

OMBUDSMANDEN FOR INATSISARTUTS BERETNING FOR 2017



ROSENDAHLS A/S

ISSN 2245-1382

Til Inatsisartut

Jeg afgiver hermed min beretning for 2017 i overensstemmelse med § 10, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Beretningen offentliggøres og bliver behandlet på Inatsisartuts ordinære efterårssamling. De sager, der medtages i beretningen, ledsages af oplysninger om, hvad pågældende myndighed, som undersøgelsen har været rettet imod, har anført til sit forsvar, jf. § 10, stk. 2, i ombudsmandsloven.

De sager, som udtages til offentliggørelse, trykkes ikke i beretningen, men kan findes på embedets hjemmeside, www.ombudsmand.gl

Beretningen indeholder ligeledes orienteringer fra mig og mine medarbejdere i form af artikler om organisatoriske spørgsmål og retsforhold med særlig relevans for Grønlands Selvstyre og de grønlandske kommuner.

Nuuk, marts 2018

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Embedets almindelige forhold	7
1.1 Personale.....	7
1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde.....	7
1.3 Ombudsmandens kompetence	8
Personlig inhabilitet8.....	8
Greenland Business A/S.....	8
Udvidet kompetence med ny ombudsmandslov.....	9
Styrelser og rekursadgang	10
1.4 Samarbejdsrelationer.....	10
1.5 Meddelelser efter ombudsmandsloven.....	10
Psykiatriloven.....	10
Magtanvendelsesloven	11
Børnestøtteloven.....	11
Børnestøtteloven.....	12
2. Statistiske oversigter.....	13
3. Artikler	25
3.1 Informationskampagne i Sydgrønland	25
3.2 Sagen om den kritiske embedsmand	25
4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	29
4.1 Håndtering af personoplysninger (j.nr. 2017-907-0019).....	29
4.2 En myndigheds genoptagelse af en sag (j.nr. 2015-235-0006)	30
5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde	32
5.1 Afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af uddannelse via e-learning (j.nr. 2015-235-0006)	32
5.2 Hjemgivelse af plejebarn. Sagsoplysning. Notatpligt (j.nr. 016-142-0014).....	41
5.3 Ikke hjemmel til afslag på ansøgning om aktindsigt (j.nr. 2016-702-0007).....	53
5.4 Offentligt ansattes ytringsfrihed (j.nr. 2017-320-0002)	63

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager	86
6.1 Årsberetning 2016, afsnit 5.3, side 149 ff.....	86
Ansøgning om fiskerilicens. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag (j.nr. 2016-811-0053)	
6.2 Årsberetning 2016, afsnit 4.1, side 38 ff.....	86
Ansøgning om fiskerilicens. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag (j.nr. 2015-811-0052 og 2016-811-0054)	
7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager	88
7.1 Årsberetning 2016, afsnit 7.1, side 178 f.....	88
Surrogatanbringelse af mindreårig. Sagsbehandlingstid (j.nr. 2014- 907-0012) og surrogatanbringelser efter retsplejeloven (j.nr. 2015- 905-0025)	
7.2 Årsberetning 2016, afsnit 7.3, side 179 f.....	88
Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalesager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)	
7.3 Årsberetning 2016, afsnit 7.4, side 180 f.....	89
Personnavneudvalget. Hjemmelsmæssige mangler (j.nr. 2014-904- 0008)	
7.4 Årsberetning 2016, afsnit 7.5, side 181	90
Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre (j.nr. 2014- 905-0023)	
7.5 Årsberetning 2016, afsnit 8.1, side 182 ff.....	90
Inspektion af Store og Lille Afdeling på døgninstitutionen Angerlar- simaffik Aja, Nuuk (j.nr. 2016-900-0007)	
7.6 Årsberetning 2016, afsnit 8.3, side 207 ff.....	91
Inspektion af Meeqqat Illuat i Nuuk (j.nr. 2015-900-0009)	
7.7 Årsberetning 2016, afsnit 8.4, side 226 ff. og afsnit 8.5, side 244 ff.....	92
Inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiat i Uummanaq (j.nr. 2016- 900-0011) og inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiats Handicap- satellit i Uummanaq (j.nr. 2016-900-0012)	
8. Inspektioner og egen drift-projekter.....	93
8.1. Inspektion af Sungiusarfik Aaqa i Nuuk (Rapport af 12. april 2017, j.nr. 2016-900-0010).....	93
8.2. Inspektion af den ikke-sikrede afdeling på Angerlarsimaffik Isikkivik i Sisimiut (Rapport af 6. december 2017, j.nr. 2016-900-0013)	119
8.3. Inspektion af afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på Ippiarsuk i Nuuk	

(Rapport af 4. december 2017, j.nr. 2017-900-0014).....	128
8.4. Inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq i Qaqortoq (Rapport af 6. december 2017, j.nr. 2017-900-0015).....	134
8.5. Inspektion af Inuusuttut Inaat i Qaqortoq (Rapport af 12. september 2017, j.nr. 2017-900-0016)	144
8.6. Inspektion af Afdelingen for Yngre med Handicap på Ippiarsuk i Nuuk (Rapport af 21. december 2017, j.nr. 2017-900-0017).....	150
8.7 Inspektion af Alderdomshjemmet i Aasiaat (Rapport af 22. december 2017, j.nr. 2017-900-0022).....	157
8.8 OPCAT-inspektion af Psykiatrisk Afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk (Rapport af 20. december 2017, j.nr. 2017-928-0025).....	168
9. Bilag.....	180
Ny ombudsmandslov med bemærkninger Inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut.....	180

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Lili Rasmussen opsagde sin stilling som specialkonsulent pr. 31. marts 2017.

Jeg ansatte i stedet Maliina L. Lyberth pr. 1. august 2017 i stillingen. Maliina L. Lyberth er juridisk kandidat fra Syddansk Universitet.

Sean Kamelarczyk Paulsen opsagde sin stilling som fuldmægtig pr. 31. oktober 2017.

Embedet havde ved udgangen af 2017 følgende medarbejderstab:

Retschef Kim Blokbo
Cheftolk Jørgen Hansen
Chefkonsulent Lasse E. Risager
Fuldmægtig Henrik Bach
Fuldmægtig Franz Amdi Hansen
Fuldmægtig Maliina L. Lyberth
Tolk Bolette (Bula) Larsen
Sekretær Alice Møller

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde

En jurist og en tolk fra embedet deltog i perioden fra den 27. maj til 7. juni 2017 i en af Center for Arbejdsskader arrangeret informationskampagne med skib til Sydgrønland med anløb til 4 byer og 7 bygder. Turen er nærmere omtalt i afsnit 3, 3.1.

Jeg var den 9. og 10. september 2017 vært for vestnordisk ombudsmandsmøde i i Nuuk med deltagelse af de færøske, danske, islandske og norske ombudsmænd.

Embedet har i 2017 foretaget følgende inspektioner:

- Psykiatrisk Afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk
- Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq i Qaqortoq
- Inuusuttut Inaat i Qaqortoq
- Afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på Ippiarsuk i Nuuk
- Afdelingen for Yngre med Handicap på Ippiarsuk i Nuuk
- Alderdomshjemmet i Aasiaat

Inspektionen af Psykiatrisk Afdeling, A1, på Dronning Ingrid's Hospital blev foretaget som led i varetagelsen af opgaven som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til OPCAT-protokollen.

Inspektionen blev gennemført i samarbejde med DIGNITY, Dansk Institut mod tortur samt Institut for Menneskerettigheder.

Den 11. december 2017 deltog jeg i vestnordisk ombudsmandsmøde i København.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Personlig inhabilitet

Jeg besluttede i 2017 at indstille min behandling af to klager med henvisning til den dagældende inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 5, stk. 2, som er sålydende:

”Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om Ombudsmandens upartiskhed, fremsender Ombudsmanden sagen til Lovudvalget i Inatsisartut, der herefter overgiver sagen til den af Inatsisartut valgte Sætteombudsmand.”

Jeg videresendte på denne baggrund sagerne til Lovudvalget for Inatsisartut.

Den ene sag (j.nr. 2017-802-0008) drejede sig om en klage fra Grønlands Erhverv.

Den anden sag (j.nr. 2017-811-0059) drejede sig om en klage fra en borger, der klagede over, at Polar Seafood Greenland A/S uberettiget havde fået tildelt rejkevoter.

De omstændigheder, som jeg fandt egnet til at vække tvivl om min upartiskhed bestod i, at min ægtefælle er bestyrelsesformand for henholdsvis Grønlands Erhverv og Polar Seafood A/S.

Greenland Business A/S

Jeg besluttede den 17. februar 2017, at Greenland Business A/S skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed i samme omfang, som selskabet er omfattet af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven i medfør af § 10, stk. 2, i

inatsisartutlov nr. 20 af 3. december 2012 om erhvervsfremme af landbaserede erhverv med senere ændringer (erhvervsfremmeloven).

Min beslutning blev truffet i medfør af ombudsmandslovens § 7, stk. 3. Efter denne bestemmelse kan ombudsmanden bestemme, at selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Greenland Business A/S er som aktieselskab ikke en del af den offentlige forvaltning og er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af ombudsmandens virksomhed. Selskabet varetager imidlertid efter aftale med Grønlands Selvstyre administrationen af støtteordningerne i erhvervsfremmeloven. Selskabet er derfor ifølge erhvervsfremmelovens § 10, stk. 2, omfattet af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven i forhold til varetagelsen af disse opgaver.

Inden beslutningen blev truffet, havde jeg indhentet bemærkninger fra Greenland Business A/S.

Udvidet kompetence med ny ombudsmandslov

Den 1. juli trådte Inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven) i kraft.

