

Siden den 1. februar 1978 har der i bygge Lovgivningen (herunder i bygningsreglementet fra 1977) været fastsat handicapkrav med det formål at sikre at bebyggelserne kan benyttes af alle, også af personer der – midlertidigt eller permanent – har gangbesvær eller må benytte kørestol, eller hvis orienteringsevne på anden måde er nedsat. I bygningsreglementet fra 1995 er der kommet yderligere krav der generelt tilgodeser bygningers til-

gængelighed. Disse krav skal efterkommes ved nybyggeri, (væsentlige) ombygninger og ved ændret brug af bygninger. Reglerne er ikke i øvrigt tillagt tilbagevirkende kraft.

Ved ombudsmandens undersøgelse af om der i offentlige bygninger og lignende er handicaptilgængelighed, kan ombudsmanden undersøge om de omtalte handicapkrav i byggelovgivningen er iagttaget.

Ombudsmandens grundlag for at bedømme et forhold er imidlertid i et vist omfang mere vidtgående end hvad der i almindelig forvaltningsretlig terminologi betegnes som 'gældende ret'; i dette tilfælde byggelovgivningens tilgængelighedskrav. Ombudsmanden har således også en vis mulighed for at anlægge mere overordnede humanitære eller medmenneskelige betragtninger i sin bedømmelse af et forhold. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af krav om hensynsfuld og menneskeværdig behandling af borgerne. Den nævnte vurdering er i høj grad inspireret af FN's standardregler om lige muligheder for handicappede, Dansk Standard DS 3028 – Tilgængelighed for alle som er udarbejdet af Dansk Standard bl.a. i samarbejde med det tidligere by- og boligministerium og forskellige handicaporganisationer, og Statens Byggeforskningsinstituts anbefalinger.

Som anført ovenfor, er byggelovgivningens tilgængelighedskrav – når der ses bort fra de ligeledes ovenfor nævnte særlige tilfælde – ikke tillagt tilbagevirkende kraft. Som led i det udvidede bedømmelsesgrundlag jeg har nævnt ovenfor, har ombudsmanden imidlertid i et vist omfang også mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om tilgængelighed i bygninger der var opført på det tidspunkt da byggelovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft.

Generelt er det således min opfattelse på dette område at det så vidt muligt må tilstræbes at det i offentlige bygninger med almindelig publikumssøgning er muligt for handicappede (og personer med midlertidig nedsat bevægelses- eller orienteringsevne) at

komme ind og blive betjent som andre borgere. Som minimum må der være et handicaptilgængeligt lokale der kan anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

### **Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse, Linde Allé**

Under inspektionen af socialcentret blev det oplyst at bygningen er en tidligere fabriksbygning som blev overtaget af kommunen i 1980'erne. Bygningen er således opført før byggelovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft (den 1. juli 1978), men som det fremgår ovenfor, finder tilgængelighedskravene i byggeloven og bygningsreglementerne anvendelse ved væsentlige ombygninger eller ændringer i benyttelsen (jf. byggelovens § 2).

Hovedindgangen til socialcentret ligger i gården som er belagt med asfalt. Der er parkeringspladser i gården, og to af disse er forbeholdt handicappede. Handicapparkeringspladserne er hver især markeret med et stort hvidt piktogram på belægningen.

Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler i overensstemmelse med DS 3038:2001, pkt. 4.1, at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 m i bredden (og 5 m i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 m. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal hvis dette er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 m i bredden og 8 m i længden.

Ved en opmåling blev handicapparkeringspladsernes bredde målt til ca. 2,45 m og længden til ca. 5 m.

Parkeringspladserne til handicappede personer lever således ikke fuldt ud op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsernes bredde. Jeg foretager mig imidlertid ikke noget i den anledning da der ved hver side af begge pladser er yderligere plads som ikke bruges til andet for-



mål, og som derfor kan bruges af handicappede ved ind- og udstigning af en bil.

Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 m gangafstand.

Indgangen/elevatoren til rådhuset er placeret henholdsvis 7 og 1,5 m fra de to handicapparkeringspladser.

Jeg har ingen yderligere bemærkninger til parkeringspladserne ved socialcentret.

Socialcentrets indgang ligger i førstesalshøjde, og der er derfor ved siden af trappen til indgangen placeret en elevator til brug for bl.a. handicappede. Elevatoren kører kun mellem parkeringspladsen og indgangen.

Elevatoren har en automatisk skydedør som har en indgangsbredde på 80 cm. Elevatorstolen er ca. 110 cm bred og ca. 130 cm dyb, og der er døre i begge ender af elevatoren således at en kørestolsbruger ikke skal bakke for at komme ud på den næste etage. Der er gode gribelister i elevatorstolen.

Kapitel 4.2.1, stk. 4, i bygningsreglementet fra 1995 er formuleret således:

'I bygninger, hvor der installeres elevator, skal mindst en elevator have størrelse som en type 2 elevator i overensstemmelse med DS/EN 81-70: ...'

Af den nævnte DS/EN 81/70, kapitel 5.3.1, fremgår bl.a. at en type 2-elevator mindst skal være 1,1 m i bredden og 1,4 m i dybden.

Disse mål samt øvrige krav i DS/EN 81-70 skal følges for så vidt angår bygninger opført efter 1. februar 2005, ved (væsentlige) ombygninger foretaget efter 1. februar 2005 og ved ændret brug af bygninger efter 1. februar 2005.

I DS 3028:2001 er kravene til indretning af elevatorer skærpet. Kravene her er alene vejledende, men bør ifølge blandt andre Statens Byggeforskningsinstitut følges for at opnå tilgængelighed for flest mulige.

Kravene i DS 3028:2001, pkt. 4.4.8, til elevatorer foreskriver bl.a. at elevatorer i bygninger som er åbne for publikum, skal have indvendige mål på mindst 2 m i bredden og 1,4 m i dybden, at elevatorens dør skal placeres i elevatorens bredeste side, og at elevatordøren skal have en fri bredde på mindst 90 cm. Det fremgår endvidere at betjeningspanelet skal sidde vandret 0,9-1,2 m over gulvet og mindst 50 cm fra et hjørne. Betjeningsknapperne skal være ophøjede, og det skal kunne høres eller føles når de aktiveres. Tekst og tal skal være udformet i relief og være anbragt så nær knapperne som muligt, men ikke på knapperne.

Elevatorstolens mål lever ikke op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet eller til de nævnte krav i DS 3028:2001. På grund af bygningens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg henviser endvidere til at elevatorstolen i de fleste tilfælde vil være tilstrækkeligt stor til at en kørestolsbruger vil kunne benytte elevatoren. Jeg beder imidlertid kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.

Som nævnt ligger socialcentrets indgang i førstesalshøjde. Der går en ståltrappe med 12 trin fra gården op til indgangsdøren. Trinnene har en dybde på ca. 30 cm. De er ikke markerede med kontrastfarve, men selve trinnenes udseende afviger en del fra udseendet på den belægning som støder op til trappen.

Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres på hvert trin med kontrastfarve på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Da trinnenes udseende som nævnt afviger betragteligt fra udseendet på belægningen

som støder op til trappen, foretager jeg mig ikke noget i anledning af de manglende kontrastfarver. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på om svagsynede har besværligheder med at forcere trappen, og i givet fald sørge for en markering af trappens trin (evt. blot det nederste og det øverste trin).

Indgangspartiet skiller sig i nogen grad ud fra den øvrige facade hvilket gør indgangens placering forholdsvis tydelig for svagsynede.

Hovedindgangen består af en bred dør som åbner indad. Den nødvendige trækraft i døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 4,5 kg.

En del ældre mennesker og arm- og håndhandicappede, herunder folk der lider af gig, vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg.

Jeg henstiller til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Døren er lavet af glas som på indersiden er forsynet med et hvidt gitter. Direkte på glasset i døren er med hvid skrift anført socialcentrets åbningstider.

Den hvide skrift direkte på glasset (og det hvide gitter) er ikke hensigtsmæssig da den kan være svær at se for svagsynede. Jeg går ud fra at kommunen vil overveje at gøre skiltningen mere synlig. Jeg beder om underretning om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

Indenfor i socialcentrets modtagelse er en skranke hvor borgere kan henvende sig. Størstedelen af denne skranke er ca. 110 cm

høj. Der er imidlertid i den ene ende af den etableret en skranke som er ca. 72 cm høj.

Jeg har ingen bemærkninger til skranken.

Gangene i socialcentret er brede. Skilte med angivelser af hvad der findes hvor, er grå med tydelig blå skrift.

Det blev under inspektionen oplyst at møder med handicappede foregår i de almindelige kontorer eller i mødelokalet. Dørbredden til kontorerne og mødelokalet blev målt til 80 cm.

Socialcentret har et offentligt tilgængeligt toilet som også fungerer som handicaptoilet.

På døren til toilettet er opsat et skilt med et handicappiktogram på. Dørbredden er 80 cm, og døren åbner udad.

Toiletrummet har målene 1,95 m x 1,66 m og er bl.a. udstyret med et wc med armstøtter.

Bygningsreglementet fra 1982 indeholder ingen specifikke krav til indretningen af handicaptoiletter. Det foreskrives at i en bygning hvor der indrettes wc-rum som er offentlig tilgængelige eller er til brug for andre personer end de i bygningen beskæftigede, skal mindst et af disse rum have adgangsforhold og være indrettet så det kan anvendes af personer i kørestol, og at disse wc-rum ved ombygning indrettes under størst mulig hensyntagen til personer hvis bevægelses- og orienteringsevne er nedsat (BR 82, kapitel 4.4.1, stk. 4 og 5).

Bygningsreglementet fra 1995 – som ikke finder direkte anvendelse i dette tilfælde – angiver hvordan indretning af wc-rum som benyttes af personer i kørestol, kan ske (BR 95, kapitel 4.4.1, stk. 4). Det angives bl.a. at det kan ske ved at have et frit manøvreareal med en diameter på 1,5 m fri af dørens opslagsareal.

Det samme fremgår af DS 3028:2001 hvor det ligeledes fremgår at wc'et skal placeres med mindst 1,5 m fra forkant til modstående væg.

Ud over at konstatere at socialcentrets publikumstoilet ikke lever op til de nævnte krav, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette punkt. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold (og de øvrige anbefalinger i DS 3028:2001) når/hvis toiletrummet skal renoveres.

### Ydelsesservice København, Ørnevej

Efter inspektionen har jeg fra ydelsesservice fået oplyst at bygningen som ydelsesservice ligger i, er fra 1968. Bygningen er således opført før bygge Lovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft (den 1. juli 1978), men som det fremgår ovenfor, finder tilgængelighedskravene i bygge loven og bygningsreglementerne anvendelse ved væsentlige ombygninger eller ændringer i benyttelsen (jf. bygge Lovens § 2).

Ydelsesservice ligger på 3. sal i en stor bygning på Ørnevej 55 som også huser Børne- og Ungdomsforvaltningen (Distrikt Bispebjerg), Ørnevej Bibliotek og Socialcenter Bispebjerg, herunder Handicapcenter Nord.

Til denne bygning hører kun én handicap-parkeringsplads som er beliggende ved kanten af vejen ud for Ørnevej 55.



Bygningsreglementet fra 1995, kapitel 2.6.2, er sålydende:

‘Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.’

Det er kommunens ansvar at det fornødne antal handicapparkeringspladser effektivt er til rådighed på relevante områder og til enhver tid. Dette indebærer at antallet af pladser må afpasses med behovet, at det effektivt skal sikres at de faktisk er til rådighed for handicappede, og at pladserne har en placering på området som er hensigtsmæssig for brugerne.

Efter min opfattelse er én handicapparkeringsplads utilstrækkelig til en bygning der rummer de mange faciliteter som Ørnevej 55 gør. Hertil kommer at pladsen vel også hører til de omkringliggende bygninger i betragtning af at den er placeret ude ved vejen. De kommunale repræsentanter erklærede sig under inspektionen enige i at parkeringspladserne til handicappede var utilstrækkelige.

Efter inspektionen har kommunen i brev af 22. december 2006 skrevet således om dette forhold:

‘Med hensyn til en ekstra handicapparkeringsplads har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen taget initiativ til at spørgsmålet tages op på førstkommande husmøde (Ørnevej), og forvaltningen vil vende tilbage, når der foreligger yderligere oplysninger eller afklaring af etablering af yderligere en handicapparkeringsplads med plads til en kassevogn.’

Jeg kan forstå at kommunen mener at oprettelse af én ekstra handicapparkeringsplads er tilstrækkeligt.

Jeg beder kommunen underrette mig om hvad der sker i sagen, og jeg beder om at kommunen til stadighed er opmærksom på om to parkeringspladser for handicappede er tilstrækkeligt.

Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler som nævnt at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 m gangafstand. Den nuværende

handicapparkeringsplads er placeret inden for 30 m gangafstand til indgangen.

Jeg foretager mig således ikke noget vedrørende dette punkt. Jeg beder imidlertid kommunen om at være opmærksom på den nævnte anbefaling ved etableringen af en ny handicapparkeringsplads.

Den nuværende parkeringsplads for handicappede er markeret med et stort hvidt piktogram på belægningen.

Som ovenfor nævnt, anbefaler Statens Byggeforskningsinstitut i overensstemmelse med DS 3038:2001, pkt. 4.1, at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 m i bredden (og 5 m i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 m. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal hvis dette er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 m i bredden og 8 m i længden.

Ved en opmåling blev handicapparkeringspladsens bredde målt til ca. 2,10 m og længden til ca. 6 m.

Parkeringspladsen til handicappede personer lever således ikke op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsens bredde. Som nævnt kan gangsti og lignende efter en konkret vurdering indgå som det ekstra areal. Jeg mener imidlertid ikke at en befærdet vej som Ørnevej kan indgå som ekstra areal. Derfor henstiller jeg til kommunen at indrette den eksisterende handicapparkeringsplads i overensstemmelse med de nævnte anbefalinger. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg beder endvidere kommunen være opmærksom på de nævnte anbefalinger ved etableringen af den ny handicapparkeringsplads.

Pladsen fra fortovet til rampen foran hovedindgangen er belagt med chaussésten og as-

falt. Kørestolsbrugere har mulighed for at undgå belægningen med chaussésten.



Belægningen op til rampen har en stigning på 8,6 pct.

Den første del af den nævnte rampe, som er belagt med asfalt, har en stigning på 13 pct. Den næste del af rampen, som er belagt med fliser, har en stigning på mellem 4,5 og 6 pct.



Bygningsreglementet fra 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' Dansk Standard DS 3028:2001 – Tilgængelighed for alle stiller krav om et maksimalt tværfald på 1:40 (25 mm niveauforskel pr. meter) for udvendige ramper.

Den første del af rampen har som nævnt en stigning på 13 pct. hvilket er en betydelig overskridelse af anbefalingen. Jeg foretager mig imidlertid ikke mere vedrørende dette punkt da denne stigning kun strækker sig over omkring en meter før rampens stigning aftager. Jeg beder imidlertid kommunen om til stadighed at være opmærksom på om kørestolsbrugere har besvær med at forcere denne del af rampen, og i givet fald gøre rampen mindre stejl.

Indgangen består af en automatisk skydedør.

Indenfor i gangen er placeret en elevator som kører mellem stueetagen og tredje sal.

Elevatordøren, som måler 85 cm i bredden, åbner udad. Den skal åbnes manuelt og sætter sig først fast i åben position når døren er helt åben. Den nødvendige trækraft til åbning af døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6,5 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne elevatordøren ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne døren ved egen kraft. Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg.

Når elevatordøren står i 'fastlåst' position, kan kørestolsbrugeren køre ind i elevatoren. Elevatorstolen er ca. 130 cm bred og ca. 120 cm dyb. Der er kun dør i den ene ende af elevatoren, og en kørestolsbruger skal således bakke for at komme ud på den næste etage. Der er ingen gribelister i elevatorstolen.

Som nævnt er elevatordøren meget tung at åbne. Herudover har en kørestolsbruger ikke mulighed for at lukke døren når vedkommende er kommet ind i elevatorstolen og sidder med ryggen til døren.



Jeg tilkendegav på mødet med kommunen den 27. november 2006 at der efter min opfattelse bør placeres en knap til automatisk døråbning med automatisk dørlukning efter et passende tidsrum.

I brev af 22. december 2006 har kommunen anført følgende om dette forhold:

'Afslutningsvis skal det oplyses, at der i år opsættes en tilkaldeklokke umiddelbart ved elevatordøren i Ydelsesservice Ørnevej. Det er herefter forvaltningens opfattelse, at der med tilkaldeklokken, hvormed handicappede kan tilkalde assistance i forbindelse med anvendelse af elevatoren, er sørget for handicaptilgængelighed.'

Det har naturligvis betydning at en ansat ved kommunen kan tilkaldes. Det er imidlertid vigtigt at handicappede ved henvendelse til en offentlig myndighed som f.eks. ydelsesservice så vidt muligt kan være selvhjulpne. Med henvisning hertil henstiller jeg til kommunen at installere en automatisk døråbner som ovenfor nævnt. Dette gælder naturligvis for elevatordørene på hver af de etager hvor kommunen har offentligt tilgængelige lokaler. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

For så vidt angår størrelsen på elevatoren, lever den ikke op til de krav der er anført ovenfor i afsnittet om Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse, Linde Allé. På grund af bygningens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg henviser endvidere til at elevatorstolen i de fleste tilfælde vil være tilstrækkelig stor til at en kørestolsbruger kan benytte elevatoren. Jeg beder imidlertid kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.

I elevatoren er der ikke opsat støttegreb. Af DS 3028:2001, pkt. 5.4.8, fremgår at elevatorer bør forsynes med sådanne greb 0,9 m over gulvet.

Selv om der ikke her er tale om et egentligt krav, mener jeg at en elevator i en bygning som bl.a. rummer et handicapcenter, bør forsynes med greb til støtte for bl.a. personer med gangbesvær. Jeg henstiller derfor til kommunen at opsætte sådanne greb i elevatoren. Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad kommunen foretager sig i anledning af min henstilling.

På tredje sal fører en dobbeltdør ind til ydelsescentret som overalt har brede gange.

I modtagelsen inden for døren er der en skranke som blev målt til 112 cm. Det blev oplyst at kørestolsbrugere kan betjenes ved et mindre bord inden for skranken. Dette bord blev målt til 73 cm.

Jeg har ingen bemærkninger til skrankeforholdene.

Der er ikke et handicaptoilet i ydelsesservice. På skranken i modtagelsen er det tydeligt angivet med et skilt at handicaptoilet forefindes på 1. sal.

På gangen på 1. sal er det tydeligt markeret med et skilt at her findes handicaptoiletet.



For at komme ind til selve handicaptoiletet skal man igennem en lille gang og et forrum.

Jeg har ingen bemærkninger til størrelsen af disse rum.

Toiletrummet har målene 1,8 m x 1,7 m og er bl.a. udstyret med et wc som står rimelig tæt ved den ene væg. Ved den anden side er toiletet forsynet med en armstøtte.

Jeg har ingen bemærkninger til handicaptoiletet.

### **Københavns Kommunes Borgerservice Vanløse**

Den bygning som huser Borgerservice Vanløse, er opført i 2004, og bygningen er såle-

des omfattet af de gældende regler på området.

Det tilgængelighedsmæssige aspekt af min inspektion omfattede i denne bygning alene indgangspartiet og elevatoren.

Fortovet, som består af fliser og chaussesten, skråner op til indgangsdøren med en stigning på ca. 7,5 pct.

Indgangsdøren består af en dobbeltdør som er placeret i højre side af et stort glasparti helt op mod en mur. Det er den højre dør som umiddelbart kan åbnes. Døren, som er 87 cm bred, åbner udad – op mod muren.



Den nødvendige trækraft til åbning af døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6 kg. Døren kan ikke 'fastlåses' i en åbnet position.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne og komme ind ad denne dør. Statens Byggeforskningsinstitut anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg.

På muren til højre for døren er der i en højde af ca. 137 cm placeret en ringeklokke som

man kan benytte hvis man ønsker hjælp til at komme ind i borgerservice. Det er ikke på eller ved denne klokke angivet at der er denne mulighed for at tilkalde hjælp. Det er kun (meget utydeligt) angivet ved nederste ringeklokke at der er tale om en ringeklokke til borgerservice.



Efter Dansk Standards håndbog 105 (Udearealer for alle), afsnit 1.1.1, kan en kørestolsbruger med en normal armfunktion normalt række mellem 0,50 og 1,30 m over gulvet. Personer med nedsat armfunktion kan have en endnu mindre rækkevidde.

I betragtning af at bygningen er helt ny, er det efter min opfattelse meget utilfredsstillende at indgangsforholdene til borgerservice er så dårlige for handicappede borgere som det er tilfældet.

Forholdene betyder at en kørestolsbruger skal holde på et for stejlt fortov (med den ene side af kørestolen på en ujævn belægning) og åbne en meget tung dør som ikke kan holde sig selv i åben tilstand.

En tydeligere skiltning om muligheden for tilkald af hjælp og en ændret placering af ringeklokken vil naturligvis i et vist omfang afhjælpe de påpegede problemer. Jeg mener imidlertid ikke at det er en tilstrækkelig løsning idet det som nævnt i afsnittet ovenfor er vigtigt at handicappede ved henvendelse til en offentlig myndighed som f.eks. borgerservice så vidt muligt kan være selvhjulpne. Med henvisning hertil henstiller jeg til kommunen at installere en automatisk døråbner. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Hele facaden ud mod torvet er udformet i glas som spejler omgivelserne meget tydeligt.

På denne glasfacade er det med hvid skrift skrevet at her ligger Københavns Kommunes Borgerservice Vanløse, og nedenfor er angivet åbningstiderne.



Den hvide skrift direkte på (spejl)glasset er ikke hensigtsmæssig da den kan være meget svær at se for svagsynede. Jeg går ud fra at Københavns Kommune vil overveje at gøre skiltningen mere synlig. Jeg beder om underretning om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

Inden for dobbeltdøren er der placeret en elevator som kører mellem stueetagen og 3. sal.

Elevatoren har en automatisk skydedør som har en indgangsbredde på 90 cm. Elevatorstolen er ca. 110 cm bred og ca. 340 cm dyb. Der er kun dør i den ene ende af elevatoren, og en kørestolsbruger skal således bakke for at komme ud på den næste etage. I elevatorvæggen over for døren er placeret et stort spejl som er hensigtsmæssigt når kørestolsbrugeren skal bakke ud af elevatoren. Under dette spejl er der opsat en gribeliste.

For så vidt angår størrelsen på elevatoren, lever den op til de krav der er anført i DS/EN 81-70, kapitel 5.3.1, jf. kapitel 4.2.1 i bygningsreglementet fra 1995.

Jeg har ingen bemærkninger til elevatoren.

### Opfølgning

Jeg beder om at Københavns Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

### Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 9. november 2007 fra Københavns Kommune.

I en opfølgingsrapport af 17. december 2007 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

"Ved fremsendelsen af den endelige delrapport skrev jeg således i følgebrevet til Københavns Kommune:

"Den endelige delrapport vedrører alene inspektion af handicaptilgængeligheden. Inspektionen var alene rettet mod Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse (Linde Allé), Ydelsesservice København, Ørnevej og Københavns Kommunes Borgerservice, Vanlø-



se. I Københavns Kommune findes et antal lignende centre/serviceenheder hvor der på tilsvarende måde er stor søgning af borgerne.

Jeg går ud fra at delinspektionsrapporten giver anledning til at Københavns Kommune overvejer i hvilket omfang der bør tages initiativer med henblik på at afhjælpe mangler ved handicaptilgængeligheden ved disse lignende andre centre/service-enheder i kommunen.'

Kommunen har i sit brev af 9. november 2007 skrevet følgende herom:

'Kultur- og Fritidsudvalget har på deres møde den 30. august 2007 (KFU 405/2007) besluttet at iværksætte et pilotprojekt, der har til formål at kortlægge handicaptilgængeligheden i Københavns Kommunes ejendomme og i de institutioner, som Københavns Kommune lejer hos tredjemand.

Pilotprojektet omfatter 10 ejendomme, som er repræsentative for Københavns Kommunes ejendomsportefølge. Med projektet foretages registreringer af handicaptilgængeligheden og prisoverslag på eventuelle forslag til forbedringer af handicaptilgængeligheden.

Pilotprojektet har til formål at metodeudvikle samt skabe overblik over, hvor store udfordringerne er og hvad det koster at øge tilgængeligheden samlet set og i de forskellige typer ejendomme og anlæg, som Københavns Kommune råder over, herunder socialcentre, ydelsesservicecentre, Borgerservicecentre mv.

Københavns Ejendomme vurderer, at omkostningerne ved at sikre handicaptilgængeligheden på hele Københavns Kommunes ejendomsportefølge vil være af en sådan størrelsesorden, at en gennemførelse vil kræve, at Borgerrepræsentationen ekstraordinært bevilliger særskilte budgetmidler til formålet. Derfor vil Københavns Ejendomme i pilotprojektet indbygge en prioriteret rækkefølgeplan.

Københavns Ejendomme vil afrapportere resultaterne af pilotprojektet til Kultur- og

Fritidsudvalget primo 2008. Samtidig vil der blive forelagt et forslag til, hvordan en registrering og forbedring af handicaptilgængeligheden på hele Københavns Kommunes ejendomsportefølge kan gribes an.'

Jeg har noteret mig det oplyste og beder kommunen om at orientere mig om det videre forløb i sagen.

### **Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse, Linde Allé**

I den endelige delrapport anførte jeg at elevatorstolens mål ikke lever op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet eller til kravene i DS 3028:2001. På grund af bygningens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretog mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg henviste endvidere til at elevatorstolen i de fleste tilfælde vil være tilstrækkeligt stor til at en kørestolsbruger kan benytte elevatoren. Jeg bad imidlertid kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.

Kommunen har i brev af 9. november 2007 oplyst at kommunen vil være opmærksom på forholdene hvis/når elevatoren udskiftes.

Jeg har noteret mig det oplyste.

I delrapporten beskrev jeg trinnene på den udendørs ståltrappe. Jeg skrev således bl.a. at trinnene ikke er markerede med kontrastfarve, men at selve trinnenenes udseende afviger en del fra udsendet på den belægning som støder op til trappen.

Da trinnenenes udseende som nævnt afviger betragteligt fra udsendet på belægningen som støder op til trappen, foretog jeg mig ikke noget i anledning af de manglende kontrastfarver. Jeg bad dog kommunen om at være opmærksom på om svagsynede har besværigheder med at forcere trappen, og i givet fald sørge for en markering af trappens

trin (evt. blot det nederste og det øverste trin).

Kommunen har hertil oplyst at Københavns Ejendomme har bestilt udførelse af arbejdet med at markere trinnene med kontrastfarve. Dette arbejde forventes senest at være færdigt med udgangen af 2007.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige delrapport anførte jeg at en del ældre mennesker og arm- og håndhæmmede, herunder folk der lider af gigt, vil have vanskeligt ved at åbne hoveddøren ved egen kraft.

Jeg henstillede derfor til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav kommunen anledning til.

Kommunen har i sit brev af 9. november 2007 anført at Københavns Ejendomme har bestilt installation af en automatisk døråbner for at gøre døren lettere at åbne. Arbejdet forventes at være tilendebragt senest med udgangen af 2007.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

I den endelige delrapport beskrev jeg at hoveddøren er lavet af glas som på indersiden er forsynet med et hvidt gitter. Direkte på glasset i døren er med hvid skrift anført socialcentrets åbningstider.

Jeg skrev herefter således i rapporten:

'Den hvide skrift direkte på glasset (og det hvide gitter) er ikke hensigtsmæssig da den kan være svær at se for svagsynede. Jeg går ud fra at kommunen vil overveje at gøre skiltningen mere synlig. Jeg beder om underretning om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.'

Københavns Kommune har i sit brev anført at socialforvaltningen over for Københavns Ejendomme har oplyst at der lige neden for trappen er opsat et skilt med en metalflade

på 40 x 50 cm og med blå skrift som fremstår tydeligt.

Jeg har noteret mig det oplyste, og idet jeg går ud fra at socialcentrets åbningstider er anført på det nævnte skilt, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette punkt.

Ud over at konstatere at socialcentrets publikumstoilet ikke lever op til visse i rapporten nærmere angivne krav (i bygningsreglementet fra 1995 og DS 3028:2001), foretog jeg mig ikke videre vedrørende dette punkt. Jeg bad dog kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold (og de øvrige anbefalinger i DS 3028:2001) når/hvis toiletrummet skal renoveres.

Kommunen har i sit brev anført at Københavns Ejendomme vil være opmærksom på de nævnte forhold hvis/når toiletrummet skal renoveres.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ydelsesservice København, Ørnevej

I den endelige delrapport beskrev jeg at ydelsesservice ligger på 3. sal i en stor bygning på Ørnevej 55 som også huser Børne- og Ungdomsforvaltningen (Distrikt Bispebjerg), Ørnevej Bibliotek og Socialcenter Bispebjerg, herunder Handicapcenter Nord.

Til denne bygning hører kun én handicap-parkeringsplads som er beliggende ved kanten af vejen ud for Ørnevej 55.

Jeg anførte herefter at én handicap-parkeringsplads efter min opfattelse er utilstrækkelig til en bygning der rummer de mange faciliteter som Ørnevej 55 gør. Hertil kommer at pladsen vel også hører til de omkringliggende bygninger, i betragtning af at den er placeret ude ved vejen.

Efter inspektionen skrev kommunen således om dette forhold i brev af 22. december 2006:

'Med hensyn til en ekstra handicap-parkeringsplads har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen taget initiativ til at spørgs-

målet tages op på førstkommande husmøde (Ørnevej), og forvaltningen vil vende tilbage, når der foreligger yderligere oplysninger eller afklaring af etablering af yderligere en handicapparkeringsplads med plads til en kassevogn.'

I den endelige delrapport skrev jeg herefter således:

'Jeg kan forstå at kommunen mener at oprettelse af én ekstra handicapparkeringsplads er tilstrækkeligt.

Jeg beder kommunen underrette mig om hvad der sker i sagen, og jeg beder om at kommunen til stadighed er opmærksom på om to parkeringspladser for handicappede er tilstrækkeligt.'

Efter at have redegjort for anbefalingerne i DS 3028:2001 og for målene på den eksisterende handicapparkeringsplads skrev jeg endvidere følgende i rapporten:

'Parkeringspladsen til handicappede personer lever således ikke op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsens bredde. Som nævnt kan gangsti og lignende efter en konkret vurdering indgå som det ekstra areal. Jeg mener imidlertid ikke at en befærdet vej som Ørnevej kan indgå som ekstra areal. Derfor henstiller jeg til kommunen at indrette den eksisterende handicapparkeringsplads i overensstemmelse med de nævnte anbefalinger. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg beder endvidere kommunen være opmærksom på de nævnte anbefalinger ved etableringen af den ny handicapparkeringsplads.'

I sit brev af 9. november 2007 har Københavns Kommune skrevet således om disse punkter:

'Center for Trafik, Teknik- og Miljøforvaltningen, har oprettet én ekstra handicapparkeringsplads i Ørnevej ud for nr. 55, Ydelsesservice. Den er placeret 10 m fra indgangen, med mindre man regner helt hen til det

punkt på slisken, der er længst væk. I så fald er der vel omkring 20 m. Parkeringspladsen er etableret i henhold til Bekendtgørelse om vejafmærkning og Bekendtgørelse om anvendelse af vejafmærkning. I henhold til skitser i sidstnævnte skal længdeparkeringspladser være 2 m i bredden og 5 m i længde. Når Center for Trafik etablerer parkeringspladser for handicappede i længdeparkering, etableres de 6 m lange som standard. I Ørnevej er pladsen etableret 8 m lang for at tage hensyn til kassevogne med lift.

I samme ejendom er der i Lærkevej et handicapcenter, og i Musvågevej et jobcenter, hvortil Center for Trafik tillige har etableret en handicapparkeringsplads. Center for Trafik vurderer umiddelbart, at behovet for handicapparkeringspladser er dækket ind, men såfremt det skulle vise sig, at behovet er større, er Center for Trafik altid villige til at supplere antallet af pladser.'

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

I den endelige delrapport skrev jeg at den første del af rampen foran hovedindgangen har en stigning på 13 pct. hvilket er en betydelig overskridelse af anbefalingen i pkt. 4.2.2, stk. 4, i bygningsreglementet fra 1995. Jeg foretog mig imidlertid ikke mere vedrørende dette punkt da denne stigning kun strækker sig over omkring en meter før rampens stigning aftager. Jeg bad imidlertid kommunen om til stadighed at være opmærksom på om kørestolsbrugere har besvær med at forcere denne del af rampen, og i givet fald gøre rampen mindre stejl.

Kommunen har i sit brev af 9. november 2007 anført at Københavns Ejendomme ud fra en samlet prioritering af aktuelle driftsopgaver har undladt at igangsætte arbejdet med at forlænge rampen.

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig – som også nævnt i den endelige delrapport – ikke mere vedrørende dette punkt. Jeg beder dog fortsat kommunen

om til stadighed at være opmærksom på om kørestolsbrugere har besvær med at forcere denne del af rampen, og i givet fald gøre rampen mindre stejl.

I den endelige delrapport beskrev jeg at elevatordøren åbner udad. Den skal åbnes manuelt og sætter sig først fast i åben position når døren er helt åben. Den nødvendige trækraft til åbning af døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6,5 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne elevatordøren ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne døren ved egen kraft.

Når elevatordøren står i 'fastlåst' position, kan kørestolsbrugeren køre ind i elevatoren.

Som nævnt er elevatordøren meget tung at åbne. Herudover har en kørestolsbruger ikke mulighed for at lukke døren når vedkommende er kommet ind i elevatorstolen og sidder med ryggen til døren.

Jeg tilkendegav på mødet med kommunen den 27. november 2006 at der efter min opfattelse bør placeres en knap til automatisk døråbning med automatisk dørlukning efter et passende tidsrum.

I brev af 22. december 2006 har kommunen anført følgende om dette forhold:

'Afslutningsvis skal det oplyses, at der i år opsættes en tilkaldeklokke umiddelbart ved elevatordøren i Ydelsesservice Ørnevej. Det er herefter forvaltningens opfattelse, at der med tilkaldeklokken, hvormed handicappede kan tilkalde assistance i forbindelse med anvendelse af elevatoren, er sørget for handicaptilgængelighed.'

I den endelige delrapport skrev jeg herefter følgende:

'Det har naturligvis betydning at en ansat ved kommunen kan tilkaldes. Det er imidlertid vigtigt at handicappede ved henvendelse til en offentlig myndighed som f.eks. ydelsesservice så vidt muligt kan være selvhjulpne. Med henvisning hertil henstiller jeg

til kommunen at installere en automatisk døråbner som ovenfor nævnt. Dette gælder naturligvis for elevatordørene på hver af de etager hvor kommunen har offentligt tilgængelige lokaler. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Københavns Kommune har i brev af 9. november 2007 meddelt at Københavns Ejendomme er i gang med at etablere en automatisk døråbner på hver af de etager hvor kommunen har offentligt tilgængelige lokaler. Kommunen forventer at dette arbejde bliver afsluttet senest med udgangen af 2007.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

I den endelige delrapport skrev jeg følgende vedrørende elevatorens størrelse:

'For så vidt angår størrelsen på elevatoren lever den ikke op til de krav der er anført ovenfor i afsnittet om Socialcenter Brønshøj-Husum-Vanløse, Linde Allé. På grund af bygningens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg henviser endvidere til at elevatorstolen i de fleste tilfælde vil være tilstrækkelig stor til at en kørestolsbruger kan benytte elevatoren. Jeg beder imidlertid kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.'

Københavns Kommune har i sit brev meddelt at Københavns Ejendomme vurderer at det ikke er teknisk muligt at gøre elevatorstolens mål større uden en gennemgribende ombygning af hele bygningen hvilket ikke er aktuelt på nuværende tidspunkt.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg skrev i den endelige delrapport at selv om der ikke i pkt. 5.4.8 i DS 3028:2001 er tale om et egentligt krav om at opsætte støttegreb i elevatoren, mener jeg at en elevator i en bygning som bl.a. rummer et handi-

capcenter, bør forsynes med greb til støtte for bl.a. personer med gangbesvær. Jeg henstillede derfor til Københavns Kommune at opsætte sådanne greb i elevatoren. Jeg bad kommunen om at underrette mig om hvad kommunen foretager sig i anledning af min henstilling.

Kommunen har meddelt at der nu er blevet installeret greb i elevatoren.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Københavns Kommunes Borgerservice Vanløse**

I den endelige delrapport beskrev jeg at fortovet foran borgerservice skræner op til indgangsdøren med en stigning på ca. 7,5 pct.

Indgangsdøren består af en dobbeltdør som er placeret i højre side af et stort glasparti helt op mod en mur. Det er den højre dør som umiddelbart kan åbnes. Døren, som er 87 cm bred, åbner udad – op mod muren.

Den nødvendige trækraft til åbning af døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6 kg. Døren kan ikke 'fastlåses' i en åbnet position.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne og komme ind ad denne dør.

På muren til højre for døren er der i en højde af ca. 137 cm placeret en ringeklokke som man kan benytte hvis man ønsker hjælp til at komme ind i borgerservice. Det er ikke på eller ved denne klokke angivet at der er denne mulighed for at tilkalde hjælp. Det er kun (meget utydeligt) angivet ved nederste ringeklokke at der er tale om en ringeklokke til borgerservice.

Herefter skrev jeg således i rapporten:

'I betragtning af at bygningen er helt ny, er det efter min opfattelse meget utilfredsstillende at indgangsforholdene til borgerservice er så dårlige for handicappede borgere som det er tilfældet.

Forholdene betyder at en kørestolsbruger skal holde på et for stejlt fortov (med den ene side af kørestolen på en ujævn belægning)

og åbne en meget tung dør som ikke kan holde sig selv i åben tilstand.

En tydeligere skiltning om muligheden for tilkald af hjælp og en ændret placering af ringeklokken vil naturligvis i et vist omfang afhjælpe de påpegede problemer. Jeg mener imidlertid ikke at det er en tilstrækkelig løsning idet det som nævnt i afsnittet ovenfor er vigtigt at handicappede ved henvendelse til en offentlig myndighed som f.eks. borgerservice så vidt muligt kan være selvhjulpne. Med henvisning hertil henstiller jeg til kommunen at installere en automatisk døråbner. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Kommunen har i sit brev af 9. november 2007 meddelt at der nu er etableret en automatisk døråbner ved hoveddøren til borgerservice.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

I den endelige delrapport beskrev jeg at Borgerservice Vanløses facade ud mod torvet er udformet i glas som spejler omgivelserne meget tydeligt.

På denne glasfacade er det med hvid skrift skrevet at her ligger Københavns Kommunes Borgerservice Vanløse, og nedenfor er angivet åbningstiderne.

Den hvide skrift direkte på (spejl)glasset er ikke hensigtsmæssig da den kan være meget svær at se for svagsynede, og jeg gik derfor i delrapporten ud fra at Københavns Kommune vil overveje at gøre skiltningen mere synlig.

Kommunen har i sit brev af 9. november 2007 bl.a. skrevet således om dette forhold:

'Københavns Ejendomme har herefter fået oplyst af Center for Borgerservice, Økonomiforvaltningen, at de aktuelt arbejder med Københavns Borgerservices brand og identitet, herunder hvordan der skal kommunikeres med Københavns borgere. Projektet forventes afsluttet i februar, hvorefter Center for Borgerservice vil have nogle opdaterede retningslinjer for, hvordan Centeret bl.a. bli-

## Inspektioner

ver bedre til at fortælle hvem de er, også på centrenes facader.

En bedre løsning for skiltningen i Vanløse afventer disse opdaterede retningslinjer. Center for Borgerservice forventer at have løst problemet i første kvartal af 2008.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Opfølgning

| Jeg betragter herefter sagen om den del af inspektionen af Københavns Kommune

som vedrørte handicaptilgængeligheden, som afsluttet. Jeg afventer dog kommunens orientering om det videre forløb i sagen vedrørende det ovenfor nævnte pilotprojekt og resultaterne heraf.

### Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

# Redegørelse om handicaptilgængelighed

## 1. Indledning

Den 26. marts 2007 besvarede jeg et spørgsmål af 28. februar 2007 fra Folketingets Retsudvalg (REU alm. del 241) om Folketingets Ombudsmands arbejde for så vidt angår ligebehandling af handicappede. I besvarelsen henviste jeg til at jeg ved den offentlige høring den 8. november 2006 med Folketingets Retsudvalg oplyste at jeg havde besluttet for fremtiden – og første gang for 2007 – at afgive en årlig redegørelse til Folketinget om Folketingets Ombudsmands arbejde på grundlag af beslutningsforslag (B 43). Ved denne beslutning bad Folketinget Folketingets Ombudsmand om at "følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele på tale hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence".

## 2. Folketingets Ombudsmands arbejde på området

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 682, er der kort redegjort for embedets arbejde vedrørende ligebehandling af handicappede på følgende måde:

"Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængeligheden i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

Fra 2007 vil Folketingets Ombudsmand afgive en årlig redegørelse til Folketinget om hvad Folketingets Ombudsmand har foretaget sig på grundlag af folketingsbeslutningen af 2. april 1993. Redegørelsen vil blive offentliggjort bl.a. på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og i årsberetningen."