Hidtil har min virksomhed omfattet alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, hvilket har svaret til anvendelsesområdet for offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, idet Inatsisartut og organer under Inatsisartut, Statens forvaltning i Grønland samt private virksomheder og organisationer falder uden for min virksomhed.

Med vedtagelsen af den ny ombudsmandslov er min virksomhed udvidet til at omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

Med lovændringen omfatter min kompetence således nu også private institutioner m.v. indenfor den inspektionsvirksomhed, som jeg siden ombudsmandsloven af 2009 har udøvet som national forebyggende mekanisme i henhold til den

valgfri protokol til FN's torturkonvention samt børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Styrelser og rekursadgang

I forbindelse med behandlingen af en klage, som ikke er medtaget i min beretning for 2017, har jeg haft lejlighed til på ny at beskæftige mig med myndighedsstrukturen i Grønlands Selvstyre, som jeg senest har beskrevet i afsnit 1.3 og 7.3 i min beretning for 2016.

Klagen vedrørte en afgørelse truffet af Digitaliseringsstyrelsen, som jeg umiddelbart fandt, at jeg ikke kunne behandle, før der var taget departemental stilling til, om Digitaliseringsstyrelsen var en selvstændig myndighed.

Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke har meddelt mig, at Digitaliseringsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen skal anses som selvstændige enheder under departementet, hvor der er rekursadgang til departementet for afgørelser, der træffes af de nævnte styrelser.

1.4 Samarbejdsrelationer

Der er ingen tilførsler for beretningsåret 2017.

1.5 Meddelelser efter ombudsmandsloven

Efter § 11 i ombudsmandsloven skal jeg give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse, hvis jeg bliver opmærksom på mangler ved gældende love vedtaget af Inatsisartut, gældende landstingslove, landstingsforordninger eller administrative bestemmelser. Tilsvarende skal jeg give kommunalbestyrelsen meddelelse med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser.

Efter denne bestemmelse gav jeg følgende meddelelser til Lovudvalget for Inatsisartut og Naalakkersuisut:

Psykiatriciloven

Den 7. februar 2014 gav jeg meddelelse om en uoverensstemmelse mellem den grønlandske og den danske version af inatsisartutlov nr. 24 af 3. december 2012 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien med tilhørende bekendtgørelse.

I den grønlandske version af bestemmelsen optræder ordet ”nammineersinnaajunnaarsitsineq”, som på dansk betyder ”umyndiggørelse”.

I den danske version af bestemmelsen optræder ordet ”frihedsberøvelse”, som på grønlandsk hedder ”kiffaanngissusiaaneq”.

Uoverensstemmelsen optræder i begge dokumenters overskrifter og anvendes konsekvent i lovtæksten og bekendtgørelsesteksten.

Den 28. juni 2017 tilkendegav Naalakkersuisut over for Lovudvalget i Inatsisartut, at Naalakkersuisut har påbegyndt arbejdet med at få rettet fejlen i lovgivningen og forventer at fremsætte et ændringsforslag på forårssamlingen 2018.

Magtanvendelsesloven

Den 19. oktober 2017 gav jeg meddelelse om en uoverensstemmelse mellem den grønlandske og danske version af § 13, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 1. af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område.

I den grønlandske version af bestemmelsen optræder det grønlandske udtryk for ”at der uden retskendelse” ikke. Udtrykket optræder alene i den danske version af bestemmelsen.

På den baggrund fremsatte Naalakkersuisut på efterårssamlingen 2017 forslag til ændring af den grønlandske version af bestemmelsen, jf. inatsisartutlov nr. 38 af 23. november 2017 om ændring af Inatsisartutlov om magtanvendelse inden for det sociale område (Sproglig præcisering af § 13, stk. 1, i den grønlandske lovtækt).

Børnestøtteloven

Den 18. september 2017 gav jeg meddelelse om en uoverensstemmelse mellem den grønlandske og den danske version af § 46, stk. 5, i inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn.

Den grønlandske version af bestemmelsen lyder således:

”Angerlarsimaffiup avataanut inissiinermi inissiiffiusup iliuusissanut pilersaarummik tunineqarnissaa kommunalbestyrelsip isumagissavaa.” [min understregning]

Den danske version af bestemmelsen lyder således:

”Ved anbringelse uden for hjemmet skal kommunalbestyrelsen sørge for, at relevante dele af handleplanen udleveres til anbringelsesstedet.” [min understregning]

Mens det efter den grønlandske version således er handleplanen, der skal udleveres, er det efter den danske version kun relevante dele af handleplanen.

Børnestøtteloven

Den 30. oktober 2017 gav jeg meddelelse om en uoverensstemmelse mellem den grønlandske og den danske version af § 32, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn.

Den grønlandske version af bestemmelsen lyder således:

”Meeraq imaluunniit inuusuttoq suliuniuteqareermermi malitseqartitsilluni suliuniuteqarfigineqartoq nunagisap avataani angerlarsimaffiup avataanut inissinneqarsimasoq angerlarsimaffimminut ukiumut marloriarluni tikeraarluni angalasinnaavoq [min understregning].”

Den danske version af bestemmelsen lyder således:

”Et barn, eller ung i efterværn, der er anbragt uden for hjemmet uden for hjemstedet, har ret til 2 årlige besøgsrejser til hjemmet [min understregning].”

Således betyder den grønlandske version, at et barn eller ung i efterværn, der er anbragt uden for hjemmet uden for hjemstedet, kan få 2 årlige besøgsrejser til hjemmet [min understregning].

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2017. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

Antallet af de sager, som afsluttes, har bl.a. sammenhæng med antallet og arten af de klager, som indkommer i årets løb. Embedets personalesituation samt øvrige aktiviteter kan også påvirke sagsbehandlingstiden og dermed det antal sager, som afsluttes et givent år.

I beretningsåret 2017 har jeg oprettet 108 enkeltsager på baggrund af indkomne klager mod 99 enkeltsager i 2016. Herudover har jeg opstartet 5 sager af egen drift.

I 2017 blev der desuden foretaget 114 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2017 faldt med 13 i forhold til 2016, hvor jeg foretog 127 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2015 141 vejledninger.

De vejledninger, som jeg foretager, kan typisk inddeles i to grupper. Den ene gruppe vedrører henvendelser, hvor en egentlig klage til mig ville have resulteret i en afvisning. Disse vejledninger er ofte mundet ud i, at borgeren er henvist til at rette henvendelse til en anden myndighed. Den anden gruppe vedrører henvendelser, hvor sagen har været af en sådan karakter, at jeg har kunnet iværksætte egentlig sagsbehandling på baggrund af borgerens henvendelse.

I 2017 foretog jeg 6 vejledninger på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2017. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i 2017 og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2017 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

Ikke-realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg af de anførte grunde ikke har behandlet dem.

Realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg i anledning af en klage er fremkommet med en udtalelse, hvor jeg har taget stilling til sagen.

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2017 blev i alt 113 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2017, 2016 og 2015 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1). Hertil blev 3 klager tilbagekaldt af klager i beretningsåret 2017. Til sammenligning blev 3 klager tilbagekaldt i 2016 og 4 i 2015.

De ikke-realitetsbehandlede sager i tabellen nedenfor er opdelt i formalitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i henhold til ombudsmandsloven ikke kan behandle, og realitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i medfør af ombudsmandslovens § 14, stk. 1, har valgt ikke at behandle.

	2017	2016	2015
Formalitetssafviste sager			
Anonyme klager m.v.	1	1	0
Klagen var for sent indgivet	4	2	3
Klagen angik retsvæsenet	1	1	0
Klagen angik rigsmyndigheder m.fl.	3	2	5
Klagen angik private, herunder selvstyrejede selskaber	4	1	1
Rekurs ikke udnyttet	17	13	6
Inhabilitet	2	1	3
Realitetsafviste sager			
Forudsatte bevisvurdering m.v. (1)	3	1	3
Forvaltningens privatretlige virksomhed (2)	2	0	1
Ikke udsigt til kritik	17	8	13
Hensigtsmæssighed (3)	47	39	31
Andet (4)	12	12	10
I alt	113	86	71

(1) Betegnelsen dækker over sager, hvori indgår en bevisvurdering, der bedst afklares ved domstolene. Endvidere dækker betegnelsen over sager, hvori der indgår vurderinger, der kræver særlig fagkundskab/sagkundskab.

(2) Betegnelsen dækker over sager, som jeg efter en konkret vurdering vælger at afvise, fordi de angår en myndigheds mere privatretlige dispositioner, for eksempel overenskomstforhold og almindelige erstatningssager.

(3) Betegnelsen dækker over sager, som jeg finder rigtigst i første omgang at oversende til den relevante myndighed til videre behandling. Klageren vejledes samtidigt om, at denne kan klage til mig igen, når myndigheden har færdigbehandlet sagen. Begrebet hensigtsmæssighedsafvisning dækker over en bred gruppe sager, for eksempel sager, der ikke er færdigbehandlet af den indklagede myndighed (herunder sagsbehandlingstidsklager), eller sager, hvor den indklagede myndighed ikke har haft lejlighed til at forholde sig til (alle) klagerens argumenter. En hensigtsmæssighedsafvisning er grundlæggende udtryk for det principielle synspunkt, jf. ombudsmandsloven, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, forinden en ekstern kontrolinstans som mit embede inddrages.

(4) Betegnelsen dækker over afvisningsgrunde, som ikke umiddelbart kan indeholdes i en af de andre kategorier. Dette gælder blandt andet sager, hvor klageren ikke har en nærmere retlig interesse i sagen, sager med et politisk formål (for eksempel klager over inatsisartutlove), bagatelsager eller sager, som den indklagede myndighed efter at have fået forelagt klagen selv vælger at genoptage behandlingen af.

Realitetsbehandlede sager

Tallene i dette afsnit er alene baseret på indgåede klager. Sager, som jeg har taget op af egen drift, er således ikke medregnet.

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2017 afsluttede 4 sager, som jeg havde indledt på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. Til sammenligning afsluttede jeg 3 sager af denne type i både 2016 og 2015.

I beretningsåret 2017 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 4 klager, som var indledt på baggrund af klager.

Nedenstående opgørelser viser sagernes fordeling på myndighed, retsområde og klagetema. I figurerne 2 - 4 angives tallene i procent af det samlede antal afsluttede klager for det pågældende år.

Klager afsluttet efter realitetsbehandling fordelt efter, hvilken myndighed der klages over (se procentvis opgørelse i figur 2):

	2017	2016	2015
Departementer og underliggende myndigheder	2	3	2
Kommuner	2	2	1
A/S Boligselskabet INI	0	0	0
Råd og nævn			
Det Sociale Ankenævn	0	0	0
Skatterådet	0	0	0
Andre	0	0	1
I alt	4	5	3

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter, hvilket retsområde der klages over (se procentvis opgørelse i figur 3):

	2017	2016	2015
Socialret	1	0	0
Heraf:			
- Sociale boliger	0	0	0
- Boligsikring	0	0	0
- Social pension	0	0	0
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	0	0
- Underholdsbidrag m.v. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	1	0	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	0	0	0
Ansættelsesret	1	2	1
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	0	0	0
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	1	2	1

- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	0	0	0
Lejeret	0	0	0
Heraf:			
- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	0	0
- Boligrestancer	0	0	0
- Fremleje	0	0	0
- Lejeberegning	0	0	0
- Varmeregnskab	0	0	0
- Depositum	0	0	0
- Venteliste	0	0	0
- Vedligehold	0	0	0
- Boligstøtte	0	0	0
- Arealtildeling	0	0	0
- Andet	0	0	0
Skatter og afgifter	0	0	0
Heraf:			
- Beregning	0	0	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	0	0
Opkrævningsvirksomhed	0	0	0
Sundhed	0	0	0
Heraf:			
- Administrative klager	0	0	0
- Andet	0	0	0
Fiskeri, fangst og landbrug	0	3	0
Heraf:			
- Fiskeri	0	0	0
- Fangst	0	0	0

- Erhvervsstøtte	0	0	0
- Kvote- og licenstildeling	0	3	0
- Andet	0	0	0
Erhverv i øvrigt	0	0	0
Undervisning	1	0	0
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	1	0	0
Kirke	0	0	0
Forbruger	0	0	0
Andet	1	0	2
I alt	4	5	3

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter klagetema (se procentvis opgørelse i figur 4):

	2017	2016	2015
Afgørelser	1	2	1
Begrundelse	0	0	0
Kompetence	0	0	0
Sagsbehandlingstid	0	0	1
God forvaltningsskik	0	0	0
Aktindsigt	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	0	0	0
Hjemmelsspørgsmål	1	3	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	0	0
Vejledning	0	0	0
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	1	0	1
I alt	4	5	3

Klager afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

	2017	2016	2015
Kritik	0	0	1
Henstilling	2	0	1
Kritik og henstilling	2	5	0
Uden kritik og henstilling	0	0	1
I alt	4	5	3

Inspektionsvirksomhed

Jeg har i beretningsåret 2017 gennemført 6 inspektioner, heraf 1 OPCAT-inspektion. Inspektionerne er oplyst nedenfor.

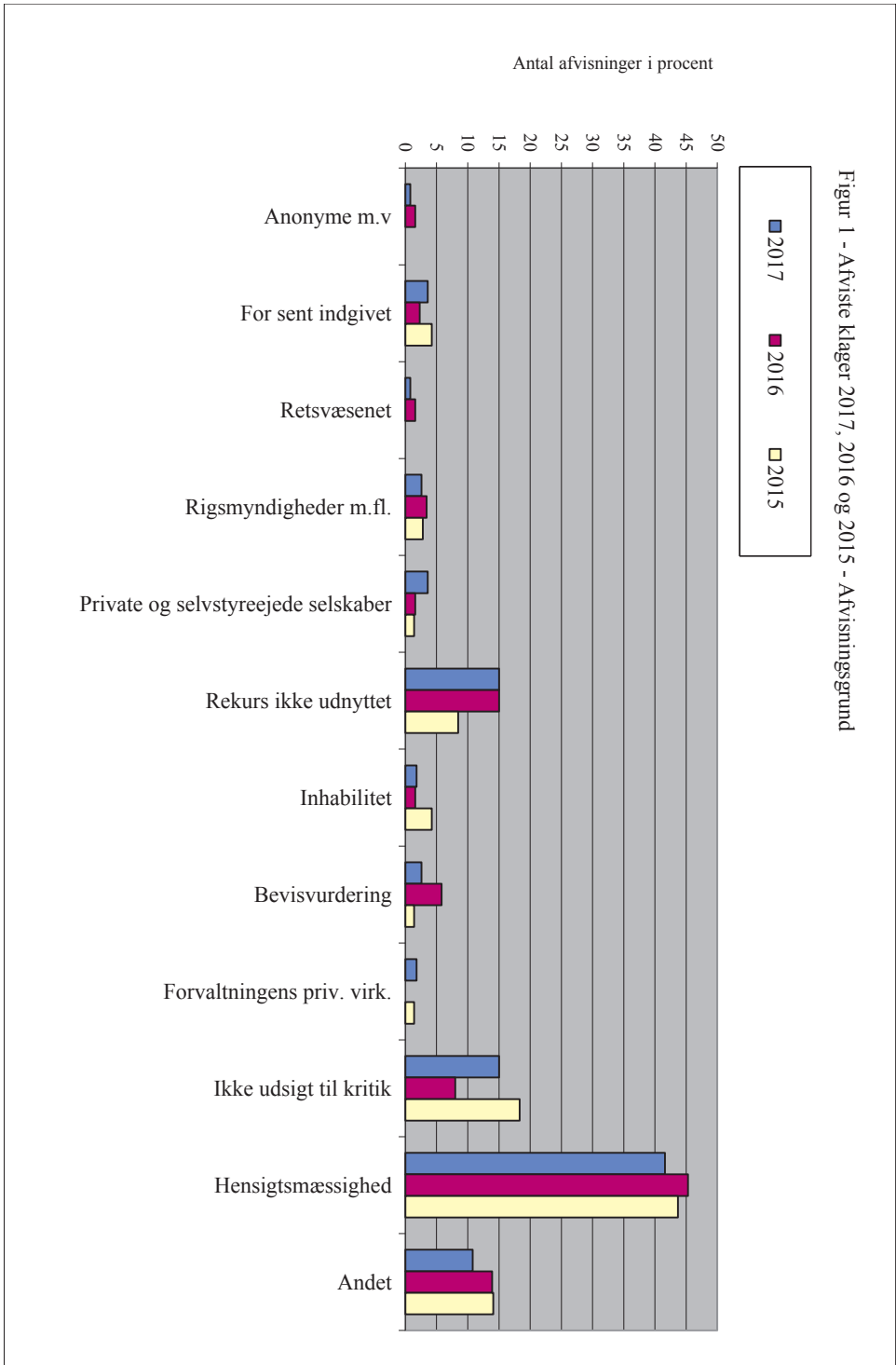
- April 2017: Psykiatrisk afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk (OPCAT)
- Maj 2017: Den selvstyrejet døgninstitution Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq i Qaqortoq.
- Maj 2017: Den selvstyrejet døgninstitution Inuusuttut Inaat i Qaqortoq.
- Juli 2017: Afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på den kommunale ældre institution Ippiarsuk i Nuuk.
- Juli 2017: Afdelingen for Yngre med Handicap på Ippiarsuk i Nuuk.
- November 2017: Den kommunale ældreinstitution Alderdomshjemmet i Aasiaat.

Jeg har i beretningsåret 2017 udarbejdet 8 inspektionsrapporter.