## 3. Behandlingsmåder

Folketingets Ombudsmands arbejde på området vedrørende ligebehandling af handicappede sker på mange forskellige måder: ved behandlingen af konkrete klagesager, ved behandlingen af konkrete sager rejst af egen drift, ved egen drift-sager af mere generel karakter, ved inspektioner, ved kontakter til handicaporganisationer, ved kontakter med offentlige myndigheder, ved almindelig medfølgen på området og ved foredragsvirksomhed. Hertil kommer egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner af offentlige bygninger.

## 4. Generelle undersøgelser

A: I 2002 iværksatte Folketingets Ombudsmand en undersøgelse i forhold til Transport- og Energiministeriet (nu Transportministeriet) af handicaptilgængeligheden til

samtlige landets DSB-stationer. I tilslutning til undersøgelsen har ministeriet løbende underrettet ombudsmanden om forbedringerne på området.

I de to seneste tilbagemeldinger har Transportministeriet bl.a. oplyst:

- At DSB har udarbejdet en vejledning for forkantsmarkeringer (af trapper) som nu skal indgå som en del af grundlaget i DSB's løbende ombygnings- og moderniseringsprojekter. Hovedprincippet for forkantsmarkeringer af trapper er nu at der skal være fuld markering af øverste og nederste trin samt en 600-mm-markering i begge sider af øvrige trappetrin.
- At der som led i renoveringen/ombygningen af København H er gennemført en sænkning af perronhøjden til 55 cm for to perroner.
- At repræsentanter for DSB's handicappanel har været på besigtigelsestur på to stationer der er teststationer for "rejsekortet". Formålet med turen var dels at sikre at synshandicappede kunder kan finde tjekind og -ud, dels at få bekræftet at placeringen heraf falder naturligt ind i gangmønstret til og fra stationen.
- At repræsentanter fra Dansk Blindesamfund deltager i testen af rejsekortudstyret.
- At Banedanmark har skiftet informations-skærme på København H's spor 3, 4, 5 og 6 til nye og større skærme. Samtidig er højtalerne i forhallen blevet udskiftet.
- At Banedanmark har besluttet hvad den bevilgede handicappulje på 27 mio. kr skal anvendes til. Der er således afsat 3 mio. kr. til opgradering og etablering af i alt 16 informations-skærme for blinde og synshandicappede ud over de midler der er afsat hertil med "Aftale om trafik for 2007". Alt i alt vil opgraderingen og etableringen af informations-skærme for blinde og synshandicappede ske på 29 stationer. Der er afsat 17 mio. kr. til at hæve perron 2 på Vejle Station, og der er afsat 7 mio. kr. til etablering af to elevatorer på Sorø Station.

- At Banedanmark vil gennemføre vedligeholdelsesarbejder på perroner på udvalgte stationer i perioden juni-oktober 2008.
- At der i forbindelse med nyetablering eller fornyelse af perroner vil blive etableret ledelinjer for blinde og svagtseende.
- At der i DSB's nye Kort&Godt-butikker er lagt vægt på følgende tilgængeligheds-krav: Let adgang for alle til butikken, klare markeringer af butikkens indgang/udgang, ledelinje fra indgang til første salgsplads samt teleslynge ved samme salgsplads.
- At der i perioden 1. januar 2007 til 1. august 2007 er etableret Kort&Godt-butikker på Kolding og Horsens stationer. På S-banen er der etableret Kort&Godt-butikker på Sjælør og Farum S-togsstationer.
- At vejledninger for udendørs og indendørs ledelinjer nu indgår som en del af grundlaget i DSB's løbende ombygnings- og moderniseringsprojekter, og
- at DSB har indbygget nye handicapramper ved adgangs dørene til fleksarealet i 83 nye togsæt.

B: Før kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 rettede Folketingets Ombudsmand henvendelse til sammenlægningsudvalgene i de nye kommuner om at kommunens opmærksomhed skulle være rettet mod tilgængelighed mv. ved nybygninger, valg eller indretning af de nye råd-huse mv. Erhvervs- og Byggestyrelsen har gennemført en undersøgelse vedrørende tilgængeligheden til råd-huse og jobcentre og har konstateret at 22 pct. af borgerne er afskåret fra – i fuldt omfang – at deltage i eller overvære byråds- og udvalgsmøder. Ombudsmanden har bedt om løbende at blive underrettet af styrelsen om hvad der sker som følge af den nævnte undersøgelse.

I de to seneste tilbagemeldinger har Erhvervs- og Byggestyrelsen bl.a. oplyst:

- At der i satspuljeforliget 2006 er afsat 30 mio. kr. til en tilgængelighedspulje fordelt på 20 mio. kr. i 2007 og 10 mio. kr. i 2008. Der kan fra denne pulje søges om 25 pct.



medfinansiering til konkrete initiativer til forbedring af tilgængelighed til eksisterende offentlige bygninger med borgerrettet service som f.eks. rådhus og jobcentre. De kommunale handicapråd skal høres om de ansøgninger som kommunerne indsender.

- At styrelsen har foretaget en solid informationsindsats for at informere om puljen. Dette er bl.a. sket ved annoncering i landsdækkende dagblade og ved direkte henvendelse til samtlige kommuner, borgmestere, regioner og kommunale handicapråd.
- At styrelsen ved udløbet af ansøgningsfristen for den første ansøgningsrunde havde modtaget 67 ansøgninger med et samlet ansøgt beløb på 18 mio. kr.
- At kommunale, regionale og andre offentlige institutioner har fået tilbud om at modtage en medfinansieret tilgængelighedsrådgivning fra Statens Byggeforskningsinstitut. Medfinansieringen ydes med 50 pct. af maksimum 25 timers rådgivning, og
- at økonomi- og erhvervsministeren i et samråd den 22. februar 2007 oplyste at der vil blive igangsat en ny tilgængelighedsundersøgelse i 2008 når tilgængelighedspuljen er udmøntet.

C: Kirkeministeriet har – efter Folketingets Ombudsmands anmodning – løbende underrettet ombudsmanden om arbejdet med tilgængeligheden til folkekirkens bygninger og kirkegårde, herunder om konkrete tiltag som arbejdet fører til.

I de to seneste tilbagemeldinger har Kirkeministeriet bl.a. oplyst:

- At ministeriet i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut har lavet en hjemmeside ([www.tilgaengelighed.km.dk](http://www.tilgaengelighed.km.dk)) som især retter sig mod menighedsrådene. Siden indeholder 1) en tjekliste for handicaptilgængelighed til eksisterende bygninger og anlæg til brug ved de årlige syn samt ved provstesynd, 2) en anvisning med lovkrav og anbefalinger til brug ved ny-

bygning, ombygning, drift- og vedligeholdelsesarbejder, 3) en oversigt over lovgivning, standarder og vejledninger på tilgængelighedsområdet med henvisninger til handicaporganisationer, videnscentre og andre aktører samt 4) information om muligheden for at søge midler fra satspuljen til tilgængelighedsprojekter og 5) information om at Statens Byggeforskningsinstitut yder specifik rådgivning til menighedsråd om handicaptilgængelighed til kirker og kirkegårde.

- At ministeriet har udgivet en brochure om tilgængelighed i folkekirken.
- At ministeriet i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 har angivet tilgængelighed for mennesker med handicap som et særligt område der skal indgå i provstesyndet.
- At det ved lov nr. 75 af 13. februar 2008 er blevet muligt at brevstemme elektronisk ved valg til menighedsråd, og
- at Kirkeministeriet har adskillige tiltag på området under udvikling.

D: Slots- og Ejendomsstyrelsen har – efter Folketingets Ombudsmands anmodning – løbende underrettet ombudsmanden om arbejdet med tilgængeligheden til de ejendomme som styrelsen administrerer på vegne af staten.

I de to seneste tilbagemeldinger har styrelsen bl.a. oplyst:

- At der i forbindelse med ombygning af den bygning hvor Told- og Skatteregion Frederikshavn har adresse, er etableret niveaufri adgang til bygningen fra et gårdrum. Inde i bygningen er der blevet lavet niveaufri adgang så man via lift kan komme videre til stueetagen.
- At der i Sct. Annæ Palæ på Landegreven i København er etableret niveaufri adgang fra p-pladsen i gården til 3. sal, herunder automatiske døråbnere. I kontorets område er adgangen forbedret til alle lokaler ved at fjerne dørtrin, og endelig er der blevet indrettet et handicaptoulet inden for kontorområdet.

- At der i forbindelse med ombygning af Kredsretten i Nuuk er etableret niveaufri adgang ved indgangspartiet samt et handicaptoulet ved receptionen.
- At der er blevet etableret en ny handicapelevator i Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet).
- At der er skabt fuld adgang til centraladministrationens fællesministerielle bygning, og at der i denne bygning også er etableret en handicapelevator samt handicaptouletter på alle etager.
- At der på Kronborg Slot er indrettet et konferencecenter som er udstyret med en digital platform der giver mulighed for tilslutning af hjælpemidler for bl.a. syns- og hørehandicappede. Der er også på slottet fokuseret på lys, lyd og letforståelige tekster for at tilgodese et større publikums behov.
- At styrelsen i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut er ved at få udarbejdet en tjekliste til brug for bygge- og anlægsarbejder. Tjeklisten, som skal udleveres med udbudsmaterialet, kommer til at indeholde alle nødvendige punkter for god adgang til bygninger og anlæg i forhold til gældende lovgivning, og
- at styrelsen i lejekontrakterne vedrørende retterne i Esbjerg, Hillerød, Næstved, Horsens, Helsingør, Sønderborg, Hjørring og Lyngby har fået indarbejdet henvisninger til de regler der gælder ved ombygning af eksisterende byggeri.

E: Erhvervs- og Byggestyrelsen har – efter Folketingets Ombudsmands anmodning – løbende underrettet ombudsmanden om status for hvilke initiativer der er blevet taget til opfølgning på regeringens handicappolitiske handlingsplan.

I den seneste tilbagemelding har styrelsen bl.a. oplyst følgende fra det nuværende transportministeriums område:

- At Transportministeriet har et pilotprojekt – vedrørende mulighederne for at forbedre blinde og svagseendes transportmulig-

heder – under forberedelse. 3 mio. kr. fra satspuljen er afsat hertil, og

- at Transportministeriet er i gang med at udarbejde en handicappolitik på transportområdet med fokus på de hensyn der løbende bør tænkes ind i planlægningen af den offentlige service på transportområdet.

I den seneste tilbagemelding har styrelsen bl.a. oplyst følgende fra Beskæftigelsesministeriets område:

- At Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med ansøgningsrunden medio 2006 (til puljen til beskæftigelsesinitiativer i forhold til handicappede) modtog 39 ansøgninger til en samlet sum af 46 mio. kr. Der blev samlet bevilget projekter for i alt 16.098.228 kr.
- At der i ansøgningsrunden 2007 var fokus på fire målgrupper som ville få særlig prioritet ved tildelingen af midler til beskæftigelsesinitiativer i forhold til handicappede. De fire målgrupper var: døve/hørehæmmede, blinde og svagtseende, personer med epilepsi samt personer med psykiske funktionsned sættelser.
- At der i årene 2007-2010 oprettes et vidensnetværk om forskellige handicapgrupper i regi af De Samvirkende Invalideorganisationer (nu Danske Handicaporganisationer). Netværket, som tænkes brugt af bl.a. jobcentre, skal skabe et kraftcenter med anvendelsesorienteret viden om specialiserede og komplicerede handicap og om mulighederne i forhold til beskæftigelse.
- At lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. er blevet ændret således at personer med psykisk funktionsnedsættelse nu får mulighed for støtte til en personlig assistance efter samme regler som personer med et fysisk handicap.
- At der er igangsat et forsøg med bevilling af sociale mentorer til personer der har en midlertidig sindslidelse. Der er reserveret 4 mio. kr. til dette forsøg.

- At der i beskæftigelsesstrategien er iværksat yderligere et forsøg med udvikling af et bevis til personer med handicap. Beviset skal beskrive tydeligt at en person f.eks. er visiteret til et fleksjob, og hvilke skånebehov der kan være behov for ved en ansættelse. Der var afsat ca. 2 mio. kr. til dette forsøg, og
- at ledige personer der er læse/stavesvage, bliver screenet for om de er læse/stavesvage, og efterfølgende tilbudt et forløb hvor deres færdigheder bliver opgraderet. Der er reserveret ca. 15 mio. kr. til dette projekt.

I den seneste tilbagemelding har styrelsen bl.a. oplyst følgende fra Undervisningsministeriets område:

- At også handicappede elever skal deltage i de obligatoriske afgangsprøver ved afslutningen af 9. klasse. Ministeriet har i forbindelse hermed udgivet et inspirationsmateriale om tilrettelæggelse af folkeskolens afgangsprøve for elever med handicap.
- At der ved lov er skabt uddannelses tilbud til unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov. Der er afsat 253 mio. kr. (i perioden 2007-2010) til dette.
- At der er skabt mulighed for at uddannelsesinstitutionerne selv – elektronisk – kan opdatere/indberette oplysninger om institutionens fysiske tilgængelighed.
- At der er sket en lovændring i lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser således at begrænsningerne af de specialpædagogiske støtteformer til obligatoriske praktikperioder og studierejser i udlandet er lempet. Dette betyder at alle støtteformer nu kan tildeles, dog svarende til det niveau hvor støtte er eller ville være givet ved uddannelse her i Danmark.

I den seneste tilbagemelding har styrelsen bl.a. oplyst følgende fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings område:

- At ministeriet vil videreudvikle hjemmesiden [www.adgangforalle.dk](http://www.adgangforalle.dk) til en platformsuafhængig løsning. Der er afsat 0,2 mio. kr. til dette.
- At ministeriet vil indføre obligatoriske krav om at retningslinjerne for tilgængelighed i forbindelse med omfattende opdateringer og etableringer af nye hjemmesider skal overholdes.
- At der er afsat 0,2 mio. kr. til udarbejdelse af en vejledning om fortolkningen af de nævnte retningslinjer, og
- at der fra 2008 skal ske en årlig måling af status for tilgængeligheden på offentlige hjemmesider. Der er afsat 0,3 mio. kr. om året til dette.

I den seneste tilbagemelding har styrelsen bl.a. oplyst følgende fra det nuværende Velfærdsministeriums område:

- At der på området for beskyttet beskæftigelse var taget initiativ til at udmelde yderligere en ansøgningspulje på 8 mio. kr. til kommunale udviklingsprojekter,
- at der planlægges et forskningsprojekt om beskyttet beskæftigelse,
- at en ny bekendtgørelse om tilbagebetalingspligt i forhold til boligindretning er trådt i kraft,
- at udlandsbekendtgørelsen er blevet revideret, og
- at der er udsendt nye skemaer vedrørende evaluering af funktionsevnetmetoden.

## 5. Møder

Der afholdes regelmæssige møder mellem Folketingets Ombudsmand og organisationer og myndigheder vedrørende spørgsmål om ligebehandling af handicappede.

Der er således afholdt møder med Center for Ligebehandling af Handicappede den 28. marts 2007 og den 8. november 2007. Centeret, der er en selvejende statslig institution under Velfærdsministeriet, modtager løbende orientering om sager som kan have interesse for centeret. På møderne sker der en gensidig orientering om hvad henholdsvis

centeret og Folketingets Ombudsmand foretager sig på området, og det aftales i hvilket omfang der er behov for at centeret eller Folketingets Ombudsmand foretager sig noget.

Der er holdt møde med Danske Handicaporganisationer (tidligere De Samvirkende Invalideorganisationer) den 29. oktober 2007. Under disse tilbagevendende møder med Danske Handicaporganisationer udveksles der erfaringer, og i et vist omfang kommer DH med opfordringer til Folketingets Ombudsmand om at iværksætte undersøgelser af nærmere angivne forhold.

Fra Erhvervs- og Byggestyrelsen holder Folketingets Ombudsmand sig, som nævnt under punkt 4.E, løbende orienteret om hvad der sker med 32 initiativer som regeringen har iværksat eller planlægger at iværksætte på handicapområdet. Jeg henviser her til rapporten "Lige muligheder for handicappede – nye indsatsområder" fra år 2000 som er udarbejdet af regeringens ministerudvalg for handicapområdet.

Folketingets Ombudsmand søger at holde sig orienteret om den løbende debat på handicapområdet. Det sker bl.a. ved deltagelse i konferencer og ved abonnement på relevante tidsskrifter mv. Forhold omtalt i disse tidsskrifter samt andre medier kan give anledning til at Folketingets Ombudsmand rejser sager af egen drift.

FN's handicapkonvention har givet anledning til at Udenrigsministeriets chefforhandler har redegjort for konventionen på et møde med medarbejdere hos Folketingets Ombudsmand, og den 11. maj 2007 har landsdommer Holger Kallehauge, som har deltaget i arbejdet med konventionens tilblivelse, redegjort for konventionen ved et seminar for alle medarbejdere ved embedet.

Folketingets Ombudsmand har den 25. september 2007 over for Indenrigsministeriet rejst spørgsmål i forhold til artikel 29 i konventionen, bl.a. om handicappedes mulighed for hemmeligt at afgive stemme ved f.eks. folketingsvalg og kommunevalg.

Velfærdsministeriet har den 29. maj 2008 oplyst at ministeriet er ved at udarbejde et udkast til et lovforslag om ændring af lov om valg til Folketinget mfl. som ændrer reglerne om adgang til hjælp til stemmeafgivningen. Lovforslaget vil bl.a. indebære at alle vælgere der har behov for hjælp ved stemmeafgivningen, i fremtiden vil få ret til at modtage hjælp fra en personlig valgt hjælper, dog under den betingelse at der tillige medvirker en myndighedsperson for at modvirke valgetryk.

## 6. Kulturarvsstyrelsen

I forbindelse med flere undersøgte sager er der opstået spørgsmål om Kulturarvsstyrelsens holdning til at der foretages forbedringer/forandringer af handicaptilgængeligheden i fredede offentlige bygninger. Dette førte til at Folketingets Ombudsmand i november 2005 afholdt møde med Kulturarvsstyrelsen for nærmere at få afklaret styrelsens holdning til dette spørgsmål. Der blev ved den lejlighed indgået en aftale med styrelsen om at Folketingets Ombudsmand løbende modtager underretning i de tilfælde hvor Kulturarvsstyrelsen modsætter sig forandringer/forbedringer af handicaptilgængeligheden til fredede offentlige bygninger.

Der er i 2007 ikke modtaget sådanne underretninger fra Kulturarvsstyrelsen.

## 7. Egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner

Der har siden år 2000 af Folketingets Ombudsmand været foretaget i alt 18 egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner. Inspektionerne fordeler sig således:

Rådhus/amtsgårde:	5
Kirker, kapeller og kirkegårde:	3
Universiteter:	2
Sygehuse:	1
Museer:	1
Biblioteker:	2
Musikhuse:	1
Svømmecenter:	1

Fodboldstadion:	1
Isstadion:	1

I inspektionerne deltager en kørestolsbruger således at det reelle behov for ændringer af bygninger mv. kan afdækkes. Ved inspektionerne er det navnlig den fysiske tilgængelighed opmærksomheden er rettet mod. Der foretages dog også undersøgelser i relation til andre handicap (f.eks. synsnedsettelse og hørenedssettelse) under inspektionerne.

I 2007 blev et fodboldstadion og et isstadion inspiceret.

Ud over de konkrete resultater af de foretagne inspektioner er det ønsket at der ved disse inspektioner og ved offentliggørelse af inspektionsrapporterne skabes en sådan opmærksomhed om området at inspektionerne får en afsmittende betydning for andre myndigheder inden for de samme områder. Dette søges også opnået ved udsendelse af pressemeddelelser og ved kontakt til relevante tidsskrifter.

Folketingets Retsudvalg bliver som bekendt løbende orienteret om inspektionsrapporterne og opfølgingsrapporterne, og rapporterne bliver som nævnt offentliggjort løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

## 8. Inspektionsvirksomhed bortset fra de egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner

Ved alle inspektioner af offentlige bygninger (for eksempel fængsler, arresthuse og sociale bosteder) er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighedsspørgsmålet. Det vil typisk kun fremgå udtrykkeligt af rapporten om inspektionen hvis forholdene er kritisable.

Ved kommuneinspektioner er det som et led i inspektionen indgået at undersøge den fysiske tilgængelighed til en eller flere af kommunens bygninger hvor der er offentlig adgang.

Folketingets Ombudsmand har siden embedets oprettelse foretaget inspektioner af psykiatriske afdelinger. Inspektionsvirk-

somheden er efter den 1. januar 1997 blevet væsentligt forøget også på dette område. Der er således siden den 1. januar 1997 gennemført 32 inspektioner af psykiatriske afdelinger, 4 af psykiatriske bosteder og 4 af distriktspsykiatrien. Erfaringer fra sådanne inspektioner blev videreformidlet til det daværende indenrigs- og sundhedsministerium i forbindelse med det forberedende arbejde med revisionen af psykiatriloven der trådte i kraft den 1. januar 2007.

Også sociale bosteder er i et vist omfang blevet inspiceret siden embedets oprettelse, og inspektionsvirksomheden på dette område er også blevet øget efter den 1. januar 1997 hvor der er foretaget inspektioner af 17 sociale bosteder. Inspektionerne er sket på steder hvor beboerne har svære handicap, og således at bosteder er blevet inspiceret bl.a. med henblik på at påse at de enkelte amter og kommuner levede op til tilsynsforpligtelsen efter den dagældende bestemmelse i retssikkerhedslovens § 39 (nu § 16 i retssikkerhedsloven for så vidt angår kommunerne, og § 5, stk. 7, i den nye servicelov (lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007) for så vidt angår regionerne).

## 9. Konkrete sager

Folketingets Ombudsmand behandler et stort antal konkrete sager der i videste forstand angår spørgsmålet om ligebehandling af handicappede. Nedenfor er omtalt tre konkrete sager som mere specifikt angår dette spørgsmål. Sagerne har været behandlet i tiden efter den sidst afgivne redegørelse (den 26. marts 2007).

A: En døv kvinde søgte om økonomisk hjælp til sammen med sin mindreårige, hørende datter at deltage i et familiekursus for døve familier med hørende børn. De sociale myndigheder afslog at bevilge merudgiftsydelse efter § 100 i lov om social service. Afslaget var begrundet med at den døve kvinde ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter bestemmelsen. Center for Døve –

som repræsenterede kvinden – pegede på at afgørelsen ville betyde at voksne døve uden anden funktionsnedsættelse end hørehandicappet, reelt ville være afskåret fra at få dækket merudgifter. Ombudsmanden kunne ikke kritisere afgørelserne i sagen eller den administrative praksis som afgørelserne var udtryk for. Ombudsmanden mente dog at der bestod en vis tvivl om hvorvidt den fastlagte praksis var helt i overensstemmelse med intentionerne med merudgiftsbestemelsen, og at der også var en vis usikkerhed om hvordan den fastlagte praksis harmonerede med kompensationsprincippet. Ombudsmanden orienterede derfor – på baggrund af den konkrete sag – Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om den gældende retstilstand som følge af administrativ praksis vedrørende personkredsen i servicelovens § 100.

Det følger af kompensationsprincippet at personer med handicap i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsevnenedsættelse og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere.

B: Bekendtgørelse nr. 179 af 13. marts 2008 om kompensation til handicappede i erhverv mv. indeholder regler om fortrinsadgang for handicappede. En offentlig myndighed er bl.a. forpligtet til at give en handicappet ansøger en bevilling til en ledig studeplads hvis ansøgeren efter myndighedens vurdering er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. I en sag havde en kommune vedtaget retningslinjer for tildeling af studepladser til salg af juletræer hvorefter kommunen trak lod mellem ansøgerne hvis kommunen modtog mere end én ansøgning for et givet areal.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne kommunen ikke anvende retningslinjerne uden væsentlige modifikationer i bl.a. sager hvor der forelå en ansøgning fra en ansøger der er handicappet. Ombudsmanden udtalte

at en myndighed, når den fastlægger retningslinjer for behandlingen af en bestemt type af sager, bør sikre sig at retningslinjerne stemmer overens med lovgivningen. Ombudsmanden henstillede at kommunen reviderede retningslinjerne.

C: Loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (lovbekendtgørelse nr. 31 af 12. januar 2005) bestemmer at en arbejdsgiver ikke må forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår. Desuden skal en arbejdsgiver træffe de foranstaltninger der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov for at give en person med handicap adgang til beskæftigelse, til at udøve beskæftigelse eller have fremgang i beskæftigelse, eller for at give en person med handicap adgang til uddannelse. Det gælder dog ikke hvis arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde.

Det betyder at en ansøger med handicap skal vurderes på lige fod med andre ansøgere. Det springende punkt i forhold til en eventuel ansættelse er om den tilpasning arbejdsgiveren skal foretage, vil være urimelig byrdefuld.

Ombudsmanden tog i en konkret sag stilling til om en offentlig myndighed var berettiget til at afslå at ansætte en ordblind person som – bortset fra ordblindheden – havde de nødvendige kvalifikationer til at bestride jobbet. Der var imidlertid mange vanskeligheder forbundet med at tilpasse myndighedens it-system sådan at der kunne bruges særlige staveprogrammer mv. Derfor var der ikke grundlag for at antage at forskelsbehandlingsloven var overtrådt. Ombudsmanden henstillede dog til myndigheden ved fremtidige ændringer af sit it-system at undersøge om der var mulighed for at indlægge et program som kunne hjælpe ordblinde medarbejdere. Dette ville være bedst stemmende med hensigten bag loven.

## **10. Virkningen af ombudsmandens indsats**

Som bekendt findes der ikke i ombudsmandsloven særlige regler for ombudsmandens behandling af sager og spørgsmål som angår ligebehandling af handicappede. Sager og spørgsmål herom behandles således efter de regler der i almindelighed gælder for ombudsmandens virksomhed.

Navnlig på baggrund af at ombudsmandens udtalelser ikke er retligt bindende, lægger ombudsmanden ved udformning af kritik, henstillinger og anbefalinger afgørende vægt på en grundig undersøgelse kombineret med en velunderbygget argumentation. Herved øges sandsynligheden for at myndigheden vil tilslutte sig ombudsmandens opfattelse og efterkomme en eventuel henstilling.

I praksis bliver ombudsmandens henstillinger og anbefalinger så godt som altid efterkommet af myndighederne. Det er undtagelsesvist sket at en myndighed har nægtet

at efterkomme en henstilling i en klagesag. Hvis dette sker, kan ombudsmanden henstille til Civilstyrelsen at der meddeles borgeren fri proces til et sagsanlæg mod myndigheden.

Hverken i konkrete eller generelle sager eller i rapporter om inspektioner som har angået ligebehandling af handicappede, er der i ikkefærdigbehandlede sager tilfælde hvor vedkommende myndighed ikke har villet efterkomme en henstilling fra ombudsmanden. Henstillinger om ophævelse eller ændring af en afgørelse er således i alle tilfælde blevet efterkommet på dette område. Det samme gælder henstillinger og anbefalinger om afhjælpning af utilfredsstillende forhold som ombudsmanden er blevet opmærksom på. Som det ses af redegørelsen ovenfor, har ombudsmanden på denne måde udvirket at myndighederne har taget initiativer til undersøgelser om og sikring af ligebehandling af handicappede.





## IV-H. Inspektion af rådhuset i Århus Kommune

Beretningen for 2004, s. 775: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1  
Beretningen for 2005, s. 958: Opfølgingsrapporter nr. 2 og 3  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 4 og brev af 7. februar 2008  
Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2004-0985-160)

I anledning af opfølgingsrapport nr. 3 af 5. juli 2006 modtog ombudsmanden breve af 1. august 2006, 22. januar 2007 og 26. januar 2007 fra Århus Kommune og breve af 25. september 2006, 16. november 2006 og 18. december 2006 fra Kulturarvsstyrelsen. I en opfølgingsrapport nr. 4 af 14. marts 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

### **”Ad punkt 3. Generelle forhold vedrørende Århus Kommune og rådhuset**

I den endelige rapport opfordrede jeg Århus Kommune til – ud over de specifikke forhold som var behandlet i rapporten – at foretage en mere systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at afdække og om muligt at afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der er i rådhuset.

I brevet af 22. januar 2007 har Århus Kommune oplyst at kortlægningen af tilgængelighedsforhold på rådhuset er gennemført.

Jeg beder om at modtage et eksemplar af den kortlægning der er sket af tilgængelighedsforholdene på Århus Rådhus.

#### **Ad punkt 4.1.1 og 4.1.2.**

#### **Handicapparkeringspladsen ved hovedindgang på Rådhuspladsen og ved indgang på Park Allé**

Jeg gik i den endelige rapport ud fra at Århus Kommune ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne belægningen fra handicapparkeringspladserne til indgange.

Århus Kommune har i brevet af 1. august 2006 oplyst at Kulturarvsstyrelsen mundtligt havde tilkendegivet en positiv holdning til kommunens forslag til en ændret belægning ved handicapparkeringspladsen ved tårnet, og at kommunen via rådgiver, Århus Kommune/Byarkitektur, havde fået opfattelsen af at en ændring af belægningen kunne udføres på det nævnte grundlag. Da projektet skulle realiseres, ønskede Kulturarvsstyrelsen alligevel et skitseprojekt. Skitseprojektet blev fremsendt til Kulturarvsstyrelsen den 26. juli 2006, og kommunen forventede en hurtig sagsbehandling så projektet kunne realiseres inden udgangen af 2006.

Kommunen har endvidere oplyst at ejendomsforvaltningen ikke agter at ændre belægningen på handicapparkeringspladsen på rådhusets forplads. Handicapparkeringspladsen benyttes dagligt af kørestolsbrugere i minibusser med lift, og kommunen har ikke registreret at belægningen giver anledning til problemer for brugere.

Det fremgår af brevet af 25. september 2006 fra Kulturarvsstyrelsen til Århus Kommune at styrelsen har givet tilladelse til regulering af en del af chausséstenbelægningen ved handicapparkeringspladsen ved Park Allé med henblik på at ophæve det eksisterende niveauspring.

I brevet af 22. januar 2007 har Århus Kommune oplyst at handicapparkeringspladsen ved rådhusets tårningang er ombygget, og befæstelsen omkring parkeringsarealet er udjævnet.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre vedrørende spørgsmålet.

#### Ad punkt 4.2.1. Hovedindgangen

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne.

I brevet af 1. august 2006 har Århus Kommune oplyst at kommunen har ladet udarbejde et skitseprojekt til ændret dørindretning ved hoved- og tårnindgang. Skitseprojektet beskriver hvilke typer dørpumper der kan anvendes til rådhusets spinkle dørplader uden at det forventeligt vil forstyrre husets æstetik. Skitseprojektet beskriver ikke hvordan dørpumperne aktiveres.

Kommunen har endvidere oplyst at kommunen i samarbejde med Byarkitektur har vurderet hvilke løsningsmuligheder der kan være på aktiveringsproblemet. Det har ikke umiddelbart været muligt at finde en anvendelig løsning hvorfor kommunen nu har inddraget eksterne rådgivere og Handicaprådet i sagen.

Endelig har kommunen anført at det ikke er muligt på det tidspunkt at indikere et tidspunkt for sagens realisering da kommunen ikke kender projektets reelle indhold, omfang eller økonomi.

Det fremgår af brevet af 25. september 2006 fra Kulturarvsstyrelsen til Århus Kommune at styrelsen har givet tilladelse til etablering af gulvmonterede, automatiske døråbnere samt synlige trykknapper ved dørene til forhallen og til den lave fløj. Tilladelsen gives under forudsætning af at der til styrelsens godkendelse fremsendes detailprojekt til placering og udformning af de synlige trykknapper. Styrelsen henstiller at disse udformes så de bliver 'i familie' med tilkaldepanelet ved tårnindgangens indvendige rampeanlæg.

I brev af 22. januar 2007 har Århus Kommune anført at det under respekt for rådhusets fredning kan oplyses at ejendomsforvaltningen i løbet af foråret 2007 agter at få belyst en politisk stillingtagen til etablering af nye aflastende dørpumper, dimensioneret i henhold til DS 3028. Jeg vil blive orienteret når der er nyt i sagen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer kommunens orientering om det videre forløb på dette punkt.

I opfølgingsrapporten af 31. januar 2005 anførte jeg følgende om rampen fra Trafikhallen op til Rådhushallen:

'Jeg har ikke præcist kendskab til rampens hældning, men jeg husker den – og har noteret den – som en meget stejl rampe. For bevægelseshæmmede (f.eks. kørestolsbrugere) er det af afgørende betydning så vidt muligt at være selvhjulpne og ikke skulle anmode om hjælp til at færdes. Specielt ved dette centrale adgangssted til rådhusets lokaler – der også fører til byrådsalen – er det efter min opfattelse meget problematisk (blot) at henvise til at der er personale til stede som kan tilkaldes, og som er indstillet på at yde hjælp til bevægelseshæmmede til at forcere rampen. Hertil kommer at kravene (de nutidige) til rampens hældningsgrad ikke alene sigter til vanskeligheder med at komme op ad rampen. Nedkørslen kan udgøre en vis fare, bortset fra at det kan opfattes som ydmygende for en bevægelseshandicappet med sin kørestol at skulle 'suse' ud i forhallen ved nedkørslen med relativt høj hastighed. Jeg bemærker hertil at der ikke ved det sted hvor nedkørslen påbegyndes, umiddelbart ses at være mulighed for (på en værdig måde) at tilkalde vagtpersonale til hjælp. Også på den baggrund henstiller jeg til Århus Kommune – eventuelt sammen med Kulturarvsstyrelsen – på ny at overveje hvorledes adgangsforholdene her kan gøres acceptable for bevægelseshæmmede.'

Århus Kommune har i brevet af 1. august 2006 oplyst at der er afgivet ordre på en ny rampe til Trafikhallen, og at rampen forventes leveret og monteret i september 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

**Ad punkt 4.3.2. Skranke/  
modtagelsesområde i Kommune  
Information og Hovedkassen**

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at foretage ændringer i skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen der gjorde det muligt for kørestolsbrugere f.eks. at udfylde papirer og betjene en dankortterminal på tilfredsstillende vis.

Århus Kommune har i brevet af 1. august 2006 oplyst at kommuneinformationen på rådhuset blev nedlagt i april 2006, og at lokalerne nu er udlejet til Århus Sporveje og anvendes som billetsalg.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål i forhold til Århus Kommune.

**Ad punkt 4.4. Byrådssalen**

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at løse problemet med adgang til byrådssalen.

I brevet af 1. august 2006 har Århus Kommune oplyst at kommunens rådgivere (Byarkitektur) i samarbejde med Kulturarvsstyrelsen og formanden for DSI, Stig Langvad, har bearbejdet en del forskellige løsningsforslag, og at det bedst egnede forslag er en rampeløsning mellem Vandrehallen og Byrådssalen.

Kommunen har endvidere oplyst at Byarkitektur ville fremsende et skitseprojekt til Kulturarvsstyrelsen primo uge 31/2006. Løsningsforslaget skulle efterfølgende vurderes internt i kommunen, men såfremt en rampeløsning blev valgt, kunne den forventeligt realiseres inden udgangen af 2006.

Det fremgår af brevet af 25. september 2006 fra Kulturarvsstyrelsen til Århus Kommune at styrelsen så positivt på det fremsendte skitseforslag til rampen, idet endelig tilladelse dog forudsatte at der fremsendtes detailprojekt til styrelsens godkendelse. Kulturarvsstyrelsen påpegede at styrelsen ikke ville kunne godkende opsætning af værn

(håndliste) ved overgangen mellem rampen og det oprindelige gulvniveau.

I brevet af 18. december 2006 fra Kulturarvsstyrelsen til Århus Kommune har styrelsen anført at den nye rampe udføres med belægning af egeparket svarende til gulvet under det eksisterende tæppe, egekant mod vinduesvæg med hulkehl, trinfor kanter af mørkt eg eller anden mørk træsort og stødtrin på trin og rampe af eg på højkant som eksisterende fodpaneler i forrummet.

Kulturarvsstyrelsen har endvidere anført at styrelsen giver tilladelse til den nye rampe som vist og beskrevet på de fremsendte detailtegninger under forudsætning af at det faste tæppe i forrummet bliver fjernet, således at gulv og rampe materialemæssigt indgår i en helhed.

I brevet til mig af 22. januar 2007 har Århus Kommune oplyst at Kulturarvsstyrelsen har givet sit endelige samtykke til etablering af en rampe mellem Vandrehallen og Byrådssalen. Rampens hældning er 1:17 (for stejl i forhold til DS 3028) hvilket er accepteret af bygningsmyndigheden samt De Samvirkende Invalideorganisationer (ved formanden).

Kommunen har endvidere oplyst at rampen er under udarbejdelse og monteres i løbet af kort tid.

Århus Kommune har efterfølgende i brev af 26. januar 2007 til Kulturarvsstyrelsen bl.a. anført følgende:

'Orienterende kan oplyses, at projektet gennemføres som beskrevet af Planlægning & Byggeri/Byarkitektur. Tæppet fjerner vi imidlertid ikke nu, da det vil gøre Vandrehallen uanvendelig grundet en kraftig forøgelse af efterklangstiden.

Det er Ejendomsforvaltningens opfattelse, at kulturarven i Rådhuset ikke forstyrres af at lade tæppet blive. Ege-parketgulvet ligger trygt og godt neden under, og kan senere bringes frem for dagens lys, hvis det måtte ønskes. Det er vores opfattelse at Vandrehallens anvendelighed som arbejdslokale for byrådsmedlemmer må prioriteres højere

end den æstetiske gevinst der opnås ved at fjerne tæppet nu.’

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

#### **Ad punkt 4.5.1. Elevator i rådhushallen**

I opfølgingsrapporten af 5. juli 2006 anførte jeg følgende:

‘I brevet af 26. april 2006 har Århus Kommune igen konstateret at etableringen af en ny elevator vil blive særdeles omkostningskrævende. Skitseprojektet vil derfor fortsat i nogen tid være genstand for overvejelser og såfremt overvejelserne falder positivt ud, vil forvaltningen søge midler til projektets gennemførelse. Det kan tidligst ske i foråret 2007 i forbindelse med udmøntning af midler fra anlægsreserven, og forvaltningen forventer at vende tilbage senest medio 2007 med en tilkendegivelse af hvorvidt projektet kan realiseres.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne yderligere underretning.

Århus Kommune har i brevet af 2. november 2005 oplyst at ejendomsforvaltningen ikke agtede at foretage ombygning af de 2 eksisterende elevatoranlæg. Ejendomsforvaltningen oplyste at problematikken omkring rådhusets elevatorer bliver vurderet samlet i forbindelse med etableringen af det nye elevatoranlæg.’

I brevet af 22. januar 2007 har Århus Kommune anført at det under respekt for rådhusets fredning kan oplyses at ejendomsforvaltningen i løbet af foråret 2007 agter at få belyst en politisk stillingtagen til etablering af en ny elevator, dimensioneret i henhold til DS 3028. Jeg vil blive orienteret når der er nyt i sagen.

Jeg har noteret mig at jeg senere vil blive orienteret om det videre forløb i sagen.

#### **Ad punkt 4.5.2. Elevator ved indgangen på Park Allé**

I opfølgingsrapporten af 5. juli 2006 bad jeg om underretning om hvorvidt fredningsdeklarationerne forhindrer at der monteres tilbagetrækshåndtag i elevatoren. Jeg bad desuden om at få tilsendt de fredningsdeklarationer som Århus Kommune henviser til i brevet af 2. november 2005.

I brevet af 1. august 2006 har Århus Kommune oplyst at det ikke er muligt at justere dørpumperne på elevatordørene til fastholdelse i ‘åbentstående stilling’. Montering af tilbagetrækningshåndtag er derfor ikke relevant.

I forbindelse med fredningssagen på den seneste ombygning af elevatorerne havde man en indgående drøftelse af problemet vedrørende automatik på elevatordørene. Drøftelserne resulterede i at der ikke blev etableret automatiske døre på tårnelevatorerne. Århus Kommune/Byarkitektur vil fremsende en redegørelse til mig vedrørende fredningssagen i forbindelse med nævnte ombygning af elevatorerne ved tårnindgangen.

Ejendomsforvaltningen agter ikke at foretage sig yderligere vedrørende dørene til tårnelevatorerne.

Endvidere har kommunen vedrørende etablering af tilkaldeknappen ved tårnelevatorerne oplyst at ejendomsforvaltningen afventer Byarkitekturs og Kulturarvsstyrelsens sagsbehandling. Den tekniske side af sagen er løst, og tilkaldeknappen kan etableres umiddelbart efter accept af skitseprojektet, forventeligt inden udgangen af 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

#### **Ad punkt 4.6.2. Trappen til Turist Århus**

I den endelige rapport bad jeg kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering med kontrastfarve på trinfor kanter af trappen til Turist Århus.

Århus Kommune har i brevet af 1. august 2006 oplyst at Turist Århus fraflyttede rådhuset i april måned 2006. Lokalerne anvendes nu af Århus Kommunes Borgerservice.

Kommunen har endvidere oplyst at ejendomsforvaltningen, i samarbejde med Byarkitektur, har vurderet adskillige løsningsforslag hvor hensynet til gang- og synskomforten henholdsvis bevares og forbedres. De bedste løsninger er de mere langsigtede med nye typer i såvel gulvbelægning som kanter. Fælles for disse løsningsforslag er at de er for omkostningskrævende set i forhold til kommunens gældende budgetniveau.

Endelig har kommunen oplyst at ejendomsforvaltningen har valgt at forbedre synskomforten ved at udskifte den grå forkant med en sort. Arbejdet vil blive sat i værk snarest muligt, og jeg vil blive underrettet i forbindelse med næste orientering.

Århus Kommune har i brevet af 22. januar 2007 oplyst at trappen til Borgerservice (Lav Fløj/tidligere Turist Århus) har fået etableret sorte forkanter i skridsikkert materiale.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

### Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning fra Århus Kommune om hvad der sker med hensyn til at etablere en ny elevator og aflastende dørpumper.

### Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Århus Kommune, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Kulturarvsstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 1. februar 2008 fra Århus Kommune om elevatorer til brug for kørestolsbrugere; kommunen anførte heri følgende:

"I sagen vedrørende en elevator til brug for kørestolsbrugere er der tidligere oplyst Ombudsmandsinstitutionen, at etablering af et nyt anlæg til en omkostning på et 2-cifret millionbeløb ikke har opnået politisk opbakning.

I samarbejde med det lokale handicap råd besluttedes derfor, at undersøge de økonomiske konsekvenser ved at forøge døråbningen i en eller flere af de eksisterende elevatorer.

Det har via ny teknologi på området vist sig muligt at foretage en ombygning af det mekaniske åbne-/lukkesystem så dørene lukker helt op. Lysningsmålet bliver 77 cm.

Ombygningsarbejderne er så omfattende, at projektet fremsendes til Kulturarvsstyrelsen til accept.

Ejendomsforvaltningen vil holde Ombudsmandsinstitutionen orienteret om det videre forløb."

I brev af 7. februar 2008 – hvori kommunens udtalelse blev citeret – meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Den nuværende bredde i døren til elevatoren er 70 cm. Elevatorstolen er ca. 120 cm bred og ca. 140 cm dyb.

DS 3028:2001, punkt 4.4.8, foreskriver blandt andet at elevatorer i bygninger som er åbne for publikum, skal have et indvendigt mål på mindst 2 meter i bredden og 1,4 meter i dybden. Elevatordøren skal have en fri bredde på mindst 90 cm.

Dybden i elevatorerne i rådhushallen lever op til bestemmelsen i DS 3028:2001, punkt 4.4.8. Bredden er imidlertid 80 cm for kort, og døråbningen er efter en gennemført ombygning 13 cm for smal.

Efter ombudsmandslovens § 8 skal ombudsmanden ved bedømmelsen af den del af den offentlige forvaltning der er kommunal, tage hensyn til de særlige forhold hvorunder det kommunale selvstyre virker. Efter forar-

bejderne til ombudsmandsloven indebærer bestemmelsen bl.a. at ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt, og at ombudsmanden skal lægge til grund at det er kommunalbestyrelsen der inden for gældende rets rammer fordeler kommunens ressourcer.

Selv ved den forbedring der kan forventes at ske ved den ombygning som kommunen har omtalt, vil elevatorforholdene i rådhuset ikke være tilfredsstillende.

I betragtning af

*at* der er tale om en vis forbedring,

*at* der – som nævnt i den endelige rapport – ikke er tale om ulovlige forhold, og

*at* der for Folketingets Ombudsmands bedømmelse af kommunale forhold gælder den nævnte bestemmelse i ombudsmandslovens § 8,

foretager jeg ikke videre, idet jeg går ud fra at kommunen til stadighed f.eks. i forbindelse med andre byggeprojekter er opmærksom på om der kan ske (yderligere) forbedringer af elevatorforholdene.

Jeg har noteret mig at kommunen vil orientere mig om hvad der videre sker i sagen.

Jeg bekræfter i øvrigt modtagelsen af Århus Kommunes brev af 13. april 2007 (j.nr. EJD/04/01162-061) med orientering om kortlægningen af tilgængelighedsforholdene på Århus Rådhus.

Bortset fra den nævnte orientering er tilbage herefter alene spørgsmålet om etablering af aflastende dørpumper. Jeg beder oplyst hvad der er sket vedrørende dette spørgsmål.”

## IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling (Psykiatrisk Center Hvidovre)

Beretningen for 2005, s. 828: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2

Beretningen for 2006, s. 889: Opfølgingsrapport nr. 3

Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 4 og opfølgende brev

Yderligere opfølgning forventes

(J.nr. 2004-3564-424)

Efter afgivelsen af opfølgingsrapport nr. 3 modtog ombudsmanden et brev af 2. august 2007 fra Region Hovedstadens Psykiatri.

I en opfølgingsrapport nr. 4 af 3. september 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”...

### Ad punkt 2. Afdelingens organisation mv.

Jeg afventede underretning om hvorvidt der ville ske en permanentgørelse af ordningen med tre lukkede afsnit med øget normering i stedet for fire lukkede afsnit. Dette forhold afventede Region Hovedstadens psykiatriplan der blev vedtaget den 15. maj 2007.

I brevet af 2. august 2007 har regionen oplyst at det ikke inden Hovedstadens Sygehusfællesskabs nedlæggelse lykkedes at træffe en beslutning vedrørende dette forhold. Regionen har oplyst at det skal ses i lyset af at der allerede ved møde mellem afdelingsledelsen og sygehusfællesskabet i efteråret 2006 var planer om at udarbejde en ny psykiatriplan for hele Region Hovedstaden, og at spørgsmålet om de lukkede afdelinger naturligt vil blive behandlet i den sammenhæng.

Psykiatriplanen er som nævnt vedtaget den 15. maj 2007. Fra regionens hjemmeside er jeg desuden bekendt med at der i juni 2007 er udarbejdet en rapport med en gennemgang af mulighederne for realisering af psykiatriplanen og konsekvenser for de fysiske rammer. Som følge af at optageområdet for Psykiatrisk Center Hvidovre ifølge psykiatriplanen ændres, vil der komme en tilvækst

på 32 sengepladser. Da den ideelle opdeling er 11 sengepladser pr. afsnit, er der ifølge notatet arbejdet videre med bl.a. en udvidelse med et lukket afsnit med 11 sengepladser. For at realisere psykiatriplanen foreslås det bl.a. at det lukkede afsnit (afsnit 812) som for tiden ikke er i brug, men som er renoveret, tages i brug. Der vil herefter være i alt tre lukkede afsnit med hver 11 sengepladser.

Rapporten indeholder tillige en tidsfølgeplan for realisering af psykiatriplanen. Det fremgår heraf at ny- og ombygningen af Psykiatrisk Center Hvidovre forventes at strække sig over en periode på 2½ år og vil begynde i år 1 ifølge planen.

Jeg anmoder regionen om at holde mig underrettet om hvad der videre sker vedrørende spørgsmålet om de lukkede afsnit.

### Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Jeg afventede underretning når de endelige retningslinjer og den tilpassede husorden forelå. Hovedstadens Sygehusfællesskab havde i brev af 12. oktober 2006 bemærket at dette spørgsmål skulle ses i sammenhæng med den dengang kommende regionsdannelse.

Regionen har oplyst at husordenen fra Sct. Hans Hospital er drøftet i Det Sundhedsfaglige Råd der kom frem til at denne husorden ikke var umiddelbart anvendelig. Det skyldes at den er udarbejdet til retspsykiatriske patienter, og dermed blev anset for at være

for restriktiv til et almindeligt psykiatrisk center.

Regionen har videre oplyst at det som følge af den dengang igangværende revision af psykiatriloven og kravet heri om udarbejdelse af husordener og henførelsen af de psykiatriske centre til regionerne blev vurderet at en fælles husorden måtte ses i sammenhæng med disse ændrede betingelser.

Endelig har regionen vedrørende dette spørgsmål oplyst at 'Komité for Patientretigheder og Tvang' har en fælles politik på området under udarbejdelse, og at denne påregnes at være færdig i løbet af efteråret 2007.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om hvad der videre sker vedrørende dette forhold.

Jeg henleder samtidig opmærksomheden på at dette punkt omfatter både generelle retningslinjer for de indgreb og begrænsninger der kan ske i de enkelte patienters personlige frihed under indlæggelsen, og udarbejdelse af husorden(er) der regulerer det almindelige daglige liv på de enkelte afsnit og gælder generelt for alle afsnittets patienter. Som nævnt i den endelige rapport, er indgreb og begrænsninger der kan ske i patienternes personlige frihed under indlæggelsen, efter omstændighederne byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder. Som eksempel kan nævnes begrænsninger i en patients adgang til at telefonere. I det omfang sådanne regler ikke er fastsat ved eller i henhold til lov som det nu i et vist omfang er sket ved den nye psykiatrilov, jf. f.eks. bestemmelsen i § 19 a og bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006, er retsgrundlaget for sådanne begrænsninger den såkaldte anstaltsanordning.

Jeg går ud fra at regionen og centret er opmærksomt herpå og således vil udfærdige såvel lokale retningslinjer vedrørende indgreb og begrænsninger som gene-

relle regler vedrørende det almindelige daglige liv på afsnittene. Til yderligere inspiration vedlægger jeg en kopi af en generel husorden for de psykiatriske sygehuse i Region Nordjylland som jeg senere har modtaget i forbindelse med inspektion af Aalborg Psykiatriske Sygehus og Brønderslev Psykiatriske Sygehus (sammen med husordener for de enkelte afsnit).

Jeg beder om underretning om de retningslinjer og regler der fastsættes.

#### Ad punkt 5.16. Patientindflydelse

Jeg afventede underretning om resultatet af afdelingens overvejelser om brugerindflydelse.

Regionen har oplyst at der på Psykiatrisk Center Hvidovre afholdes regelmæssige patientmøder i henholdsvis de åbne og de lukkede afsnit ca. hver tredje måned, og at ledelsen på disse møder drøfter relevante forhold med patienterne.

Regionen har videre oplyst at der er etableret egentlige brugerråd i de ambulante enheder på de distriktpsykiatriske centre, og at det har været forsøgt at etablere et særligt brugerråd på Psykiatrisk Center Hvidovres sengeafsnit, men at det endnu ikke har været muligt at rekruttere patientrepræsentanter fra de distriktpsykiatriske centre. Centret har i den forbindelse haft kontakt til LAP for at undersøge hvorvidt foreningen kunne stille repræsentanter. Det har imidlertid vist sig ikke at være muligt da det er et alt for omfattende og krævende arbejde. LAP har dog ytret interesse for ad hoc at blive inviteret til at drøfte nye initiativer mv.

Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 5.18. Euforiserende stoffer og alkohol

Jeg afventede underretning om resultatet af drøftelser som afdelingen skulle have med politiet vedrørende samarbejdet om patienter der medbringer euforiserende stoffer, og



færdiggørelsen herefter af instruksen vedrørende forholdsregler i relation til euforiserende stoffer og alkohol.

Regionen har oplyst at afdelingsledelsen såvel telefonisk som skriftligt har forsøgt at arrangere et møde med det daværende Glostrup Politi. Da afdelingsledelsen efter ikrafttrædelsen af politireformen (hvor Glostrup Politi er blevet en del af Vestegnens Politi) forsøgte at få en aftale i stand med Vestegnens Politi, viste det sig at de personer der tidligere var ansvarlige for en aftale med Psykiatrisk Center Hvidovre, ikke længere varetog denne funktion. Det er dog nu lykkedes at få kontakt til en politimester der har lovet at vende tilbage med et aftaletidspunkt snarest muligt.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer således fortsat underretning om resultatet af Psykiatrisk Center Hvidovres drøftelser med politiet og færdiggørelsen herefter af den nævnte instruks.

### Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning vedrørende tre af de fire ovennævnte punkter.

### Underretning

Denne rapport sendes til Psykiatrisk Center Hvidovre, Region Hovedstadens Psykiatri, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og centrets patienter.”

I brev af 11. juli 2008 oplyste regionen at der nu var lavet et byggeprogram hvorefter afsnit 801, 804 og 809 skal være lukkede afsnit, og afsnit 812 skal omdannes til et lukket gerontopsykiatrisk afsnit. Byggeprogrammet skulle forelægges regionsrådet i september 2008.

Regionen oplyste endvidere at et forslag til lokale retningslinjer om indgreb og tilpasning af husordenen for tiden var i høring med henblik på forelæggelse til godkendelse i kvalitetsrådet den 25. august 2008, og at regionen i august måned ville sende instruksen om forholdsregler i relation til euforiserende stoffer og alkohol der manglede at få indarbejdet nogle aftaler med politiet.

I brev af 5. august 2008 noterede inspektionschefen sig det oplyste på ombudsmandens vegne og bad om at blive underrettet om resultatet af forelæggelsen for regionsrådet og kvalitetsrådet.

## IV-A. Inspektion af Statsfængslet i Ringe

Beretningen for 2006, s. 686: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 2 og afsluttende brev  
Afsluttet  
(J.nr. 2006-0153-628)

Efter at have afgivet opfølgingsrapport nr. 1 modtog ombudsmanden den 25. juni 2007 en udtalelse med bilag fra direktoratet, herunder en udtalelse af 14. maj 2007 fra fængslet.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 20. december 2007 meddelte inspektionschefen herfter følgende på ombudsmandens vegne:

### ”Ad punkt 3.7. Besøgslokaler

Jeg noterede mig det oplyste om renovering af besøgsrummene, herunder at der (alligevel) ville blive indrettet et ekstra familierum som talsmændene havde fremsat ønske om under min samtale med dem under inspektionen. Jeg bad om underretning når projektet var gennemført, herunder om indretningen af besøgsrummene.

Statsfængslet har oplyst at ‘de i skrivelse modtaget den 24.11.06 oplyste ændringer’ er gennemført.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har henvist til den beskrivelse af projektet der findes i direktoratets (udaterede) udtalelse af 20. november 2006 til mig. Renoveringen har således ifølge oplysning fra fængslet omfattet maling af besøgsrum, toiletter og gangarealer, opsætning af nye lofter i besøgsrum og i gangarealer, sammenlægning af to rum til et ekstra familierum samt opsætning af vægbelysning i gangarealer.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.9. Arbejdspladser

Jeg anmodede om underretning om hvad der videre skete vedrørende projektet om overdækning af lagergården som direktoratet af økonomiske og sikkerhedsmæssige grunde ville foretrække blev en løsning

uden for ringmuren, og som direktoratet ville tage en drøftelse med fængslet om.

Statsfængslet har oplyst at spørgsmålet om overdækning af lagergården sporadisk har været drøftet med direktoratet.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har tilføjet at overvejelserne med hensyn til overdækning af lagergården er på et meget tidligt stade. Direktoratet har i den forbindelse bemærket at fængslet indtil videre vil kunne benytte de relativt gode lagerlokaler i kælderen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.12. Modtage- og sygeafdeling

Jeg anmodede om oplysning om hvad ‘isolation’ på syge- og isolationsafdeling dækker over, og om hvordan/hvor modtagelsen af nye indsatte nu foregår.

Statsfængslet har oplyst at fængslet i tilfælde af pladmangel på isolationsafdelingen benytter ledige pladser på sygeafdelingen til isolation. Det fremgår endvidere af direktoratets udtalelse at fængslet telefonisk over for direktoratet har oplyst at fængslet ved isolation mener anbringelse af indsatte i enrum, forhørselle og strafcelle.

Fængslet har desuden oplyst at alle indsatte i dag anvises en almindelig stue ved modtagelsen. Den indsatte arbejdsplaceres umiddelbart hvis det er muligt. Det normale vil dog være at den indsatte opholder sig på egen stue indtil arbejdstids ophør de første dage indtil arbejdsplacering finder sted, dog senest til den førstkommande torsdag. Under anbringelsen på egen stue får de indsatte den samme orientering som da de sad i modtagelsesafdelingen. Den indsatte tilbydes ef-

ter ønske celloarbejde i denne periode som honoreres med grundløn.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

### Ad punkt 6.9. Belægning mv.

Jeg anmodede om underretning om den 'midtvejsevaluering' som direktoratet i et brev af 9. marts 2006 havde anmodet statsfængslet om at foretage i 1. kvartal 2007.

Statsfængslet har oplyst at projektet er forsinket, hvorfor midtvejsevalueringen først forventes udarbejdet i efteråret 2007.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har godkendt en udskydelse af midtvejsevalueringen til 3. kvartal 2007, da statsfængslet har valgt at afvikle en del af lærertimerne i projektet efter sommerferien. Direktoratet forventer derved at opnå et mere fuldstændigt billede af erfaringerne med projektet.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om evalueringen som jeg går ud fra nu har fundet sted.

Jeg gentog min anmodning til direktoratet om direktoratets bemærkninger til det af fængslet anførte om vanskeligheder med at komme af med særligt vanskelige indsatte. Jeg bad i den forbindelse direktoratet om at overveje om en ændring af proceduren vil kunne afhjælpe dette problem.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'Direktoratet kan oplyse, at det fremgår af § 15, stk. 1, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1072 af 3. november 2005 om anbringelse og overførsel af personer, der skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen), at afgørelse om overførsel af indsatte mellem ensartede afsoningsinstitutioner træffes af institutionens leder eller den, der bemyndiges her-

til, efter aftale med den institution hvortil den indsatte agtes overført.

Hvis de to institutioner er uenige om, hvorvidt overførsel skal ske, forelægges sagen for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, til afgørelse. Forelæggelsen foretages af den institution, som finder, at overførsel skal ske. Dette fremgår af § 15, stk. 3 i anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen.

Direktoratet kan endvidere oplyse, at anbringelses- og overførselsbekendtgørelsens § 15, stk. 3 nu vil blive indskærpet over for Klientkontorets sagsbehandlere, således at Statsfængslet i Ringe fremover ikke henvises til selv at løse problemet, såfremt der er uenighed mellem de to institutioner om, hvorvidt overførsel skal ske. Der vil endvidere blive gjort opmærksom på, at der i sager vedrørende særligt vanskelige indsatte med anden etnisk baggrund end dansk kan ske overførsel til andet lukket fængsel efter reglerne i straffuldbyrdslovens § 26, selv om udgangspunktet er, at denne gruppe indsatte placeres i Statsfængslet i Ringe. Der vil ligeledes blive gjort opmærksom på, at sagerne skal behandles hurtigst muligt. Det bemærkes, at sådanne sager kun skønnes at ville forekomme få gange om året.

Endelig skal direktoratet oplyse, at direktoratet på det næste praksismøde mellem fængslerne og direktoratet vil orientere fængslerne om ovenstående.'

| Jeg har noteret mig det oplyste – og går ud fra at nævnte indskærpelse mv. nu har fundet sted.

...

### Opfølgning

| Jeg afventer underretning om de regler om anvendelse af familierummet der udfærdiges, om resultatet af de kvartalsvise underretninger vedrørende denne anvendelse som direktoratet har modtaget, og om hvad der videre sker med hensyn til

den undersøgelse som direktoratet vil(le) iværksætte om fordele og ulemper ved børns overnatning i fængsler. Jeg henviser til pkt. 5.5.

Jeg afventer ligeledes underretning om resultatet af midtvejsevalueringen, jf. pkt. 6.9.

### Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet i Ringe, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Statsfængslet i Ringe.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 27. februar 2008 med bilag fra direktoratet.

I et afsluttende brev af 8. april 2008 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”...

#### Ad punkt 6.9. Belægning mv.

Jeg afventede underretning om den ’midtvejsevaluering’ som direktoratet havde anmodet fængslet om at foretage. Evalueringen var forsinket og forventedes at blive udarbejdet i efteråret 2007.

Direktoratet har vedlagt kopi af denne evaluering som direktoratet har modtaget fra fængslet den 17. oktober 2007. Direktoratet har samtidig oplyst at det af evalueringen fremgår at 26 indsatte havde deltaget i foreløbig følgende 7 projekter: Et rap-projekt (som ifølge rapporten dog ikke blev gennemført), et idrætsprojekt, et madprojekt, et multimedieprojekt, et avisprojekt, et malerprojekt og et projekt i sydamerikansk sprog og kultur.

Jeg har noteret mig det oplyste og det nærmere indhold af midtvejsevalueringen.

### Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning om de kvartalsvise indberetninger om anvendelsen af familierummet og om resultatet af direktoratets undersøgelse af fordele og ulemper ved børns overnatning i fængsler, jf. pkt. 5.5. Jeg betragter i øvrigt herefter sagen om min inspektion af Statsfængslet i Ringe som afsluttet.

### Underretning

Et tilsvarende brev sendes til Statsfængslet i Ringe. Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Statsfængslet i Ringe modtager en kopi heraf.”

## IV-D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden (Psykiatrien Roskilde/Køge)

Beretningen for 2006, s. 752: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 3  
Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2005-3424-424)

I anledning af opfølgingsrapport nr. 2 af 14. februar 2007 om inspektionen den 17. november 2005 af Roskilde Amtssygehus Fjorden (nu Psykiatrien Roskilde/Køge) modtog ombudsmanden et brev af 27. juni 2007 med bilag fra Region Sjælland, Psykiatrien.

I en opfølgingsrapport nr. 3 af 20. december 2007 meddelte inspektionschefen herfter følgende på ombudsmandens vegne:

“ ...

### Ad punkt 3.2.2. Poppelhus – Skadestue/Modtagelse og skærmet enhed

Psykiatrilæden havde taget mine synspunkter om at sygehuset kunne overveje at forsyne hospitalssengene med sengetæppe for at give sengestuerne et mindre præg af somatisk sygehus, til efterretning.

Med den bemærkning at jeg forstod det sådan at der ville blive indkøbt sengetæpper, noterede jeg mig det oplyste.

I brevet af 27. juni 2007 har psykiatrien oplyst at afdelingsledelserne i Psykiatrien Roskilde/Køge har besluttet at der af hygiejnemæssige grunde ikke skal indkøbes sengetæpper til patientstuerne.

Jeg har noteret mig denne beslutning og begrundelsen herfor.

### Ad punkt 3.2.3. Poppelhus – Afsnit 43

Jeg noterede mig at der var igangsat en forbedring af ventilationsanlægget på afsnit 43, og at der arbejdedes med en kombination af lokale, små anlæg til fjernelse af røg og en udbygning af det ventilationsanlæg der dækker hele huset. Jeg noterede mig endvi-

dere at arbejdet på grund af den almindelige mangel på håndværkere foregik i et langsommere tempo end ønsket af sygehuset.

Psykiatrien har oplyst at arbejdet er blevet forsinket på grund af manglende overholdelse af de aftalte tidsfrister, men at det nu forventedes færdigt i slutningen af juli 2007.

Jeg har noteret mig det oplyste – og går på baggrund heraf ud fra at arbejdet nu er afsluttet.

### Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Jeg fastholdt min henstilling i den endelige rapport til sygehuset om at overveje at udfærdige lokale retningslinjer vedrørende indgreb og begrænsninger. Jeg anmodede om oplysning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Jeg gik i øvrigt ud fra at husordenerne og instrukser på grund af ikrafttrædelsen af den nye psykiatrilov var eller ville blive gennemgået (på ny) med henblik på stillingtagen til om der, som følge heraf, skulle foretages ændringer eller tilføjelser i husordenerne/instrukserne. Jeg gjorde i den forbindelse opmærksom på at det af forarbejderne til lovens § 2 fremgår at husordener (også) skal indeholde oplysning om konsekvenserne af at husordenen ikke overholdes.

Psykiatrien har oplyst at sygehuset i december 2006 reviderede instruksen vedrørende anvendelse af tvang med henblik på at bringe denne i overensstemmelse med ændringerne i psykiatriloven. Psykiatrien har videre oplyst at en regional arbejdsgruppe imidlertid er ved at færdiggøre en fælles vej-

ledning for psykiatrien i Region Sjælland der omhandler alle de forhold der knytter sig til psykiatriloven og regler/vejledninger i tilknytning hertil. Når vejledningen udgives, vil de kliniske ledelser være ansvarlige for at relevante personalegrupper bliver bekendt med vejledningens eksistens og indhold. Det er videre oplyst at vejledningen vil være tilgængelig for alt klinisk personale, at den vil erstatte Psykiatrien Roskilde/Køges instruks om tvang, og at den indtil videre vil overflødiggøre yderligere instrukser på området. I sagen om min inspektion af Psykiatrisk Børne- og Ungecenter i Næstved (nu Psykiatrisk Center Børn & Unge) har jeg den 13. december 2007 modtaget et eksemplar af vejledningen der er endeligt godkendt den 6. november 2007.

Med hensyn til udfærdigelsen af lokale retningslinjer om indgreb og begrænsninger og gennemgang af husordenerne har psykiatrien anført følgende:

‘Det vurderes, at der her efterspørges om præcise retningslinjer for, hvornår man som patient kan opleve begrænsninger i sine muligheder som indlagt i et givent afsnit. Det vurderes at der efterspørges såvel en beskrivelse af dette i husordenerne, rettet mod patienterne, samt i retningslinjer for personalet vedr. kriterier for at begrænse patienternes muligheder for at telefonere, have besøg og lignende. Psykiatrilæden har vurderet, at patienterne på et enkelt afsnit kan være indlagt under særdeles forskellige vilkår, med status som frivilligt indlagt, indlagt under tvang eller indlagt som en del af en retslig foranstaltning.

Konsekvenserne, hvis ikke husordenen overholdes, er dermed ikke de samme for alle patienter, da nogle kan flyttes til andre afsnit, nogle kan udskrives, og atter andre må forblive i samme afsnit, hvis husordenen ikke efterleves.

Samtidig er det yderst vanskeligt at præcisere i en husorden, i hvilke situationer man som patient må forvente, eksempelvis at blive begrænset i sin brug af mobiltelefon. Det

vil bero på et individuelt skøn fra personalets side, blandt andet på baggrund af, om personer i eller uden for sengeafsnittet oplever at blive chikaneret af patienten. Derfor vil det heller ikke være hensigtsmæssigt at forsøge at præcisere retningslinjer for personalet på dette område.

For at gøre patienterne opmærksom på, at begrænsninger kan forekomme, er det besluttet, at alle geografiers husordener skal indeholde en fælles standardtekst, hvor det i generelle vendinger beskrives, at man som indlagt kan opleve begrænsninger i muligheden for at telefonere, modtage besøg etc. Herudover skal alle afdelinger i regionen, i overensstemmelse med psykiatriloven, sørge for at indholdet af husordenen afspejler lokale forhold og behandler områder, hvor man tidligere har oplevet konflikter i afdelingen.’

Som det fremgår af det jeg har anført i opfølgingsrapport nr. 2, s. 7, må der sondres mellem husordener der regulerer det almindelige daglige liv på de enkelte afsnit og gælder generelt for alle afsnittets patienter, jf. også pkt. 9 i vejledning nr. 122 af 14. december 2006 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse), og regler om de begrænsninger og indgreb der ud fra en konkret vurdering kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen.

Det er efter min opfattelse mest hensigtsmæssigt at de generelle regler der gælder for alle patienter, og reglerne om de begrænsninger og indgreb der kan besluttes efter en konkret vurdering, opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer). En husorden bør fremstå overskuelig og ikke for omfattende.

Det er endvidere min opfattelse at retningslinjerne om begrænsninger og indgreb kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale

der udleveres til patienten ved indlæggelsen, bør informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret.

Jeg har således ingen bemærkninger til at der ikke i husordenerne vil blive indføjet (præcise) retningslinjer for hvornår en patient kan opleve indgreb eller begrænsninger. Det kan endvidere heller ikke give mig anledning til bemærkninger at der i husordenerne indføjes (eller er indføjet) en standardtekst der i generelle vendinger oplyser om muligheden for indgreb og begrænsninger således at patienterne herved orienteres om at det i særlige tilfælde kan være nødvendigt at træffe beslutning om begrænsninger i den sædvanlige livsudfoldelse af hensyn til patienten selv, medpatienter, personale og/eller omverdenen.

Jeg er enig i at det afhænger af en konkret vurdering hvornår en patient kan blive udsat for begrænsninger eller indgreb i sine udfoldelsesmuligheder, og at det derfor er vanskeligt at fastsætte præcise regler herom. Som nævnt i den endelige rapport (s. 37) kan sådanne indgreb og begrænsninger efter omstændighederne være byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder og være hjemlet alene i anstaltsanordningen. Derfor bør der efter min opfattelse være skrevne generelle retningslinjer for anvendelsen af sådanne indgreb.

I sagen om min inspektion af Psykiatrisk Børne- og Ungecenter i Næstved (nu Psykiatrisk Center Børn & Unge) har Region Sjælland, Psykiatrien, oplyst at en eventuel udarbejdelse af generelle retningslinjer om mulige indgreb og begrænsninger over for patienterne bør afvente psykiatriplanens vedtagelse (der forventes at ske i februar 2008) og implementering. Jeg har tilkendegivet at jeg forstår det sådan at psykiatrien vil overveje at udfærdige generelle retningslinjer om begrænsninger og indgreb når psykiatripla-

nen er vedtaget og implementeret. Jeg har videre udtalt at jeg ingen bemærkninger har til at ledelsen ønsker at afvente psykiatriplanens vedtagelse og implementering, og jeg har bedt ledelsen om at underrette mig om hvad der videre sker med hensyn til spørgsmålet om udfærdigelse af (særskilte) generelle retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, når denne vedtagelse og implementering har fundet sted. Jeg har i den forbindelse bemærket at sådanne retningslinjer efter min opfattelse bør indeholde en angivelse af hvilke indgreb og begrænsninger der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutningerne om indgreb/begrænsninger skal revurderes. Jeg har samtidig nævnt at jeg er opmærksom på at der i den generelle vejledning om psykiatriloven som psykiatrien har udarbejdet, er oplysning om hvem der har kompetencen til at foretage de indgreb der er nævnt i psykiatrilovens § 19 a, jf. vejledningens pkt. 7.15. Dette fremgår allerede af lovbestemmelsen.

Idet jeg som nævnt går ud fra at psykiatrien (og ikke kun Psykiatrisk Center for Børn og Unge) vil overveje at udfærdige (særskilte) generelle retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, når psykiatriplanen er vedtaget og implementeret, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål i den foreliggende sag vedrørende Psykiatrien Roskilde/Køge. Jeg kan oplyse at jeg i sagen vedrørende Psykiatrisk Center for Børn og Unge til yderligere inspiration ud over de regler fra Sct. Hans Hospital som jeg tidligere har fremsendt, har sendt psykiatrien en kopi af en generel husorden som jeg har modtaget fra Psykiatrien i Region Nordjylland i forbindelse med inspektion i juni måned 2007 af Aalborg Psykiatriske Sygehus og Brønderslev

Psykiatriske Sygehus. Kopi heraf vedlægges.

Til det anførte om at konsekvenserne af manglende overholdelse af husordenen ikke er de samme for alle patienter (og derfor ikke vil blive beskrevet i husordenerne), bemærker jeg at det, som også anført i opfølgingsrapport nr. 2, fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til psykiatrilovens § 2 a (og også af pkt. 9 i ovennævnte vejledning nr. 122 af 14. december 2006) at husordener skal indeholde oplysning om konsekvenserne af at reglerne heri ikke overholdes.

Jeg henstiller på denne baggrund til regionen at foranledige at der i husordenerne – i generelle vendinger – indføres oplysning om de (forskellige) konsekvenser som manglende overholdelse af husordens regler vil kunne medføre. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg henstillede til ledelsen at tilbagekalde den delegation af kompetencen til at foretage kropsvisitation der var sket til samtlige personalemedlemmer der går i vagt. Jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Jeg gik i øvrigt ud fra at ovennævnte retningslinjer (de retningslinjer om begrænsninger og indgreb som jeg havde henstillet til sygehuset at overveje udarbejdelsen af) ville indeholde kompetenceregler.

Regionen har vedrørende dette spørgsmål anført følgende:

'Personalet i Psykiatrien i Region Sjælland er bekendt med reglerne for kropsvisitering i de to situationer, hvor kropsvisitation/visitation af personlige ejendele foregår:

- Ved indlæggelse på skærmet/lukket afsnit eller overflytning fra åbent til skærmet/lukket afsnit: Her er det praksis at visitere for genstande der kan være til fare for patienten og andre. Der træffes i denne situation ikke særskilt beslutning v/ overlæge om visitationen af den enkelte patient. (Som ombudsmanden

har bemærket, er det for Roskilde/Køges vedkommende beskrevet i husordenen for de berørte afsnit, at en sådan visitation rutinemæssigt finder sted, samt i instruks til personalet. Hvordan visitationen foregår, er beskrevet i Psykiatrien Roskilde/Køges svar til ombudsmanden af den 24. maj 2006).

- Ved begrundet mistanke om at en patient (uanset hvilket afsnit patienten er indlagt på) opbevarer farlige eller ulovlige genstande, der kan skade vedkommende selv, medpatienter eller personale: Her er personalet bekendt med, at overlægen skal træffe beslutning om visitationen, samt at beslutningen i overlægens fravær kan træffes af et andet personalemedlem, hvorefter overlægen snarest muligt skal tage stilling til beslutningen. Denne situation er beskrevet i den ovennævnte fælles vejledning vedrørende psykiatriloven.

Psykiatrilæden finder det ikke nødvendigt at udarbejde særskilte yderligere retningslinjer på området.'

Jeg tager til efterretning at det af den nævnte generelle vejledning fremgår at visitation der sker på baggrund af en konkret begrundet mistanke, alene kan ske efter beslutning fra overlægen. Som også nævnt af regionen og i min opfølgingsrapport nr. 2, kan beslutningen i overlægens fravær træffes af en anden læge med efterfølgende pligt for overlægen til snarest muligt at tage stilling til beslutningen, jf. psykiatrilovens § 4 a. Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag i øvrigt ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

### Ad punkt 5.9. Forplejning

Jeg noterede mig at der (endnu) ikke var sket større ændringer i kostkonceptet, men at jeg ville blive orienteret når det skete.

Psykiatrien har oplyst følgende:

'I øjeblikket testes et nyt kostkoncept på et enkelt af Psykiatrien Roskildes afsnit. Konceptet vil blive evalueret efter den tre måneders lange testperiode. Imidlertid ser det dog



ikke ud til, at den patientoplevede kvalitet forbedres i en grad, der retfærdiggør det store tidsforbrug. Her skal naturligvis tages hensyn til, at den tid der bruges på tilberedning af maden, går fra de øvrige arbejdsopgaver, herunder patientkontakten.

Kostleverandøren kan ikke levere andre koncepter end det Psykiatrien Roskilde/Køge allerede anvender, samt det ovenfor beskrevne, som i øjeblikket testes. Sidstnævnte koncept kan i øvrigt ikke leveres til hele Psykiatrien Roskilde/Køge, da kostleverandøren endnu ikke har kapacitet hertil. Der er derfor ikke mulighed for større ændringer i kostkonceptet. Den nuværende kontrakt med kostleverandøren løber til december 2007.

Til slut skal nævnes, at det grundet regionsdannelsen, fremover vil være Region Sjællands afdeling, Bygninger & Service der forhandler kontrakter med kostleverandøren. Det er således også denne afdeling, der træffer beslutninger om en eventuel udskiftning af leverandør efter et udbud. Dette betyder at der fremover ikke blot skal tages

hensyn til Psykiatrien Roskilde/Køges ønsker til kosten, men alle geografier i regionen.'

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af den nævnte evaluering og om den nye kontrakt der – går jeg ud fra – nu er indgået om forplejningen.

### Ad punkt 6.2. Tvangsbehandling

...

### Opfølgning

Jeg afventer underretning om enkelte forhold, jf. pkt. 5.7 og 5.9.

### Underretning

Denne rapport sendes til Psykiatrien Roskilde/Køge, Region Sjælland, Psykiatrien, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og sygehusets patienter og pårørende."

## IV-E. Inspektion af Københavns Rådhus

Beretningen for 2006, s. 796: Inspektionsrapport  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport  
Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2006-2923-160)

I anledning af inspektionsrapporten af 8. januar 2007 modtog ombudsmanden en udtalelse af 13. september 2007. I en opfølgingsrapport af 24. oktober 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

" ...

### Ad punkt 3. Generelle forhold vedrørende Københavns Kommune og rådhuset

I den endelige rapport skrev jeg at jeg gik ud fra at handicaprådet i Københavns Kommune ville blive hørt i forbindelse med initiativer på tilgængelighedsområdet på rådhuset.

Kommunen har hertil anført at den endelige rapport har været drøftet med handicaprådet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det er muligt at finde Københavns Kommunes handicappolitik på kommunens hjemmeside. Det er dog ikke særlig nemt at finde den da den ligger som et bilag til et beslutningsforslag og ikke umiddelbart er søgbar.

Derfor henstillede jeg til kommunen at gøre sin handicappolitik mere tilgængelig på hjemmesiden.

I sin udtalelse har Københavns Kommune anført at kommunen arbejder på at gøre kommunens hjemmeside om kommunens handicappolitik lettere tilgængelig.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning og beder kommunen om at orientere mig når arbejdet er fuldført.

Københavns Kommunes handicappolitik indeholder bl.a. en vision om at tilgængelighed skal indtænkes og sikres i forhold til fy-

sikke omgivelser og adgang til bl.a. deltagelse i den demokratiske proces. Herudover har kommunen bl.a. en målsætning om at kommunen vil arbejde for tilgængelighed til offentlige bygninger.

Jeg fik efter inspektionen oplyst at der aldrig har været foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer der måtte være af hensyn til bevægelsehæmmede, herunder både besøgende og ansatte. Inspektionen den 26. oktober 2006 gav i det hele indtrykket af at en sådan systematisk gennemgang ikke var foretaget. I den endelige rapport anførte jeg i forlængelse heraf at min inspektionsrapport i nogen grad kan afhjælpe denne mangel.

Jeg henstillede imidlertid til Københavns Kommune i tilslutning til opfølgningen af inspektionen at overveje at foretage en sådan systematisk gennemgang af hele rådhuset.

Københavns Kommune har ikke kommenteret dette direkte i sin udtalelse. Imidlertid har kommunen anført følgende:

' ...

Rapporten fra Folketingets Ombudsmand har givet anledning til mange overvejelser med hensyn til at forbedre adgangsforholdene i de kommunale ejendomme. Det er netop i Kultur- og Fritidsudvalget besluttet, at gennemføre et pilotprojekt med at kortlægge handicaptilgængeligheden på Københavns kommunes ejendomme. Pilotprojektet har til formål at metodeudvikle samt skabe overblik over, hvor store udfordringerne er og hvad det koster at øge tilgængeligheden samlet set og i de forskellige typer ejendomme og anlæg, som Københavns kommune råder over.'

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at den nævnte kortlægning af handi-  
captilgængeligheden i kommunens ejen-  
domme også indbefatter rådhuset. Jeg  
foretager mig derfor ikke videre på dette  
punkt.

I rygmarvsskadedes magasin Ryk!!, nr. 2,  
2006, er et interview med Københavns Kom-  
munes teknik- og miljøborgmester. I inter-  
viewet har borgmesteren oplyst at han i slut-  
ningen af juni måned 2006 vil 'komme med  
et forslag om, at tilgængelighedsvurdering  
skal optages som et fast punkt i alle politiske  
indstillinger'.

Jeg bad om at modtage underretning om  
hvad der videre er sket vedrørende dette  
spørgsmål.

Kommunen har oplyst at tilgængeligheds-  
vurderinger er et fast punkt i indstillinger til  
teknik- og miljøudvalget.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Borgmesteren er endvidere citeret for føl-  
gende i det nævnte magasin:

'... at rådhusets adgangsforhold snarest bli-  
ver forbedret. Og selv om det bliver bagind-  
gangen vi fortsat skal ind ad, så vil en til-  
trængt forbedring unægtelig give et signal  
om at gæster i kørestol er velkomne på råd-  
huset.'

Jeg bad om at modtage oplysning om hvad  
der er sket på baggrund af denne udtalelse.

Kommunen har oplyst at adgangsforhol-  
dene via rådhusets bagindgang i de senere  
år er blevet betydeligt forbedret.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Ad punkt 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering**

Det er ikke på kommunens hjemmeside an-  
givet hvor der findes indgange for handicap-  
pede og handicapparkeringspladser.

Jeg bad kommunen om at overveje at in-  
formere om tilgængelighedsforholdene på  
kommunens hjemmeside således at handi-  
cappede har mulighed for at orientere sig på  
forhånd.

Københavns Kommune har oplyst at ad-  
gangsforholdene for handicappede vil blive  
søgt taget med på kommunens hjemmeside  
om kommunens handicappolitik.

| Jeg har noteret mig det oplyste og beder  
om underretning om udfaldet af kommu-  
nens forsøg.

#### **Ad punkt 4.1.1. Hovedindgangen**

Hovedindgangen består af en stor dobbelt-  
dør som åbner indad. Døren er meget tung at  
åbne.

Ældre mennesker samt arm- og håndhan-  
dicappede vil have vanskeligt ved at åbne  
døren ved egen kraft. En del handicappede  
vil slet ikke kunne åbne døren. Jeg henstille-  
de derfor til kommunen at undersøge mulig-  
hederne for at gøre døren lettere at åbne,  
eventuelt ved at installere en automatisk  
døråbner som aktiveres ved et let tryk på  
håndtaget.

Kommunen har anført følgende vedrøren-  
de dette punkt:

'Der har tidligere været opsat automatisk  
døråbner ved hovedindgangen. Desværre  
gav det anledning til andre problemer bl.a.  
af sikkerhedsmæssig karakter for gæster til  
Rådhuset. Pt. er der ingen teknisk løsning på  
problemet.'

| Jeg har forstået kommunens svar således  
at kommunen fortsat arbejder på at finde  
en løsning på problemet. Jeg beder om at  
få oplyst om jeg har forstået dette korrekt.