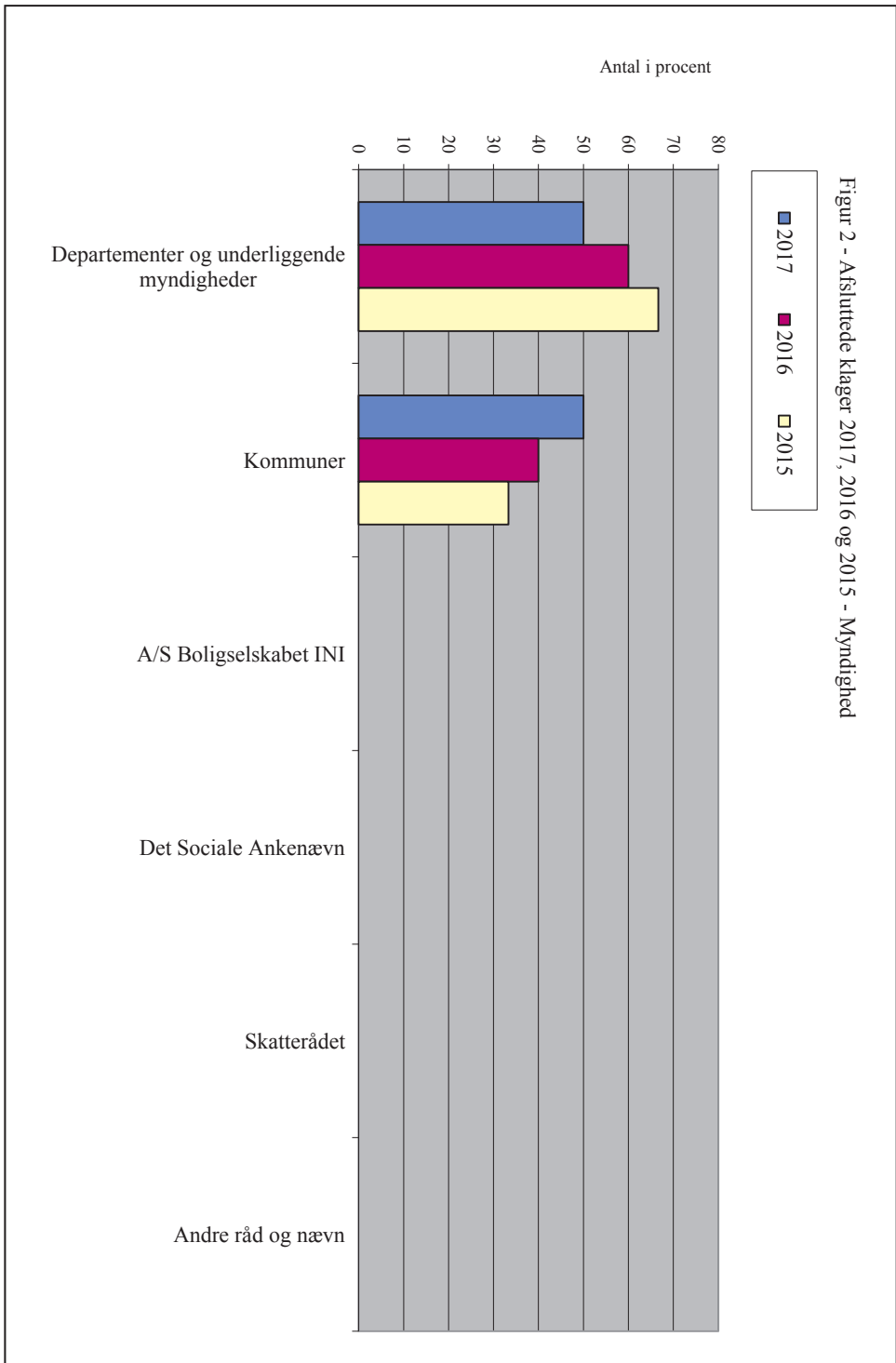
6 rapporter er udarbejdet på baggrund af de ovenfor anførte inspektioner, der er gennemført i 2017.

2 rapporter er udarbejdet på baggrund af inspektioner gennemført i 2016. Det drejer sig om inspektionen af Sungiusarfiq Aaqa i Nuuk i april 2016 og inspektionen af den ikke-sikrede afdeling på Angerlarsimaffik Isikkivik i Sisimiut i september 2016.

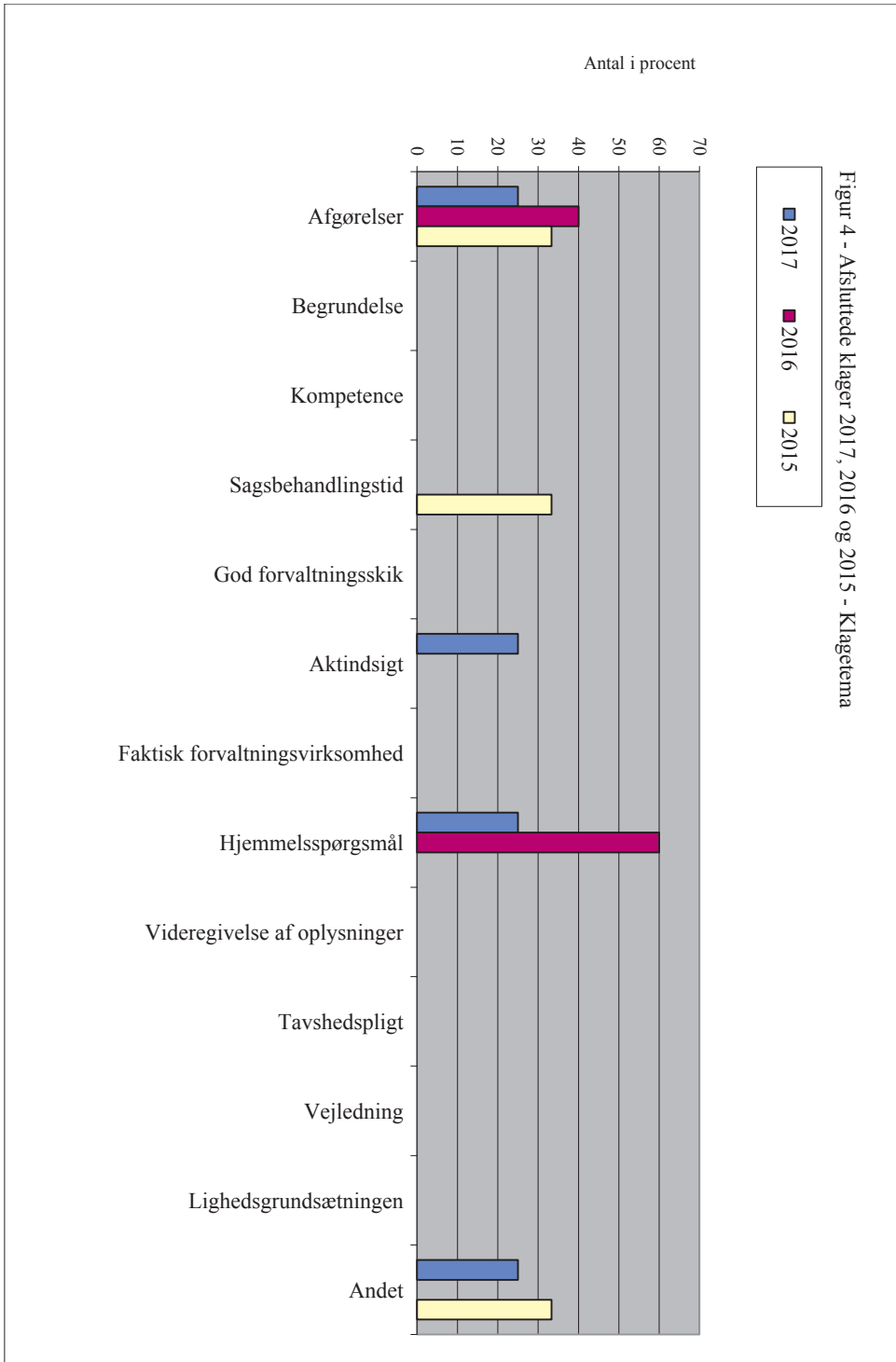
Inspektionsrapporterne fra 2017 er optaget i beretningens afsnit 8.

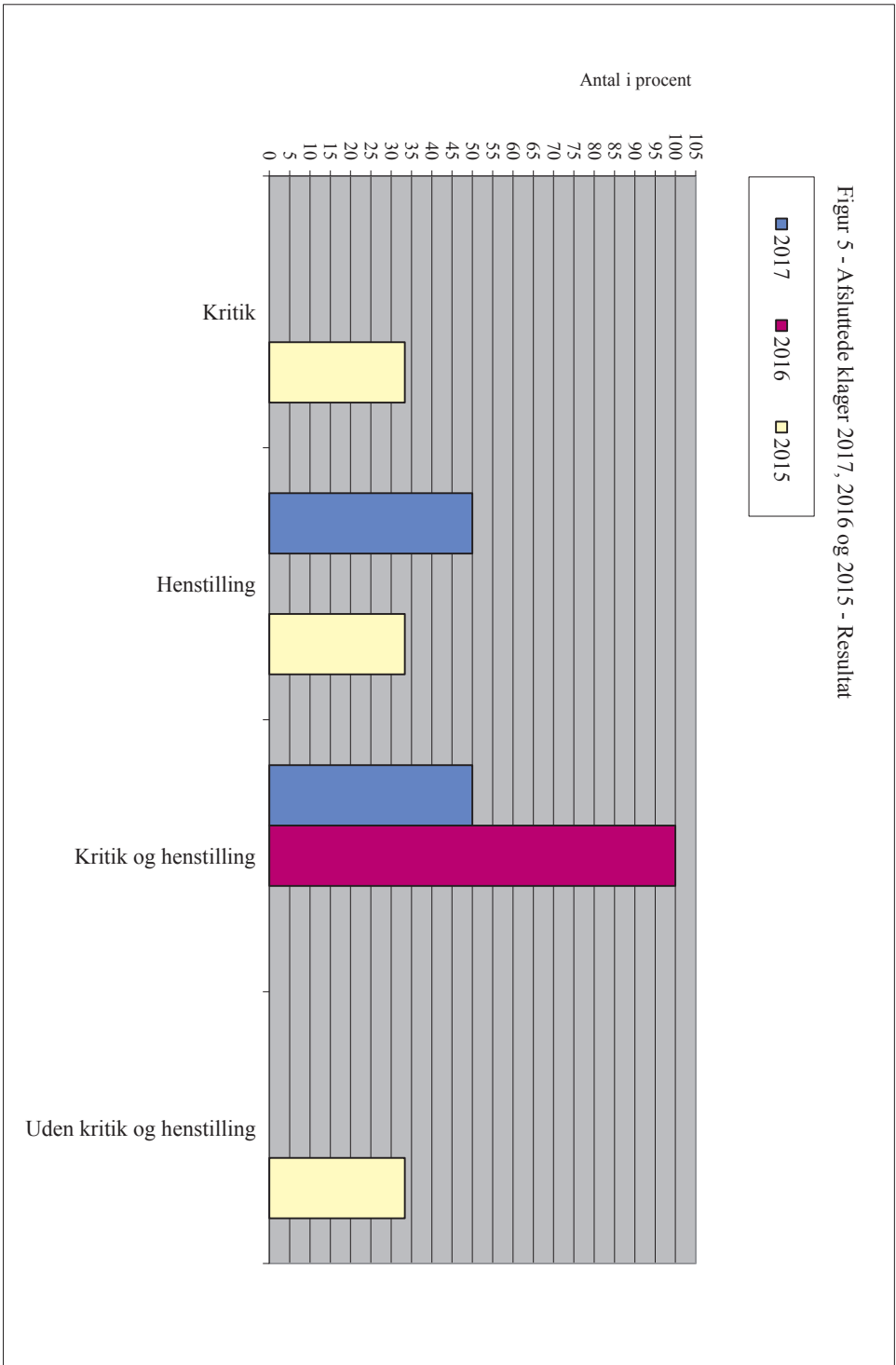


Figur 1 - Afviste klager 2017, 2016 og 2015 - Afvisningsgrund









3. Artikler

3.1 Informationskampagne i Sydgrønland

Af chefkonsulent Lasse Risager

Elleve byer og bygder i Sydgrønland fik i perioden fra 27. maj til 7. juni 2017 besøg af to medarbejdere fra ombudsmandsembedet som led i en informationskampagne. Formålet med turen var at udbrede kendskabet til ombudsmanden og vejlede om mulighederne for at indgive klage.