Nedenfor trappen – til venstre – er placeret  
et skilt med et handicappiktogram, en ringe-  
klokke og en angivelse af at man i tidsrum-  
met 9-16 kan ringe efter en rådhusbetjent.  
Som jeg forstod det, er betjenten i dette tids-  
rum til rådighed med hjælp og vejledning

om hvor der findes indgange for bevægelses-hæmmede. Det er endvidere angivet på skiltet at uden for det angivne tidspunkt 'bedes henvendelse rettet til vagten ved porten mod brandstationen'. Skiltet fremstår meget ridset og dermed svært læsbart.

Der er ikke ved hovedindgangen opsat et skilt med henvisning til hvor der findes handicapparkeringspladser.

Jeg henstillede til kommunen at sætte et mere læsbart skilt op. Jeg henstillede endvidere til kommunen at sørge for skiltning ved hovedindgangen om at der findes handicapparkeringspladser ved bagsiden af rådhuset.

Københavns Kommune har oplyst at der snarest vil blive opsat ny skiltning med henvisning til handicapparkeringspladser bag rådhuset.

Jeg har taget til efterretning at kommunen vil opsætte et skilt med henvisning til handicapparkeringspladserne bag rådhuset.

Kommunen har ikke svaret på min henstilling om at sætte et mere læsbart skilt op til afløsning af det nævnte meget ridset skilt. Jeg beder derfor kommunen underrette mig om hvad min henstilling på dette punkt giver anledning til.

#### **Ad punkt 4.1.3.1. Handicapparkeringspladserne ved bagindgangen**

Ved bagsiden af rådhuset, imellem rådhuset og brandstationen, findes rådhusets parkeringsplads. Der er indkørsel til pladsen fra Vestre Voldgade. Der er ikke ved indkørslen skilte der angiver at der på pladsen også findes parkeringspladser for handicappede borgere med ærinde på rådhuset.

Jeg henstillede til kommunen at sætte et sådant skilt op ved indkørslen til parkeringspladsen. Jeg bad kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Kommunen har oplyst at der ved indkørslen til bagindgangen vil blive skiltet med adgang til handicapparkeringspladser.

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Umiddelbart til højre for indgangen (set forfra) er der placeret to handicapparkeringspladser. Jeg forstod på kommunens repræsentanter og portneren ved bagindgangen at to handicapparkeringspladser dækker efterspørgslen.

På baggrund af oplysningerne om at handicapparkeringspladserne dækker efterspørgslen, gav antallet af parkeringspladser mig ikke anledning til bemærkninger. Da jeg imidlertid kunne forstå at de to parkeringspladser ofte optages af varebiler med leverancer til rådhuset, bad jeg kommunen overveje at afsætte plads til venstre for indgangen til aflæsning af varer mv. med markering heraf med skilt. Jeg bad kommunen oplyse mig om udfaldet af overvejelserne.

Jeg anførte videre i den endelige rapport at parkeringspladserne til handicappede – for så vidt angår pladsernes størrelse – ikke lever op til de anbefalinger som bl.a. er nævnt i pkt. 4.1 i DS 3028:2001.

I hvert fald for så vidt angår pladsernes bredde, henstillede jeg til kommunen at bringe pladserne i overensstemmelse med den nævnte anbefaling.

Bagindgangen til rådhuset er placeret få meter fra de to handicapparkeringspladser. Der er imidlertid en høj kant fra parkeringspladserne til fortovet foran indgangen. Ved kanten var der på inspektionstidspunktet placeret en løs rampe af metal. Rampen havde en hældning på 23,3 pct. hvilket er meget stejlt, jf. i øvrigt senere i den endelige rapport. Kommunens repræsentanter oplyste at rampen alene er beregnet til brug ved levering af varer, og det er således meningen at kørestolsbrugere ad parkeringspladsen skal bevæge sig fra handicapparkeringspladserne til fortovet langs Vestre Voldgade hvor der er niveaufri adgang til fortovet langs rådhusets bagside. Ved en simpel opmåling blev denne strækning – fra handicapparkeringspladserne til bagindgangen – målt til ca. 70 meter hvoraf op mod halvdelen er med en meget ujævn belægning.

Jeg henstillede til kommunen at gøre tilgængeligheden fra handicapparkeringspladserne til indgangen kortere.

Jeg anførte endvidere at jeg går ud fra at kommunen vil overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning (evt. ved fugning imellem stenene) eller udskifte belægningen på og omkring handicapparkeringspladsen med en jævn belægning. Jeg bad om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

Til disse spørgsmål har Københavns Kommune oplyst at der vil blive søgt midler til etablering af to nye handicapparkeringspladser som er i niveau med adgangsrampen, og som har de anbefalede mål og jævn belægning.

Jeg har noteret mig det anførte og beder i forlængelse heraf kommunen om at orientere mig om udfaldet af ansøgningen om midler til det påtænkte.

#### **Ad punkt 4.1.3.2. Bagindgangen til rådhuset**

Trappetrinnet ved bagindgangen er ikke markeret med kontrastfarve.

Jeg bad kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappetrinnet med kontrastfarve evt. foretaget ved at fræse en fure i granitten.

Københavns Kommune har anført at der er foretaget fræsning af trappen og indsat kontrast.

Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Ad punkt 4.3.1. Elevatorerne ved bagindgangen**

Ved bagindgangen findes to elevatorer. For at komme fra indgangsdøren til disse elevatorer skal kørestolsbrugere benytte en nedadgående rampe til venstre for indgangen. Rampen har en hældningsgrad på 7,3 pct. Rampen, som kun ved sin høje ende er forsynet med et kort gelænder, fører ned i råd-

husets cykelparkering (som er placeret inde i selve rådhuset).

Bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' Stk. 5 i samme bestemmelse er sålydende: 'Gange og ramper m.m. skal sikres med værn eller på anden betryggende måde og forsynes med håndlister.'

Under hensyn til den beskedne overskridelse af reglerne om hældningsgrad foretog jeg mig ikke videre vedrørende rampens hældningsgrad. Jeg henstillede dog til kommunen at opsætte et gelænder langs hele rampen.

Kommunen har anført at der ikke p.t. er planer om at opsætte gelænder langs denne rampe.

Jeg kan af det citerede forstå at Københavns Kommune ikke har tænkt sig at følge min henstilling på dette punkt. Jeg beder kommunen angive begrundelsen for dette.

#### **Ad punkt 4.3.2. Elevatoren ved sideindgangen**

Lige ud for elevatordøren i stueetagen findes en dør som leder ind til en af rådhusets gange. Døren åbnes automatisk ved hjælp af en censor.

Når man skal benytte elevatoren for at komme ud af bygningen, skal man fra rådhusgangen ind i det rum i stueetagen hvori elevatoren er. Til højre for døren til elevatorrummet er der opsat en knap til aktivering af automatisk døråbning. Døren åbner indad, og det viste sig i forbindelse med inspektionen vanskeligt for den tilstedeværende bruger af el-scooter at nå at bakke væk fra døren efter at have trykket på døråbneren. Herefter viste det sig at brugeren havde svært ved at nå at komme ind gennem døren før den lukkede igen.

Jeg henstillede til kommunen at justere åbningshastigheden således at døren ikke åb-

nes for hurtigt, og således at døren når den er åbnet, er åben lidt længere tid, så en kørestolsbruger har tid til at komme ind i elevatortrummet inden døren lukker.

Københavns Kommune har oplyst at åbningshastigheden på døren er justeret således at kørestolsbrugere har tid til at komme ind i elevatortrummet inden døren lukker.

Jeg har noteret mig det oplyste. Kommunen har ikke direkte forholdt sig til spørgsmålet om at justere åbningshastigheden således at døren ikke åbnes for hurtigt. Jeg går dog ud fra at dette også er bragt i orden, og foretager mig derfor ikke videre.

#### Ad punkt 4.4. Indvendige trapper

Rundt om i rådhuset findes adskillige brede trapper. Trapperne er af granit og har forholdsvis dybe trin. Der er gelænder i hver side. Ingen af trinnene er afmærket med kontrastfarve.

Jeg bad kommunen oplyse mig om eventuelle planer for markering af trappens trin (eventuelt blot det øverste) med kontrastfarve, f.eks. ved at fræse en fure i trappetrinnet.

Kommunen har anført følgende:

‘Der er fræset fuger i trappetrinnet og indlagt kontrastfarve.’

Jeg har noteret mig det oplyste idet jeg går ud fra at det er gjort i alle rådhusets indvendige trapper. Jeg foretager mig ikke videre i anledning af dette punkt.

#### Ad punkt 4.6. Borgerrepræsentationens mødesal

Det fremgår af kommunens handicappolitik at handicappedes tilgængelighed ved offentlige møder afholdt af Københavns Kommune skal sikres.

Jeg fik under inspektionen oplyst at kørestolsbrugere ved konkret forespørgsel kunne få lov til at sidde i selve mødesalen til overværelse af Borgerrepræsentationens

møder. Det kan i den forbindelse nævnes at der ikke er problemer med tilgængeligheden til mødesalen.

I den endelige rapport anførte jeg at kørestolsbrugere som andre borgere naturligvis bør have adgang til at overvære Borgerrepræsentationens møder. Jeg henviste i den forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens (i dette tilfælde Borgerrepræsentationens) møder er offentlige. Kørestolsbrugere kan, som nævnt i den endelige rapport, ikke benytte tilhørerloget, og da jeg ikke umiddelbart kunne se en løsning på tilgængelighedsforholdene hertil, og da kørestolsbrugere som nævnt kan få adgang til selve mødesalen ved konkret henvendelse, foretog jeg mig ikke videre vedrørende dette forhold.

Jeg bad dog kommunen om at overveje at vejlede om muligheden for adgang til mødesalen for bevægelseshandicappede – i hvert fald på kommunens hjemmeside. Jeg bad kommunen orientere mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Københavns Kommune har i sin udtalelse oplyst at en sådan vejledning vil blive foresøgt indarbejdet i informationerne på kommunens hjemmeside om handicapadgang til rådhuset.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om udfaldet af kommunens forsøg.

#### Ad punkt 4.8.1. Toilettet i bagbygningens lysgang

Handicaptoliet på stueetagen i bagbygningen er placeret i tilknytning til et stort rum med fire almindelige toiletter. Adgangen til henholdsvis handicaptoliet og de fire almindelige toiletter sker via en fordelingsgang. Døren til fordelingsgangen er ikke forsynet med et skilt til angivelse af at der her findes et handicaptoliet.

Jeg henstillede til kommunen at opsætte et sådant skilt.

Kommunen har oplyst at der vil blive opsat et skilt med angivelse af at her findes et handicaptoilet.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Til venstre for døren til fordelingsgangen er der opsat en knap til aktivering af automatisk døråbning. Døren til fordelingsgangen åbner indad. I fordelingsgangens venstre side er døren til handicaptoiletet. Denne døråbning er ca. 87 cm bred, og døren åbner udad. Til venstre for døren er der en knap til aktivering af automatisk døråbning. Da der ikke er megen manøvrerum i den lille fordelingsgang, havde den tilstedeværende bruger af el-scooter meget svært ved at nå at komme fra mellemgangen og ind i toilet-rummet før døren ud til lysgangen lukkede igen. Brugeren blev derved ramt af døren mellem lysgang og fordelingsgang.

Jeg henstillede til kommunen at justere åbningshastigheden på denne døråbner således at kørestolsbrugere gives mere tid til at komme ind ad døren før den lukker igen.

Kommunen har oplyst at åbningshastigheden er justeret.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Over vasken i toiletrummet er opsat et spejl. Underkanten af spejlet sidder i en højde af ca. 128 cm målt fra gulvet.

Af DS 3028:2001, pkt. 4.5, fremgår bl.a. at et spejl skal placeres ca. 0,9 m fra gulvet således at også siddende kan benytte spejlet.

Jeg bad kommunen overveje at sænke spejlet over vasken til et niveau i overensstemmelse med det ovenfor nævnte eller at opsætte endnu et spejl i den rette højde. Jeg bad kommunen underrette mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Kommunen har oplyst at arbejdet er udført som anbefalet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Ad punkt 4.8.2. Toiletet i stuen til højre for hovedindgangen**

Wc'et er udstyret med armstøtter som også fungerer som holdere for toiletpapir. På højre side af toiletet (set forfra) er der en afstand til væggen som gør det muligt for en kørestolsbruger at bakke op ved siden af toiletet og løfte sig sidelæns over på toiletet. Imidlertid er der på denne del af væggen op-hængt en stor holder til toiletpapir, hvilket betyder at kørestolsbrugere alligevel ikke kan benytte den skitserede mulighed.

Jeg bad kommunen overveje at fjerne den store toiletrulleholder og alene benytte armstøtterne som toiletrulleholdere. Jeg bad kommunen underrette mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Kommunen har oplyst at den store toiletrulleholder fjernes, og at armstøtterne fremover benyttes som toiletrulleholdere.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Opfølgning**

Jeg beder om at Københavns Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

#### **Underretning**

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

## IV-F. Inspektion af Bornholms Regionskommune

Beretningen for 2006, s. 811: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 2  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 3  
Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2004-1032-419)

I anledning af opfølgingsrapport nr. 2 af 20. marts 2007 modtog ombudsmanden svar fra Bornholms Regionskommune i brev af 18. december 2007 med bilag. I opfølgingsrapport nr. 3 af 11. februar 2008 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

"...

### Ad 3.6. Sagsbehandlingstider mv.

I min opfølgingsrapport nr. 2 bad jeg Bornholms Regionskommune om at underrette mig om resultatet af en undersøgelse af regionskommunens sagsbehandlingstider som regionskommunen i brev af 10. november 2006 havde oplyst at den havde iværksat. Jeg skrev at jeg samtidig gik ud fra at regionskommunen, når resultatet forelå, ville forholde sig til de spørgsmål som jeg havde stillet regionskommunen i min endelige inspektionsrapport af 17. maj 2006. Der er tale om spørgsmål om hvorvidt regionskommunen på alle relevante sagsområder har fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, og om de fastsatte målsætninger er i overensstemmelse med de retningslinjer der er fastsat i Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997. Jeg skrev videre at jeg gik ud fra at regionskommunen nærmere ville oplyse om den fører kontrol med at de fastsatte målsætninger bliver overholdt, og i givet fald hvordan denne kontrol føres.

Jeg bad desuden om at blive underrettet om resultatet af arbejdet med at udbygge regionskommunens hjemmeside.

Bornholms Regionskommune har i sit brev af 18. december 2007 oplyst følgende:

'Fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstider i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling er ikke fuld-

ført, og det nuværende arbejde er ikke egnet til offentliggørelse på kommunens hjemmeside med henblik på information af borgerne. Den beklageligvis lange tid skal ses i lyset af, at regionskommunen har gennemgået et administrationsprojekt med det resultat, at der er en ændret virksomhedsorganisation med ca. 100 færre ansatte i administrationen. Kommunen har tillige måttet opgive at implementere et ESDH-projekt, som i givet fald ville kunne have løst en række sagsbehandlingsproblemer. Direktionen har besluttet at intensivere arbejdet, som påregnes afsluttet medio 2008.'

Jeg har noteret mig det som regionskommunen har oplyst om at regionskommunen har reduceret antallet af ansatte i kommunens administration, og at kommunen har måttet opgive et planlagt ESDH-projekt.

Jeg beder regionskommunen om at underrette mig om resultatet af regionskommunens arbejde med at fastsætte målsætninger for sagsbehandlingstider. Jeg forstår at regionskommunen vil fastsætte målsætningerne i overensstemmelse med de retningslinjer som er anført i Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997.

Jeg beder videre om at regionskommunen, når resultatet foreligger, oplyser om og i givet fald hvordan kommunen fører kontrol med at de fastsatte målsætninger bliver overholdt. Jeg beder også om at kommunen oplyser om og i givet fald hvor regionskommunen offentliggør de fastsatte målsætninger for sagsbehandlingstiderne. I den forbindelse henviser jeg til brevet af 4. juni 1997 fra Indenrigsministeriet.



**Ad 3.7. Andre forhold**

I min opfølgingsrapport nr. 2 skrev jeg at jeg forstod på regionskommunens seneste oplysninger at regionskommunen endnu ikke havde truffet en endelig beslutning om hvem der skulle forestå og deltage i kommunens tilsynsbesøg på plejeboligområdet.

Videre skrev jeg at jeg forstod at regionskommunen (nu) var af den opfattelse at nært kendskab til de steder der skal føres tilsyn med, skulle prioriteres frem for uafhængighed og uvildighed. Kommunen havde til støtte herfor bl.a. anført at regionskommunen ønskede at drage fordel af medarbejdernes kendskab til deres fagområde, herunder at bruge dette kendskab i udviklingsøjemed.

Jeg skrev at jeg ikke var enig i regionskommunens synspunkt. Videre skrev jeg at det fortsat var min opfattelse at det bør sikres at tilsynet er uvildigt og uafhængigt, og at den tilsynsførende og den rådgivende funktion derfor bør adskilles således at de medarbejdere der har den løbende (daglige) kontakt med virksomhederne, ikke samtidig fører tilsyn med de pågældende virksomheder.

Jeg skrev at den ordning som regionskommunen i brevet af 17. november 2005 havde oplyst at den ville gøre brug af efter årsskiftet, efter min umiddelbare opfattelse heller ikke i tilstrækkelig grad sikrer uafhængighed. Jeg henviste til at denne ordning indebærer at kollegaer der efter det oplyste arbejder forholdsvist tæt sammen i samme fagsekretariat, kommer til at undersøge og kontrollere hinandens arbejde.

Jeg henstillede igen til regionskommunen at overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg skrev at jeg var opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et (godt) kendskab til området. Jeg henviste bl.a. til at jeg i min endelige rapport havde bedt regionskommunen om at oplyse om det som var oplyst i rapporten om Roskilde Amt, gav regionskommunen anledning til at overveje om ansatte uden for ældre- og handicapsekretariatet burde delta-

ge i eller forestå tilsynsbesøgene, herunder om dette praktisk set ville være en hensigtsmæssig løsning.

Jeg bad regionskommunen om at oplyse hvad min henstilling og mine bemærkninger gav regionskommunen anledning til.

Videre skrev jeg at jeg, hvis regionskommunen ikke umiddelbart var indstillet på at følge min henstilling, anmodede regionskommunen om at tage kontakt til Socialministeriet (der nu er indgået i Velfærdsministeriet) for at få ministeriets vurdering af sagen. Jeg anmodede samtidig om at regionskommunen i givet fald ville høre Socialministeriets syn på sagen før jeg modtog underretning om regionskommunens endelige standpunkt.

Jeg henledte desuden regionskommunens opmærksomhed på at Socialministeriet modtog en kopi af min opfølgingsrapport nr. 2. I et samtidigt brev til Socialministeriet henledte jeg ministeriets opmærksomhed på den del af opfølgingsrapporten der vedrører tilsynsforpligtelsen.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 18. december 2007 skrevet følgende:

'Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet fører tilsyn med plejehjem og plejecentre, og de tilsynsførende har samtidig en rådgivende funktion på området, hvilket der er stillet spørgsmål ved. Som bekendt arbejder man med en model, hvor fagkonsulenter fører tilsyn på handicapområdet og fagkonsulenter på ældreområdet fører tilsyn på handicapområdet. En model hvorefter personale fra andre dele af forvaltningen udøver tilsynsfunktionen har været overvejet, men det skønnes ikke, at der hos disse personer er tilstrækkelig faglig indsigt til at foretage et korrekt og brugbart tilsyn. Regionskommunen har derfor fulgt ombudsmandens råd om at tage kontakt til Socialministeriet – nu Velfærdsministeriet, og der er aftalt møde til den 22. januar 2008.'

Jeg beder regionskommunen om at underrette mig om udfaldet af mødet med Vel-

færdsministeriet den 22. januar 2008, herunder mødets betydning for regionskommunens endelige standpunkt om hvem der skal forestå og deltage i regionskommunens tilsynsbesøg på plejeboligområdet.

...

### **Opfølgning**

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt Bornholms Regionskommune om, sendes til mig.

### **Underretning**

Denne rapport sendes til Bornholms Regionskommune, Statsforvaltningen Hovedstaden, Velfærdsministeriet og Folketingets Retsudvalg.”

## IV-G. Inspektion af Udlændingestyrelsen (Udlændingesservice)

Beretningen for 2006, s. 849: Inspektionsrapport  
Beretningen for 2007: Opfølgingsrapport nr. 1 og 2  
Afsluttet  
(J.nr. 2005-3033-649)

Den 19. september 2006 afgav ombudsmanden en endelig rapport om inspektionen den 24. oktober 2005 af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice). I rapporten bad ombudsmanden Udlændingesservice om nærmere underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Ombudsmanden bad om at disse oplysninger blev sendt gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at ministeriet kunne få lejlighed til at kommentere det som styrelsen måtte anføre.

Ombudsmanden modtog på den baggrund et notat af 16. marts 2007 med bilag fra Udlændingesservice og en udtalelse af 3. april 2007 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration der oplyste at ministeriet i det hele kunne henholde sig til styrelsens bemærkninger.

I en opfølgingsrapport af 14. september 2007 meddelte direktøren for ombudsmandsinstitutionen på den baggrund følgende på ombudsmandens vegne:

### **”Ad pkt. 3.1. Ny organisatorisk placering i styrelsen**

Med virkning fra den 1. oktober 2005 skiftede styrelsens publikumsekspedition navn til Udlændingestyrelsens Servicecenter (senere Udlændingesservice’ Servicecenter). I den endelige inspektionsrapport bad jeg om at modtage nærmere oplysninger om de hidtidige erfaringer med den ændrede organisatoriske placering af servicecentret, herunder også vedrørende den eventuelle betydning heraf for den vejledning som centret yder over for styrelsens brugere.

Styrelsen har i den anledning oplyst følgende:

’Efter inspektionen den 24. oktober 2005 er Servicecenterets organisatoriske placering

ændret. Som led i nyorienteringen af Udlændingestyrelsen – ved etableringen af Udlændingesservice – blev Servicecenteret i august 2006 organisatorisk placeret i Borgerservice. Borgerservice består af Servicecenteret og Fællesjournalen. Servicecenterets opgavevaretagelse er ikke ændret, og Servicecenteret bemannes fortsat hovedsagligt med personale fra fagkontorerne på vagtbasis.

Det er Udlændingesservices opfattelse, at den ændrede organisering af Servicecenteret, der blev grundlagt 1. oktober 2005, fungerer efter hensigten.

Bemandingen af Servicecenteret med personale, der direkte er tilknyttet fagkontorerne, har sikret den nødvendige faglighed i betjeningen af brugerne. De sagsbehandlere, der til daglig træffer afgørelse i sagerne, og som har et indgående kendskab til de enkelte retsområder, kan deltage i vejledningen af brugerne i Servicecenteret. Det øger kvaliteten i vejledningen.

Ved udarbejdelse af Servicecenterets vagtplaner lægges der stor vægt på, at alle relevante fagområder dagligt er repræsenteret i Servicecenteret.

For blandt andet at sikre en korrekt vejledning af brugerne i Servicecenteret udarbejdes endvidere retningslinier for personalets håndtering af de enkelte sagstyper. Retningslinierne indeholder dels en beskrivelse af fremgangsmåden/tjekliste ved modtagelse af ansøgninger, dels oplysninger om regler og praksis på området.

Eksempler herpå er vedlagt til orientering som *bilag 1*.

I Servicecenteret er etableret en informationsskranke, hvor brugerne kan henvende sig, inden de ekspederes efter nummer. Servicecenteret har rigtigt gode erfaringer med

informationskranken, der sikrer, at brugerne ikke venter unødigt, hvis de blot skal aflevere et skema eller rettelig kontakte en anden udlændingemyndighed. I informationen kan brugerne endvidere blandt andet modtage hjælp til at udfylde skemaer, således at ekspeditionerne ved skrankerne kan gennemføres hurtigere.

Brugernes tilfredshed med den service – herunder vejledning – som de modtager i Servicecenteret – fremgår af de brugerundersøgelser, som Udlændingetjenesten gennemførte i ugerne 9 og 46 i 2006, jf. herved opfølgningen på rapportens afsnit 3.4.1.’

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om servicecenterets ændrede organisatoriske placering i styrelsen.

For så vidt angår styrelsens brugerundersøgelser, henviser jeg til pkt. 3.4.1 nedenfor.

Som eksempler på tjeklister til brug for ekspedition af henvendelser i servicecenteret har styrelsen vedlagt to skemaer: ‘Servicecenterets fremgangsmåde ved modtagelse af ansøgning om erstatningsopholdskort’ og ‘Servicecenterets fremgangsmåde ved modtagelse af første gangsansøgning om familiesammenføring med ægtefæller/samlevende (ansøgningspakke)’. Umiddelbart forekommer skemaerne at være en god hjælp til brug for sagsbehandlingen. Jeg bemærker dog at jeg ikke har foretaget nogen nærmere vurdering af skemaernes indhold, herunder om skemaerne må antages at kunne danne grundlag for fyldestgørende sagsbehandling og vejledning af brugerne.

### Ad pkt. 3.3.5. Handicaptilgængelighed

I inspektionsrapporten anførte jeg at min inspektion af styrelsen ikke var gennemført som en handicaptilgængelighedsinspektion, og at jeg derfor ikke havde vurderet publikumsområderne ud fra denne synsvinkel.

Jeg henviste dog til at jeg i min inspektionsrapport vedrørende den inspektion af styrelsen som jeg gennemførte i 2001 – og som heller ikke blev gennemført som nogen egentlig handicaptilgængelighedsinspektion – bl.a. havde anført følgende:

‘Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende spørgsmålet om handicaptilgængelighed i relation til ekspeditionslokalet. Jeg har herved også (...) lagt vægt på at Udlændingetjenesten har oplyst at der i det nye domicil vil blive tilvejebragt tilstrækkelige faciliteter for handicappede. Jeg går i øvrigt ud fra at denne bemærkning ikke alene tager sigte på kørestolsbrugere, men også omfatter andre handicap som f.eks. synshandicap mv.’

På den baggrund bemærkede jeg i rapporten at der ved nyindretningen af servicecenteret fortsat alene er taget hensyn til handicaptilgængeligheden for så vidt angår kørestolsbrugere. Jeg bad styrelsen om nærmere at redegøre for eventuelle planer for indretningen af servicecenteret der tilgodeser andre handicap, f.eks. hørehandicap og synshandicap.

Styrelsen har hertil oplyst:

‘Ved ombygningen og nyindretningen af Servicecenteret blev der taget højde for en handicapvenlig indretning. Den eksisterende handicapindgang blev forbedret, og der blev etableret et handicaptoilet for kørestolsbrugere og gangbesværede.

Informationsskranken blev endvidere placeret således, at medarbejderne i skranken har et overblik over begge indgangspartier, så informationsmedarbejderne kan hjælpe handicappede, der henvender sig i Servicecenteret. Medarbejderne i Informationskranken er generelt meget opmærksomme på handicappede brugere og hjælper efter behov.

Det er Udlændingetjenestens erfaring, at handicappede brugere sjældent har behov for særlig hjælp i forbindelse med henvendelser i Servicecenteret – enten fordi de kla-

rer sig selv, eller fordi de medbringer hjælpere.

Servicecenteret har for nylig ekspederet en hørehandicappet familie, hvilket ikke gav anledning til problemer, da kommunikationen foregik skriftligt ved brug af en PC.

Udlændingesservice finder, at den nuværende indretning af Servicecentret gør det muligt at imødekomme de behov, som centrets handicappede brugere har.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig i forbindelse med den foreliggende inspektion ikke mere vedrørende spørgsmålet om handicaptilgængelighed. Jeg går ud fra at styrelsen til stadighed vil være opmærksom på eventuelle muligheder for yderligere foranstaltninger der kan lette handicappedes brug af servicecentret.

#### Ad pkt. 3.4.1. Åbningstider og ventetid

I forbindelse med min behandling af dette punkt i inspektionsrapporten bad jeg om at modtage et eksemplar af den brugerundersøgelse som jeg var bekendt med at styrelsen havde gennemført i uge 9/2006, vedrørende brugernes tilfredshed med Servicecentret. Jeg bad endvidere om en redegørelse for styrelsens overvejelser med hensyn til yderligere skridt for at nedbringe ventetiden i servicecentret.

Udlændingesservice har herom oplyst følgende:

'Evalueringen af brugerundersøgelsen, der blev gennemført i uge 9/2006, vedlægges som bilag 2.

I undersøgelsen blev brugerne blandt andet spurgt om deres tilfredshed med betjeningen, og om ventetiden var passende.

Undersøgelsen viste, at 95 % af de adspurgte var meget tilfredse (58 %) eller tilfredse (37 %) med den service, de modtog.

På spørgsmålet, om ventetiden var passende, svarede 78 % af de adspurgte, at de var meget tilfredse (30 %) eller tilfredse (48 %).

Udlændingesservice gennemførte i uge 46/2006 en ny brugerundersøgelse. Evalueringen af denne brugerundersøgelse vedlægges som bilag 3.

Undersøgelsen viste, at 94 % af de adspurgte var meget tilfredse (47 %) eller tilfredse (47 %) med den service, de modtog.

På spørgsmålet, om ventetiden var passende, svarede 65 % af de adspurgte, at de var meget tilfredse (24 %) eller tilfredse (41 %).

Sammenholdt med undersøgelsen i uge 9 skal Udlændingesservice bemærke, at andelen af respondenter med undersøgelsen foretaget i uge 46 var dobbelt så stor.

Udlændingesservice bestræber sig generelt på, at ventetiden i Servicecenteret er så kort som mulig. Ressourcerne tilpasses efter behov, og de dage, hvor der erfaringsmæssigt er flest henvendelse – eksempelvis mandag formiddag og torsdag eftermiddag – er alle skranke bemandede. I spidsbelastningsperioder – blandt andet op til ferieperioder – ansættes vikarer til at skrive tilbagerejsetilladelser og bevis for opholdstilladelser til børn.

Ventetiden kan visse dage være lang (mere end ½ time) på grund af mange henvendelser – selv med alle skranke bemandede. Udlændingesservice er dog af den opfattelse, at utilfredsheden med ventetiden kan mindskes, hvis brugerne får en mere præcis fornemmelse af, hvor lang ventetiden konkret er den pågældende dag. Derfor har Udlændingesservice besluttet at indkøbe et elektronisk system, der kan vise den forventede ventetid.

Det vil give Udlændingesservice en styrket mulighed for løbende at vurdere behovet for en udvidelse af åbningstiden. Styrelsen overvejer for tiden behovet for sæsonbestemt udvidelse af åbningstiden i Servicecentret.

Udlændingesservice agter endvidere på baggrund af det kommende elektroniske system at informere om gennemsnitsventeti-

derne på brugerportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk).

På baggrund af brugerundersøgelsernes oplysninger om brugernes tilfredshed med den betjening som servicecentret yder, foretager jeg ikke mere vedrørende spørgsmålet om den vejledning (service) som centret – med den ændrede organisatoriske placering i styrelsen – yder over for brugerne, jf. ovenfor under pkt. 3.1.

Vedrørende ventetiden i servicecentret har jeg noteret mig styrelsens oplysninger om at alle skranke (der var på inspektionsstidspunktet 12 skranke) bemannes på tidspunkter hvor der erfaringsmæssigt er flest henvendelser, og at der i spidsbelastningsperioder yderligere ansættes vikarer.

Jeg har dog endvidere konstateret at det fremgår af evalueringen af brugerundersøgelsen foretaget i uge 46/2006 at 46 pct. af respondenterne i uge 9/2006 ventede i mere end en halv time, og 21 pct. ventede i mere end en time. I uge 46 ventede 42 pct. i mere end en halv time, og 39 pct. ventede i mere end en time. Jeg har således bemærket at der på godt otte måneder er sket en ikke ubetydelig stigning i andelen af brugere der har ventet i mere end en time.

Det fremgår af Udlændingesservice' 'Nyhed' af 27. april 2007 på brugerportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) at servicecentret i perioden 8. maj – 19. juni 2007 udvidede åbningstiden på tirsdage således at der ud over den normale åbningstid (kl. 8.30-12.00) desuden var åbent kl. 15.30-17.30.

Det er endvidere i samme 'Nyhed' omtalt at servicecentret på daværende tidspunkt var ved at etablere det omtalte system til måling af den faktiske ventetid med henblik på information af brugerne om hvornår de kan forvente den korteste ventetid.

Inden jeg forholder mig nærmere til ventetiden i servicecentret og åbningstidernes

tilstrækkelighed, beder jeg styrelsen redegøre for erfaringerne med den udvidede åbningstid og den eventuelle indflydelse dette har haft på ventetiden. Jeg beder i den forbindelse om også at få oplysninger om eventuelle overvejelser vedrørende en permanent udvidelse af servicecentrets åbningstid.

Jeg beder endvidere styrelsen oplyse om det elektroniske system med information om den konkrete ventetid nu er indført. I bekræftende fald beder jeg styrelsen om også at redegøre for erfaringerne hermed.

#### **Ad pkt. 3.4.2. Medarbejdernes sprogbrug mv.**

I inspektionsrapporten anførte jeg om dette emne bl.a. at jeg havde forstået at også graden af tilfredshed med publikumsbetjeningen havde været omfattet af styrelsens brugerundersøgelse. Jeg oplyste derfor at jeg eventuelt ville vende tilbage til spørgsmålet (om medarbejdernes sprogbrug og optræden over for brugerne) når jeg havde modtaget og gennemgået et eksemplar af undersøgelsen, jf. min anmodning under pkt. 3.4.1.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.4.1, foretager jeg – på baggrund af brugerundersøgelsernes oplysninger om brugernes tilfredshed med den betjening som servicecentret yder – ikke mere vedrørende spørgsmålet om den vejledning (service) som centret – med den ændrede organisatoriske placering i styrelsen – yder over for brugerne.

Jeg foretager mig heller ikke mere vedrørende spørgsmålet om medarbejdernes sprogbrug mv. over for brugerne.

#### **Ad pkt. 3.4.3. Ubehagelige situationer/brugere og medarbejdernes sikkerhed**

Under inspektionen blev det bl.a. oplyst at der er etableret et kriseberedskab som giver mulighed for at medarbejdere som har været udsat for ubehagelige situationer i forbindel-

se med kontakten med brugerne, uden ledelsens mellemkomst kan få samtaler med en psykolog. Det blev forklaret at det registreres at ordningen benyttes, men uden at ledelsen kan se hvilke(n) medarbejder(e) der konkret har henvendt sig om hjælp.

Jeg bad om at modtage nærmere oplysninger vedrørende omfanget af medarbejdernes brug af psykologsamtaler under kriseberedskabsordningen.

Styrelsen har på den baggrund oplyst følgende:

'Servicecentrets personale har ikke gjort brug af psykologsamtaler under kriseberedskabsordningen.

Det er yderst sjældent, at ekspeditioner i Servicecenteret giver anledning til situationer, der bringer personalet i en presset situation, hvor personalet oplever truende adfærd eller lignende.

Udlændingesservice vurderer løbende behovet for efteruddannelse af Servicecenterets personale, herunder om der er behov for yderligere uddannelse i at tackle pressede situationer. Blandt andet gennemgik Servicecenterets personale et kursus i håndtering af vanskelige samtaler i december 2005.

Nyt vagtpersonale, der tilknyttes Servicecenteret, gennemgår et undervisningsforløb, hvor Servicecenterets sikkerhedsberedskab gennemgås. Notat om sikkerhedsberedskabet vedlægges som *bilag 4*.

Personalet er i øvrigt instrueret i, at chefen for Servicecenteret skal kontaktes i pressede situationer, da det ofte formilder situationen, at brugeren får chefen i tale.

Endelig drøftes håndteringen af vanskelige samtaler på månedlige koordinationsmøder, som Servicecenteret afholder.

På baggrund af ovenstående er det Udlændingesservices opfattelse, at Servicecenterets personale generelt er rustet til at håndtere vanskelige samtaler.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager ikke mere vedrørende spørgsmålet.

#### **Ad pkt. 4. Tidsbestilling på erhvervsområdet**

Den 1. oktober 2005 indførte styrelsen mulighed for at ansøgere og arbejdsgivere kunne bestille tid til et møde i styrelsen med henblik på indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, personlig identifikation og eventuel 'straksafgørelse' af sagen.

Jeg anmodede i inspektionsrapporten styrelsen om at redegøre for erfaringerne med tidsbestillingsordningen indtil da. Jeg bad om herunder at modtage nærmere oplysninger om antallet af tidsbestillinger og – hvis muligt – antallet af 'straksafgørelser' i den forbindelse samt oplysninger om inden for hvilke sagskategorier på erhvervsområdet muligheden for tidsbestilling fortrinsvis havde været benyttet.

Jeg bad endvidere styrelsen om at redegøre for hvordan ordningen var tænkt anvendt i forhold til arbejdsgivere der ønsker at benytte ordningen med henblik på meddelelse af opholdstilladelse til en medarbejder.

Jeg bad endvidere om oplysning om hvorvidt de hidtidige erfaringer på erhvervsområdet har ført til nærmere overvejelser om udstrækning af tidsbestillingsmuligheden til andre sagsgrupper i styrelsen.

Endelig bad jeg om at få oplyst om ordningen med at visse større virksomheder kan blive tilknyttet en bestemt kontaktperson i styrelsen, opretholdes.

Styrelsen har i notatet af 16. marts 2007 svaret således:

'Tidsbestillingsordningen har primært været anvendt af ansøgere og virksomheder – eller repræsentanter for virksomheder – inden for områderne ledende funktionærer og personer omfattet af jobkortordningen (typisk læger, ingeniører og IT-specialister).

I perioden 1. marts 2006 til 8. februar 2007 er der bestilt 37 møder.

28 af disse møder har fundet sted (ét møde var endnu ikke afholdt – 8 møder er efter tidsbestillingen aflyst af ansøgeren eller arbejdsgiveren).

Ved 10 af møderne var formålet indgivelse af førstegangsansøgninger. Der blev i forbindelse med 2 af disse møder truffet straksafgørelser.

4 møder omhandlede forlængelsesansøgninger (2 af disse omhandlede indgivelse af ansøgninger – 2 omhandlede integrationsinterview, idet ansøgerne søgte om tidsubegrænset opholdstilladelse).

Endelig omhandlede 6 møder vejledning af ansøgere, og 6 møder omhandlede vejledning af arbejdsgivere.

Arbejdsgivere kan anvende tidsbestillingsordningen på lige fod med ansøgere.

En arbejdsgiver, der ønsker at indgive ansøgning på en ansøgers vegne, kan dog ikke få en straksafgørelse, idet udstedelse af en opholdstilladelse forudsætter identifikation af ansøgeren.

Indtil videre er ingen arbejdsgivere mødt for at indgive ansøgning på en ansøgers vegne – uden at være ifølge med ansøgeren.

Udlændingesservice har på baggrund af den forholdsvis begrænsede interesse for anvendelse af tidsbestillingsordningen ingen aktuelle planer om at udvide ordningen til andre sagsområder.

Den såkaldte kontaktpersonordning mellem sagsbehandlere i Erhvervskontoret og konkrete arbejdsgivere opretholdes. Udlændingesservice finder ordningen hensigtsmæssig i forhold til de virksomheder, som løbende har et større antal sager vedrørende udenlandsk arbejdskraft under behandling.

Ved vurderingen af, om der er behov for en kontaktperson, tillægges det vægt, om en kontaktperson vil være til gavn for såvel virksomheden som Udlændingesservice med henblik på at optimere ansøgningsprocessen. Det er således ikke virksomhedens størrelse, der er afgørende for, om der udpeges en kontaktperson i Erhvervskontoret.

Kontaktpersonordningen bruges eksempelvis i relation til en række såkaldte relocation-virksomheder, der håndterer et stort antal ansøgninger for en bred kreds af virksomheder.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager ikke mere vedrørende spørgsmålet.

### Ad pkt. 5. Telefonbetjening

I inspektionsrapporten skrev jeg – i forlængelse af min tidligere behandling af spørgsmålet om styrelsens telefonbetjening af brugere – bl.a. følgende:

'Jeg beder Udlændingesservice om en generel status for styrelsens telefonbetjening af brugere, jf. herved også den sag som jeg i sommeren 2004 rejste vedrørende spørgsmålet, og som fortsat er uafsluttet. I det omfang det fortsat er relevant efter de markante ændringer af telefonbetjeningen som ifølge styrelsen er foretaget, beder jeg i den forbindelse om oplysninger om bl.a. følgende forhold:

Jeg forstår det sådan at den nye telefonordning på familiesammenføringsområdet nu er gennemført (senest den 22. februar 2006 hvor styrelsens 'Nyhed' er lagt på hjemmesiden). Jeg beder om at Udlændingesservice i redegørelsen nærmere kommer ind på de foreløbige erfaringer med den nye ordning.

Jeg beder desuden styrelsen om at oplyse hvor lang tid der normalt går fra styrelsens modtagelse af en ansøgning om familiesammenføring til ansøgeren/referencen får tilsendt styrelsens kvitteringsbrev med oplysning om den pågældende sagsbehandlers telefonnummer og -tid.

Derudover beder jeg om at modtage nærmere oplysninger om erfaringerne med de direkte telefonnumre til erhvervs- og studieområdet, herunder hvilken betydning disse telefonlinjer og den udvidede telefontid har haft for ventetiden ved opkald til styrelsen.

For så vidt angår visumsagerne, forstår jeg at telefonbetjeningen – selv med den begrænsede telefonservice som styrelsen tilbyder på dette område – fortsat er problematisk. Jeg beder om styrelsens bemærkninger hertil, herunder en redegørelse for hvilke initiativer der eventuelt kan ventes iværksat for at afhjælpe problemet.



Endelig beder jeg styrelsen om at anslå den aktuelle, typiske ventetid ved opkald på styrelsens hovedtelefonnummer. Jeg beder i den forbindelse om styrelsens vurdering af om denne ventetid er acceptabel.'

Hertil har styrelsen oplyst følgende:

'Den 1. juni 2006 udvidede Udlændingesservice telefontiden, således at brugere kan kontakte de sagsbehandlende kontorer i tidsrummet mandag-fredag fra kl. 9-15.

Når en bruger ringer på hovednummeret til Udlændingesservice, bliver vedkommende omgående sendt ind i en IVR-menu (tast-selv-menu), hvorfor der ikke er ventetid på hovednummeret.

Når brugeren herefter via tast-selv-menuen har valgt sig ind på en specifik linje, kan der forekomme ventetid.

For nøje at følge ventetiden ved opkald til call-centrene i Udlændingesservice er der udnævnt supervisorer for call-centrene, som har til opgave at monitorere telefonbetjeningen. Supervisorerne kan for eksempel følge, hvor mange brugere, der på et givent tidspunkt er i kø på call-centrenes specifikke linjer. Supervisorerne kan endvidere følge den aktuelle ventetid, for den bruger på linjen, som har ventet længst. Såfremt denne ventetid for et call-center på et givent tidspunkt overstiger 4 minutter, har supervisoren til opgave at sørge for, at flere medarbejdere hurtigst muligt tilsluttes telefonbetjeningen.

Udlændingesservice følger endvidere overordnet ventetiderne på call-centerlinjerne. Udlændingesservice kan således som eksempel oplyse, at call-centret på familiesammenføringsområdet i perioden 6. november 2006 (styrelsens telefonsystem blev opgraderet den 4. november 2006 – først herefter var det muligt at trække helt valide statistikker på ventetiden) til 2. marts 2007 besvarede 20.741 opkald, og at den gennemsnitlige ventetid i call-centerkøen i perioden var 52 sekunder. I samme periode besvarede call-centret på erhvervsområdet 18.756 opkald – den gennemsnitlige ventetid var 2 minutter og 17 sekunder. På visumområdet besvarede

call-centret i perioden 15.748 opkald – den gennemsnitlige ventetid var 1 minut og 17 sekunder.

Udvidelsen af telefontiden – som gælder alle sagsområder – samt forbedringen af telefonservicen i øvrigt har ført til en markant forbedring af opkaldsbesvarelsesprocenten.

Således er besvarelsesprocenten som gennemsnit for alle call-centrene steget fra ca. 60 % i perioden februar-maj 2006 til ca. 95 % i perioden juni-december 2006.

På familiesammenføringsområdet er der – udover muligheden for at kontakte et call-center med generelle spørgsmål – mulighed for at ringe med spørgsmål direkte til den sagsbehandler, der behandler en konkret sag. Udlændingesservice kan oplyse, at det er det klare indtryk, at der generelt er tilfredshed blandt brugerne hermed.

For så vidt angår spørgsmålet om fremsendelse af kvitteringsbreve på familiesammenføringsområdet kan Udlændingesservice oplyse, at det er målsætningen, at ansøgeren og/eller den herboende reference senest en uge fra modtagelsen af en ansøgning om familiesammenføring får besked om, hvorvidt sagen er fuldt oplyst (jf. herved opfølgningen på rapportens afsnit 7, hvor selvbetjeningsmodellen omtales), og i givet fald får udmeldt den forventede maksimale sagsbehandlingstid – og samtidig gøres bekendt med den fremtidige sagsbehandlers navn, telefonnummer og telefontid.

Denne målsætning overholdes.'

Jeg tager det oplyste til efterretning, men beder derudover styrelsen om yderligere at oplyse følgende:

Jeg forstår det sådan at muligheden for umiddelbart at komme i direkte telefonisk kontakt med den sagsbehandler som behandler en konkret sag, alene foreligger på familiesammenføringsområdet. Under inspektionen oplyste styrelsen at ordningen med direkte telefonadgang til sagsbehandleren ikke umiddelbart forventedes indført på andre områder, men at dette

dog kunne komme på tale på et senere tidspunkt. Jeg beder styrelsen om at oplyse hvorvidt der på nuværende tidspunkt er overvejelser om også på andre sagsområder, herunder visumområdet, at give brugerne mulighed for umiddelbar, direkte telefonkontakt med sagsbehandleren.

### Ad pkt. 6. Journalisering

Jeg bad i inspektionsrapporten Udlændingesservice om at oplyse hvorvidt styrelsens målsætning om journalisering af al post fra dag til dag overholdes.

Styrelsen har oplyst følgende:

‘Selvom der løbende har været tilført ressourcer til Fællesjournalen (journal på familiesammenførings-, erhvervs- og studieområdet) – blandt andet i form af vikarbistand – har sygdom og mindre hensigtsmæssige arbejdsgange ført til, at det i perioder i 2006 var vanskeligt at overholde målsætningen om journalisering af al post fra dag til dag.

For at optimere arbejdsgangene i Fællesjournalen er der pr. 1. januar 2007 sket en reorganisering, herunder en opdeling af medarbejderne i team.

På nuværende tidspunkt screenes al indkommen post fra dag til dag. Hastepost registreres dagligt, og som hovedregel al øvrig post indenfor et par dage. På enkelte områder registreres posten for tiden med ca. 1 uges forsinkelse.

Udlændingesservice arbejder løbende på at sikre overholdelse af målsætningen om at registrere posten fra dag til dag.’

For at sikre at myndigheden til enhver tid selv har overblik over indholdet af de enkelte sager, og for at sikre parterne og andre en effektiv adgang til aktindsigt mv. i sagerne er det naturligvis af afgørende betydning at dokumenter mv. med tilknytning til en sag hurtigst muligt registreres (journaliseres) på sagen.

Jeg har på den baggrund særligt noteret mig styrelsens oplysning om at posten på

enkelte områder blev (bliver?) registreret med ca. en uges forsinkelse.

Jeg beder styrelsen om en aktuel status vedrørende overholdelse af styrelsens målsætning for journalisering af såvel ind- som udgående post.

### Ad pkt. 7. Sagsbehandlingstid

I inspektionsrapporten koncentrerede jeg mig om styrelsens sagsbehandlingstider på familiesammenføringsområdet. Jeg konstaterede at styrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid (206 dage) for familiesammenføringsager (førstegangsansøgninger) på baggrund af tallene for januar-februar 2006 ikke opfyldte det mål der var opstillet for alle sager i denne kategori i hele 2006, nemlig 190 dage. Jeg bad om Udlændingesservice’ bemærkninger hertil, herunder hvilke initiativer styrelsen eventuelt ville iværksætte for at opfylde målsætningen.

Endvidere anmodede jeg om – om muligt – at få oplyst den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 20 pct. af sagerne som havde haft den længste sagsbehandlingstid.

Jeg bad endvidere om at få oplyst hvilken målsætning der var udmeldt vedrørende den maksimale sagsbehandlingstid for familiesammenføringsager (førstegangsansøgninger).

Udlændingesservice har oplyst følgende:

‘Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 20 % af sagerne, som har haft den længste sagsbehandlingstid, var i 2006 496 dage.

For at sikre en fortsat nedbringelse af sagsbehandlingstiderne har Udlændingesservice siden august 2006 været i gang med at implementere de såkaldte Leanprincipper – med den overordnede målsætning for øje hele tiden at sætte sig i brugernes sted. Dette medfører løbende en række nye tiltag og forandringer i sagsbehandlingsprocessen. Frem til nu har der primært været iværksat tiltag på familiesammenføringsområdet og på erhvervsområdet. Lean-principperne er dog planlagt implementeret på alle sagsområder.

Med de nye tiltag fokuserer styrelsen på at procesoptimere arbejdsgangene. Dette har medført en væsentlig nedbringelse af sagsbehandlingstiden på eksempelvis forlængelsessager på familiesammenføringsområdet (fra 12 måneder i september 2006 til 3 måneder i december 2006).

De nye og kortere sagsbehandlingstider understøttes af en udmelding af servicemål i form af maksimale sagsbehandlingstider, som blandt andet kan ses på brugerportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk).

Samtidig med at sagsbehandlingstiderne nedbringes, arbejder styrelsen målrettet på at nedbringe antallet af verserende sager på de selv samme sagsområder.

Den 1. februar 2007 trådte en ændring af udlændingeloven i kraft (L 89 af 30. januar 2007), som blandt andet indebærer indførelse af en selvbetjeningsmodel for førstegangsfamiliesammenførings­sager. Lovændringen vil i høj grad medvirke til nedbringelse af sagsbehandlingstiderne på familiesammenføringsområdet.

I forbindelse med indførelse af selvbetjeningsmodellen gives der således ansøgerne en garanti for hurtig sagsbehandling, hvis der indleveres en korrekt udfyldt og fuldt oplyst ansøgning.

Ansøgere, der for det første opfylder de almindelige betingelser for at få opholdstilladelse og for det andet selv bidrager med de nødvendige oplysninger til behandling af sagen, vil få deres sag behandlet i et spor for enkle sager og således få en særlig hurtig sagsbehandling.

Ansøgere, der ikke opfylder de almindelige betingelser for at få opholdstilladelse, vil få behandlet deres sager i et spor for de mere komplicerede sager, der som udgangspunkt ikke vil sigte mod lige så hurtig sagsbehandlingstid som de enkle sager.

Ansøgere, der ikke bidrager med de nødvendige oplysninger til sagens behandling, vil kunne få deres sag afvist efter en ny bestemmelse i udlændingelovens § 9 g. Der gives dog altid ansøgeren og den herboende

reference en frist på 3 uger til at komme med de manglende oplysninger/dokumenter, jf. nedenfor.

Nye ansøgninger om familiesammenføring modtages nu – i overensstemmelse med den ved lovgivningen forudsatte Lean-optimering af sagsgangene – i et særligt oprettet team, der forestår den indledende screening af samtlige ansøgninger samt – i de enkle og fuldt oplyste sager – ligeledes den efterfølgende sagsbehandling.

Det er målsætningen, at ansøgeren og/eller den herboende reference senest en uge fra modtagelse af ansøgningen får besked om, hvorvidt sagen er fuldt oplyst og i givet fald får udmeldt den forventede maksimale sagsbehandlingstid – og samtidig gøres bekendt med den fremtidige sagsbehandlers navn, telefonnummer og telefontid. Denne målsætning overholdes.

Hvis sagen ikke er fuldt oplyst er det ligeledes målsætningen, at ansøgeren og/eller referencen inden for en uge bliver anmodet om at fremsende de manglende oplysninger/dokumenter. Denne målsætning er tillige indtil videre overholdt. Hertil gives en frist på 3 uger. Modtages de manglende oplysninger/dokumenter, udmelder Udlændingesservice på dette tidspunkt det aktuelle servicemål, og samtidig gøres ansøgeren og/eller referencen bekendt med den fremtidige sagsbehandlers navn, telefonnummer og telefontid. Modtages de manglende oplysninger/dokumenter ikke, vil sagen som udgangspunkt blive afvist.

Servicemålet for de enkle og fuldt oplyste førstegangssager er 3 måneder (fra ansøgningens modtagelse eller – i tilfælde hvor ansøgningen ikke ved indgivelsen var fuldt oplyst – fra modtagelse af de manglende oplysninger).

Servicemålet for behandlingen af de mere komplicerede førstegangssager er 7 måneder fra ansøgningens indgivelse.

For yderligere at nedbringe sagsbehandlingstiderne samt give en bedre vejledning til ansøgerne har Udlændingesservice igang-

sat en række understøttende foranstaltninger. For eksempel har styrelsen taget nye og lettilgængelige ansøgningsskemaer i brug på samtlige sagsområder. De første ansøgningsskemaer er taget i brug på familiesammenføringsområdet den 1. februar 2007 (de resterende ansøgningsskemaer er planlagt taget i brug senest den 1. april 2007).

I forbindelse med ibrugtagningen af de nye skemaer er der planlagt – og påbegyndt – en rundtur til relevante ambassader og politikredse i foråret 2007, hvor styrelsen vil introducere i brugen af de nye skemaer med henblik på tillige at optimere vejledningen af ansøgere, der retter henvendelse på ambassader og til politiet.

De nye ansøgningsskemaer, udvidelsen af telefontiden og det forhold, at informationen på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) har fået en ny lettere tilgængelig og mere brugervenlig udformning, har allerede nu betydet væsentlig flere fuldt oplyste sager – og vil dermed bidrage til overholdelsen af servicemålene.

Udlændingesservice har i perioden fra 1. februar 2007, hvor lovændringen trådte i kraft, til 9. marts 2007 foretaget en manuel optælling af ægtefællesammenføringsansøgninger indgivet på de nye ansøgningsskemaer:

I perioden modtog Udlændingesservice 263 ansøgninger. Den 9. marts 2007 var 107 af disse sager (fuldt oplyste ved ansøgningens indgivelse) afgjort med tilladelse (i de 107 tilladelser er medregnet sager, hvor ansøgeren har modtaget oplysning om, at betingelserne for familiesammenføring er opfyldt, i den forstand at tilladelse vil kunne gives, så snart referencen har stillet økonomisk sikkerhed). I 28 af sagerne (fuldt oplyste ved ansøgningens indgivelse) var der enten givet afslag eller sagerne var klar til afslag. 182 sager var der givet en frist på 3 uger til at komme med manglende oplysninger. Ingen sager var endnu afvist.

For fortsat at nedbringe antallet af verserende familiesammenførings­sager modtaget

før 1. februar 2007 har Udlændingesservice blandt andet oprettet to team med særligt vægt på at behandle disse ægtefællesager.

Som *bilag 5* vedlægges til orientering oversigt over teamorganiseringen på familiesammenføringsområdet.’

Udlændingesservice har bl.a. oplyst at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 20 pct. af sagerne som har haft den længste sagsbehandlingstid i 2006, var 496 dage.

Selv om der er tale om et gennemsnit som alene omfatter de 20 pct. af sagerne som det har taget længst tid at behandle, må en sagsbehandlingstid på mere end 16 måneder efter min opfattelse betegnes som særdeles lang, særligt når det tages i betragtning at der er tale om sager af meget indgribende betydning for ansøgerne og deres pårørende.

På den baggrund har jeg noteret mig styrelsens oplysninger om de initiativer der siden er taget for at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Jeg har i den forbindelse særligt bemærket at styrelsen nu udmelder servicemål i form af maksimale sagsbehandlingstider. Servicemålet for enkle og fuldt oplyste førstegangssager på familiesammenføringsområdet er tre måneder og for mere komplicerede førstegangssager på samme område syv måneder fra ansøgningens indgivelse.

Jeg beder om at få oplyst om målsætningerne overholdes.

Servicemålet for **gennemsnitlige** sagsbehandlingstider for alle familiesammenførings­sager i hele 2007 er på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) oplyst til 180 dage, dog 125 dage for sager indgivet efter den 1. februar 2007 (hvor ’selvbetjeningsmodellen’ trådte i kraft). I perioden januar til maj 2007 har den faktiske gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sagerne været 189 dage, dvs. ni dage længere end måltallet.

Jeg har dog samtidig bemærket at 50 pct. af sagerne er blevet afsluttet i løbet af gennemsnitligt 73 dage og 80 pct. af sagerne i løbet af gennemsnitligt 116 dage.

Jeg beder styrelsen oplyse hvorvidt de udmeldte mål for gennemsnitlige sagsbehandlingstider overholdes på nuværende tidspunkt.

For så vidt angår verserende familiesammenføringssager (ægtefællessager) modtaget i styrelsen før den 1. februar 2007, har styrelsen oplyst at der er oprettet to teams med særlig vægt på at behandle sagerne. Jeg beder styrelsen om nærmere at redegøre for status vedrørende behandlingen af disse ældre familiesammenføringssager, herunder sagernes antal og foreløbige sagsbehandlingstid. Jeg beder endvidere om at få oplyst hvornår sagerne forventes at være færdigbehandlede.

## Opfølgning

Jeg beder om at styrelsen sender de underretninger mv. som jeg har bedt om, jf. pkt. 3.4.1, 5, 6 og 7, tilbage gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at ministeriet kan få lejlighed til at kommentere det som styrelsen anfører.

## Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Folketingets Retsudvalg, Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik samt Rigsrevisionen."

I den anledning modtog ombudsmanden Udlændingesservice' brev af 15. januar 2008 med notat af 14. januar 2008. Integrationsministeriet oplyste i den forbindelse i brev af 29. januar 2008 at ministeriet kunne henholde sig til styrelsens brev.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 17. april 2008 meddelte direktøren for ombuds-

mandsinstitutionen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

### "Ad pkt. 3.4.1. Åbningstider og ventetid

Styrelsen fik foretaget brugerundersøgelser i uge 9/2006 og uge 26/2006. På baggrund af evalueringen af undersøgelserne bemærkede jeg i opfølgingsrapport nr. 1 at der på godt otte måneder var sket en ikke ubetydelig stigning i andelen af brugere der havde ventet i mere end en time på ekspedition i servicecentret.

Jeg henviste til oplysninger om at servicecentret i perioden 8. maj – 19. juni 2007 havde udvidet åbningstiden på tirsdage således at der ud over den normale åbningstid (kl. 8.30-12.00) desuden var åbent kl. 15.30-17.30. Jeg henviste endvidere til oplysninger om at Servicecentret havde været ved at etablere et system til måling af den faktiske ventetid med henblik på information af brugerne om hvornår de kunne forvente den korteste ventetid.

Jeg bad styrelsen om – inden jeg forholdt mig nærmere til ventetiden og åbningstidernes tilstrækkelighed – at redegøre for erfaringerne med den udvidede åbningstid og den eventuelle indflydelse dette havde haft på ventetiden. Jeg bad i den forbindelse om også at få oplysninger om eventuelle overvejelser vedrørende en permanent udvidelse af servicecentrets åbningstider.

Jeg bad desuden styrelsen oplyse om det elektroniske system med information om den konkrete ventetid nu var indført. I bekræftende fald bad jeg styrelsen om også at redegøre for erfaringerne hermed.

Udlændingesservice har i sit notat af 14. januar 2008 oplyst følgende:

'1 maj og juni 2007 holdt Servicecentret ekstraordinært åbent 6 tirsdage kl. 15.30 – 17.30. Det blev – udover på brugerportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) – annonceret i gratisaviserne Urban samt den engelsksprogede Copenhagen Post. Derudover var der opslag i Servicecentret og sedler på dansk og engelsk, som brugerne kunne tage med hjem til

venner og bekendte. Endelig blev der informeret om den ekstraordinære åbningstid via telefonen, og når der i øvrigt blev skrevet ud til borgerne.

Der var ca. 600 ekspeditioner fordelt på de 6 tirsdage.

Maj og juni er travle måneder i Servicecentret, så trods disse 600 ekspeditioner kunne det ikke undgås, at der på visse dage var betydelig ventetid.

Der er ikke på nuværende tidspunkt overvejelser om, at holde ekstraordinært åbent på andre tidspunkter, men det bliver løbende vurderet, om der i spidsbelastningsperioder – som eksempelvis månederne maj og juni – skal gøres forsøg med at holde åbent nogle ekstra eftermiddage. I den forbindelse vurderes det endvidere, hvordan Servicecentret bedst når ud til brugerne med information om ekstraordinær åbningstid.

Vedrørende måling af ventetid ved hjælp af nummersystem har styrelsen oplyst følgende:

‘Det nye nummersystem blev installeret i midten af maj måned 2007. Det var imidlertid af tekniske årsager først den 6. november 2007 muligt for leverandøren at få systemet til at fungere for så vidt angik ventetid.

Med systemet kan brugerne af Servicecentret umiddelbart se, hvor længe den, der på det givne tidspunkt har ventet længst på ekspeditionen, har ventet. Det er efter Udlændingenservices opfattelse meget vigtigt med en sådan forventningsafstemning, hvor brugerne får en mere præcis forventning om ventetiden, når de møder og trækker et nummer.

I løbet af 2008 vil Udlændingenservice foranledige en brugerundersøgelse i Servicecentret, hvor blandt andet brugernes oplevelser af ventetidssystemet vil blive inddraget. Styrelsen vil blandt andet på baggrund heraf løbende vurdere behovet for justeringer af bemanningen af åbningstiderne i Servicecentret.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om åbningstider og ventetid i servicecentret.

Jeg har i den forbindelse særligt bemærket at styrelsen løbende vil vurdere om der er behov for forsøg med yderligere åbningstid i spidsbelastningsperioder. Jeg har endvidere bemærket at styrelsen også i øvrigt – bl.a. på baggrund af en kommende brugerundersøgelse – vil vurdere behovet for justeringer af bemanningen af og åbningstiderne i servicecentret.

### Ad pkt. 5. Telefonbetjening

I min opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg Udlændingenservice’ oplysninger vedrørende telefonbetjeningen til efterretning.

Jeg bad dog styrelsen om derudover at oplyse hvorvidt der var overvejelser om på andre sagsområder end familiesammenføringsområdet, f.eks. visumområdet, at give brugerne mulighed for umiddelbar, direkte telefonkontakt med den sagsbehandler som behandler en konkret sag.

Udlændingenservice har i sit notat oplyst følgende:

‘Sagsbehandlingen i Udlændingenservice organiseres gradvis efter lean-principper. Sagsbehandlingen varetages herefter i fællesskab af et team af medarbejdere, og det er således på de fleste sagsområder ikke længere udgangspunktet, at det er den samme medarbejder, der sender et kvitteringsbrev eller iværksætter en høring og træffer afgørelse i sagen.

Såfremt en callcenter-medarbejder ikke er i stand til at besvare en telefonisk henvendelse, vil henvendelsen enten blive viderestillet til en sagsbehandler eller callcenter-medarbejderen vil sørge for, at en sagsbehandler kontakter spørgeren.

På familiesammenføringsområdet har Udlændingenservice valgt at opretholde ordningen med mulighed for direkte kontakt til en sagsbehandler i et team. Det skyldes, at disse sagers kompleksitet gør, at en sag så

vidt muligt behandles af én medarbejder i teamet.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om styrelsens telefonbetjening.

#### Ad pkt. 6. Journalisering

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg styrelsen om en aktual status vedrørende overholdelsen af styrelsens målsætning for journalisering af såvel ind- som udgående post. Baggrunden herfor var styrelsens oplysninger om journalisering, herunder særligt oplysning om at posten på enkelte områder blev (bliver?) registreret med ca. en uges forsinkelse.

Styrelsen har oplyst følgende:

'Udlændingesservices journal har fortsat den målsætning, at al indgående post skal journaliseres fra dag til dag.

Denne målsætning opfyldes som udgangspunkt for tiden for alle sagstyper.

Der er i øvrigt for journalarbejdet fastlagt retningslinier, der indebærer, at der – hvis journalen skulle komme 5 dage bagud med visse posttyper – skal udarbejdes en plan for en meget hurtig nedbringelse af posten, så der inden for en meget begrænset periode igen journaliseres fra dag til dag.

Udgående post journaliseres altid i forbindelse med afsendelsen.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om styrelsens journalisering.

#### Ad pkt. 7. Sagsbehandlingstid

I inspektionsrapporten koncentrerede jeg mig om styrelsens sagsbehandlingstider på familiesammenføringsområdet.

Styrelsen har på familiesammenføringsområdet fastsat servicemål for både maksi-

male og gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

Servicemålet for enkle og fuldt oplyste førstegangssager er maksimalt tre måneder, og for mere komplicerede førstegangssager maksimalt syv måneder fra ansøgningstidspunktet.

Vedrørende de gennemsnitlige sagsbehandlingstider udmeldte styrelsen 180 dage som servicemål, dog 125 dage for sager indgivet efter den 1. februar 2007.

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg om at få oplyst om styrelsens servicemål på familiesammenføringsområdet vedrørende henholdsvis maksimale og gennemsnitlige sagsbehandlingstider overholdes.

For så vidt angår verserende familiesammenførings-sager (ægtefællesager) modtaget i styrelsen før den 1. februar 2007, havde styrelsen oplyst at der var oprettet to teams med særlig vægt på at behandle disse sager. Jeg bad styrelsen om nærmere at redegøre for status vedrørende behandlingen af disse ældre familiesammenførings-sager, herunder sagerens antal og foreløbige sagsbehandlingstid. Jeg bad endvidere om at få oplyst hvornår sagerne forventedes at være færdigbehandlede.

Udlændingesservice har oplyst følgende:

'Foreløbige opgørelser for 2007 viser, at servicemålene på henholdsvis 3 og 7 måneder for førstegangssager på familiesammenføringsområdet blev overholdt i 97 % af de enkle sager og i 96 % af de komplicerede sager. Det bemærkes, at servicemålene ifølge resultatkontrakten mellem Udlændingesservice og Integrationsministeriet anses for overholdt, hvis de overholdes i 95 % af sagerne.

Målet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2007 for alle familiesammenførings-sager (inklusive andre opholdssager, som bl.a. omfatter adoption, tidligere dansk indfødsret, dansk afstamning m.v.) var fastsat til 180 dage. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var i 2007 på 202 dage for 100 %

af sagerne mod 215 dage for 100 % af sagerne i 2006.

For ansøgninger indgivet efter 1. februar 2007 var målet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 125 dage. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager var i 2007 88 dage.

For så vidt angår ansøgninger om familiesammenføring indgivet før 1. februar 2007 udmeldte Udlændingesservice på brugerportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) følgende servicemål:

*Mål 3: Ældre ansøgninger vil være færdigbehandlet senest: 30. november 2007*

*Alle ansøgninger om familiesammenføring, som er indgivet før den 1. februar 2007, vil være færdigbehandlet senest den 30. november 2007. Målet gælder ikke for et mindre antal ansøgninger, hvor der skal foretages mere omfattende undersøgelser. Målet gælder heller ikke ansøgninger, som efter klagebehandling i Integrationsministeriet skal behandles på ny i Udlændingesservice.*

Den 1. februar 2007 verserede der sager vedrørende 3.234 personer – indgivet før den 1. februar 2007. Ved udgangen af 2007 var antallet nedbragt til 193 personer.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, er der på trods af afviklingen af et stort antal ældre, tunge verserende sager i løbet af 2007 sket en nedbringelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for samtlige sager afgjort i 2007 i forhold til 2006. Ved udgangen af 2007 var den gennemsnitlige liggetid for alle verserende familiesammenføringssager 136 dage – til sammenligning var den gennemsnitlige liggetid for sagerne ved udgangen af september 2007 på 199 dage. Den gennemsnitlige liggetid forventes at falde yderligere, efter at alle familiesammenføringssager indgivet før 1. februar 2007 er afgjort.

Efter den særligt målrettede indsats i to team i familiesammenføringskontorerne er servicemålet vedrørende afvikling af de såkaldte ældre ansøgninger overholdt.

Der verserer dog fortsat et lille antal sager, der afventer yderligere oplysninger eller be-

ror på, at referencen stiller økonomisk sikkerhed, jf. bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 4. Det bemærkes, at en referencen ikke anmodes om at stille en sådan økonomisk sikkerhed, før det er konstateret, at de øvrige betingelser for at give tilladelse, er opfyldt.

Den iværksatte lean-optimering af sagsgangene – som er beskrevet i notat af 16. marts 2007 sendt af Integrationsministeriet til Folketingets Ombudsmand – og det løbende, vedholdende forbedringsarbejde er egnet til at skabe en egentlig forbedringskultur i Udlændingesservice. Nyordningen har også medvirket til at øge kvaliteten.

Det er således styrelsens opfattelse, at særligt fastsættelsen af servicemål og den tidligere screening af indkomne sager giver bedre mulighed for styring af sagsbehandlingen.

Servicemålene giver brugerne en klar forventning om, hvornår de kan forvente en afgørelse. Servicemålene er samtidig et godt internt styringsredskab. Det giver større klarhed for brugerne og dermed større brugertilfredshed.

Ved at afgøre om sagerne, som er fuldt ud oplyste, indenfor kortere tid efter modtagelse af ansøgningerne og ved hurtigt at indhente manglende oplysninger i øvrige sager, sikres aktualitet i sagsbehandlingen. Brugere får derved også bedre muligheder for at udøve mere målrettede partsbeføjelser.

I den sammenhæng har det været af stor betydning, at Udlændingesservice i forbindelse med nyordningen har lanceret de nye ansøgningsskemaer – de såkaldte ansøgningspakker. Det har gjort langt flere brugere i stand til at bidrage med alle nødvendige oplysninger og har betydet, at størstedelen af sagerne i dag – i modsætning til tidligere – er fuldt oplyste ved modtagelsen.

Den forbedrede forståelse af de krav, der stilles for at opnå opholdstilladelse, som de fuldt oplyste sager er udtryk for, giver grundlag for at antage, at flere brugere nu er i stand til at forstå sagsforløbet, herunder be-



grundelsen for en eventuel negativ afgørelse.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig i forbindelse med inspektionen ikke mere vedrørende spørgsmålet om styrelsens sagsbehandlingstid på familiesammenføringsområdet.

Jeg kan dog oplyse at jeg på en særskilt, generel sag fortsat vil følge sagsbehandlingstiderne i Udlændingesservice; jeg vil således vende tilbage over for styrelsen med anmodning om at modtage nærmere

underretning om udviklingen og status i sagsbehandlingstiderne.

### **Opfølgning**

Jeg betragter hermed sagen vedrørende min inspektion af Udlændingesservice som afsluttet.

### **Underretning**

Denne opfølgingsrapport sendes til Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Folketingets Retsudvalg, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik og Rigsrevisionen."



## Registre i beretningen

### Hovedregister s. 949 ff

De enkelte sager i beretningen er rubriceret under et eller flere emner der er optaget i en systematisk emnefortegnelse kaldet *Hovedregisteret*.

Hovedregistret indeholder som Ugeskrift for Retsvæsenets klassifikationssystem først en *oversigt*, s. 948, over registrets 40 hovedemner. I selve registret er der til de emneord hvor der er sager i nærværende beretning, anført sidehenvisning.

Emneordene er forsynet med et løbenummer, hvor antallet af cifre angiver hvilket niveau man befinder sig på. F.eks. hedder andet emne under hovedemnet AFTALER 2. *Gyldighed*. Underemnerne til dette hedder 2.1 og 2.2, og underemnerne til 2.2 hedder 22.1, 22.2 etc.

### Stikordsregister s. 968 ff

*Stikordsregistret* er et hjælperegister til hovedregistret. De enkelte stikord udgør kun en henvisning, og det er ikke alle juridiske begreber der er indeholdt i stikordsregistret.

## Registre på internettet

### Lovregister

*Lovregistret* findes i Folketingets Ombudsmands database i Retsinformation på følgende adresse:  
[www.retsinfo.dk/fo/fo.htm](http://www.retsinfo.dk/fo/fo.htm)

### Hovedregister/ sagsregister

*Hovedregistret* og *sagsregistret* er sammenskrevet og findes på ombudsmandens hjemmeside. Registret indeholder sager fra 1989 og frem og findes på følgende adresse:  
[www.ombudsmanden.dk/udtalelser/hovedregister](http://www.ombudsmanden.dk/udtalelser/hovedregister)

### Stikordsregister

*Stikordsregistret* findes på hjemmesiden i samme form som det er trykt her i beretningen. Registret findes på følgende adresse:  
[www.ombudsmanden.dk/stikordsregister](http://www.ombudsmanden.dk/stikordsregister)

# Hovedregisteroversigt

<b>EMNER</b>	<b>SIDE</b>
ALMINDELIGE EMNER	949
AFGIFTER	949
AFTALER	949
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET	950
ARVERET	950
BOLIGRET	950
EJENDOMSRET	951
ENTREPRISERET	951
ERHVERVSRET	951
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	951
FAMILIERET	952
FOGEDRET	953
FORSIKRING	953
FORVALTNINGSRET	954
FÆRDELSRET	956
FÆRØERNE OG GRØNLAND	957
IMMATERIALRET	957
INTERNATIONAL RET	958
KAUTION OG GARANTI	958
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	958
KØB	958
LANDBRUG MV.	959
LEJE AF FAST EJENDOM	959
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	960
MARKEDSRET	960
MILJØRET	960
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	960
PENGEVÆSEN MV.	961
PERSONSPØRGSMAÅL	961
PRESSE OG RADIO	961
RETSPLEJE	961
SELSKABSRET	963
SKATTER	964
SKIFTERET	964
STATSFORFATNINGSRET	964
STRAFFERET	965
SØFART	966
TINGLYSNING	966
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	967
VEJE OG VAND	967

# Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
<b>Almindelige emner</b>	
<b>1. Lovfortolkning</b>	
1.1 Analogi og modsætnings- slutning, se også Forvaltningsret	
1.2 Motiver	245 267
1.9 Andre spørgsmål	245
<b>2. Passivitet</b> (herunder undladt re- klamation)	
<b>3. Bevis</b>	333
<b>4. Retsældvane</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	267
<b>Afgifter</b>	
<b>1. Retsafgifter</b>	
<b>2. Stempelafgifter</b>	
<b>3. Arve- og gaveafgifter</b>	
<b>4. Told</b>	
<b>5. Moms</b>	
<b>6. Forbrugsafgifter</b>	
<b>7. Tinglysning, se Tinglysning 7</b>	
<b>9. Andre afgifter</b> Førstegangsafgift, se Boligret 2.4; Realrenteafgift, se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdselsret 2; Renteafgift, se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglysning 7.	
<b>Aftaler</b>	
<b>1. Indgåelse</b>	
1.1 Tilbud	
1.2 Accept	
1.3 Stiltiende løfte	
1.4 Standardvilkår	
1.5 Kontraheringspligt	
1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydel- sesret)	
1.7 Gaver	

Hovedemne underemne	Side
<b>2. Gyldighed</b>	
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 hæder- lighed	
22.8 Generalklausul	
22.9 Forudsætninger	
<b>3. Særlige aftaleforhold</b>	
3.1 Proforma	
3.2 Omgåelse	
3.3 Konkurrenceklausul, se også An- sættelses- og arbejdsret 2.6	
3.4 Konventionalbod	
<b>4. Fortolkning og udfyldning</b>	
<b>5. Forbrugeraftaler. Forbrugerbe- grebet</b>	
<b>6. Tredjemandsaftaler</b>	
<b>7. Aftaler indgået ved mellem- mand</b>	
7.1 Fuldmagt	
7.2 Kommission	
7.3 Mæglere	
7.4 Agenter, bude og andre mellem- mænd	
<b>8. Tjenesteydelser, se også Er- hvervsret 2.2</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

Hovedemne underemne	Side
<b>Ansættelses- og arbejdsret</b>	
<b>1. Tjenestemænd</b>	
1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
1.2 Pligter - Afsked	194
1.3 Pension	
1.9 Andre spørgsmål	154
<b>2. Funktionærforhold</b>	
2.1 Funktionærbegrebet	
2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår	117
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	
<b>3. Medhjælpere</b>	
<b>4. Erhvervsuddannelser</b>	
<b>5. Ferie</b>	
<b>6. Pension</b> (bortset fra tjenestemandspension)	
<b>7. Kollektiv arbejdsret</b>	
7.1 Kollektive aftaler	117
7.2 Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder	
<b>8. Arbejds miljø</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
9.1 Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2 Retsstilling ved virksomheds-overdragelse	
9.9 Andre ansættelsesforhold	
<b>Arveret</b>	
<b>1. Arv efter loven</b>	
<b>2. Testamentsarv</b>	

Hovedemne underemne	Side
2.1 Oprettelse	
2.2 Indhold og fortolkning	
2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter	
<b>3. Uskiftet bo</b>	
<b>4. Arveafkald, arveforskud, arvepagter</b>	
<b>5. Båndlæggelse</b>	
<b>6. Dødsgaver</b>	
<b>7. Borteblevne</b>	
<b>8. Afgift, se Afgifter 3</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
<b>Boligret</b>	
<b>1. Lejeboliger</b>	
1.1 Almennyttige boligselskaber	
1.2 Private boligselskaber mv.	
1.3 Ungdomsboliger	
1.4 Ældreboliger	
1.9 Andre spørgsmål	
<b>2. Ejerlejligheder</b>	
2.1 Opdeling	
2.2 Foreningsforhold	
2.3 Råden over ejerlejligheden	
23.1 Salg	
23.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
23.3 Pantsætning	
23.4 Retsforfølgning	
2.4 Skatter og afgifter	
2.9 Andre spørgsmål	
<b>3. Andelsboliger</b>	
3.1 Stiftelse af andelsboligforeninger	
3.2 Foreningsforhold	
3.3 Råden over andelslejligheden	
33.1 Salg	
33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
33.3 Pantsætning	
33.4 Retsforfølgning	
3.4 Skat	

Hovedemne	Side
-----------	------

3.9	Andre spørgsmål	
4.	<b>Andre boligfællesskaber</b>	
5.	<b>Byfornyelse (Sanering)</b>	
9.	<b>Andre spørgsmål</b>	
<b>Ejendomsret</b> (se også Landbrug, Selskabsret, Statsforfatningsret, Tinglysning mv.)		
1.	<b>Fast ejendom</b>	
1.1	Matrikelspørgsmål	
1.2	Inddæmning. Kystforhold. Diger. Øer	
1.9	Andre spørgsmål, herunder hævd	424
2.	<b>Løsøre</b>	
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.	<b>Licitation</b>	
1.1	Tilbud og accept	
1.9	Andre spørgsmål	
2.	<b>Entreprise</b>	
2.1	Arbejdets omfang (ekstraarbejde)	
2.2	Misligholdelse	
2.3	Betaling, sikkerhed, insolvens	
2.4	Dagbøder	
2.5	Twister	
25.1	Syn og skøn, se også Retspleje 14.2	
25.2	Voldgift, se også Retspleje 2.8	
9.	<b>Andre spørgsmål</b>	

### Erhvervsret

(se også Markedsret)

1.	<b>Almindelige emner</b>	
----	--------------------------	--

Hovedemne	Side
-----------	------

1.1	Registre, se også Personspørgsmål 1	
1.2	Bogføring	
1.3	Næringslov	
1.4	Butikstid	
1.5	Standardisering	
1.9	Andre spørgsmål	
2.	<b>Særlige emner</b>	
2.1	Forlystelser	
2.2	Liberal 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.	<b>Ansvarsgrundlag</b>	
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.	<b>Årsagsforbindelse og adækvans</b>	
2.1	Årsagsforbindelse	

Hovedemne underemne	Side
21.1	Beviskrav
21.2	Bevisbyrde
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Adækvans
22.1	Tingsskade
22.2	Personskade
22.9	Andre spørgsmål
<b>3.</b>	<b>Erstatningsberegning</b>
3.1	Tingsskade
31.1	Værditab
31.2	Drifts- og afsavnerstatning
31.3	Andre tab
31.4	Tabsbegrænsning
3.2	Personskade
32.1	Erstatningsansvarsloven
321.1	Erstatnings- og godtgørelsesposterne
3211.1	Helbredelsesudgifter mv.
3211.2	Tabt arbejdsfortjeneste
3211.3	Svie og smerte
3211.4	Varigt mén
3211.5	Erhvervsevnetab
3211.6	Forsørgertab
32116.1	Ægtefælle eller samlever
32116.2	Børn
32116.3	Andre
3211.7	Tort
3211.9	Andet tab
321.2	Ydelser fra andre
3212.1	Ydelser efter lov om arbejdsskade- forsikring, se også Forvaltningsret 261.1
3212.2	Private forsikringer
3212.3	Sociale ydelser
3212.4	Andre ydelser
3212.5	Regres
32.2	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3	Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1

Hovedemne underemne	Side
32.9	Andre spørgsmål, herunder er- statningsposter før EAL.
3.3	Almindelig formueskade
<b>4.</b>	<b>Generelle spørgsmål vedrørende erstatningskrav</b>
4.1	Kravets beskyttelse og overførel- se
41.1	Tingsskade
41.2	Personskade
4.2	Kravets forældelse, se Pengevæ- sen 5.8
4.3	Kravets forrentning
43.1	Tingsskade
43.2	Personskade
<b>5.</b>	<b>Medvirken og egen skyld</b>
<b>6.</b>	<b>Flere erstatningsansvarlige</b>
6.1	Forholdet over for skadelidte
61.1	Solidarisk ansvar
61.2	Undtagelser fra det solidariske ansvar
6.2	Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige
62.1	Den almindelige regresregel (EAL § 25)
62.2	Særlovgivningen
<b>7.</b>	<b>Ansvarsfrihed og ansvarsned- sættelse (bortset fra medvirken)</b>
7.1	Nødværge
7.2	Nødret
7.3	Negotiorum gestio
7.4	Samtykke
7.5	Accept af risiko
7.6	Forsikrings betydning
7.7	Tilregnelighed og tilregnelser
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
<b>Familieret</b>	
<b>1.</b>	<b>Ægteskab</b>
1.1	Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse
1.2	Ægtefællers formueordning. Æg- tepagter



Hovedemne	Side
underemne	
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	
<b>2. Samlivsforhold uden ægteskab</b>	
<b>3. Børn</b>	
3.1 Faderskab	
3.2 Adoption	
3.3 Forældremyndighed og samværsret	
33.1 Forældremyndighed	
33.2 Samværsret	
3.4 Børns forsørgelse	170
3.5 Umyndighed og værgemål	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