Ligesom de ture til andre dele af Grønland, som embedet gennemførte i 2015 og 2016, foregik turen med skib og var arrangeret af Center for Arbejdsskader, som afviklede sin egen informationskampagne.

På turen blev byerne Paamiut, Narsaq, Qaqortoq og Nanortalik og bygderne Arsuk, Qassimiut, Narsarsuaq, Eqalugaarsuit, Alluitsup Paa, Ammassivik og Tasiusaq besøgt.

De to sydligste bygder – Aappilattoq og Narsarmijit – stod også på programmet, men her kom storisen desværre i vejen: Få kilometer før ankomst til Aappilattoq måtte skibet vende om, da der lå for meget is i fjorden. Skibet ankom derfor til Narsarmijit nogle timer tidligere end planlagt, men måtte sejle videre kort tid efter, da der var risiko for, at isen inden længe ville spærre havnen.

Forud for turen blev der i aviserne, på internettet og i radioen informeret om, hvor og hvornår borgerne kunne møde ombudsmandens medarbejdere.

Der var i alt 23 personer, der henvendte sig til ombudsmandens medarbejdere for at tale om en konkret sag. I seks tilfælde endte henvendelsen med, at personerne indgav en klage til ombudsmanden vedrørende deres sag.

3.2 Sagen om den kritiske embedsmand

Af specialkonsulent Franz Amdi Hansen

Ombudsmanden tog i 2017 stilling til, om Kommuneqarfik Sermersooq kunne give en påtale til en medarbejder, der havde skrevet en kritisk kommentar på KNR's hjemmeside. I sin udtalelse om sagen kom ombudsmanden ind på mange

af de overordnede principper, der gælder for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Sagen udsprang af, at KNR bragte en artikel om, at den danske undervisningsminister besøgte Grønland og bl.a. skulle besøge en skole i Kommuneqarfik Sermersooq. I en kommentar hertil skrev en medarbejder i kommunen:

”Man henfalder i mild undren over visdommen i, at man vælger at fremvise en af landets ældste og lavest scorende folkeskoler for den danske undervisningsminister? Er der tale om et departementalt freudiansk slip og underbevidst ønske om, få Danmark til at tage uddannelsesområdet tilbage af humanitære årsager. [Efterfulgt af en smiley; min bemærkning]”

Måtte medarbejderen skrive sådan?

Kommuneqarfik Sermersooq mente ikke, at medarbejderens adfærd var acceptabel. Medarbejderen blev derfor indkaldt til en tjenstlig samtale og fik en påtale.

Hvor kritiske må offentligt ansatte være?

Offentligt ansatte har ytringsfrihed, når de udtaler sig som privatpersoner. Omvendt må en myndighed gerne bestemme, hvem der udtaler sig på myndighedens vegne.

Ytrer offentligt ansatte sig på egne vegne, gælder der en vidtstrakt ytringsfrihed. Denne ytringsfrihed er dog ikke grænseløs. Offentligt ansatte skal overholde deres tavshedspligt. De må ikke ytre sig urimeligt groft om deres arbejdsplads, og de må ikke fremsætte freds- eller æreskrænkende ytringer. De må heller ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold indenfor eget arbejdsområde.

Ytringer, der overholder disse begrænsninger, er som udgangspunkt lovlige. Det betyder bl.a., at offentligt ansatte kan kritisere deres arbejdsgiver eller andre myndigheder uden først at have rejst kritikken internt.

Visse centralt placerede medarbejdere har en ytringsfrihed, der er yderligere begrænset, når de ytrer sig om deres eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder kun i særlige tilfælde, og omfatter almindeligvist kun medarbejdere, der har medvirket til at træffe en beslutning.

Offentlige arbejdsgivere må ikke lade en lovlig ytring komme en medarbejder til skade, men en offentlig arbejdsgiver vil dog i visse tilfælde kunne reagere på en ytrings følgevirkninger, f.eks. hvis en ytring medfører samarbejdsproblemer.

Gik den kommunale medarbejder for langt i sin kritik?

I sagen om den kritiske medarbejder fra Kommuneqarfik Sermersooq, mente kommunen, at medarbejderen havde forbrudt sig mod flere af disse principper.

Kommunen henviste for det første til, at læsere af kommentaren ville kunne tro, at den var fremsat på kommunens vegne. Kommunen begrundede bl.a. dette med, at kommentaren var offentliggjort i arbejdstiden, og at det var almindelig kendt, hvor medarbejderen var ansat.

Kommentaren ville være omfattet af ytringsfriheden, hvis medarbejderen havde fremsat den som privatperson – og det mente ombudsmanden var tilfældet. Ombudsmanden bemærkede, at kommentarens indhold og formuleringer klart pegede på, at den var fremsat af medarbejderen som privatperson.

For det andet mente kommunen, at medarbejderen var gået for langt i sin kritik af en anden myndighed - Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, der havde medvirket i den danske ministers besøg. Kommunen skrev i påtalen, at kommentaren var:

”... slet skjult kritisk overfor departementet, som er en af vores tætteste samarbejdspartnere. Det er ikke acceptabelt at en medarbejder i din position offentlig kritiserer departementet.”

I særlige tilfælde skal medarbejdere i centrale positioner udvise tilbageholdenhed med at ytre sig. Påtalen til den kommunale medarbejder måtte dog efter ombudsmandens opfattelse læses sådan, at kommunen mente, at medarbejderen generelt skulle undlade at kritisere departementet – og en sådan forpligtelse var medarbejderen ikke underlagt.

For det tredje mente kommunen, at medarbejderen havde ytret sig urimelig groft. Kommunen henviste bl.a. til, at kommentaren var formuleret sarkastisk og ironisk. Dette var efter kommunens opfattelse ikke almindeligt i Grønland.

Ombudsmanden mente derimod ikke, at hverken kommentarens indhold eller ordvalg var urimeligt groft. Ombudsmanden var heller ikke enig med kommunen i, at særlige grønlandske forhold betød, at brug af ironi eller sarkasme i sig selv

havde betydning for den retlige vurdering af, om en ytring er urimelig grov og dermed falder udenfor rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed.

For det fjerde skrev kommunen i påtalen:

”Det er ikke acceptabelt, at du kommenterer på en af vores skoler offentligt og sætter skolens kvalitet til debat. Dette er en sag som bør tages internt.”

Det er forståeligt, at ledelsen af en offentlig myndighed ønsker at blive orienteret om problematiske forhold. Juraen på området er dog klar - offentligt ansatte er ikke forpligtet til at rejse en kritik internt, før de deltager i den offentlige debat. Ombudsmanden bemærkede derfor, at kommunen herved havde tegnet et meget misvisende billede af medarbejderens ytringsfrihed.

Ombudsmandens konklusion

I sin udtalelse konkluderede ombudsmanden, at kommentaren var en lovlig ytring, og at kommunen ikke havde haft grundlag for at give medarbejderen en påtale.

Efter ombudsmandens opfattelse var kommunens håndtering af sagen overordentligt kritisabel og i strid med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

På denne baggrund bad ombudsmanden kommunen om at genoptage sagen. Kommunen meddelte herefter, at de trak påtalen tilbage.

Kommunen fremførte en række andre argumenter i påtalen og i et omfangsrigt svar til ombudsmanden, ligesom ombudsmanden havde flere bemærkninger til kommunens forståelse af sagen. En anonymiseret udgave af ombudsmandens udtalelse kan læses i den elektroniske udgave af denne beretning og på ombudsmandens hjemmeside.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit har jeg valgt at fremhæve nogle generelle problemstillinger, som jeg har forholdt mig til i forbindelse med min behandling af en række sager, herunder sager, som ikke har givet anledning til omtale i afsnit 5.

4.1 Håndtering af personoplysninger (j.nr. 2017-907-0019)

Jeg modtog en henvendelse fra en borger, der oplyste, at K Kommune havde rundsendt en liste med navn og personnumre på pensionister og handicappede borgere, som var sat under administration, til bl.a. alle kommunens forvaltninger og servicecentre.

Denne henvendelse var vedlagt en kopi af en e-mail fra kommunens fungerende økonomidirektør. E-mailen var vedhæftet en fil i form af et 172 sider langt dokument, der indeholdt en række navne.

På baggrund af henvendelsen besluttede jeg at iværksætte en undersøgelse af sagen efter den dagældende ombudsmandslovs § 15, stk. 1, og jeg bad kommunen om en udtalelse til sagen.

I udtalelsen redegjorde kommunen for, hvilke af kommunens medarbejdere der havde fået tilsendt e-mailen. Herudover anførte kommunen bl.a. følgende:

”Ombudsmanden har endvidere anmodet om en udtalelse om, hvorvidt udsendelsen af den pågældende mail var i overensstemmelse med henholdsvis sagsbehandlingsloven og persondataloven.