## Fogedret

<b>1. Udlæg</b>
1.1 Grundlaget
1.2 Fremgangsmåde
1.3 Genstand
1.4 Retsvirkning
<b>2. Lønindeholdelse</b>
<b>3. Arrest</b>
3.1 Betingelser
3.2 Fremgangsmåde
3.3 Genstand
3.4 Retsvirkning
<b>4. Tvangsauktion</b>
4.1 Løsøre
4.2 Fast ejendom
42.1 Betingelser
42.2 Afværgelse

Hovedemne	Side
underemne	
42.3 Forberedelse	
42.4 Gennemførelse	
42.5 Retsvirkning	
42.9 Andre spørgsmål	
<b>5. Fogedforbud</b>	
5.1 Betingelser	
5.2 Fremgangsmåde	
5.3 Indhold	
5.4 Retsvirkning	
<b>6. Krav på andet end penge</b>	
6.1 Børn	
6.2 Umiddelbare fogedforretninger	
<b>7. Appel</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

## Forsikring

<b>1. Forsikringsbegivenheden</b>
<b>2. Opgørelse af skaden</b>
<b>3. Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen</b>
3.1 Urigtige risikooplysninger
3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
3.3 Fareforøgelse
3.4 Sikkerhedsforskrifter
3.5 Underforsikring
3.9 Andre spørgsmål
<b>4. Præmiebetaling</b>
<b>5. Forsikring af tredjemands interesser</b>
<b>6. Selskabets regreskrav, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6</b>
<b>7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer</b>
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

Hovedemne underemne	Side
7.8 Ulykkes-, syge- og begravelsesforsikring	
7.9 Anden forsikring. Arbejdsløshedsforsikring, se Forvaltningsret 261.5, Arbejdsskade-forsikring, se Forvaltningsret 261.1, Retshjælpsforsikring, se Retspleje 22.3.	
<b>8. Gensidige forsikringselskaber</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
<b>Forvaltningsret</b>	
<b>1. Almindelige emner</b>	
1.1 Sagsbehandlingsspørgsmål	511
11.1 Sagens rejsning mv.	
111.1 Sagsbegrebet	
111.2 Initiativ til sagens rejsning	
111.3 Kompetence (herunder delegation)	
1113.1 Originær kompetence	
1113.2 Intern delegation	
1113.3 Ekstern delegation	
111.4 Habilitet mv.	
1114.1 Speciel habilitet	
1114.2 Generel habilitet	459
1114.3 Værdighedskrav mv.	
11.2 Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed	
112.1 Sagens oplysning	
1121.1 Officialprincippet	134 194 245 333 399 485
1121.2 Privates oplysningspligt	
1121.3 Myndighedens oplysningspligt	245
1121.4 Høring	
1121.5 Enkelte sagsoplysningskridt	399
112.2 Tavshedspligt	154 311
112.3 Myndighedens videregivelse af oplysninger	
1123.1 Inden for samme myndighed	459
1123.2 Til anden myndighed	154

Hovedemne underemne	Side
112.4 Offentlighed	
1124.1 Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4	109 279
11241.1 Undtagne sagstyper	219
11241.2 Undtagne dokumenter	
11241.3 Undtagne oplysninger	219 315 477
1124.2 Projektoffentlighed	
1124.3 Mødeoffentlighed	
1124.9 Andre former for offentlighed	109
11.3 Partsmedvirken	
113.1 Partsbegrebet	134 424 437 459
113.2 Partsrepræsentation	
113.3 Partshøring	
1133.1 Ulovbestemt	194
1133.2 Lovbestemt	191 245
113.4 Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1	279
1134.1 Undtagne sagstyper	
1134.2 Undtagne dokumenter	
1134.3 Undtagne oplysninger	420
11.4 Sagens afslutning	
114.1 Afgørelsesbegrebet	333 375 485
114.2 Den interne beslutningsprocedure	194



Hovedemne underemne	Side
251.2 Institutioner	
2512.1 Visitation	485
2512.9 Andre spørgsmål	
251.3 Retlig regulering	
2513.1 Godkendelser	
2513.2 Forvaltningsaftaler	
2513.3 Tvangsindgreb	
2513.9 Andre spørgsmål	
251.4 Opkrævning	
25.2 Social pension	
25.3 Syge- og barseldagpenge	99
25.9 Andre spørgsmål	842
2.6 Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5	
261.1 Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning uden for kontraktfor- hold 32.3	89 399 420
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 arbejds- markedsuddannelser, 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 bered- skab	
29.3 Erhvervsstøtte, se også Landbrug mv. 2	
29.4 Udenrigsforhold og udviklingsbi- stand, se også International ret 1 og 2	
29.5 Politi	777
29.6 Udlændinge	279
296.1 Opholds- og arbejdstilladelse	289 302

Hovedemne underemne	Side
296.2 Udlevering og udvisning	
29.7 Kirken og kirkelige forhold	185 194
29.9 Særlige forvaltningsområder	
<b>3. Kommunale forhold</b>	
3.1 Valg til kommunale organer	
3.2 Beslutningsproceduren i kommu- nale organer	
3.3 De kommunale opgaver	424
3.4 Kommunernes økonomi og bud- getter, se også Statsforfatningsret 4	
3.5 Det kommunale tilsyn	424 445 511
3.9 Andre spørgsmål	424 862 879

## Færdselsret

<b>1. Færdselslovens område</b>	
<b>2. Registrering af køretøjer</b>	
<b>3. Strafansvar</b>	
3.1 Færdselsloven	
31.1 Kørsel med motordrevne køretø- jer (frakendelse af førerret, se 4.3 og 5, kørsel uden kørekort, se 4.4)	
31.2 Andre straffesager	
3.2 Andre offentlige forskrifter	
<b>4. Førerret til motordrevet køretøj</b>	
4.1 Erhvervelse af førerret	
4.2 Inddragelse af førerret	
42.1 Betingelser for erhvervelse ikke længere opfyldt	
42.2 Midlertidig inddragelse	
42.3 Erstatning	
4.3 Frakendelse af førerret	
43.1 Spiritus- og promillekørsel, se 5	
43.2 Andre sager	
432.1 Indretning og udstyr	
432.2 Vigepligt	
432.3 Fodgængerfelt	
432.4 Hastighed	

Hovedemne underemne	Side
432.5	Hensynsløs kørsel
432.6	Straffelovens § 241 og § 249
432.7	Sygdom, medicin, narkotika mv.
432.9	Øvrige tilfælde
43.3	Gentagelse, se også 5.4
43.4	Erstatning
4.4	Kørsel uden kørekort
44.1	Kørsel i frakendelsestiden
44.2	Anden kørsel uden kørekort
4.5	Generhvervelse af førerret
<b>5.</b>	<b>Spiritus- og promillekørsel</b>
5.1	Spirituskørsel
51.1	Færdselslovens § 53, stk. 1
511.1	Motorkøretøj
511.2	Andet motordrevet køretøj
51.2	Færdselslovens § 53, stk. 2
51.3	Straffelovens § 241 og § 249
5.2	Promillekørsel
5.3	Kørsel i udlandet
5.4	Gentagelse
<b>6.</b>	<b>Erstatningsansvar</b>
6.1	Motordrevet køretøj
61.1	Påkørsel og andet færdselsuheld
611.1	Skade på tredjemands person og/ eller gods
611.2	Skade på egen passager
611.3	Medvirken/egen skyld
611.4	Førerens ansvar
61.2	Anden skadeforvoldelse
6.2	Andet skadeserstatningsansvar
<b>7.</b>	<b>Forsikring</b>
7.1	Motordrevet køretøj
71.1	Lovpligtig ansvarsforsikring
71.2	Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9
7.2	Anden forsikring, se Forsikring
<b>8.</b>	<b>Konfiskation</b>
8.1	Motorkøretøj
8.2	Knallert
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
Færøerne og Grønland	

Hovedemne underemne	Side
<b>1.</b>	<b>Færøerne</b>
<b>2.</b>	<b>Grønland</b>
<b>Immaterielret</b>	
<b>1.</b>	<b>Ophavsret</b>
1.1	Ophavsretslovens saglige afgrænsning
1.2	Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger
1.3	Rettens overførelse. Arbejdstagerens ophavsret. Forlagskontrakter mv.
1.4	Retskrænkelser og sanktioner
1.5	Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
1.6	Internationale forhold
<b>2.</b>	<b>Fotografiret</b>
<b>3.</b>	<b>Mønsterret</b>
<b>4.</b>	<b>Patentret</b>
4.1	Patenterbare opfindelser. Krænkelsspørgsmål
4.2	Licensaftaler mv.
4.9	Andre spørgsmål
<b>5.</b>	<b>Varemærkeret</b>
5.1	Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav mv.
5.2	Rettens overførelse. Licenskontrakter mv.
5.3	Varemærkekrænkelser
53.1	Bedømmelse af varemærkers lighed
53.2	Varelighedskriteriet
53.3	Straf, erstatning mv.
5.4	Ophør, herunder degeneration
5.5	Internationale forhold
<b>6.</b>	<b>Andre rettigheder</b>
6.1	Plantenyheder
6.2	Halvlederrettigheder
6.3	Brugsmønstre
6.9	Andre rettigheder
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

Hovedemne underemne	Side
<b>International ret</b>	
1. <b>EU-ret</b> , se også de enkelte retsforhold	
1.1 Fællesskabsmyndighederne	
11.1 Rådet	
11.2 Kommissionen	
11.3 Parlamentet	
11.4 Domstolen, herunder præjudicielle spørgsmål	
1.2 EU-retsakters inkorporering	
1.9 Andre spørgsmål	
2. <b>Folkeret. Internationale organisationer</b>	
3. <b>International privatret mv.</b>	
4. <b>International offentlig ret</b> , se også Retspleje 21.4	
5. <b>International strafferet</b>	
6. <b>International skatteret</b>	
9. <b>Andre spørgsmål</b>	
<b>Kaution og garanti</b>	
1. <b>Kaution</b>	
1.1 Stiftelse, gyldighed og fortolkning	
1.2 Omfang og ydelsestid	
1.3 Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist	
1.4 Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør	
1.5 Flere kautionister	
1.6 Konkurs	
16.1 Hovedmandens konkurs	
16.2 Kautionistens konkurs	
16.3 Både hovedmandens og kautionisten konkurs	
2. <b>Garanti</b>	
<b>Konkurs- og anden insolvensret</b>	
1. <b>Betalingsstandsning</b>	
2. <b>Konkurs</b>	
2.1 Konkursbetingelser	
2.2 Konkursvirkninger	
2.3 Konkursboets aktiver	

Hovedemne underemne	Side
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. <b>Tvangsakkord uden for konkurs</b>	
4. <b>Gældssanering</b>	
4.1 Betingelser for gældssanering	
4.2 Gældssaneringens indhold	
4.3 Gældssaneringsprocessen	
4.4 Gældssaneringens virkninger	
5. <b>Frivillige gældsordninger</b>	
9. <b>Andre spørgsmål</b>	
<b>Køb</b>	
1. <b>Købsaftalens indgåelse og tolkning</b>	
2. <b>Købesummen og dens betaling</b>	
2.1 Kreditkøb	
2.2 Forsinket betaling. Morarenter	
3. <b>Leveringssted</b>	
4. <b>Leveringstid</b>	
5. <b>Kvalitet og mængde</b>	
5.1 Mangler. Købers undersøgelsespligt	
5.2 Mangler ved fast ejendom	
52.1 Afhjælpning	
52.2 Ophævelse af købet	
52.3 Erstatning	
523.1 Erstatningsbetingelser	
523.2 Erstatningsberegning	
52.4 Forholdsmæssigt afslag	
5.3 Mangler ved løsøre	
53.1 Afhjælpning	

Hovedemne	Side
-----------	------

53.2	Ophævelse af købet	
53.3	Erstatning	
533.1	Erstatningsbetingelser	
533.2	Erstatningsberegning	
53.4	Forholdsmæssigt afslag	
5.4	Mangler ved køb af forretninger o.l.	
<b>6.</b>	<b>Køb af fordringer</b>	
<b>7.</b>	<b>Vanhjemmel</b>	
7.1	Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser)	
7.2	Løsøre	
<b>8.</b>	<b>Fordringshavermora</b>	
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>	

### Landbrug mv.

Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret

<b>1.</b>	<b>Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet</b>	
<b>2.</b>	<b>Offentlig støtte til landbrug</b>	
<b>3.</b>	<b>Mark og vejfred</b>	
<b>4.</b>	<b>Skove. Skovbrug</b>	
<b>5.</b>	<b>Søer og vandløb, se også Veje og Vand 2</b>	
<b>6.</b>	<b>Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvæsen</b>	315
<b>7.</b>	<b>Jagt og fiskeri</b>	
<b>8.</b>	<b>Landbrugsvarer</b>	
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål, herunder af-tægt og forpagtning</b>	

### Leje af fast ejendom

<b>1.</b>	<b>Lejeaftalen</b>	
1.1	Lejeaftalens stiftelse	
1.2	Lejeaftalens fortolkning	
1.3	Depositum, forudbetaling og lejerindskud	
1.4	Lejeaftalens ændring	
1.5	Lejeaftalens opsigelse	
1.9	Andre spørgsmål	
<b>2.</b>	<b>Lejerettighedens overgang</b>	

Hovedemne	Side
-----------	------

2.1	Overgang på udlejer side	
21.1	Retsforfølgning mod ejendommen	
21.2	Overdragelse af ejendommen	
21.3	Ejendommens overgang ved skifte	
21.4	Lejeaftalens prioritetsstilling og tinglysning	
21.5	Tilbudspflicht	
2.2	Overgang på lejer side	
22.1	Aftalt overgang (Afståelsesret)	
22.2	Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.	
22.3	Lejers konkurs	
22.4	Fremleje	
22.9	Andre spørgsmål	
<b>3.</b>	<b>Varmeforsyning</b>	
<b>4.</b>	<b>Lejefastsættelse</b>	
4.1	Lejens beregning	
41.1	I almindelighed	
41.2	Særligt om skatte- og afgiftsforhøjelser	
41.3	Særligt om forbedringsforhøjelser	
41.4	Lejekonti	
4.2	Varsling om lejeforhøjelse	
<b>5.</b>	<b>Vedligeholdelse og misligholdelse</b>	
5.1	Udlejers misligholdelse	
51.1	Mangler ved det lejede	
51.2	Anden misligholdelse fra udlejer	
5.2	Lejers misligholdelse	
52.1	Lejebetaling	
52.2	Anden misligholdelse fra lejer	
5.3	Flytteopgør	
<b>6.</b>	<b>Beboerrepræsentation</b>	
<b>7.</b>	<b>Boligsager</b>	
7.1	Boligretssager	
7.2	Huslejenævns sager	
7.3	Fogedsager, se Fogedret 6.2	
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

**Leje, brugsret og forvaring  
vedrørende løsøre**

1. **Leasing**
2. **Leje og lån i øvrigt**
3. **Forvaring**

**Markedsret**

Se også Erhvervsret

1. **Markedsføring**
  - 1.1 Vildledende reklame mv.
  - 1.2 Efterligning
  - 1.3 Forretningskendetegn
  - 1.4 Tilgift
  - 1.5 Lodtrækning, konkurrencer
  - 1.6 Erhvervshemmeligheder
  - 1.9 Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringsetik".
2. **Forbrugerbeskyttelse**
3. **Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering**
9. **Andre spørgsmål**

**Miljøret**

Se også Landbrug, Veje og Vand

1. **Miljøbeskyttelse**
  - 1.1 Planlovgivning 238
  - 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 459
    - 21.2 Vedligeholdelse
    - 21.9 Andre spørgsmål
  - 2.2 Byfornyelse, sanering, se Boligret 5
  - 2.9 Andre spørgsmål 437

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

**3. Naboforhold**

- 3.1 Hegn
- 3.2 Naboretlige grundsætninger

**4. Servitutter**

- 4.1 Private servitutter
- 4.2 Offentlige servitutter

**9. Andre spørgsmål 315**

**Pant og tilbageholdsret**

Se også Tinglysning, Pengevæsen, Fogedret 4

**1. Almindelige spørgsmål**

- 1.1 Panteret
- 1.2 Panterets stiftelse
- 1.3 Pantet
- 1.4 Pantekrav
- 1.5 Overdragelse
- 1.6 Ophør
2. **Pant i fast ejendom**
  - 2.1 Forholdet mellem panthaver og pantsætter
    - 21.1 Betalingspligten
    - 21.2 Restance på prioriteter
    - 21.3 Forringelse af pantet
    - 21.4 Ejerskifte
    - 21.9 Andre spørgsmål
  - 2.2 Pant i tilbehør og frugter
    - 22.1 TL § 37
      - 221.1 Indrettelse
      - 221.2 Tilbehør
      - 221.3 Udskillelse
    - 221.9 Andre spørgsmål
    - 22.2 TL § 38
      - 222.1 Indrettelse
      - 222.2 Ejers bekostning
      - 222.3 Tilbehør
    - 222.9 Andre spørgsmål
  - 2.3 Forholdet mellem flere pant-havere
    - 23.1 Ophør af forprioriteter
    - 23.2 Andre ændringer af forprioriteter



Hovedemne	Side
underemne	
23.3	Særligt om ejerpantebreve og skadesløsbreve
23.9	Andre spørgsmål
2.4	Panthaverens fyldestgørelse
<b>3.</b>	<b>Håndpant i løsøre</b>
3.1	Stiftelse
3.2	Panteforholdets forløb
3.3	Ophør
3.9	Andre spørgsmål
<b>4.</b>	<b>Pant i fordringer</b>
4.1	Stiftelse
4.2	Panteforholdets forløb
4.3	Ophør
4.4	Særligt om ejerpantebreve
4.9	Andre spørgsmål
<b>5.</b>	<b>Underpant i løsøre</b>
5.1	Stiftelse
5.2	Panteforholdets forløb
5.3	Ophør
5.9	Andre spørgsmål
<b>6.</b>	<b>Pant i skibe og luftfartøjer</b>
<b>7.</b>	<b>Pant i fondsaktiver</b>
<b>8.</b>	<b>Høstpantebreve</b>
<b>9.</b>	<b>Tilbageholdsret</b>
<b>Pengevæsen mv.</b>	
<b>1.</b>	<b>Børs og børsomsætning</b>
<b>2.</b>	<b>Banker og sparekasser</b>
<b>3.</b>	<b>Realkreditinstitutter</b>
<b>4.</b>	<b>Veksler, checks og gældsbreve</b>
<b>5.</b>	<b>Gæld</b>
5.1	Stiftelse og indhold
5.2	Indfrielse og overtagelse, se også Pant 21.4
5.3	Betaling
5.4	Modregning, se også Konkurs mv. 2.5
5.5	Tilbagesøgning af ydet betaling
5.6	Krav om efterbetaling
5.7	Renter, se også Køb 2.2
5.8	Forældelse

Hovedemne	Side
underemne	
58.1	1908-loven
58.2	Danske Lov
58.9	Andre regler
<b>6.</b>	<b>Betalings- og kreditkort mv.</b>
<b>7.</b>	<b>Valutalovgivning</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
<b>Personspørgsmål</b>	
<b>1.</b>	<b>Registrering</b> 154
<b>2.</b>	<b>Navn</b>
<b>3.</b>	<b>Ligestilling</b>
<b>4.</b>	<b>Personlig retsbeskyttelse</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
<b>Presse og radio</b> (se også Immaterialret 1: Ophavsret)	
<b>1.</b>	<b>Pressen</b>
<b>2.</b>	<b>Radio og fjernsyn</b>
<b>Retspleje</b>	
<b>1.</b>	<b>Generelle emner</b>
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

Hovedemne underemne	Side
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
<b>2.</b>	<b>Retspleje i borgerlige sager</b>
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
24.2	Udsættelse
24.3	Forlig
2.5	Førsteinstanssager
25.1	Sagens anlæg
25.2	Procestilvarsling
25.3	Nye påstande, anbringender og beviser

Hovedemne underemne	Side
25.4	Udeblivelse
25.5	Sagsbehandling
2.6	Retsmidler
26.1	Anke
261.1	Ankefristen
261.2	Ankeafkald
261.3	Nye påstande, anbringender og beviser
261.4	Udeblivelse
261.5	Sagsbehandling
261.6	Særligt om Højesteret
261.9	Andre spørgsmål
26.2	Kære, se også Fogedret 7, Tinglysning 6
26.3	Genoptagelse
26.4	Oprejsningsbevilling
26.5	Tredjeinstansbevilling
26.6	Retskraft
266.1	Positiv retskraft
266.2	Negativ retskraft
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
<b>3.</b>	<b>Strafferetspleje</b>
3.1	Retternes virkekreds
31.1	Saglig kompetence
31.2	Stedlig kompetence (værneting)
31.3	International kompetence
31.4	Kumulation
3.2	Påtalen

Hovedemne underemne	Side	
32.1	Anklagemyndigheden	
321.1	Statsadvokatsager	
321.2	Politisager	
321.3	Omgørelse	
321.4	Betinget offentlig påtale	
32.2	Påtaleundladelse	
322.1	Påtaleopgivelse	
322.2	Påtalefrafald	
32.3	Forholdet mellem påtale og dom	
32.4	Privat påtale	
3.3	Sigtede og forsvaret	
33.1	Sigtede	
33.2	Forsvaret	
332.1	Forsvarerbeskikkelse	
332.2	Beføjelser	
332.3	Salær	
3.4	Adhæsiionsproces, forurettede	
3.5	Efterforskning	
35.1	Afhøringer	
35.2	Anholdelse	
35.3	Varetægtsfængsling	769
35.4	Besigtigelse	
35.5	Beslaglæggelse	
35.6	Ransagning	
35.7	Indgreb i meddelelshemmeligheden	
35.8	Personundersøgelse	
35.9	Andre spørgsmål	154
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	

Hovedemne underemne	Side	
37.5	Særligt om nævningesager	
3.8	Retsmidler	
38.1	Anke	
381.1	Ankefristen	
381.2	Ankeafkald	
381.3	Sagsbehandling	
381.4	Nye påstande, anbringender og beviser	
381.5	Særligt om anke til Højesteret	
38.2	Kære	
382.1	Frist	
382.2	Sagsbehandling	
382.9	Andre spørgsmål	
38.3	Genoptagelse	
38.4	Retskraft	
38.5	Tredjeinstansbevilling	
38.6	Andre straffeprocessuelle bevil- linger	
38.9	Andre spørgsmål	
3.9	Erstatning i anledning af straffe- retlig forfølgning	

## Selskabsret

<b>1.</b>	<b>Aktieselskaber og anpartsselskaber</b>	
1.1	Stiftelse	
1.2	Kapital. Forholdet til tredjemand	
1.3	Ledelse. Direktørers og bestyrelseretsstilling	
1.4	Aktionærers og anpartshaveres retsstilling	
1.5	Opløsning og fusion	
1.9	Andre spørgsmål	
<b>2.</b>	<b>Forsikringsselskaber</b>	
<b>3.</b>	<b>Andelsforetagender, herunder brugsforeninger mv.</b>	
3.1	Stiftelse og indhold	
3.2	Medlemmers retsstilling	
32.1	Ind- og udtræden	
32.9	Andre spørgsmål	
3.3	Forholdet til tredjemand	
3.9.	Andre spørgsmål	

Hovedemne	Side
underemne	

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, samlevede uden for ægteskab, børn
  - 1.3 Almindelig og særlig indkomst
    - 13.1 Bruttoindkomst
      - 131.1 Personlig indkomst
      - 131.2 Kapitalindkomst
        - 1312.1 Fast ejendom
        - 1312.2 Aktier
        - 1312.3 Pantebreve og andre fordringer
        - 1312.9 Andre formuegoder
    - 13.2 Fradrag i bruttoindkomst
      - 132.1 Driftsomkostninger og driftstab
        - 1321.1 Erhvervsdrivende
        - 1321.2 Andre
      - 132.9 Andre fradrag
    - 1.4 Pensionsbeskatning og realrenteafgift
    - 1.5 Virksomhedsskat og virksomhedsomdannelse

Hovedemne	Side
underemne	

- 1.6 Renteafgift
- 1.7 Formueskat
- 1.8 Kommunal skat
- 1.9 Andre skatter
2. **Dødsbøbeskatning**
3. **Beskatning af selskaber, foreninger og fonde**
4. **Dobbeltbeskatning,** se også International ret 6
5. **Skattekontrol og straffeansvar**
6. **Genoptagelse og andre forvaltnings spørgsmål**
7. **Domstolsprøvelse,** se også Forvaltningsret 1.5
8. **Omgåelse og proforma**
9. **Skatteopkrævning**
  - 9.1 Kildeskat
  - 9.2 Inddrivelse

## Skifteret

1. **Offentligt skifte, derunder ekssekutorskifte**
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 mv.
  - 2.2 Andre statsorganer
3. **Frihedsrettighederne**

347  
375

Hovedemne	Side
-----------	------

3.1	Ejendomsrettens beskyttelse. Ekspropriation
31.1	Ekspropriationsbegrebet
31.2	Ekspropriationens lovlighed
31.3	Erstatningskravet
3.2	De øvrige frihedsrettigheder, se også Personspørgsmål
4.	<b>Bevillingsret</b> , se også forvaltningsret 3.4
9.	<b>Andre spørgsmål</b>

## Strafferet

1.	<b>Almindelige strafbetingelser</b>
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	Sindssygdом og sindssygeliggende tilstande
17.2	Åndssvaghed
17.3	Rustilstande
1.8	Forældelse
1.9	Andre spørgsmål
2.	<b>De enkelte forbrydelser</b>
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	Seksuelforbrydelser

445

Hovedemne	Side
-----------	------

23.1	Voldtægt o.l. forbrydelser
23.2	Blufærdighedskrænkelser
23.3	Blodskam
23.4	Rufferi mv.
2.4	Formueforbrydelser mv.
24.1	Tyveri
24.2	Brugstyveri og hærværkshandlinger
24.3	Hittegods, ulovlig omgang med
24.4	Underslæb
24.5	Bedrageri – Mandatsvig
24.6	Skyldnersvig og andre konkursforbrydelser
24.7	Hæleri
24.8	Røveri
24.9	Selvtægt og anden strafbar formuekrænkelser (straffelovens kap. 29)
2.5	Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.
25.1	Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste
25.2	Falsk forklaring for retten
25.3	Falsk anmeldelse o.l.
25.4	Bigami
25.5	Embedsforbrydelser
25.6	Statsforbrydelser
2.6	Narkotikaforbrydelser mv.
26.1	Loven om euforiserende stoffer
26.2	Narkotikaforbrydelser
26.3	Udlevering og udvisning, se også Forvaltningsret 296.2
2.7	Brandstiftelse mv.
2.8	Dokumentforbrydelser
28.1	Dokumentfalsk
28.2	Erklæringer
2.9	Strafbare overtrædelser af særlovgivningen
29.1	Svangerskabsafbrydelse
29.2	Dyreværn
29.3	Politivedtægtsovertrædelser
29.4	Våben

Hovedemne	Side
underemne	
29.9 Andre overtrædelser, se også Ansættelses- og Arbejdsret, Erhvervsret, Forvaltningsret 2, Færdselsret, Landbrug mv., Markedsret, Miljøret, Pengevæsen mv., Pensionsspørgsmål, Presse og radio, Selskabsret, Skatter 5, Søfart, Transport og kommunikation samt Veje og vand.	
<b>3. Sanktioner</b>	
3.1 Straffudmåling	
31.1 Strafnedsættelse	
31.2 Strafbortfald	
31.3 Gentagelsesvirkning, se også Færdselsret 43.5 og 5.4	
31.4 Sammenstød af forbrydelser	
3.2 Betingede retsfølger	
32.1 Betinget dom	
32.2 Samfundstjeneste mv.	
3.3 Bøder	
3.4 Konfiskation	
3.5 Rettighedsfortabelse	
3.6 Tidsbestemte foranstaltninger mv.	
36.1 Forvaring	
36.2 Sikkerhedsforanstaltninger	
36.3 Mentalundersøgelse	
3.7 Straffuldbyrdelse	125 730 769
3.9 Andre spørgsmål	445

## Søfart

Se også Transport og kommunikation

1. **Personerne (herunder straffean-svar)**, 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

Hovedemne	Side
underemne	
2.4 Forsinkelser uden for ladning og losning. Ishindringer	
2.5 Ansvar for gods	
2.6 Ansvar for personer	
2.7 Tidsbefragtning	
2.8 Ophævelse af fragtaftale	
2.9 Andre spørgsmål	
<b>3. Groshaveri</b>	
<b>4. Påsejling o.l.</b>	
<b>5. Forlis, stranding og bjærgning. Bugsering</b>	
<b>6. Skibsregistrering og søpant</b>	
<b>7. Skibes sikkerhed mv.</b>	
<b>8. Farvands-, lods- og havnevæsen</b>	
8.1. Farvandsvæsen	
8.2. Lodsvæsen	
8.3. Havnevæsen	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

## Tinglysning

1. **Fast ejendom**
  - 1.1 Hvilke rettigheder skal eller kan tinglyses
    - 11.1 Betingede rettigheder
    - 11.2 Rådighedsindskrænkninger
    - 11.3 Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom
    - 11.4 Brugsrettigheder
    - 11.5 Skatter og afgifter
    - 11.6 Foreløbig lysning af påstået ret
      - 1.2 Grundlag og fremgangsmåde
      - 12.1 Bestemt fast ejendom
      - 12.2 Indhold endelig fastsat
      - 12.3 Habilitet
      - 12.4 Legitimation og fuldmagt
      - 12.5 Formkrav
      - 12.6 Særligt om bygninger på fremmed grund
    - 12.9 Andre spørgsmål
  - 1.3 Prøvelse af lovlighed og gyldighed

Hovedemne underemne	Side
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 mv.
1.7	Rettelse og udslettelse
1.8	Ansvar for fejl
<b>2.</b>	<b>Underpant i løsøre</b>
2.1	Lysningssted
2.2	Pantets genstand
2.3	Formkrav
2.4	Retsvirkninger
2.5	Særligt om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder der drives fra lejet ejendom
2.6	Ansvar for fejl
<b>3.</b>	<b>Høstpant o.l.</b>
<b>4.</b>	<b>Umyndiggørelse og lavværgemål</b>
<b>5.</b>	<b>Ægtepagt</b>
<b>6.</b>	<b>Kære</b>
<b>7.</b>	<b>Afgift</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

## Transport og kommunikation

Se også Søfart

1. Jernbaner
2. Post, telegraf og telefon
3. Luftfart
4. Godstransport med motorkøretøjer
5. Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder
6. Kollektiv persontransport

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

## 9. Andre spørgsmål

### Veje og vand

<b>1.</b>	<b>Veje</b>	
1.1	Offentlige veje	363
1.2	Private veje	
1.3	Stier	
<b>2.</b>	<b>Vand</b>	
2.1	Naturlige vandløb og søer	
2.2	Vandafledning, kloakker, dræning o.l., se også Miljøret 1.3	
2.3	Grundvand	
2.4	Vandværker og vandledninger	

# Stikordsregister

## A

- A/S*..... Selskabsret 1
- A-skat* ..... Skatter 9.1
- Abort* ..... Forvaltningsret 2.4
- Accept af risiko* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.5
- Accept af tilbud* ..... Aftaler 1.2
- Adcitation* ..... Retspleje 21.5
- Adhæsiionsproces*..... Retspleje 3.4
- Adkomstmangel*..... Køb 7
- Administrativ praksis* ..... Forvaltningsret 12.4
- Administrativ frihedsberøvelse*
- *betingelser for* ..... Statsforfatningsret 3.2
  - *prøvelse af* ..... Retspleje 27.4
- Administrativ prøvelse mv.* ..... Forvaltningsret 1.3
- Administrativ rekurs* ..... Forvaltningsret 13.1
- Administrativt tilsyn*
- *kommunaltilsyn* ..... Forvaltningsret 3.5
  - *specielt tilsyn* ..... Forvaltningsret 13.2
- Adoption* ..... Familieret 3.2  
Retspleje 27.5
- Advarsel* ..... Retspleje 374.2
- Advokatbeskikkelse* ..... Retspleje 12.1
- Advokater* ..... Retspleje 1.2
- Advokatsalær*..... Retspleje 12.4 og 332.3
- Adækvans*
- *erstatningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 2.2
  - *straffeansvar* ..... Strafferet 1.3
- Afbetalingskøb*..... Ejendomsret 2.2  
Køb 2.1
- Affektionsværdi*
- *ved delikterstatning*..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.3
  - *ved ekspropriation* ..... Statsforfatningsret 31.3
- Afgifter* ..... Se Afgifter  
Boligret 2.4  
Færdselsret 2  
Tinglysning 7 og 11.5  
Se Skatter
- Afgørelse*
- *forvaltningsretlig* ..... Forvaltningsret 114.1
  - *judiciel* ..... Retspleje 13.2
- Afhentningskøb* ..... Køb 3
- Afhjælpning af mangler*
- *fast ejendom*..... Køb 52.1
  - *løsøre* ..... Køb 53.1
- Afhøringer*..... Retspleje 35.1
- Afpresning*
- *ugyldighed* ..... Aftaler 22.6
  - *straf*..... Strafferet 24.9
- Afsavnerstatning* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.2
- Afskrivning*..... Skatter 132.9
- Afslag i købesummen*
- *løsørekøb* ..... Køb 53.4
  - *køb af fast ejendom*..... Køb 52.4
- Afståelsesret*..... Leje af fast ejendom 22.1
- Aftale*..... Aftaler
- Aftægt*..... Landbrug mv. 9
- Afvejning (forvaltningsafgørelser)*..... Forvaltningsret 123.2
- Afværgelse* ..... Fogedret 42.2
- Agenter* ..... Aftaler 7.4
- Akkord*
- *frivillig* ..... Konkurs- og anden insolvensret 5
  - *tvangsakkord* ..... Konkurs og anden insolvensret 3
- Aktiebeskatning*..... Skatter 1312.2
- Aktieselskaber*..... Selskabsret 1
- Aktindsigt*
- *almenhedens* ..... Forvaltningsret 1124.1
  - *parters* ..... Forvaltningsret 113.4
- Aktionærer* ..... Selskabsret 1.4
- Aktionærlån* ..... Selskabsret 1.4
- Alderstidshævd* ..... Ejendomsret 1.9
- Almennyttige boligselskaber*..... Boligret 1
- Almindelig formueskade* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 22.3 og 3.3
- Almindelig indkomst*..... Skatter 1.3



<i>A.M.B.A.</i> .....	Selskabsret 3	<i>Arbejdsskadeforsikring</i>	
<i>Analogi</i> .....	Almindelige emner 1.1	– <i>administration</i> .....	Forvaltningsret 261.1
<i>Andelsboliger</i> .....	Boligret 3	– <i>tabsposter</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.1, 32.3
<i>Andelsboligforeninger</i> .....	Boligret 3	<i>Arbejdsstandsning</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 7.2
<i>Andelsforetagender</i> .....	Selskabsret 3	<i>Arbejdsstridigheder</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 7.2
<i>Anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29)</i> .....	Strafferet 24.9	<i>Arbejdstilladelse</i> .....	Forvaltningsret 296.1
<i>“Andet tab”</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 31.3	<i>Arbejdstilsyn</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 8
<i>Andre boligfællesskaber</i> .....	Boligret 4	<i>Arkitekter</i> .....	Erhvervsret 2.2
<i>Anerkendelsessøgsmål</i> .....	Retspleje 23.2	<i>Arkiver</i> .....	Forvaltningsret 115.4 og 2.7
<i>Anholdelse</i> .....	Retspleje 35.2	<i>Arrest</i> .....	Fogedret 3
<i>Anke</i>		<i>Arv efter loven</i> .....	Arveret 1
– <i>civile sager</i> .....	Retspleje 26.1	<i>Arveafgifter</i> .....	Afgifter 3
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 38.1	<i>Arveafkald</i> .....	Arveret 4
<i>Anketilladelse</i> .....	Retspleje 38.6	<i>Arveforsku</i> .....	Arveret 4
<i>Anklagemyndigheden</i> .....	Retspleje 32.1	<i>Arvepagt</i> .....	Arveret 4
<i>Anpartshaverlån</i> .....	Selskabsret 1.4	<i>Asyl</i> .....	Forvaltningsret 296.1
<i>Anpartsselskaber</i> .....	Selskabsret 1	<i>ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension)</i> .....	Forvaltningsret 261.6
<i>Ansvarsforsikring</i> .....	Forsikring 7.4		
<i>Ansatte</i>		<b>B</b>	
– <i>EFG-elever</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 4	<i>Banker</i> .....	Pengevæsen mv. 2
– <i>funktionærer</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2	<i>Barseldagpenge</i> .....	Forvaltningsret 25.3
– <i>lærlinge</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 4	<i>Beboerrepræsentation</i> .....	Leje af fast ejendom 6
– <i>medhjælpere</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 3	<i>Bedrageri</i> .....	Strafferet 24.5
– <i>tjenestemænd</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1	<i>Befragtning</i> .....	Søfart 2
<i>Ansvar</i> .....	Se Aftaler, Erstatning uden for kontraktforhold, Køb og Strafferet	<i>Begrundelsespligt</i> .....	Forvaltningsret 114.3
<i>Ansvar</i> .....	Se Erstatningsansvar og Straffean-svar	<i>Bekendtgørelse af forvaltningsafgørelser</i> .....	Forvaltningsret 114.5
<i>Ansvarsforsikring</i> .....	Forsikring 5	<i>Bemyndigelse</i>	
<i>Appel</i>		– <i>aftaleretlig</i> .....	Aftaler 7
– <i>civile retssager</i> .....	Retspleje 2.6	– <i>forvaltningsretlig</i> .....	Forvaltningsret 12.1
– <i>fogedsager</i> .....	Fogedret 7	<i>Beredskab (civilt)</i> .....	Forvaltningsret 292.3
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 3.8	<i>Berigelseskrav</i> .....	Almindelige emner 9
– <i>tinglysningkendelser</i> .....	Tinglysning 6	<i>Besigtigelse</i> .....	Retspleje 35.4
<i>APS</i> .....	Selskabsret 1	<i>Beslaglæggelse</i> .....	Retspleje 35.5
<i>Arbejderbeskyttelse</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 8	<i>Beslutningsprocedure</i>	
<i>Arbejdsformidling</i> .....	Forvaltningsret 29.1	– <i>Folketinget</i> .....	Statsforfatningsret 2.1
<i>Arbejdsgiveransvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.3	– <i>kommuners</i> .....	Forvaltningsret 3.2
<i>Arbejdsløshedsforsikring</i> .....	Forvaltningsret 261.5	– <i>myndighedens interne</i> .....	Forvaltningsret 114.2
<i>Arbejdsmarkedsuddannelser</i> .....	Forvaltningsret 29.1	<i>Bestikkelse</i> .....	Strafferet 25.5
<i>Arbejds miljø</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 8	<i>Besættelsestidens ofre</i> .....	Forvaltningsret 261.9

## Stikordsregister

- Betaling* ..... Entrepriseret 2.3  
Køb 2  
Pengevæsen mv. 5.3
- Betalingskort* ..... Pengevæsen mv. 6
- Betalingsstandsning* ..... Konkurs- og anden insolvensret 1
- Betingede retsfølger* ..... Strafferet 3.2
- Betingede rettigheder* ..... Tinglysning 11.1
- Betinget dom* ..... Strafferet 32.1
- Betinget Ejendomsret* ..... Ejendomsret 2.2
- Betinget offentlig påtale* ..... Retspleje 321.4
- Bevillingsret*  
– kommuner ..... Forvaltningsret 3.4  
– statsmyndigheder ..... Statsforfatningsret 4
- Bevis*  
– generelt ..... Almindelige emner 3  
samt de enkelte retsforhold  
– i retssager ..... Retspleje 1.4
- Bevisumiddelbarhed* ..... Retspleje 148.1
- Bevisvurdering* ..... Retspleje 14.7
- Biblioteker* ..... Forvaltningsret 2.7
- Biintervention* ..... Retspleje 21.5
- Bigami* ..... Strafferet 25.4
- Bindende forhåndsbesked* ..... Skatter 6
- Biografteatre* ..... Erhvervsret 2.1
- Bisidder*  
– forvaltningssager ..... Forvaltningsret 113.2  
– tjenestemandssager ..... Ansættelses- og arbejdsret 1.2
- Bjærgning* ..... Søfart 5
- Blodskam* ..... Strafferet 23.3
- Blufærdighedskrænkelser* ..... Strafferet 23.2
- Bod*  
– arbejdsretlig bod ..... Ansættelses- og arbejdsret 9.2  
– entreprenørdagbod ..... Entrepriseret 2.4
- Bogføring* ..... Erhvervsret 1.2
- Boligfællesskaber* ..... Boligret 4
- Boligretter* ..... Leje af fast ejendom 7.1
- Boligretssager* ..... Leje af fast ejendom 7.1
- Boligsager* ..... Leje af fast ejendom 7
- Boligselskaber*  
– almennyttige ..... Boligret 1.1  
– private ..... Boligret 1.2
- Boligstøtte* ..... Forvaltningsret 261.4
- Borgerlige krav i straffesager* ..... Retspleje 3.4
- Bortblevne* ..... Arveret 7
- Bortvisning af funktionær* ..... Ansættelses- og arbejdsret 2.7
- Brevhemmelighed*  
– almindelig beskyttelse ..... Strafferet 22.2  
– sigtedes ..... Strafferet 22.2
- Brandforsikring* ..... Forsikring 7.1
- Brandstiftelse* ..... Strafferet 2.7
- Broer*  
– jernbanebroer ..... Transport og kommunikation 1  
– vejbroer ..... Veje og vand 1
- Brugsforeninger mv.* ..... Selskabsret 3
- Brugsmodelrettigheder* ..... Immaterialret 6.3
- Brugsrettigheder* ..... Tinglysning 11.4
- Brugstyveri* ..... Strafferet 24.2
- Brugthandel* ..... Erhvervsret 2.5
- Bruttoindkomst* ..... Skatter 13.1
- Bude* ..... Aftaler 7.4
- Budgetter*  
– kommunale ..... Forvaltningsret 3.4  
– statslige ..... Statsforfatningsret 4
- Bugsring* ..... Søfart 5
- Bunden opsparing* ..... Skatter 1.9
- Buskørsel* ..... Transport og kommunikation 4
- Butikstid* ..... Erhvervsret 1.4
- By- og landzoner* ..... Miljøret 1.1
- Byfornyelse* ..... Boligret 5
- Byggebetinger* ..... Miljøret 2.1
- Byggeret* ..... Miljøret 2
- Bygninger på fremmed grund* ..... Tinglysning 12.6
- Bygningsfredning* ..... Miljøret 12.2
- Byplaner* ..... Miljøret 1.1
- Bytte* ..... Køb 9
- Børnefamilieydelse* ..... Forvaltningsret 261.2
- Børnetilskud* ..... Forvaltningsret 261.2
- Båndlæggelse* ..... Arveret 5
- Boder* ..... Strafferet 3.3
- Bødevedtagelser* ..... Retspleje 374.2

<i>Børn</i>	
– forældremyndighed .....	Familieret 33.1
– forsørgelse .....	Familieret 3.4
– tilskud .....	Forvaltningsret 261.2
– udlevering .....	Fogedret 6.1
<i>Børnebidrag</i> .....	Familieret 3.4
<i>Børnetilskud</i> .....	Forvaltningsret 261.2
<i>Børsforhold</i> .....	Pengevæsen mv. 1
<i>Båndlæggelse</i> .....	Arveret 5

## C

<i>Causalitet</i> .....	Årsagssammenhæng
<i>Caveat emptor</i> .....	Køb 5.1
<i>Checks</i> .....	Pengevæsen mv. 4
<i>Chips</i> .....	Immaterialret 6
<i>Cirkus</i> .....	Forvaltningsret 2.7
<i>Civilforsvar</i> .....	Forvaltningsret 292.3
<i>Civilt arbejde</i> .....	Forvaltningsret 292.1
<i>Civilt beredskab</i> .....	Forvaltningsret 292.3
<i>Civilprocessuelle bevillinger</i>	
– <i>fri proces</i> .....	Retspleje 22.4
– <i>oprejsningsbevilling</i> .....	Retspleje 26.4
– <i>tredeinstansbevilling</i> .....	Retspleje 26.5
<i>Culpa</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.1
<i>Condictio indebiti</i> .....	Pengevæsen mv. 5.5

## D

<i>Dagbøder</i> .....	Entrepriseret 2.4 Fogedret 6
<i>Debitorskifte</i> .....	Pengevæsen mv. 5.2
<i>Degeneration</i> .....	Immaterialret 5.4
<i>Depositum</i>	
– <i>i lejeforhold</i> .....	Leje af fast ejendom 1.3
<i>Detentionsforhold</i> .....	Forvaltningsret 29.5
<i>Détournement de procédure</i> .....	Forvaltningsret 123.4
<i>Diger</i> .....	Ejendomsret 1.2
<i>Dispositionsplan</i> .....	Miljøret 1.1
<i>DNA-profiltest</i> .....	Retspleje 14.5
<i>Dobbeltbeskatning</i> .....	Skatter 4 International ret 6
<i>Dokumentfalsk</i> .....	Strafferet 28.1
<i>Dokumentforbrydelser</i> .....	Strafferet 2.8

<i>Dokumentoffentlighed</i>	
– <i>almenheden</i> .....	Forvaltningsret 1124.1
– <i>partier</i> .....	Forvaltningsret 113.4
<i>Dommere</i> .....	Retspleje 11.3
<i>Domsforhandling</i> .....	Retspleje 37.3
<i>Domstolsprøvelse</i>	
– <i>generelt</i> .....	Forvaltningsret 1.5
– <i>skattesager</i> .....	Skatter 7
– <i>vejledning om</i> .....	Forvaltningsret 114.4
<i>Domstolssystemet</i> .....	Retspleje 1.1
<i>Drab</i> .....	Strafferet 21.1
<i>Driftstab</i>	
– <i>erstatning for</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 31.2
– <i>forsikring</i> .....	Forsikring 7.9
– <i>fradrag for</i> .....	Skatter 132.1
<i>Driftsomkostninger</i> .....	Skatter 132.1
<i>Dræning</i> .....	Veje og vand 2.2
<i>Dyresygdomme</i> .....	Landbrug mv. 6
<i>Dyreværn</i> .....	Strafferet 29.2 Landbrug mv. 6
<i>Dyrplageri</i> .....	Strafferet 29.2 Landbrug mv. 6
<i>Dødsbobehandling</i>	
– <i>eksekutorbo</i> .....	Skifteret 1
– <i>offentligt skifte</i> .....	Skifteret 1
– <i>privat skifte</i> .....	Skifteret 2
<i>Dødsbøbeskatning</i> .....	Skatter 2
<i>Dødsgaver</i> .....	Arveret 6
<i>Dødshjælp</i> .....	Strafferet 211.2

## E

<i>Editionspligt</i> .....	Retspleje 14.5
<i>EF-domstolen</i> .....	International ret 14.4
<i>EF-kommissionen</i> .....	International ret 14.2
<i>EF's ministerråd</i> .....	International ret 14.1
<i>EF-ret</i> .....	International ret 1
<i>EF-retsaktors inkorporering</i> .....	International ret 1.2
<i>EFG-elever</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 4
<i>Efterbetaling</i> .....	Pengevæsen mv. 5.6
<i>Efterforskning</i> .....	Retspleje 3.5
<i>Efterligning</i> .....	Markedsret 1.2
<i>Efterstillede krav</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 24.4

## Stikordsregister

- Egenaccess*  
– efter  
  *offentlighedsloven* ..... Forvaltningsret 1124.1  
– efter *registerloven* ..... Personspørgsmål 1
- Egenskyld* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 7.5
- Ekspropriation* ..... Statsforfatningsret 3.1
- Ejendomsdom* ..... Retspleje 27.6
- Ejendomsmægler* ..... Aftaler 7.3
- Ejendomsret* ..... Ejendomsret
- Ejendomsforbehold* ..... Ejendomsret 2.2  
Køb 2.1
- Ejendomshandel*  
– *aftaleindgåelse* ..... Se Aftaler  
– *mæglere* ..... Aftaler 7.3  
– *køberetlige spørgsmål* ..... Se Køb
- Ejendomsretsovergang* ..... Ejendomsret 2.1
- Ejendomsskatter* ..... Skatter 1.9
- Ejerforening* ..... Boligret 2.2
- Ejerlejligheder* ..... Boligret 2
- Ejerskifte* ..... Pant og tilbageholdsret 21.4
- Eksekution*  
– *genstand* ..... Fogedret 1.3 og 3.3  
– *grundlag* ..... Fogedret 1.4 og 3.4  
– *retsvirkning* ..... Fogedret 1.1
- Eksekutorskifte* ..... Skifteret 1
- Eksportkredit* ..... Forvaltningsret 29.3  
Kautions og garanti 2
- Ekstinktion* ..... Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
- Embedsforbrydelser* ..... Strafferet 25.5
- Endelighedsbestemmelser* ..... Forvaltningsret 1.5
- Eneforhandlere* ..... Aftaler 7.4
- Energi* ..... Erhvervsret 2.3
- Energiforsyning* ..... Erhvervsret 2.3
- Enkelte  
forvaltningsområder* ..... Forvaltningsret 2
- Enkepension* ..... Familieret 132.4
- Entreprise* ..... Entrepriseret 2
- Erhvervelse af førerret* ..... Færdselsret 4.1
- Erhvervsvenetab* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3211.5
- Erhvervshemmeligheder* ..... Markedsret 1.6
- Erhvervsregister* ..... Erhvervsret 1.1
- Erhvervsstøtte* ..... Forvaltningsret 19.3  
Landbrug mv. 2
- Erhvervsuddannelser* ..... Ansættelses- og  
arbejdsret 4
- Erklæringer*  
– *bevisforhold* ..... Retspleje 14.3  
– *forfalskning* ..... Strafferet 28.2  
– *misbrug* ..... Strafferet 28.2
- Erstatningsansvar*  
– *advokater* ..... Retspleje 12.3  
– *ansvarsgrundlag* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 1  
– *befragtning* ..... Søfart 2.5 og 2.6  
– *ekspropriation* ..... Statsforfatningsret 31.3  
– *færdselsansvar* ..... Færdselsret 6  
– *generelt* ..... Se Erstatning uden for  
kontraktforhold  
– *købers* ..... Køb 52.3 og 53.3  
– *tinglysningsspersonale* ..... Tinglysning 1.8 og 2.6  
– *strafferetlig  
følgning* ..... Retspleje 3.9  
– *sælgers* ..... Køb 52.3, 53.3
- Erstatningsberegning*  
– *ekspropriation* ..... Statsforfatningsret 31.3  
– *køb af fast ejendom* ..... Køb 523.2  
– *løsørekøb* ..... Køb 533.2  
– *personskade* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3
- Erstatningskravet*  
– *almindelig  
formueskade* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3.2  
– *beskyttelse og  
overførelse* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 4.1  
– *personskadeerstatning ef-  
ter ældre erstat-  
ningslovgivning* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 32.9  
– *personskade* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3.2  
– *tingskade* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3.1
- Etableringskonto* ..... Skatter 132.9
- Europaparlamentet* ..... International ret 14.3
- Eutanasi* ..... Strafferet 211.2

## F

- Faderskab* ..... Familieret 3.1
- Faderskabssager* ..... Retspleje 27.2
- Falsk anmeldelse o.l.* ..... Strafferet 25.3
- Falsk forklaring for retten* ..... Strafferet 25.2
- Falsk og forfalskning* ..... Aftaler 22.1
- Falskmøntneri* ..... Strafferet 29.9

<i>Familieydelse</i> .....	Forvaltningsret 261.2	<i>Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste</i> .....	Strafferet 25.1
<i>Fareforøgelse</i> .....	Forsikring 3.3	<i>Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.</i> .....	Strafferet 2.5
<i>Farvandsvæsen</i> .....	Søfart 8.1	<i>Fordringshaver</i> .....	Se Kreditor
<i>Fast ejendom</i>		<i>Fordringshavermora</i> .....	Køb 8
– <i>ejendomsret til</i> .....	Ejendomsret 1	<i>Foreløbig lysning af påstået ret</i> .....	Tinglysning 11.6
– <i>tvangsauktion over</i> .....	Fogedret 4.2	<i>Foreninger</i> .....	Selskabsret 5
– <i>beskatning af</i> .....	Skatter 1312.1	<i>Foreningsbeskatning</i> .....	Skatter 3
– <i>tinglysning af rettigheder over</i> .....	Tinglysning 1	<i>Foreningsvedtægt</i> .....	Selskabsret 5.1
<i>Ferie</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 5	<i>Forfølgelse</i> .....	Strafferet 22.2
<i>Filmforevisning</i> .....	Erhvervsret 2.1	<i>Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning</i> .....	Tinglysning 13.1
<i>Filmstøtte</i> .....	Forvaltningsret 2.7	<i>Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige indbyrdes</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 6.2
<i>Finansloven</i> .....	Statsforfatningsret 4	<i>Forholdet mellem flere panthavere</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.3
<i>Firma</i> .....	Selskabsret 4	<i>Forholdet mellem flere rettigheder</i> .....	Tinglysning 1.5
<i>Fiskeri</i> .....	Landbrug mv. 7	<i>Forholdet mellem pant-haver og pantsætter</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.1
<i>Fjernsyn</i> .....	Presse og radio 2	<i>Forholdet mellem påtale og dom</i> .....	Retspleje 32.3
<i>Flere erstatningsansvarlige</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 6	<i>Forholdet over for skadelidte</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 6.1
<i>Flere kautionister</i> .....	Kaution og garanti 1.5	<i>Forholdet til tredjemand</i> .....	Selskabsret 3.3
<i>Flugtbillist</i> .....	Færdelsesret 311.3	<i>Forholdsmæssigt afslag</i>	
<i>Flytteopgør</i> .....	Leje af fast ejendom 5.3	– <i>løsørekøb</i> .....	Køb 53.4
<i>Fodgængerfelt</i> .....	Færdelsesret 432.3	– <i>køb af fast ejendom</i> .....	Køb 52.4
<i>Fogedforbud</i> .....	Fogedret 5	<i>Forkyndelse</i> .....	Retspleje 1.5
	Immateriel ret 1.4	<i>Forlig</i> .....	Retspleje 24.3
<i>Folkkepension</i> .....	Forvaltningsret 25.2	<i>Forlis</i> .....	Søfart 5
<i>Folkeret</i> .....	International ret 2	<i>Forlystelser</i> .....	Erhvervsret 2.1
<i>Folketinget</i> .....	Statsforfatningsret 2.1	<i>Formkrav</i>	
<i>Folketingets Ombudsmand</i>		– <i>aftaleretlige</i> .....	Aftaler 2.1
– <i>prøvelse</i> .....	Forvaltningsret 1.4	– <i>forvaltningsretlige</i> .....	Forvaltningsret 114.6
– <i>udpegning</i> .....	Statsforfatningsret 2.1	– <i>tinglysningsprocedure</i> .....	Tinglysning 12.5
<i>Fonde</i> .....	Selskabsret 8	– <i>underpant</i> .....	Tinglysning 2.3
<i>Fondsbeskatning</i> .....	Skatter 3	<i>Formodningsansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
<i>Forbrugeraftaler</i> .....	Aftaler 5	<i>Formueforbrydelser mv.</i> .....	Strafferet 2.4
<i>Forbrugerbeskyttelse</i> .....	Markedsret 2	<i>Formueskat</i> .....	Skatter 1.7
<i>Forbrugerklagenævn</i>		<i>Fornuftsmangel</i> .....	Aftaler 222.2
– <i>kompetence</i> .....	Aftaler 5	<i>Forpagtning</i> .....	Landbrug mv. 9
– <i>sagsbehandling</i> .....	Forvaltningsret 114.2		
<i>Forbruger køb</i>			
– <i>forbrugerbegrebet</i> .....	Aftaler 5		
– <i>retsstilling i øvrigt</i> .....	Se Køb		
<i>Forbrugsafgifter</i> .....	Afgifter 6		
<i>Forbrydelser mod frihed, fred og ære</i> .....	Strafferet 2.2		
<i>Forbrydelser mod liv og legeme</i> .....	Strafferet 2.1		

## Stikordsregister

- Forrentning*..... Se Renter
- Forretningskendetegn* ..... Markedsret 1.3
- Forringelse af pantet* ..... Pant og tilbageholdsret 21.3
- Forringende dispositioner*..... Konkurs- og anden insolvensret 27.1
- Forsikring*
- *ansvarsforsikring* ..... Forsikring 7.4
  - *arbejdsløshedsforsikring*..... Forvaltningsret 261.5
  - *arbejdsskadeforsikring*..... Forvaltningsret 261.1
  - *begravelsesforsikring*..... Forsikring 7.8
  - *brandforsikring* ..... Forsikring 7.1
  - *garantiforsikring*..... Forsikring 7.6
  - *livsforsikring* ..... Forsikring 7.7
  - *lovpligtig motor-køretøjsforsikring* ..... Færdselsret 71.1
  - *retshjælpsforsikring* ..... Retspleje 22.3
  - *sygeforsikring*..... Forsikring 7.8
  - *sø og transportforsikring*..... Forsikring 7.5
  - *tyveri- og røveri-forsikring*..... Forsikring 7.3
  - *ulykkesforsikring*..... Forsikring 7.8
  - *vand og tøbruds-skadeforsikring*..... Forsikring 7.2
- Forsikringstilsyn* ..... Selskabsret 2
- Forsikring af tredjemands interesser*..... Forsikring 5
- Forsikrings betydning*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
- Forsikringsbegivenheden*..... Forsikring 1
- Forsinkelser uden for ladning og losning*
- Ishindringer*..... Søfart 2.4
- Forsinket betaling*..... Køb 2.2
- Forskning*..... Forvaltningsret 2.3
- Forsyningselskaber, offentlige*..... Forvaltningsret 2.1
- Forsvarerbeskikkelse* ..... Retspleje 332.1
- Forsvar*
- *civilforsvar* ..... Forvaltningsret 292.3
  - *militær*..... Forvaltningsret 292.2
  - *sigtedes*..... Retspleje 33.2
- Forsæt* ..... Strafferet 1.1
- Forsøg*..... Strafferet 1.4
- Forsørgertab*..... Erstatning uden for kontraktforhold 3211.6
- Fortolkning*
- *hjemmelsgrundlag* ..... Forvaltningsret 12.2
  - *love* ..... Almindelige emner 1
  - *aftaler (generelt)*..... Aftaler 4
  - *kautionsstilsagn*..... Kaution og garanti 1.1
  - *lejeaftaler*..... Leje af fast ejendom 1.2
- Fortrydelsesret* ..... Aftaler 1.6
- Forudsætninger* ..... Aftaler 22.9
- Forurening*..... Miljøret 1.3
- Forvaring (ting)*..... Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 3
- Forvaring (personer)*..... Strafferet 36.1
- Forældelse*
- *formueretlig*..... Pengevæsen mv. 5.8
  - *strafferetlig*..... Strafferet 1.8
- Forældremyndighed*
- *betingelser for*..... Familieret 33.1
  - *sager om* ..... Retspleje 27.1
- Fotografier*
- *immaterielretlig retsbeskyttelse*..... Immaterialret 2
  - *personlig retsbeskyttelse*..... Personspørgsmål 4
- Fradrag*
- *datterselskabslempelse* ..... Skatter 3
  - *driftsomkostninger*..... Skatter 132.1
  - *renter* ..... Skatter 132.9
  - *særlige fradrag*..... Skatter 132.9
- Frakendelse af førerret*..... Færdselsret 4.3
- Fredning* ..... Miljøret 1.2
- Fredskrænkelser* ..... Strafferet 22.2
- Fremgangsmåde* ..... Fogedret 1.2
- Fremgangsmåde* ..... Fogedret 3.2
- Fremgangsmåde* ..... Fogedret 5.2
- Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden* ..... Forsikring 3.2
- Fremleje*..... Leje af fast ejendom 22.4
- Fri proces* ..... Retspleje 22.4
- Frihedskrænkelser* ..... Strafferet 22.1
- Frihedsrettigheder* ..... Statsforfatningsret 3
- Frist*
- *ankefrist*..... Retspleje 261.1 og 381.1
  - *for domstolsprøvelse*..... Forvaltningsret 1.5
  - *kærefrist*..... Retspleje, 26.2 og 382.1
- Frivillig akkord*..... Konkurs- og anden insolvensret 5
- Frivillige gældsordninger*..... Konkurs- og anden insolvensret 5

<i>Frynsegoder</i> .....	Skatter 1312.9
<i>Fuldbyrdelse</i> .....	Retspleje 36.3
<i>Fuldbyrdessøgsmål</i> .....	Retspleje 23.1
<i>Fuldmagt</i>	
– <i>aftaleretlig</i> .....	Aftaler 7.1
– <i>processsuel</i> .....	Retspleje 22.5
– <i>skiftefuldmagt</i> .....	Skifteret 2
<i>Funktionærbegrebet</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2.1
<i>Funktionærforhold</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2
<i>Fusion</i> .....	Selskabsret 1.5
<i>Fællesboets aktiver og passiver</i> .....	Familieret 14.1
<i>Fællesboskifte</i> .....	Familieret 1.4
<i>Fængselsforhold</i> .....	Strafferet 3.7
<i>Fængsling</i> .....	Retspleje 35.3
<i>Færdselslovens område</i> .....	Færdselsret 1
<i>Færdselsuheld</i>	
– <i>erstatningsansvar</i> .....	Færdselsret 61.1
<i>Færger</i> .....	Se Søfart Transport og kommunikation 1, 5 og 6
<i>Færøerne</i> .....	Færøerne og Grønland 1
<i>Førerens ansvar</i> .....	Færdselsret 611.4
<i>Førerret</i> .....	Færdselsret 4
<i>Førstegangsaftgift</i> .....	Boligret 2.4

## G

<i>Garanti</i> .....	Kaution og garanti 2
<i>Garantiforsikring</i> .....	Forsikring 7.6
<i>Gaveafgift</i> .....	Afgifter 3
<i>Gaver</i> .....	Aftaler 1.7
<i>Generalklausul</i> .....	Aftaler 22.8
<i>Generel inhabilitet</i> .....	Forvaltningsret 112.2
<i>Generhvervelse af førerret</i> .....	Færdselsret 4.5
<i>Gennemførelse</i> .....	Fogedret 42.4
<i>Genoptagelse</i>	
– <i>civile retssager</i> .....	Retspleje 26.3
– <i>forvaltningssager</i> .....	Forvaltningsret 11.4
– <i>skattesager</i> .....	Skatter 6
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 38.3
<i>Gensidige forsikringselskaber</i> .....	Forsikring 8
<i>Gensidige testamenter</i> .....	Arveret 2.3

<i>Gentagelsesvirkning</i>	
– <i>færdselslovs-overtrædelser</i> .....	Færdselsret 43.3
– <i>generelt</i> .....	Strafferet 31.3
– <i>promillekørsel</i> .....	Færdselsret 5.4
– <i>spirituskørsel</i> .....	Færdselsret 5.4
<i>Godstransport</i> .....	Transport og kommunikation 4
<i>"God forvaltningsskik"</i> .....	Forvaltningsret 115.3
<i>"God markedsføringskik"</i> .....	Markedsret 1.9
<i>Godtgørelse</i>	
– <i>erstatningsansvarsloven</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 321.1
– <i>ophavsretsloven</i> .....	Immaterielret 1.4
<i>Groshaveri</i> .....	Søfart 3
<i>Grundvand</i> .....	Veje og vand 2.3
<i>Grønland</i> .....	Færøerne og Grønland 2
<i>Gyldighed</i> .....	Aftaler 2
<i>Gæld</i> .....	Pengevæsen mv. 5
<i>Gældsbreve</i> .....	Pengevæsen mv. 4
<i>Gældsordning, frivillig</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 5
<i>Gældssanering</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 4
<i>Gældssaneringens indhold</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 4.2
<i>Gældssaneringens virkninger</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 4.4
<i>Gældssaneringsprocessen</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 4.3

## H

<i>Habilitet</i>	
– <i>aftaleretlig</i> .....	Aftaler 22.2
– <i>dommeres</i> .....	Retspleje 22.1
– <i>forvaltningspersoners generelle</i> .....	Forvaltningsret 1114.2
– <i>forvaltningspersoners specielle</i> .....	Forvaltningsret 1114.1
– <i>pantsætters</i> .....	Tinglysning 12.3
– <i>personretlig</i> .....	Aftaler 22.2
– <i>skadevolders</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7
– <i>testators</i> .....	Arveret 2.1
<i>Hackning</i> .....	Strafferet 22.2
<i>Halvlederrettigheder</i> .....	Immaterielret 6.2
<i>Hastighed</i> .....	Færdselsret 432.4

## Stikordsregister

- Havnævæsen* ..... Søfart 8.3
- Hegn* ..... Miljøret 3.1
- Helbredelsesudgifter mv.*  
(jf. EAL § 1) ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 3211.1
- Hensynsløs kørsel* ..... Færdselsret 432.5
- Hittegods, ulovlig  
omgang med* ..... Strafferet 24.3
- Hjemmehjælp* ..... Forvaltningsret 2511.3
- Hjemmesygepleje* ..... Forvaltningsret 2.4
- Hjemmelsgrundlag* ..... Forvaltningsret 12.1
- Hjemmelspørgsmål* ..... Forvaltningsret 1.2
- Hjemmets risiko* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 7.5
- Hjemvisning*  
– *Civile sager* ..... Retspleje, 261.9  
– *Straffesager* ..... Retspleje 38.9
- Hjælpe midler til  
handicappede* ..... Forvaltningsret 2511.2
- Hoteller* ..... Erhvervsret 2.6
- Hundelov* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 141.2
- Husbondansvar* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 1.3
- Husfredskrænkelser* ..... Strafferet 22.2
- Huslejenævssager* ..... Leje af fast ejendom 7.2
- Husordensbrud* ..... Leje af fast ejendom 52.2
- Hyrevognskørsel* ..... Transport og  
kommunikation 6
- Hærværk* ..... Strafferet 24.2
- Håndpant* ..... Pant og tilbageholdsret 3
- Hæleri* ..... Strafferet 24.7
- Hævd* ..... Ejendomsret 1.9
- Højesteretssager* ..... Retspleje 381.5
- Høring*  
– *partshøring* ..... Forvaltningsret 113.3  
– *sagsoplysning* ..... Forvaltningsret 1121.4
- Høstpant* ..... Tinglysning 3  
Pant og tilbageholdsret 8
- I**
- Idræt* ..... Forvaltningsret 2.7
- Inddrivelse* ..... Skatter 9.2
- Inddæmning* ..... Ejendomsret 1.2
- Indfrielse og overtagelse* ..... Pengevæsen mv. 5.2
- Indfødsret* ..... Statsforfatningsret 1
- Indgreb i meddelelses-  
hemmeligheden* ..... Retspleje 35.7
- Indgåelse* ..... Aftaler 1
- Indhold* ..... Fogedret 5.3
- Indhold endelig fastsat* ..... Tinglysning 12.2
- Indhold og fortolkning* ..... Arveret 2.2
- Individuel boligstøtte* ..... Forvaltningsret 261.4
- Indretning og udstyr* ..... Færdselsret 432.1
- Indrettelse* ..... Pant og  
tilbageholdsret 221.1
- Indrettelse* ..... Pant og  
tilbageholdsret 222.1
- Inhabilitet*  
– *dommeres* ..... Retspleje 22.1  
– *forvaltningsper-  
soners generelle* ..... Forvaltningsret 1114.2  
– *forvaltningsper-  
soners specielle* ..... Forvaltningsret 1114.1  
– *pantsætters* ..... Tinglysning 12.3  
– *personretlig* ..... Aftaler 22.2  
– *testators* ..... Arveret 2.1
- Injurier* ..... Strafferet 2.2
- Inkompetence*  
– *anklagemyndigheden* ..... Retspleje 32.1  
– *domstoles* ..... Retspleje 2.1, 3.1  
– *forvaltnings-  
myndigheders* ..... Forvaltningsret 111.3
- Inkorporering af  
EF-retsakter* ..... International ret 1.2
- Interessentskab* ..... Selskabsret 7
- Intern beslutnings-  
procedure* ..... Forvaltningsret 114.2
- International kompetence*  
– *civile sager* ..... Retspleje 21.4  
– *straffesager* ..... Retspleje 31.3
- International ophavsret* ..... Immaterialret 1.6
- International privatret* ..... International ret 3
- International skatteret* ..... International ret 6
- International strafferet* ..... International ret 5
- International  
varemærkeret* ..... Immaterialret 5.5
- Internationale  
organisationer* ..... International ret 2
- Intervention* ..... Retspleje 21.5
- Invalidepension* ..... Forvaltningsret 25.2
- Invalidebiler* ..... Forvaltningsret 2511.2
- Investeringsfonds* ..... Skatter 132.9
- Investeringsforeninger* ..... Selskabsret 5.3



<i>I.P.</i> .....	International ret 3	<i>Kommission</i> .....	Aftaler 7.2
<i>Isoleret bevisoptagelse</i> .....	Retspleje 148.2	<i>Kommunal skat</i> .....	Skatter 1.8
<b>J</b>			
<i>Jagt</i> .....	Landbrug mv. 7	<i>Kommunalbestyrelser</i> .....	Forvaltningsret 3.2
<i>Jernbaneerstatningslov</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 141.3	<i>Kommunale organer</i>	
<i>Jernbaner</i> .....	Transport og kommunikation 1	– <i>beslutningsprocedure</i> .....	Forvaltningsret 3.2
<i>Jordemodre</i> .....	Forvaltningsret 2.4	– <i>valg til</i> .....	Forvaltningsret 3.1
<i>Journalisering</i> .....	Forvaltningsret 115.4	<i>Kommunale værker</i> .....	Forvaltningsret 3.3
<b>K</b>			
<i>Kapital. Forholdet til tredjemand</i> .....	Selskabsret 1.2	<i>Kommunalfuldmagt</i> .....	Forvaltningsret 3.3
<i>Kapitalindkomst</i> .....	Skatter 131.2	<i>Kommunaltilsyn</i> .....	Forvaltningsret 3.5
<i>Kaskoforsikring af motorkøretøjer</i> .....	Forsikring 7.9	<i>Kommuneplan</i> .....	Miljøret 1.1
<i>Katalogregel</i> .....	Immaterielret 1.5	<i>Kommunikation</i>	
<i>Kausalitet</i> .....	Årsagssammenhæng	– <i>massemedier</i> .....	Presse og radio
<i>Kaution</i> .....	Kaution og garanti 1	– <i>postvæsen</i> .....	Transport og kommunikation 2
<i>Kautionistens konkurs</i> .....	Kaution og garanti 16.2	– <i>televæsen</i> .....	Transport og kommunikation 2
<i>Kautionsforpligtelses selvstændige ophør</i> .....	Kaution og garanti 1.4	<i>Kompetence (Forvaltningsretlig)</i>	
<i>Kildeskat</i> .....	Skatter 9.1	– <i>ekstern delegation</i> .....	Forvaltningsret 1113.2
<i>Kirkeforhold</i> .....	Forvaltningsret 2.8	– <i>intern delegation</i> .....	Forvaltningsret 1113.3
<i>Klage, administrativ</i> .....	Forvaltningsret 13.1	– <i>originær</i> .....	Forvaltningsret 1113.1
<i>Klagevejledning</i> .....	Forvaltningsret 114.4	<i>Konfiskation</i> .....	Færdselsret 8
<i>Kloakker</i> .....	Veje og vand 2.2	<i>Konfiskation</i> .....	Strafferet 3.4
<i>Knallert</i> .....	Færdselsret 8.2	<i>Konkurrence</i> .....	Se Markedsret og Erhvervsret
<i>Kollegiale organers beslutningsprocedure</i> .....	Forvaltningsret 114.2	<i>Konkurrencebegrænsninger</i> .....	Markedsret 3
<i>Kollektiv arbejdsret</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 7	<i>Konkurrenceklausul</i> .....	Aftaler 3.3
<i>Kollektiv persontransport</i>			Ansættelses- og arbejdsret 2.6
– <i>buskørsel</i> .....	Transport og kommunikation 6	<i>Konkurrencer</i> .....	Markedsret 1.5
– <i>fly</i> .....	Transport og kommunikation 3	<i>Konkurs</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 2
– <i>hyrevogne</i> .....	Transport og kommunikation 6	<i>Konkursbetingelser</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 2.1
– <i>jernbaner</i> .....	Transport og kommunikation 1	<i>Konkursforbrydelser</i> .....	Strafferet 24.6
<i>Kollektive aftaler</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 7.1	<i>Konkursmasse</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 2.3
<i>Kollision</i> .....	Søfart 4	<i>Konkursmassekrav</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 24.1
<i>Kommanditselskaber</i> .....	Selskabsret 6	<i>Konkursvirkninger</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 2.2
		<i>Konnossement</i> .....	Søfart 2.1
		<i>Konsignation</i> .....	Ejendomsret 2.3
		<i>Konsumtion</i>	
		– <i>ophavsretlig</i> .....	Immaterielret 1.2
		<i>Kontraheringspligt</i> .....	Aftaler 1.5
		<i>Kontrakt</i> .....	Aftaler

## Stikordsregister

- Konventionalbod* ..... Aftaler 3.4
- Krav på andet end penge* ..... Fogedret 6
- Krav til hjemmelsgrundlaget* ..... Forvaltningsret 12.1
- Kreditforeninger* ..... Pengevæsen mv. 3
- Kreditkort* ..... Pengevæsen mv. 6
- Kreditkøb* ..... Køb 2.1
- Kreditorbegunstigelser* ..... Konkurs- og anden insolvensret 27.2
- Kreditorbeskyttelse* ..... Ejendomsret 2.1
- Kreditorudvalg* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.6
- Kriminalforsorg* ..... Strafferet 3.7
- Kriterier, inddragelse af* ..... Forvaltningsret 123.1
- Kultur**
- *biblioteker* ..... Forvaltningsret 2.7
  - *forlystelser* ..... Erhvervsret 2.1
  - *kulturstøtte* ..... Forvaltningsret 2.7
  - *lotteri* ..... Erhvervsret 2.4
  - *retsbeskyttelse* ..... Immaterialret 1, 2
  - *spil* ..... Erhvervsret 2.4
  - *tipning* ..... Erhvervsret 2.4
- Kumulation* ..... Retspleje 31.4
- Kystforhold* ..... Ejendomsret 1.2
- Kystfredning* ..... Miljøret 12.9
- Kvalitet og mængde* ..... Køb 5
- Kære**
- *civile sager* ..... Retspleje 26.2
  - *fogedsager* ..... Fogedret 7
  - *straffesager* ..... Retspleje 38.2
  - *tinglysningssøgørelser* ..... Tinglysning 6
- Køb af fordringer* ..... Køb 6
- Købesummen og dens betaling* ..... Køb 2
- Købsaftalens indgåelse og tolkning* ..... Køb 1
- Kørsel**
- *i frakendelsestiden* ..... Færdselsret 44.1
  - *uden kørekort* ..... Færdselsret 4.4
  - *i udlandet* ..... Færdselsret 5.3
  - *med motordrevne køretøjer* ..... Færdselsret 31.1
- L**
- Ladning* ..... Søfart 2.2
- Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet* ..... Landbrug mv. 1
- Landbrugsvarer* ..... Landbrug mv. 8
- Landzoner* ..... Miljøret 1.1
- Lastbiltransport* ..... Transport og kommunikation 4
- Lasteevne* ..... Søfart 2.2
- Lavværgemål**
- *betingelser for* ..... Familieret 3.5
  - *prøvelse af* ..... Retspleje 27.3
  - *retsvirkning* ..... Aftaler 222.1
  - *tinglysning* ..... Tinglysning 4
- Leasing* ..... Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 1
- Ledelse. Direktørers og bestyrelses retsstilling* ..... Selskabsret 1.3
- Legal arveret* ..... Arveret 1
- Legater* ..... Selskabsret 9
- Legitimation og fuldmagt* ..... Tinglysning 12.4
- Leje og lån i øvrigt* ..... Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 2
- Lejeaftale**
- *fortolkning* ..... Leje af fast ejendom 1.2
  - *generelt* ..... Leje af fast ejendom 1
  - *opsigelse* ..... Leje af fast ejendom 1.5
  - *prioritetsstilling* ..... Leje af fast ejendom 21.4
  - *stiftelse* ..... Leje af fast ejendom 1.1
  - *tinglysning* ..... Leje af fast ejendom 21.4
  - *ændring* ..... Leje af fast ejendom 1.4
- Lejebetaling* ..... Leje af fast ejendom 52.1
- Lejefastsættelse* ..... Leje af fast ejendom 4
- Lejekonti* ..... Leje af fast ejendom 41.4
- Lejens beregning* ..... Leje af fast ejendom 4.1
- Lejeret* ..... Leje af fast ejendom
- Lejerindskud* ..... Leje af fast ejendom 1.3
- Lejerettighedens overgang* ..... Leje af fast ejendom 2
- Lejers konkurs* ..... Leje af fast ejendom 22.3
- Lejers misligholdelse* ..... Leje af fast ejendom 5.2
- Lempelsesregel (erstatningsretlig)** ..... Erstatning uden for kontraktforhold 9
- Leveringssted* ..... Køb 3
- Leveringstid* ..... Køb 4
- LG (Lønmodtagernes Garantifond)* ..... Ansættelses- og arbejdsret 9
- Liberale erhverv* ..... Erhvervsret 2.2

<i>Licensaftaler</i>	
– ophavsretlige.....	Immaterielret 1.3
– patentretlige.....	Immaterielret 4.2
– varemærkeretlige.....	Immaterielret 5.2
<i>Licitation</i> .....	Entrepriseret 1
<i>Ligestilling</i> .....	Personspørgsmål 3
<i>Liggetid</i> .....	Søfart 2.3
<i>Livsforsikring</i> .....	Forsikring 7.7
<i>Lokalplan</i> .....	Miljøret 1.1
<i>Losning</i> .....	Søfart 2.2
<i>Lodsvæsen</i> .....	Søfart 8
<i>Lodtrækning</i> .....	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
<i>Lotteri</i> .....	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
<i>"Lov og ærbarhed"</i> .....	Aftaler 22.7
<i>Love</i>	
– forhold til grundloven.....	Statsforfatningsret 21.2
– fortolkning.....	Almindelige emner 1
– ikrafttræden.....	Statsforfatningsret 21.3
– motiver.....	Almindelige emner 1.2
– vedtagelse.....	Statsforfatningsret 2.1
<i>Lovpligtig ansvarsforsikring</i>	
– hunde.....	Erstatning uden for kontraktforhold 141.2
– motorkøretøjer.....	Færdselsret 71.1
<i>Lufifartsansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 141.4
<i>Lufifart</i> .....	Transport og kommunikation 3
<i>Lufitransport</i> .....	Transport og kommunikation 3
<i>Lukketider</i> .....	Erhvervsret 1.4
<i>Lysningssted</i> .....	Tinglysning 2.1
<i>Lægdommere</i> .....	Retspleje 11.3
<i>Læger</i> .....	Forvaltningsret 2.4
<i>Lærlingeforhold</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 4
<i>Lønmodtagernes Garantifond</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 9
<i>Lønindeholdelse</i> .....	Fogedret 2
<i>Løns spørgsmål</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2.5
<i>Løsøre</i>	
– ejendomsret.....	Ejendomsret 2
– køb.....	Køb 7.2
– tvangsfuldbyrdelse.....	Fogedret 4.1
– salg.....	Køb 7.2

<i>Lån til brug</i> .....	Leje, brugsret og forvaring ved- rørende løsøre 2
---------------------------	--

## M

<i>Mageskifte</i> .....	Køb 9
<i>Magtfordrejning</i> .....	Forvaltningsret 123.1 og 123.2
<i>Mandatsvig</i> .....	Strafferet 24.5
<i>Manddrab</i> .....	Strafferet 211.1
<i>Mangler</i>	
– lejemål.....	Leje af fast ejendom 51.1
– fast ejendom.....	Køb 5.2
– forretninger o.l.....	Køb 5.4
– løsøre.....	Køb 5.3
<i>Mark- og skelforhold</i> .....	Miljøret 3.2
<i>Mark og vejfred</i> .....	Landbrug mv. 3
<i>Markedsføring</i> .....	Markedsret 1
<i>Matrikelspørgsmål</i> .....	Ejendomsret 1.1
<i>Medhjælpere</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 3
<i>Medlemmers retsstilling</i> .....	Selskabsret 3.2
<i>Medlemmers retsstilling</i> .....	Selskabsret 5.2
<i>Medlidenhedsdrab</i> .....	Strafferet 211.2
<i>Medvirken</i>	
– erstatningsansvar.....	Erstatning uden for kontraktforhold 5
– færdselsansvar.....	Færdselsret 611.3
– strafansvar.....	Strafferet 1.5
<i>Mellemafagørelse</i> .....	Retspleje 21.5
<i>Mellemmænd</i> .....	Aftaler 7
<i>Mentalundersøgelse</i> .....	Strafferet 36.3
<i>Merværdiafgift</i> .....	Afgifter 5
<i>Midlertidig inddragelse</i> .....	Færdselsret 42.2
<i>Miljøbeskyttelse</i> .....	Miljøret 1
<i>Militærvæsen</i> .....	Forvaltningsret 292.2
<i>Militære tjenesteplichter</i> .....	Strafferet 29.9
<i>Ministerråd</i> .....	International ret 14.1
<i>Misligholdelse</i>	
– bygherre.....	Entrepriseret 2.2
– entreprenør.....	Entrepriseret 2.2
– funktionærer.....	Ansættelses- og arbejdsret 2.4
– købers.....	Køb 2.2, 8
– lejers.....	Leje af fast ejendom 5.2
– sælgers.....	Køb 3, 4, 5 og 7
– udlejers.....	Leje af fast ejendom 5.1