... [K Kommune; min bemærkning] skal indledningsvis anføre, at udsendelsen af mailen *i sig selv* ikke udgjorde noget problem, men at vedhæftelsen af en fil, hvoraf fremgik et antal personnumre og navne på pensionister og handicappede, ikke burde have været sket til den personkreds, som rent faktisk skete. Disse oplysninger var kun relevante for en relativ snæver personkreds indenfor socialområdet, og burde være begrænset hertil.

På baggrund af ovenstående email er det fremadrettet blevet indskærpet, at der i dokumenter, emails og anden korrespondance, der rundsendes såvel internt som eksternt, skal udvises ekstra påpasselighed i forhold til, om det kan indeholde fortrolige eller følsomme oplysninger, herunder relevans i forhold til modtagere og adressater.

Derudover er Ledelsessekretariatet i skrivende stund i gang med at planlægge afholdelse af kurser vedr. persondataloven, bl.a. med henblik på uddannelse af flere Data Protection Officers, hvis opgave det bl.a. vil være, at føre opsyn og vejlede netop omkring disse problemstillinger.”

Jeg meddelte herefter kommunen, at jeg var enig med kommunen i, at oplysningerne om borgerne i den fil, der var vedhæftet e-mailen, kun burde være fremsendt til en personkreds, for hvem oplysningerne var relevante.

Jeg meddelte også kommunen, at jeg havde besluttet ikke at foretage mig yderligere i sagen, og at jeg herved havde lagt særlig vægt på, at kommunen havde oplyst, at kommunen havde taget skridt til at sikre, at kommunens medarbejdere var opmærksomme på sådanne problemstillinger fremadrettet.

4.2 En myndigheds genoptagelse af en sag (j.nr. 2015-235-0006)

Min behandling af en sag, som er omtalt i beretningens afsnit 5.1, har givet mig anledning til at forholde mig til principperne for en myndigheds genoptagelse af en sag.

En myndigheds genoptagelse af en sag er som udgangspunkt ikke lovreguleret. Efter almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger kan en sag genoptages, hvis der fremkommer nye oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget på tidspunktet for myndighedens oprindelige afgørelse. Væsentlige nye forhold kan angå faktiske eller retlige forhold.

Faktiske forhold vil være omstændigheder, der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, men som af ukendte årsager ikke blev inddraget i myndighedens afgørelse. I sådanne tilfælde vil myndigheden kunne være forpligtet til at genoptage sagen og undersøge de nye oplysninger for derigennem at afklare, om den oprindelige afgørelse skal ændres.

Retlige forhold kan være ny lovgivning eller ændring af rets- eller administrativ praksis ved en overordnet administrativ instans, domstolenes underkendelse af myndighedens praksis eller ombudsmanden udtrykte kritik af samme.

Hvis en myndigheds praksis er blevet underkendt ved en overordnet administrativ instans eller domstolene, er myndigheden forpligtet til at ændre sin praksis.

Underkendelse af en praksis kan have indflydelse på både den konkrete sag og på andre sager, herunder sager der er afgjort forud for den konkrete sag, men også på sager, der er afgjort efter den konkrete sag, men inden praksis blev underkendt.

I sagen omtalt i beretningens afsnit 5.1 ændrede myndigheden praksis efter min henstilling og genoptog behandlingen af den konkrete sag og traf en ny afgørelse ud fra den forståelse af lovgivningen på ansøgningstidspunktet, som jeg havde givet udtryk for. Ligeledes gav myndigheden udtryk for at ville genbehandle tilsvarende sager på dette grundlag.

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

5.1 Afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af uddannelse via e-learning

A klagede til ombudsmanden over Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirkes afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af HF via e-learning.

Ombudsmanden fandt, at Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke ikke havde hjemmel til generelt at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Ombudsmanden fandt derudover, at undtagelse af uddannelser for støtteberettigelse havde direkte og bindende virkning overfor borgerne. Undtagelse af uddannelser for støtteberettigelse skulle efter ombudsmandens opfattelse fastsættes i en bekendtgørelse, som skulle kundgøres efter forskrifter fastsat herfor.

Ombudsmanden fandt, at der ikke var tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage, at Inatsisartut havde bemyndiget Naalakkersuisut til at fravige almindelige retningslinjer for fastsættelse og kundgørelse af retsfor skrifter.

Ombudsmanden henstillede, at departementet genoptog sagsbehandlingen. Derudover bad ombudsmanden departementet meddele, hvilke overvejelser udtalelsen gav departementet anledning til. (Udtalelse af 3. maj 2017, j.nr. 2015-235-0006).

I udtalelsen anvendes betegnelsen A om klager, mens betegnelsen D anvendes om klagers datter.

Ved e-mail af 4. december 2015 med bilag klagede A til mig over, at Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke ved Uddannelsesstøtteforvaltningen henholdsvis Uddannelsesstøtteudvalget havde givet hendes datter, D, afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af HF via e-learning med henvisning til, at fjernundervisning i medfør af inatsisartutlov nr. 12 af 22. november 2011 om uddannelsesstøtte (herefter uddannelsesstøtteloven)

generelt var undtaget fra uddannelsesstøtte, hvilket fremgik af hjemmesiden www.sunngu.gl.

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en undersøgelse af sagen.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Jeg har fundet anledning til i overensstemmelse med § 14 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut at begrænse min undersøgelse til spørgsmålene om, hvorvidt der efter gældende ret må antages at være fornøden hjemmel til at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte, samt til at vurdere, hvordan sådanne regler bør fastsættes og kundgøres.

Henset til sagsfremstillingens omfang har jeg endvidere valgt at udskille denne i et bilag til min udtalelse. I min beretning for 2017 har jeg valgt ikke at medtage denne sagsfremstilling.

2. Hjemmel til at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte

Uddannelsesstøtteloven regulerer adgangen til at modtage uddannelsesstøtte, der ydes af Grønlands Selvstyre som hjælp til gennemførelse af uddannelser.

Inatsisartut har fastsat følgende i § 8 i uddannelsesstøtteloven:

”§ 8. En uddannelse i Danmark er støtteberettigende, hvis uddannelsen er godkendt af Undervisningsministeriet i Danmark som støtteberettigende. Dette gælder dog ikke, hvis Naalakkersuisut har besluttet, at uddannelsen ikke er støtteberettigende.

Stk. 2. Naalakkersuisut kan bestemme, at der kun ydes delvis uddannelsesstøtte i forbindelse med støtteberettigelsen af de af Undervisningsministeriet godkendte uddannelser.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan i øvrigt godkende en uddannelse uden for Grønland, herunder i Danmark, som støtteberettigende, hvis uddannelsen

1) er af mindst 3 måneders varighed,

2) er tilrettelagt som fuldtidsundervisning,

3) kan påregne at give beskæftigelse i Grønland, jf. dog § 6 om studieforberedende uddannelser, og

4) foregår på en offentlig anerkendt uddannelsesinstitution, eller har en tilfredsstillende kvalitet med hensyn til fagligt indhold, ledelse, lærerkræfter og fysiske rammer ifølge de kvalitetskrav, der gælder for offentlige uddannelsesinstitutioner.

Stk. 4. Naalakkersuisut træffer afgørelse efter stk. 1-3 ud fra uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn og kan i den forbindelse indhente en vurdering af uddannelsens kvalitet fra en institution, der er offentligt anerkendt i forhold til at vurdere kvaliteten af uddannelser. Ved afgørelsen kan der særligt tages hensyn til, om uddannelsessøgende kan optages på en lignende støtteberettigende uddannelse.

Stk. 5. Naalakkersuisut skal offentliggøre

- 1) de af Undervisningsministeriet godkendte uddannelser som støtteberettigende, men af Naalakkersuisut ikke godkendte som støtteberettigende uddannelser,
- 2) de af Undervisningsministeriet godkendte som støtteberettigende uddannelser, der kun ydes delvis uddannelsesstøtte til, jf. stk. 2,
- 3) de af Naalakkersuisut i øvrigt godkendte uddannelser uden for Grønland, herunder i Danmark, jf. stk. 3.”

Af bemærkningerne til § 8, stk. 1, fremgår blandt andet:

”Bestemmelsens 1. pkt. skal ses i sammenhæng med, at Undervisningsministeriet i Danmark gennem Styrelsen for Uddannelsesstøtte godkender en række uddannelser, som staten således yder uddannelsesstøtte til. De samme uddannelser er som udgangspunkt godkendt af Grønlands Selvstyre som støtteberettigende med visse undtagelser. Undtagelserne hjemles ved bestemmelsens 2. pkt.”

Departementet har i sit svar modtaget ved mit embede den 30. november 2016 om forståelsen af § 8, stk. 1, blandt andet oplyst:

”For så vidt angår det af Ombudsmanden stillede spørgsmål i relation til § 8, stk. 1, 1. pkt. i inatsisartutlov nr. 12 af 22. november 2011 om uddannelsesstøtte således, (første punktum) at er en uddannelse godkendt af Undervisningsministeriet i Danmark er støtteberettigende i forhold til uddannelsesstøtte fra Grønlands Selvstyre.

Inatsisartut har samtidig i bestemmelsens 2. pkt. fastsat, at Naalakkersuisut kan beslutte, at den omhandlede uddannelse på trods af støtteberettigelse efter danske uddannelsesstøtteregler ikke skal være støtteberettigende i forhold til grønlandske uddannelsesstøtteregler. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at beslutningen om, at uddannelserne ikke skal være støtteberettigende bl.a. kan hvile på uddannelsespolitiske bevæggrunde, herunder et ønske om at satse på andre uddannelsesstyper.

Naalakkersuisut kan således beslutte, at visse uddannelser alligevel ikke skal være støtteberettigende. Det fremgår herudover af lovens § 8, stk. 4, at afgørelsen skal træffes ud fra uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn.

Det kan i forlængelse heraf anføres, at godkendelsesspørgsmålet generelt knytter sig til en vurdering af uddannelsernes kvalitet, herunder de uddannelsessøgendes udbytte af uddannelsen sammenholdt med udgifterne i relation til støtteberettigelsen og uddannelsens anvendelighed på det grønlandske arbejdsmarked. Det kan hertil tilføjes, at der ud fra de nævnte kriterier ikke er sket godkendelse af uddannelser i Danmark, som udbydes som e-learning. Det kan derudover oplyses, at flere af de uddannelser i Danmark, som udbydes som e-learning, forudsætter et ikke ubetydeligt antal rejser, idet de uddannelsessøgende typisk samles fysisk en gang om måneden. Dette vil selvsagt udgøre en særlig udfordring i forhold til uddannelsesøgende fra Grønland som følge af de distancemæssige udfordringer.

Med hensyn til Ombudsmandens spørgsmål om departementets syn på, om en hjemmel til at undtage en uddannelse fra støtte også kan anvendes som hjemmel til at undtage givne uddannelser fra støtte ud fra undervisningsformen, skal departementet henvise til det ovenfor anførte om kriterierne for at beslutte, at visse uddannelser ikke skal være støtteberettigende. Det fremgår ikke af lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., at Naalakkersuisuts beføjelse til at undtage bestemte uddannelser fra støtteberettigelse ikke kan ske på grundlag den struktur, der gælder for uddannelsens afvikling, herunder i forhold til undervisningsform. Det afgørende vil være, om afgørelsen træffes i henhold til de ovenfor nævnte kriterier.

I forhold til det af Ombudsmanden stillede spørgsmål om, hvorvidt departementet finder, at gennemførelse af HF via e-learning er at anse for en anden uddannelse end gennemførelse af en almindelig 2-årig HF, skal Departementet indledningsvis bemærke, at Naalakkersuisut ikke har undtaget HF-uddannelsen generelt fra støtteberettigelsen, men alene HF-uddannelser, der afvikles som e-learning, ligesom beslutning om undtagelse fra støtteberettigelse, jf. uddannelsesstøttelovens § 8, stk. 1, 2. pkt. er foretaget ud fra uddannelsespolitiske og økonomiske kriterier. Det afgørende er således efter departementets opfattelse ikke spørgsmålet om uddannelsernes identitet, herunder eventuelle indholdsmæssige sammenfald, i den udstrækning at undtagelsen fra støtteberettigelse er sket i henhold til lovens undtagelsesbeføjelse og at denne undtagelse fra støtteberettigelse er tydeliggjort af Naalakkersuisut.”

Jeg forstår departementets svar således, at det er departementets opfattelse, at Naalakkersuisut ud fra de kriterier, der angives i § 8, stk. 4 i uddannelsesstøtteloven – uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn kan undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Jeg er ikke enig med departementet i denne forståelse.

Naalakkersuisut kan efter § 8, stk. 1, 2. pkt., i uddannelsesstøtteleven undtage en uddannelse, der er godkendt som støtteberettiget i Danmark fra støtteberettigelse i Grønland. Det er min opfattelse, at denne bemyndigelsesbestemmelse må forstås således, at Naalakkersuisuts beslutninger om at undtage uddannelser fra støtteberettigelse, skal træffes individuelt for hver enkelt af de i Danmark godkendte uddannelser. Jeg anser det således for tvivlsomt, om departementet efter uddannelsesloven har hjemmel til generelt at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Jeg lægger herved navnlig vægt på følgende formuleringer i uddannelsesstøtteleven: ”En uddannelse” jf. § 8, stk. 1, 1. pkt., ”uddannelsen” jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., og ”har besluttet”, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., idet det er min opfattelse, at de bestemte uddannelser, som i Danmark er godkendt som støtteberettigede så at sige kan opføres på en liste, og at Naalakkersuisut er bemyndiget til at beslutte, at en eller flere bestemte uddannelser ikke skal have støtte i Grønland ved så at sige at stryge dem fra listen.

Jeg lægger endvidere navnlig vægt på, at Naalakkersuisut efter § 8, stk. 4, i uddannelsesstøtteleven ”træffer afgørelse”, efter min opfattelse skal ske individuelt i forhold til de enkelte i Danmark godkendte uddannelser. Inatsisartut har efter min opfattelse ikke bemyndiget Naalakkersuisut til at ”fastsætter regler”, sådan som Naalakkersuisut har gjort ved generelt at undtage fjernstudier, og sådan som Inatsisartut eksempelvis i § 11, stk. 1. i uddannelsesstøtteleven har bemyndiget Naalakkersuisut til at fastsætte regler vedrørende betingelser for egenbetaling af uddannelsen, særlige karakterer, faglige og erhvervs-mæssige forudsætninger eller beståelse af sprogtest, fastsættelse af kvoter for antallet af uddannelsessøgende med uddannelsesstøtte på bestemte uddannelser, herunder prioritering blandt ansøgere, der i øvrigt opfylder støt-tebetingelserne.

3. Regelfastsættelse og offentliggørelse

3.1. Fastsatte regler m.v.

Fastsættelse af regler af direkte betydning for borgernes retsstilling omtales mange steder i den forvaltningsretlige litteratur og af forskellige myndigheder. Jeg har i det følgende valgt at referere et udvalg af disse.

Jeg har til brug for uddybning og fortolkning af grønlandsk lovgivning og ulovbestemt praksis i flere tilfælde henvist til dansk lovgivning og dansk lit-

teratur, idet retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

Formandens Departement har i ”Lovtekniske retningslinjer - Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre”, 3. reviderede udgave, 2011, afsnit 1.2.3, anført følgende om anvendelse af bekendtgørelser:

”Indeholder en inatsisartutlov bestemmelse om, at Naalakkersuisut fastsætter regler, der regulerer borgernes indbyrdes retsstilling eller pålægger borgerne pligter eller tillægger dem rettigheder overfor det offentlige, skal disse regler fastsættes i en bekendtgørelse. En sådan bekendtgørelse kaldes ”Selvstyreets bekendtgørelse”.

En bekendtgørelse bør som udgangspunkt kun indeholde bestemmelser, der retter sig til borgerne. Regler af tjenstlig karakter, der alene er bindende for myndigheder, samt rent vejledende udtalelser optages ikke i en bekendtgørelse. Tjenstlige forskrifter bør optages i et cirkulære. Det vejledende stof bør optages i en vejledning.”

I den juridiske litteratur er det således også et almindeligt anerkendt retsprincip, at administrative forskrifter, som normerer borgernes retsstilling i forhold til det offentlige, skal udformes som en anordning, der kundgøres. Jeg henviser i den anledning til Peter Germer ”Statsforvaltningsret”, 5. udgave, 2012, side 116.

Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for 1979, side 275ff, behandlet spørgsmålet om, hvornår bestemmelser skal fastsættes i en bekendtgørelse. Af side 279 fremgår blandt andet:

”Efter min mening taler væsentlige hensyn for, at bestemmelser af den art, som omtales i bistandslovens § 58, stk. 2, fastsættes i en bekendtgørelse, der kundgøres i Lovtidende, og ikke blot i et cirkulære. Jeg sigter herved dels til, at det principielt må foretrækkes, at administrative bestemmelser, der regulerer borgernes retsposition på den måde, som tilfældet er med de administrative bestemmelser i henhold til § 58, stk. 2, fremtræder som bekendtgørelser, der er kundgjort i Lovtidende, dels til at bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen, svarende til bestemmelsen i § 58, stk. 2, efter min mening i almindelighed må forstås således, at de administrative bestemmelser, der gives bemyndigelse til at udstede, skal udstedes i bekendtgørelsesform.”

Ligeledes har Justitsministeriet ved vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter fastsat regler for, hvornår en bekendtgørelse i Danmark skal anvendes. Af punkt 4 om anvendelse af

bekendtgørelser og punkt 62, stk. 3, om bekendtgørelsens hjemmel fremgår blandt andet:

”Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

...

Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, des sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, såfremt hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Som eksempel herpå kan nævnes, at der må kræves lovhjemmel for, at den almindelige ulovbestemte rekurs kan fraviges.”

Uanset, at sagen, som Folketingets Ombudsmand behandler i sin beretning fra 1979 vedrører spørgsmålet om fastsættelse af regler, som regulerer borgernes retsforhold ved bekendtgørelse frem for ved cirkulære, og dermed adskiller sig fra A's klage, finder jeg, at de samme betragtninger i fuldt omfang gør sig gældende i forbindelse med udmøntningen af uddannelsesstøttelovens bemyndigelsesbestemmelse i § 8, stk. 5, jf. § 8, stk. 1.

Jeg finder også, at dansk og grønlandsk ret er sammenfaldende på disse punkter, hvorfor jeg kan tilslutte mig Justitsministeriets vejledning for, hvornår administrative regler bør fastsættes i en bekendtgørelse af myndigheder i Grønland.

3.2. Min vurdering

Det fremgår af uddannelsesstøttelovens § 8, stk. 5, nr. 1, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., at Naalakkersuisut skal offentliggøre de uddannelser, som Undervisningsministeriet i Danmark har godkendt som støtteberettiget, men som af Naalakkersuisut ikke er godkendt som støtteberettiget.

Derimod fremgår det ikke af uddannelsesstøtteloven, hvilken nærmere regelfastsættelse, der skal til for at undtage sådanne uddannelser fra støtteberettigelse.

Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, som ændret ved inatsisartutlov nr. 12 af 29. november 2013 fastslår i § 31 følgende:

”§ 31. Inatsisartutloven og Selvstyrets bekendtgørelser træder, hvis de ikke bestemmer andet, i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger, hvori Inatsisartutloven eller Selvstyrets bekendtgørelse er kundgjort.