## Stikordsregister

- Modregning*  
– generelt ..... Pengevæsen mv. 5.4  
– i konkurs..... Konkurs- og anden insolvensret 2.5
- Modsætningslutning* ..... Almindelige emner 1.1
- Moms* ..... Afgifter 5
- Monopolret*..... Markedsret 3
- Morarenter*  
– af købesum ..... Køb 2.2  
– generelt ..... Pengevæsen mv. 5.7
- Mortifikation* ..... Retspleje 27.6
- Motiver*..... Almindelige emner 1.2
- Motordrevet køretøj* ..... Færdselsret 6.1
- Motordrevet køretøj* ..... Færdselsret 7.1
- Motorkøretøj* ..... Færdselsret 511.1
- Motorkøretøj* ..... Færdselsret 8.1
- Museer*..... Forvaltningsret 2.7
- Musik*..... Forvaltningsret 2.7
- Mæglere* ..... Aftaler 7.3
- Møderet* ..... Retspleje 12.2
- Møbellån* ..... Ejendomsret 2.1
- Mødeoffentlighed* ..... Forvaltningsret 1124.3
- Mønsterret*..... Immaterialret 3
- N**
- Naboforhold* ..... Miljøret 3
- Naboretlige grundsætninger* ..... Miljøret 3.2
- Narkotika forbrydelser mv.* ..... Strafferet 2.6
- Naturfredning*..... Miljøret 12.1
- Naturlige vandløb og søer* ..... Veje og vand 2.1
- Navne*  
– firmanavne ..... Selskabsret 4  
– foreningsnavne..... Selskabsret 5.1  
– personnavne..... Personspørgsmål 2  
– selskabsnavne..... Selskabsret 1.9
- Navneforbud*  
– betingelser for..... Retspleje 33.1  
– overtrædelse af..... Strafferet 29.9
- Nedskrivning* ..... Skatter 1321.1
- Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen*..... Forsikring 3
- Negativ kontraktinteresse*  
– generelt ..... Pengevæsen mv. 9  
– køb af fast ejendom..... Køb 523.2  
– køb af løsøre ..... Køb 533.2
- Negativ retskraft*..... Retspleje 266.2
- Negotiorum gestio* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.3
- Notatpligt*..... Forvaltningsret 1124.1
- Nye anbringender*  
– *førsteinstans civile sager* ..... Retspleje 25.3  
– *civile ankesager*..... Retspleje 261.3  
– *straffesag under anke* ..... Retspleje 381.4
- Nye beviser*  
– *førsteinstans civile sager* ..... Retspleje 25.3  
– *civile ankesager*..... Retspleje 261.3  
– *straffesag under anke* ..... Retspleje 381.4
- Nye påstande*  
– *førsteinstans civile sager* ..... Retspleje 25.3  
– *civile ankesager*..... Retspleje 261.3  
– *straffesag under anke* ..... Retspleje 381.4
- Nævningesager* ..... Retspleje 37.5
- Næringslov*..... Erhvervsret 1.3
- Nødret*  
– *erstatningsretlig*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2  
– *strafferetlig*..... Strafferet 1.6
- Nødvendigt procesfællesskab*..... Retspleje 22.6
- Nødværge*  
– *erstatningsretlig*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2  
– *strafferetlig*..... Strafferet 1.6
- O**
- Objektivt ansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.4
- Objektivt ansvar uden lovhjemmel*..... Erstatning uden for kontraktforhold 14.2
- Offentlig erhvervsudøvelse* ..... Forvaltningsret 2.1
- Offentlig forsorg*..... Forvaltningsret 25.1
- Offentlig forsyningsvirksomhed* ..... Forvaltningsret 2.1
- Offentlig støtte til landbrug*..... Landbrug mv. 2
- Offentlige budgetter*  
– *kommunale*..... Forvaltningsret 3.4  
– *statslige*..... Statsforfatningsret 4
- Offentlige servitutter*..... Miljøret 4.2
- Offentlige veje*..... Veje og vand 1.1

<i>Offentlighed</i>		<i>Oprettelse</i> .....	Arveret 2.1
– <i>almenhedens</i> .....	Forvaltningsret 112.4	<i>Opsigelse</i>	
– <i>parters</i> .....	Forvaltningsret 113.4	– <i>funktionær</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2.7
<i>Offentlige myndighe- ders erstatningsansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 111.2, 1.3 og 142.1	– <i>lejemål</i> .....	Leje af fast ejendom 1.5
<i>Offentligretlige regler</i> .....	Tinglysning 13.3	– <i>pantebrev</i> .....	Pant og tilbageholdsret 21.2
<i>Offentligt ansatte</i>		<i>Overdragelse</i> .....	Pant og tilbageholdsret 1.5
– <i>personale- administration</i> .....	Forvaltningsret 2.2	<i>Overdragelse af ejendommen</i> .....	Leje af fast ejendom 21.2
– <i>tjenestemænd</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1	<i>Overenskomster (se også Aftaler)</i>	
<i>Offentligt skifte</i> .....	Skifteret 1	– <i>folkeretlige</i> .....	International ret 2
<i>Officialprincip</i> .....	Forvaltningsret 1121.1	– <i>kollektive</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 7.1
<i>Ofre for forbrydelser</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 32.2	<i>Overgang i henhold til lo- ven, bytteret, død, ægte- skabs- og samlivsophør etc.</i> .....	Leje af fast ejendom 22.2
<i>Ombudsmandsprøvelse</i> .....	Forvaltningsret 1.4	<i>Overgang på lejerside</i> .....	Leje af fast ejendom 2.2
<i>Omfang og ydelsestid</i> .....	Kaution og garanti 1.2	<i>Overgang på udlejerside</i> .....	Leje af fast ejendom 2.1
<i>Omgåelse</i>		<i>Overliggetid</i> .....	Søfart 2.3
– <i>generelt</i> .....	Aftaler 3.2		
– <i>skatteretlig</i> .....	Skatter 8	<b>P</b>	
<i>Omgørelse</i> .....	Retspleje 321.3	<i>Pant i fast ejendom</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2
<i>Omstødelse o.l. forhold</i>		<i>Pant i fondsaktiver</i> .....	Pant og tilbageholdsret 7
– <i>inden for konkurs</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 2.7	<i>Pant i fordringer</i> .....	Pant og tilbageholdsret 4
– <i>ægtefællegaver</i> .....	Familieret 1.2	<i>Pant i skibe og luftfartøjer</i> .....	Pant og tilbageholdsret 6
<i>Opdeling</i> .....	Boligret 2.1	<i>Pant i tilbehør og frugter</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.2
<i>Opfindelser</i> .....	Immaterielret 4.1	<i>Pantebreve og andre fordringer</i> .....	Skatter 1312.3
<i>Opførelse og indretning</i> .....	Miljøret 21.1	<i>Pantebrevsydelse</i> .....	Pant og tilbageholdsret 21.1
<i>Opførelse af skaden</i> .....	Forsikring 2	<i>Panteforholdets forløb</i> .....	Pant og tilbageholdsret 3.2
<i>Ophavsret</i> .....	Immaterielret 1	<i>Panteforholdets forløb</i> .....	Pant og tilbageholdsret 4.2
<i>Ophavsretslovens saglige afgrænsning</i> .....	Immaterielret 1.1	<i>Panteforholdets forløb</i> .....	Pant og tilbageholdsret 5.2
<i>Opholdstilladelse</i> .....	Forvaltningsret 27.1	<i>Pantekrav</i> .....	Pant og tilbageholdsret 1.4
<i>Ophævelse</i>		<i>Panteret</i> .....	Pant og tilbageholdsret 1.1
– <i>dom i civil sag</i> .....	Retspleje 261.9	<i>Panterets stiftelse</i> .....	Pant og tilbageholdsret 1.2
– <i>dom i straffesag</i> .....	Retspleje 38.9	<i>Pantet</i> .....	Pant og tilbageholdsret 1.3
– <i>fragtaftale</i> .....	Søfart 2.8	<i>Pantets genstand</i> .....	Tinglysning 2.2
– <i>køb af fast ejendom</i> .....	Køb 52.2	<i>Panthaverens fyldstgørelse</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.4
– <i>køb af løsøre</i> .....	Køb 53.2	<i>Pantsætning</i> .....	Boligret 23.3
<i>Ophør af forprioriteter</i> .....	Pant og tilbageholdsret 23.1	<i>Pantsætning</i> .....	Boligret 33.3
<i>Oplysning</i> .....	Se Sagsoplysning	<i>Parterne</i> .....	Retspleje 2.2
<i>Oplysningspligt</i>		<i>Partsaktindsigt</i> .....	Forvaltningsret 113.4
– <i>myndigheders</i> .....	Forvaltningsret 1121.3		
– <i>privates</i> .....	Forvaltningsret 1121.2		
– <i>procesparters</i> .....	Retspleje		
<i>Opløsning og fusion</i> .....	Selskabsret 1.5		
<i>Oprejsningsbevilling</i> .....	Retspleje 26.4		

## Stikordsregister

- Partsbegreb*  
– forvaltningsretligt ..... Forvaltningsret 113  
– processuelle ..... Retspleje 22.1
- Partshøring* ..... Forvaltningsret 113.3
- Partsrepræsentation* ..... Forvaltningsret 113.2
- Passivitet (herunder unklad reklamation)* ..... Almindelige emner 2
- Patentret* ..... Immaterialret 4
- Pater est-reglen* ..... Familieret 3.1
- Pengeydelse fra det offentlige*  
– social bistand ..... Forvaltningsret 2511.1  
– social pension ..... Forvaltningsret 25.2  
– sygedagpenge ..... Forvaltningsret 25.3  
– barseldagpenge ..... Forvaltningsret 25.3  
– andre tilskud til personer ..... Forvaltningsret
- Pension*  
– offentlig personale-administration af ..... Forvaltningsret 2.2  
– beskatning ..... Skatter 1.4  
– generelt ..... Ansættelses- og arbejdsret 6  
– social pension ..... Forvaltningsret 25.2  
– tjenestemænd ..... Ansættelses- og arbejdsret 1.3
- Pensionskasser* ..... Selskabsret 5.4
- Personaleadministration* ..... Forvaltningsret 2.2
- Personlig hæftelse*  
– aktieselskabers ..... Selskabsret 1.2  
– aktionærens ..... Selskabsret 1.4  
– aktieselskabs-direktørers ..... Selskabsret 1.3
- Personlig indkomst* ..... Skatter 131.1
- Personlig retsbeskyttelse* ..... Personspørgsmål 4
- Personregistre* ..... Personspørgsmål 1
- Personskade* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 22.2
- Personskade* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3.2
- Personskade* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 41.2
- Personskade* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 43.2
- Personundersøgelse* ..... Retspleje 35.8
- Planlovgivning* ..... Miljøret 1.1
- Plantenyheder* ..... Immaterialret 6.1
- Planter* ..... Landbrug mv. 6
- Pligter – Afsked* ..... Ansættelses- og arbejdsret 1.2
- Politi* ..... Forvaltningsret 2.6
- Politirapporter* ..... Retspleje 148.3
- Politisager*  
– advarsler ..... Retspleje 374.2  
– kompetenceområde ..... Retspleje 31.1  
– påtalen ..... Retspleje 321.2  
– bøvedetagelser ..... Retspleje 374.2
- Politivedtægts-overtrædelser* ..... Strafferet 29.3
- Positiv retskraft* ..... Retspleje 266.1
- Post og telegraf* ..... Transport og kommunikation 2
- Praksis (administrativ)* ..... Forvaltningsret 12.4
- Pressen* ..... Presse og radio 1
- Principalansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.3
- Prisforanstaltninger* ..... Markedsret 3
- Prismærkning* ..... Markedsret 2
- Prisregulering* ..... Markedsret 3
- Privat ansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 142.2
- Privat påtale* ..... Retspleje 32.4
- Privat skifte* ..... Skifteret 2
- Private boligselskaber* ..... Boligret 1.2
- Private forsikringer* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3212.2
- Private servitutter* ..... Miljøret 4.1
- Private veje* ..... Veje og vand 1.2
- Privates ansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 111.1
- Privatlivets fred* ..... Strafferet 22.2
- Privatretlige regler* ..... Tinglysning 13.2
- Privilegerede krav* ..... Konkurs- og anden insolvensret 24.2
- Pro forma* ..... Aftaler 3.1
- Promillekørsel* ..... Færdselsret 5
- Procedurefordrejning* ..... Forvaltningsret 123.4
- Procesbevillinger*  
– andre straffeproc-suellebevillinger ..... Retspleje 38.6  
– fri proces ..... Retspleje 22.4  
– oprejsningsbevilling ..... Retspleje 26.4  
– tredjeinstansbevilling ..... Retspleje 26.5 og 38.5
- Proceskravet* ..... Retspleje 2.3
- Procesmåden* ..... Retspleje 1.3
- Procesmåden* ..... Retspleje 3.6
- Procestilvarsling* ..... Retspleje 25.2

<i>Produktansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.5	<i>Realkreditinstitutter</i> .....	Pengevæsen mv. 3
<i>Proforma</i>		<i>Realrenteafgift</i> .....	Skatter 1.4
– generelt.....	Aftaler 3.1	<i>Registerforskrift</i> .....	Personspørgsmål 1
– skatteretligt.....	Skatter 8	<i>Registrering af borgerne</i> .....	Personspørgsmål 1
<i>Projektoffenlighed</i> .....	Forvaltningsret 1124.2	<i>Registrering af køretøjer</i> .....	Færdselsret 2
<i>Proklama</i> .....	Skifteret 6	<i>Registreringsafgift (motorkøretøjer)</i> .....	Færdselsret 2
<i>Promillekørsel</i> .....	Færdselsret 5.2	<i>Regres</i>	
<i>Proportionalitetsprincip</i>		– medkontrahtenters.....	Pengevæsen mv. 5.1
– generelt.....	Almindelige emner 1.1	– skadevolderes indbyrdes.....	Erstatning uden for kontraktforhold 62.1
– forvaltningsretligt.....	Forvaltningsret 123.3	– tilskudsgiveres.....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.5
<i>Prorataansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 61.2	– forsikringssselskabets.....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
<i>Præjudicielle spørgsmål</i> .....	International ret 14.4	<i>Reklamation</i>	
<i>Præklusivt proklama</i> .....	Skifteret 6	– generelt.....	Almindelige emner 2
<i>Premiebetaling</i> .....	Forsikring 4	– sælgers.....	Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
<i>Præsumptionsansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.2	– købers.....	Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
<i>Prøvelse</i>		<i>Rekurs</i> .....	Forvaltningsret 1.3
– administrativ prøvelse.....	Forvaltningsret 1.3	<i>Remonstration</i> .....	Forvaltningsret 13.3
– administrativt bestemt frihedsberøvelse.....	Retspleje 27.4	<i>Renteafgift</i> .....	Skatter 1.6
– domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser.....	Forvaltningsret 1.5	<i>Rentefradrag</i> .....	Skatter 132.9
– domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke.....	Retspleje 27.5	<i>Renter</i>	
– tinglysningssprøvelse af lovlighed og gyldighed.....	Tinglysning 1.3	– af købesum.....	Køb 2.2
<i>Påkørsel</i>		– generelt.....	Pengevæsen mv. 5.7
– erstatningsansvar.....	Færdselsret 61.1	<i>Restance på prioriteter</i> .....	Pant og tilbageholdsret 21.2
– førerretsfrakendelse.....	Færdselsret 432.9	<i>Restaurationer</i> .....	Erhvervsret 2.6
<i>Påsejling</i> .....	Søfart 4	<i>Retsafgifter</i> .....	Afgifter 1
<i>Påtalefrafald</i> .....	Retspleje 322.2	<i>Retsafgørelser</i> .....	Retspleje 13.2
<i>Påtalen</i> .....	Retspleje 3.2	<i>Retsbøger</i> .....	Retspleje 11.2
<i>Påtaleopgivelse</i> .....	Retspleje 322.1	<i>Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav mv.</i> .....	Immaterielret 5.1
<i>Påtaleundladelse</i> .....	Retspleje 32.2	<i>Retsforfølgning</i> .....	Boligret 23.4
<b>Q</b>		<i>Retsforfølgning</i> .....	Boligret 33.4
<i>Quorum</i> .....	Forvaltningsret 114.2	<i>Retsforfølgning mod ejendommen</i> .....	Leje af fast ejendom 21.1
<b>R</b>		<i>Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist</i> .....	Kaution og garanti 1.3
<i>Racediskrimination</i> .....	Strafferet 22.4	<i>Retshjælp</i> .....	Retspleje 22.3
<i>Radio</i> .....	Presse og radio 2	<i>Retshjælpsforsikring</i> .....	Retspleje 22.3
<i>Ransagning</i> .....	Retspleje 35.6	<i>Retskraft</i>	
		– civile dommes.....	Retspleje 26.6
		– straffedommes.....	Retspleje 38.4

## Stikordsregister

- Retskrænkelser og sanktioner*..... Immaterialret 1.4
- Retsledelse*..... Retspleje 13.1
- Retsmidler*..... Retspleje 2.6
- Retsmidler*..... Retspleje 3.8
- Retsmøder*..... Retspleje 11.1
- Retspleje i borgerlige sager*..... Retspleje 2
- Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse*..... Ansættelses- og arbejdsret 9.2
- Retssædvane*..... Almindelige emner 1.3
- Rettelse og udslættelse*..... Tinglysning 1.7
- Retten til lejligheden*..... Familieret 132.3
- Retens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter mv.*..... Immaterialret 1.3
- Retens overførelse. Licenskontrakter mv.*..... Immaterialret 5.2
- Rettergangsbøder*..... Retspleje 22.9
- Rettergangsfejl*..... Retspleje 13.9
- Rettergangsfuldmagt*..... Retspleje 22.5
- Retternes virkekreds*..... Retspleje 2.1
- Retternes virkekreds*..... Retspleje 3.1
- Retlighedsfortabelse*..... Strafferet 3.5
- Revisorer*..... Erhvervsret 2.2
- Ringegtsytring*..... Strafferet 2.2
- Riget og de enkelte landdele. Statsborgerret*..... Statsforfatningsret 1
- Rufferi mv.*..... Strafferet 23.4
- Rustilstande*..... Strafferet 17.3
- Råden over andelslejligheden*..... Boligret 3.3
- Råden over ejerlejligheden*..... Boligret 2.3
- Rådighedsindskrænkninger*..... Tinglysning 11.2
- Råstoffer*..... Miljøret 1.9
- Røveri*..... Strafferet 24.8
- S**
- Sagens anlæg*..... Retspleje 25.1
- Sagkyndige erklæringer*..... Retspleje 14.3
- Saglig kompetence*..... Retspleje 21.1
- Saglig kompetence*..... Retspleje 31.1
- Sagsafgørelse*  
– *forvaltningssager*..... Forvaltningsret 11.4  
– *retssager*..... Retspleje 13.2
- Sagsbegrebet*..... Forvaltningsret 111.1
- Sagsbehandling*  
– *civile retssager*..... Retspleje 2.4, 25.5 og 261.5  
– *forvaltningssager*..... Forvaltningsret 1.1  
– *straffesager*..... Retspleje 3.7, 381.3 og 382.2
- Sagsbehandlingstid*..... Forvaltningsret 115.2
- Sagsforberedelse*..... Retspleje 37.2
- Sagsomkostninger*  
– *civile sager*..... Retspleje 22.8  
– *straffesager*..... Retspleje 36.2
- Sagsoplysning*  
– *civile sager*..... Forvaltningsret 112.1  
– *forvaltningssager*..... Retspleje 25.5  
– *straffesager*..... Retspleje 36.1
- Sagsrejsning*..... Forvaltningsret 11.1
- Sale and lease back*..... Ejendomsret 2.1
- Sameje*..... Selskabsret 7  
Familieret 2
- Samfundstjeneste mv.*..... Strafferet 32.2
- Samlivsforhold uden ægteskab*..... Familieret 2
- Sammenlægning og adskillelse af krav*..... Retspleje 21.5
- Sammenstød af forbrydelser*..... Strafferet 31.4
- Samtykke*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.4
- Samværsret*..... Familieret 33.1
- Sanering*..... Boligret 5
- Sanktioner*..... Strafferet 3
- Sekstualforbrydelser*..... Strafferet 2.3
- Selskabsskat*..... Skatter 3
- Selvtægt*..... Strafferet 24.9
- Separation*..... Familieret 1.3
- Separationsgrunde*..... Familieret 13.1
- Separationssager*..... Retspleje 27.1
- Separationsvilkår*..... Familieret 13.2
- Servitutter*  
– *retlig regulering*..... Miljøret 4  
– *ejendomsdom*..... Retspleje 27.6  
– *rettighedskollision*..... Tinglysning 15.2
- Sigtede og forsvarer*..... Retspleje 3.3
- Sigtelse*..... Strafferet 2.2



<i>Sikkerhedsforanstaltninger</i> .....	Strafferet 36.2	<i>Sociale institutioner</i>	
<i>Sikkerhedsforskrifter</i> .....	Forsikring 3.4	– <i>andre spørgsmål</i> .....	Forvaltningsret 2512.9
<i>Simple konkurskrav</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 24.3	– <i>visitation til</i> .....	Forvaltningsret 2512.1
<i>Sindssygdom og sindssygeliggende tilstande</i> .....	Strafferet 17.1	<i>Sociale tvangsindgreb</i> .....	Forvaltningsret 2513.3
<i>Skade på egen passager</i> .....	Færdselsret 611.2	<i>Sociale ydelser</i>	
<i>Skade på tredjemands person og/eller gods</i> .....	Færdselsret 611.1	– <i>andre ydelser</i> .....	Forvaltningsret 2511.9
<i>Skat</i> .....	Boligret 3.4	– <i>hjælpemidler</i> .....	Forvaltningsret 2511.2
<i>Skattekontrol og straffeansvar</i> .....	Skatter 5	– <i>pengeydelser</i> .....	Forvaltningsret 2511.1
<i>Skatteopkrævning</i> .....	Skatter 9	– <i>personskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.3
<i>Skattepligt</i> .....	Skatter 1	– <i>tjenesteydelser</i> .....	Forvaltningsret 2511.3
<i>Skatter</i> .....	Boligret 2.4 Færdselsret 2 Tinglysning 7 og 11.5 Skatter	<i>Socialvæsen</i> .....	Forvaltningsret 2.5
<i>Skelforhold</i> .....	Miljøret 3.2	<i>Solidarisk ansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 61.1
<i>Skibes sikkerhed</i> .....	Søfart 7	<i>Sparekasser</i> .....	Pengevæsen mv. 2
<i>Skibsregistrering</i> .....	Søfart 6	<i>Speciel inhabilitet</i> .....	Forvaltningsret 112.1
<i>Skibstilsyn</i> .....	Søfart 7	<i>Specielt tilsyn</i> .....	Forvaltningsret 13.2
<i>Skifte i medfør af skiftelovens § 82</i> .....	Skifteret 5	<i>Spedition</i> .....	Transport og kommunikation 5
<i>Skifteudlæg</i>		<i>Spil</i> .....	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
– <i>udlejningsejendom</i> .....	Leje af fast ejendom 21.3	<i>Spildevandsplan</i> .....	Veje og vand 2.2
<i>Skilsmisse</i> .....	Familieret 1.3	<i>Spiritusbevilling</i> .....	Erhvervsret 2.6
<i>Skilsmissegrunde</i> .....	Familieret 13.1	<i>Spirituskørsel</i> .....	Færdselsret 5.1
<i>Skilsmissesager</i> .....	Retspleje 27.1	<i>Spiritusnydelse</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 24.3
<i>Skilsmissevilkår</i> .....	Familieret 13.2	<i>Sprængning</i> .....	Strafferet 2.7
<i>Skoler</i> .....	Forvaltningsret 2.3	<i>Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom</i> .....	Tinglysning 11.3
<i>Skove</i> .....	Landbrug mv. 4	<i>Standardisering</i> .....	Erhvervsret 1.5
<i>Skovbrug</i> .....	Landbrug mv. 4	<i>Standardvilkår</i> .....	Aftaler 1.4
<i>Skriflighed</i>		<i>Statens Uddannelsesstøtte</i> .....	Forvaltningsret 261.3
– <i>aftalebetingelse</i> .....	Aftaler 2.1	<i>Statsadvokatsager</i> .....	Retspleje 321.1
– <i>forvaltningsretligt formkrav</i>	Forvaltningsret 1146.1	<i>Statsborgerret</i> .....	Statsforfatningsret 1
<i>Skyldnerskifte</i> .....	Pengevæsen mv. 5.2	<i>Statsforbrydelser</i> .....	Strafferet 25.6
<i>Skyldnersvig</i> .....	Strafferet 24.6	<i>Statsorganerne</i> .....	Statsforfatningsret 2
<i>Skønsafvejningen</i> .....	Forvaltningsret 123.2	<i>Stedlig kompetence (værneting)</i> .....	Retspleje 21.3
<i>Social bistand</i>		<i>Stedlig kompetence (værneting)</i> .....	Retspleje 31.2
– <i>institutioner</i> .....	Forvaltningsret 251.2	<i>Stempelafgifter</i> .....	Afgifter 2
– <i>opkrævning</i> .....	Forvaltningsret 251.4	<i>Stier</i> .....	Veje og vand 1.3
– <i>retlig regulering</i> .....	Forvaltningsret 251.3	<i>Stiftelser</i> .....	Selskabsret 9
– <i>ydelser</i> .....	Forvaltningsret 251.1	<i>Stiftelsesoverenskomst</i> .....	Selskabsret 1.1
<i>Social pension</i> .....	Forvaltningsret 25.2	<i>Stiltiende løfte</i> .....	Aftaler 1.3
		<i>Strafaffortning</i> .....	Strafferet 31.1

## Stikordsregister

- Strafbetingelser* ..... Strafferet 1
- Strafbortfald* ..... Strafferet 31.2
- Straffeprocessuelle bevillinger*
- *tredeinstans bevilling* ..... Retspleje 38.5
  - *andre straffeprocessuelle bevillinger* ..... Retspleje 38.6
- Strafferetspleje* ..... Retspleje 3
- Straffesanktioner* ..... Strafferet 3
- Straffuldbyrdelse* ..... Strafferet 3.7
- Strafnedsættelse* ..... Strafferet 31.1
- Strafudmåling* ..... Strafferet 3.1
- Stranding* ..... Søfart 5
- Stridende mod almindelig hæderlighed* ..... Aftaler 22.7
- Stuvning* ..... Søfart 2.2
- Stævning*
- *krav til* ..... Retspleje 25.1
  - *tinglysning af* ..... Tinglysning 11.6
- S.U. (Statens Uddannelsesstøtte)* ..... Forvaltningsret 261.3
- Subjektiv skattepligt* ..... Skatter 1.1
- Succession* ..... Retspleje 22.7
- Sundhedsvæsen* ..... Forvaltningsret 2.4
- Sundhedspersonale* ..... Forvaltningsret 2.4
- Svangrskabsafbrydelse* ..... Strafferet 29.1
- Svie og smerte* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3211.3
- Svig* ..... Aftaler 22.4
- Sygdом* ..... Ansættelses- og arbejdsret 2.3
- Sygdом, medicin, narkotika mv.* ..... Færdselsret 432.7
- Sygedagpenge* ..... Forvaltningsret 25.3
- Sygehuse* ..... Forvaltningsret 2.4
- Sygehusjournaler*
- *aktindsigt i* ..... Forvaltningsret 1124.1
  - *fremlægelse af* ..... Retspleje 14.5
- Sygeplejersker* ..... Forvaltningsret 2.4
- Syn og skøn*
- *entreprisesager* ..... Entrepriseret 25.1
  - *generelt* ..... Retspleje 14.2
- Særeje* ..... Familieret 1.2
- Særlig indkomstskat* ..... Skatter 1.3
- Særligt om ejerpantebreve og skadesløsbreve* ..... Pant og tilbageholdsret 23.3
- Særligt om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder der drives fra lejet ejendom* ..... Tinglysning 2.5
- Særlige aftaleforhold* ..... Aftaler 3
- Særlige emner* ..... Erhvervsret 2
- Særlige fradrag* ..... Skatter 132.9
- Særlige retssager* ..... Retspleje 2.7
- Særligt om byretssager* ..... Retspleje 37.4
- Særligt om ejerpantebreve* ..... Pant og tilbageholdsret 4.4
- Særligt om forbedringsforhøjelser* ..... Leje af fast ejendom 41.3
- Særligt om nævningesager* ..... Retspleje 37.5
- Særligt om skatte- og afgiftsforhøjelser* ..... Leje af fast ejendom 41.2
- Særlovgivning*
- *strafferegler* ..... Strafferet 2.9
  - *erstatningsregler* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 62.2
- Sø- og handelssager* ..... Retspleje 21.2
- Sø- og transportforsikring* ..... Forsikring 7.5
- Søer* ..... Veje og vand 2.1
- Søforhør* ..... Retspleje 14.4
- Søforklaringer* ..... Retspleje 14.4
- Søgsmål*
- *civilretligt* ..... Retspleje 2.3
  - *kompetence* ..... Retspleje 22.2
  - *strafferetligt* ..... Retspleje 3.2
- Søgsmålskompetence* ..... Retspleje 22.2
- Søpant* ..... Søfart 6
- Søtransport* ..... Søfart 2  
Transport og kommunikation 5

## T

- TL § 37* ..... Pant og tilbageholdsret 22.1
- TL § 38* ..... Pant og tilbageholdsret 22.2
- Tabsbegrænsning* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.4
- Tabsopgørelse* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 4
- Tabt arbejdsfortjeneste* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3211.2
- Tandlæger* ..... Forvaltningsret 2.4
- Tavshedspligt* ..... Forvaltningsret 112.2

<i>Taxakørsel</i> .....	Transport og kommunikation 6	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 22.1
<i>Teatre</i>		<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
– støtte til.....	Forvaltningsret 2.7	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 41.1
– regulering af.....	Erhvervsret 2.1	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 43.1
<i>Telefon</i> .....	Forvaltningsret 2.2	<i>Tipning</i> .....	Erhvervsret 2.4
<i>Telegraf</i> .....	Forvaltningsret 2.2	<i>Tjenestemandspension</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1.3
<i>Testamentsarv</i> .....	Arveret 2	<i>Tjenestemænd</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1
<i>Tidsbefragting</i> .....	Søfart 2.7	<i>Tjenesteydelser</i>	
<i>Tidsbestemte foranstaltninger mv</i> .....	Strafferet 3.6	– generelt.....	Aftaler 8
<i>Tilbageholdsret</i> .....	Pant og tilbageholdsret 9	– liberale erhverv.....	Erhvervsret 2.2
<i>Tilbagekaldelse</i>		– sociale.....	Forvaltningsret 2511.3
– forvaltningsafgørelser.....	Forvaltningsret 13.3	<i>Told</i> .....	Afgifter 4
– gensidige testamenter.....	Arveret 2.3	<i>Topografi</i>	
<i>Tilbagebetaling af sociale ydelser</i> .....	Forvaltningsret 251.4	– halvleder.....	Immaterielret 6
	Pengevæsen mv. 5.5	– kort.....	Ejendomsret 1.1
<i>Tilbagesøgning af ydet betaling</i> .....	Pengevæsen mv. 5.5	<i>Tort (EAL § 26)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
<i>Tilbagetrædelseserklæring</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 24.9	<i>Totalforsvaret</i> .....	Forvaltningsret 29.2
<i>Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)</i> .....	Aftaler 1.6	<i>Transport af fordringer</i> .....	Køb 6
<i>Tilbehørspant</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.2	<i>Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder</i> .....	Transport og kommunikation 5
<i>Tilbud</i> .....	Aftaler 1.1	<i>Tredjeinstansbevilling</i>	
<i>Tilbud og accept</i> .....	Entrepriseret 1.1	– borgerlige sager.....	Retspleje 26.5
<i>Tilbudspflicht</i> .....	Leje af fast ejendom 21.5	– straffesager.....	Retspleje 38.5
<i>Tilgift</i> .....	Markedsret 1.4	<i>Tredjemandsaftaler</i> .....	Aftaler 6
<i>Tilregnelighed</i>		<i>Trusler</i> .....	Strafferet 22.2
– erstatningsansvar.....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7	<i>Tunneller</i>	
– straffeansvar.....	Strafferet 1.7	– jernbanetunneller.....	Transport og kommunikation 1
<i>Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 24.1	– vejtunneller.....	Veje og vand 1
<i>Tilståelsessager</i> .....	Retspleje 374.1	<i>TV</i> .....	Presse og radio 2
<i>Tilsyn</i>		<i>Tvang</i>	
– administrativt.....	Forvaltningsret 13.2	– straffeansvar.....	Strafferet 22.1
– kommunalt.....	Forvaltningsret 3.5	– aftalevirkninger.....	Aftaler 22.3
<i>Tiltalens iværksættelse, anklageskrift</i> .....	Retspleje 37.1	<i>Tvangsakkord</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 3
<i>Tilvækst</i>		<i>Tvangsauktion</i> .....	Fogedret 4
– fast ejendom.....	Ejendomsret 1.9	<i>Tvangsfjernelse</i> .....	Forvaltningsret 2513.3
– løsøre.....	Ejendomsret 2.9	<i>Tvister</i> .....	Entrepriseret 2.5
<i>Tinglysningens fundament</i> .....	Tinglysning 1.2	<i>Typeforudsætning</i> .....	Aftaleret 22.9
<i>Tinglysningens procedure</i> .....	Tinglysning 1.2	<i>Tyveri</i> .....	Strafferet 24.1

## Stikordsregister

Tyveri- og røverforsikring ..... Forsikring 7.3

### U

Uagtsomhed ..... Strafferet 1.2

Uagtsomt manddrab ..... Strafferet 211.3

#### Uddannelse

- arbejdsmarkedsuddannelser ..... Forvaltningsret 29.1
- erhvervsuddannelser ..... Ansættelses- og arbejdsret 4
- undervisning og forskning ..... Forvaltningsret 2.3

Uddannelsessøtte ..... Forvaltningsret 261.3

#### Udeblivelse

- funktionærens ..... Ansættelses- og arbejdsret 24.2
- under anke af straffesag ..... Retspleje 381.3
- under civil førstinstanssag ..... Retspleje 25.4
- under civil ankesag ..... Retspleje 261.4
- under straffesag i første instans ..... Retspleje 37.2

Udelukkelse af medlemmer ..... Selskabsret 52.2

Udenlandske afgørelser ..... Retspleje 266.3

#### Udenrigsforhold

- EU-retlige spørgsmål ..... International ret 1
- folkeretlige spørgsmål ..... International ret 2
- forvaltningsretlige spørgsmål ..... Forvaltningsret 29.4
- udviklingsbistand ..... Forvaltningsret 29.4

#### Udfyldning

- aftaler ..... Aftaler 4
- hjemmelsgrundlag ..... Forvaltningsret 12.3

Udlejers misligholdelse ..... Leje af fast ejendom 5.1

Udlevering og udvisning ..... Forvaltningsret 27.2

Udlæg ..... Fogedret 1

Udlændinge ..... Forvaltningsret 29.6

Udnyttelse ..... Aftaler 22.5

Udskillelse ..... Pant og tilbageholdsret 221.3

Udskrifter ..... Retspleje 11.2

Udstykning og sammenlægning mv ..... Tinglysning 1.6

Udsættelse ..... Retspleje 24.2

Udviklingsbistand ..... Forvaltningsret 29.4

Udviklingskader ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.5

Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V ..... Immaterialret 1.5

Ugyldighedsgrunde ..... Aftaler 2.2

#### Ulovlig tvang

- straffeansvar ..... Strafferet 22.1
- aftalevirkninger ..... Aftaler 22.3

Ulykkesforsikring ..... Forsikring 7.8

Umiddelbare fogedforretninger ..... Fogedret 6.2

#### Umyndiggørelse og lavværgemål

- betingelser for ..... Familieret 3.5
- tinglysning ..... Tinglysning 4
- prøvelse af ..... Retspleje 27.3
- retsvirkning ..... Aftaler 222.1

Underforsikring ..... Forsikring 3.5

Underholdsbidrag ..... Familieret 132.1

Underpant i løsøre ..... Pant og tilbageholdsret 5

Underpant i løsøre ..... Tinglysning 2

Underretning ..... Forvaltningsret 114.5

Underslæb ..... Strafferet 24.4

Undersøglespligt ..... Køb 5.1

Undervisning ..... Forvaltningsret 2.3

Unladellesansvar ..... Erstatning uden for kontraktforhold 111.3

Ungdomsboliger ..... Boligret 1.3

Urigtige risikooplysninger ..... Forsikring 3.1

Uskiftet bo ..... Arveret 3

### V

#### Valg, og valgbarhed

- til Europaparlamentet ..... International ret 14.4
- til Folketing ..... Statsforfatningsret 21.1
- til kommunale organer ..... Forvaltningsret 3.1

Valgbarhed ..... Se Valg

Valgret ..... Se Valg

Valutalovgivning ..... Pengevæsen mv. 7

Vand ..... Veje og vand 2

Vand- og tøbrudsskadeforsikring ..... Forsikring 7.2

Vandafledning, kloakker, dræning o.l. .... Veje og vand 2.2

Vandledninger ..... Veje og vand 2.4

Vandværker ..... Veje og vand 2.4

<i>Vanhjemmel</i> .....	Køb 7
<i>Varelagermedskrivning</i> .....	Skatter 1321.1
<i>Varelighedskriteriet</i> .....	Immaterielret 53.2
<i>Varemærkekrænkelser</i> .....	Immaterielret 5.3
<i>Varemærkeret</i> .....	Immaterielret 5
<i>Varetægtsfængsling</i> .....	Retspleje 35.3
<i>Varigt mén</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.4
<i>Varmeforsyning</i> .....	Leje af fast ejendom 3
<i>Varsling om lejeforhøjelse</i> .....	Leje af fast ejendom 4.2
<i>Vedligeholdelse</i> .....	Miljøret 21.2
<i>Vedligeholdelse og misligholdelse</i> .....	Leje af fast ejendom 5
<i>Veje</i> .....	Veje og vand 1
<i>Vejforhold</i> .....	Veje og vand 1
<i>Vejledning</i>	
– forvaltningens vejledningspligt.....	Forvaltningsret 115.1
– klagevejledning mv. ....	Forvaltningsret 114.4
– vejledning om domstolsprøvelse.....	Forvaltningsret 114.4
<i>Vejtransport</i> .....	Transport og kommunikation 4
<i>Veksler</i> .....	Pengevæsen mv. 4
<i>Veterinærvæsen</i> .....	Landbrug mv. 6
<i>Videregivelse af oplysninger</i>	
– inden for samme myndighed.....	Forvaltningsret 1123.1
– til anden myndighed.....	Forvaltningsret 123.2
– til andre.....	Forvaltningsret 112.2
<i>Vidner</i> .....	Retspleje 14.1
<i>Vigepligt</i> .....	Færdselsret 432.2
<i>Vildledende reklame mv</i> .....	Markedsret 1.1
<i>Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring</i> .....	Aftaler 22.6
<i>Vilkår for forvaltningsafgørelser</i> .....	Forvaltningsret 123.4
<i>Vindikation</i> .....	Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
<i>Vinkelskrivere</i> .....	Erhvervsret 2.9
<i>Virksomhedsomdannelse</i>	
– ansættelsesvirkninger.....	Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– selskabsforhold .....	Selskabsret 1.1
– skattevirkninger .....	Skatter 1.5
<i>Virksomhedsskat</i> .....	Skatter 1.5

<i>Virksomhedsoverdragelse</i>	
– ansættelsesvirkninger .....	Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– selskabsforhold.....	Selskabsret 1.1
– skattevirkninger .....	Skatter 1.5
<i>Visitation til sociale institutioner</i> .....	Forvaltningsret 2512.1
<i>Visum</i> .....	Forvaltningsret 29.6
<i>Voldgift</i>	
– entrepriseforhold .....	Entrepriseret 25.2
– generelt .....	Retspleje 2.8
<i>Voldsforbrydelser</i> .....	Strafferet 21.2
<i>Voldssofre</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
<i>Voldtægt o.l. forbrydelser</i> .....	Strafferet 23.1
<i>Værdighedskrav mv.</i> .....	Forvaltningsret 1114.3
<i>Værditab</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 31.1
<i>Værnepligt</i> .....	Forvaltningsret 292.1
<i>Værneting</i> .....	Retspleje 21.3
<i>Værnetingsaftale</i> .....	Retspleje 21.3
<i>Våben</i> .....	Strafferet 29.4

## X

## Y

<i>Ydelser efter lov om arbejdsskadeforsikring</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.1
<i>Ydelser fra andre</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 321.2

## Z

<i>Zoologiske haver</i> .....	Forvaltningsret 2.7
<i>Zonelovgivning</i> .....	Miljøret 1.1

## Æ

<i>Ægtefælle eller samlever (EAL § 13)</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 32116.1
<i>Ægtefællebeskatning</i> .....	Skatter 1.2
<i>Ægtefællers formueordning. Ægtepagter</i> .....	Familieret 1.2

## Stikordsregister

### *Egtepagt*

- retsvirkninger..... Familieret 1.2
- stiftelse ..... Familieret 1.2
- tinglysning..... Tinglysning 5

*Egteskab*..... Familieret 1

### *Egteskabets indgåelse,*

*herunder forlovelse*..... Familieret 1.1

### *Egteskabs opløsning*

*(separation og*

*skilsmisse)* ..... Familieret 1.3

*Egteskabssager* ..... Retspleje 27.1

*Eldreboliger* ..... Boligret 1.4

*Erbarhed, aftaler mod* ..... Aftaler 22.7

*Ereskrænkelser*..... Strafferet 22.3

## Ø

*Øer* ..... Ejendomsret 1.2

### *"Øvrighedsmyndig-*

*hedens grænser"*..... Forvaltningsret 1.5

## Å

*Åger*..... Strafferet 24.9

*Åndssvaghed* ..... Strafferet 17.2

*Årsagsforbindelse* ..... Årsagssammenhæng

### *Årsagssammenhæng*

- *erstatningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 2.1
- *straffeansvar* ..... Strafferet 1.3

*§ 15, stk. 2-rettigheder*..... Familieret 14.2

*§ 56-godtgørelse* ..... Familieret 132.2

*1908-loven*..... Pengevæsen mv. 58.1