Stk. 2. Kundgørelse sker elektronisk. Naalakkersuisut fastsætter nærmere regler for kundgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på kommunale forskrifter fastsat i medfør af Inatsisartutlov, landstingslov, landstingsforordning eller Selvstyrets bekendtgørelse.”

Kundgørelse som således foreskrevet af Inatsisartut må anses som den almindelige og generelt foreskrevne kundgørelsesform for inatsisartutlove og selvstyrets bekendtgørelser, medmindre der er særlige holdepunkter for at antage andet.

Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med senere ændringer fastsætter dog ikke, hvornår en regel skal udstedes i bekendtgørelsesform.

Det er min opfattelse, at departementet ikke er frit stillet i valg af fastsættelse af regler og offentliggørelse af disse, uanset, at uddannelsesstøtteloven forholder sig tavs herom.

Fastsættelse af regler om undtagelse af visse uddannelser fra støtteberettigelse og offentliggørelse af disse undtagelser må vurderes ud fra de almindeligt gældende regler herfor

.Naalakkersuisuts beslutning om at undtage en uddannelse for støtteberettigelse efter uddannelsesstøtteleovens § 8, stk. 1, 2 pkt., har direkte og bindende virkning for borgerne. Efter min vurdering taler vægtige retssikkerhedsmæssige grunde derfor for, at sådanne undtagelser bør fastsættes i en bekendtgørelse, medmindre der i loven er tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage andet.

Det fremgår af lovbemærkningerne til § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleoven, at der på baggrund af administrativt fastsatte bestemmelser er offentliggjort en såkaldt negativliste. Dette er efter min vurdering ikke et tilstrækkeligt stærkt holdepunkt for at antage, at Inatsisartut skulle have bemyndiget Naalakkersuisut til ved anvendelse af § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleoven at fravige almindelige anerkendte retningslinjer for fastsættelse af regler, der har direkte og bindende virkning for borgerne.

Jeg finder på denne baggrund, at de i medfør af bestemmelsen fastsatte undtagelser fra uddannelsesstøtte bør fremgå af en bekendtgørelse.

Det følger herefter, at de af Naalakkersuisut fastsatte undtagelser for de i Danmark godkendte støtteberettigede uddannelser fra støtteberettigelse i Grønland skal kundgøres som foreskrevet i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut som ændret ved inatsisartutlov nr. 12. af 29. november 2013, medmindre der er særlige holdepunkter for, at en anden kundgørelsesform måtte være foreskrevet.

Der er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage, at Inatsisartut med bestemmelsen i § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleoven har bemyndiget Naalakkersuisut til at fravige udgangspunktet for kundgørelse i § 31 i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med senere ændringer for kundgørelse af retsfor skrifter, hvilket offentliggørelse af en negativliste på internettet er udtryk for.

Det fremgår af bemærkningerne til § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleoven, at der ”på baggrund af den tilsvarende administrativt fastsatte bestemmelse er [...] offentliggjort en såkaldt negativliste”. Dette kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Offentliggørelse af undtagelser fra uddannelsesstøtteleoven kan fremgå af en af departementet eller Uddannelsesstøtteforvaltningen udformet hjemmeside på

internettet – men efter min opfattelse alene som et orienterende supplement til en bekendtgørelse – ikke som et alternativ til en sådan bekendtgørelse.

4. Henstilling

Jeg henstiller til, at departementet genoptager D's sag og behandler den i lyset af mine ovennævnte bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.”

Den 3. juli 2017 meddelte departementet mig, at departementet havde genbehandlet den konkrete sag. Samtidig meddelte departementet, at fjernundervisningsuddannelser sidestilles med almindelige uddannelser i forhold til omfanget af støtte. Endelig meddelte departementet, at der ville ske genbehandling af de ansøgninger om uddannelsesstøtte til uddannelser gennemført som fjernundervisning, som ikke blev imødekommet ud fra den tidligere førte generelle praksis på området.

A fremsendte den 3. juli 2017 kopi af departementets nye afgørelse af 29. juni 2017 til mig, da A ikke forstod konklusionen i departementets afgørelse af 29. juni 2017.

Efter at have foretaget en fornyet juridisk vurdering og indhentet yderligere oplysninger fremsendte departementet den 23. august 2017 en ny og revideret afgørelse til D, hvori departementet meddelte, at ansøgningen om uddannelsesstøtte til uddannelsen Net-HF var imødekommet. Imødekommelsen af ansøgningen medførte, at D efter lovgivningen på det pågældende tidspunkt for ansøgningen kunne få 3 årlige frirejser til Danmark. Da D havde rejst til Danmark 4 gange under uddannelsen, blev udgifterne til rejserne refunderet. D var derudover berettiget til grønlandsk US indtil det fyldte 20. år, dog modregnet modtaget dansk SU.

Den 5. september 2017 meddelte jeg departementet, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

5.2 Hjemgivelse af plejebarn. Sagsoplysning. Notatpligt

A og B klagede til ombudsmanden over K₁ Kommunes hjemgivelse af deres plejebarn.

Ombudsmanden fandt det meget kritisabelt, at K₁ Kommune ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt i overensstemmelse med officialprincippet, før kommunen traf beslutning om hjemgivelse af plejebarnet.

Ombudsmanden fandt det videre meget kritisabelt, at K₁ Kommune ikke indhentede en udtalelse fra henholdsvis plejefamilien og opholdskommunen i overensstemmelse med kravet herom, som det fremgår af § 28, stk. 1, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer (herefter børn og unge-forordningen), før kommunen traf beslutning om hjemgivelse, ligesom forvaltningen ikke gjorde opmærksom på pligten hertil i indstillingen om hjemgivelse til socialudvalgsformanden.

Ombudsmanden fandt det endeligt beklageligt, at K₁ Kommune ikke, i overensstemmelse med god forvaltningsskik, udarbejdede et referat af et telefonomøde med klagernes opholdskommune.

Ombudsmanden bad derfor K₁ Kommune om at meddele, hvilke overvejelser udtalelsen gav kommunen anledning til, herunder i forhold til fremtidige hjemgivelsessager. (Udtalelse af 11. april 2017, j.nr. 2016-142-0014).

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

P: Plejebarnet

M: Plejebarnets biologiske moder

A og B: Plejefamilien

K₁ Kommune: Kommunen, der traf afgørelse om hjemgivelsen

K₂ Kommune: Plejefamiliens opholdskommune

K₁ By: En by i K₁ Kommune

K₂ By: En by i K₂ Kommune

Sagsfremstillingen, som der henvises til i udtalelsen, gengives ikke.

Ved brev af 29. februar 2016 med bilag klagede A og B til mig over K₁ Kommunes hjemgivelse af deres plejebarn, P.

P blev født den ... i K₁ By af M. Den 16. februar 2011 fik A og B, K₂ By, plejetilladelse af K₂ Kommune, og P blev anbragt hos parret med henblik på adoption. Den biologiske moder, M, fortrød imidlertid bortadoptionen. K₁ Kommune

anbragte herefter P uden samtykke i almindelig familiepleje hos A og B. Plejefamilien søgte herefter om at tvangsadoptere P, men fik afslag herpå. Den 11. september 2013 gav M sit samtykke til anbringelsen. P var herefter fortsat anbragt i almindelig familiepleje hos A og B.

Da P var knap tre år havde M sin første kontakt til datteren siden fødslen.

M besøgte i juli 2015 P hos plejefamilien i K₂ By. Efter besøget anmodede M ved brev af 20. juli 2015 K₁ Kommune om at få P hjemgivet. M udtrykte samtidig sin bekymring for, om plejefamilien drog tilstrækkelig omsorg for P.

K₂ Kommune foretog på denne baggrund et tilsynsbesøg i september 2015 hos plejefamilien i K₂ By. Kommunen vurderede, at der intet var at bemærke under besøget.

K₁ Kommune udarbejdede den 19. oktober 2015 en handleplan om hjemgivelse af P. Under et hjemmebesøg den følgende dag orienterede K₂ Kommune plejefamilien om, at det var blevet besluttet, at der skulle arbejdes hen imod en hjemgivelse. Under besøget blev det blandt andet drøftet, hvordan en tættere relation mellem P og M skulle opbygges med henblik på at lette hjemgivelsen for P.

Den 21. december 2015 oplyste K₂ Kommune plejefamilien om, at P skulle alene på ferie hos M i K₁ By i perioden 28. december 2015 til 8. januar 2016.

Den 28. december 2015 tog M til K₂ By og hentede P. De tog sammen til K₁ By samme dag. Det var herefter planen, at M skulle følge P tilbage til plejefamilien i K₂ By den 8. januar 2016.

Den 5. januar 2016 tog K₁ Kommune på hjemmebesøg hos M på baggrund af M's henvendelse. M udtrykte sin bekymring for, om plejefamilien drog tilstrækkelig omsorg for P. K₁ Kommune besluttede herefter at forlænge P's ophold hos M i K₁ By og orienterede K₂ Kommune herom ved e-mail af 6. januar 2016 efter forgæves at have forsøgt at kontakte K₂ Kommune telefonisk. K₂ Kommune orienterede den 7. januar 2016 plejefamilien om K₁ Kommunes beslutning om at forlænge ferieopholdet.

Imidlertid kom P ikke tilbage til plejefamilien i K₂ By, idet K₁ Kommune traf afgørelse om, at hun blev hjemgivet til M under det forlængede ferieophold.

K₁ Kommune besluttede herefter den 19. januar 2016, at P og M i perioden 15. februar 2016 til 22. februar 2016 skulle til K₂ By, således at P kunne sige farvel til sin plejefamilie og børnehave. K₁ Kommune orienterede K₂ Kommune herom på et telefonmøde den 22. januar 2016. K₂ Kommune videreorienterede den 26. januar 2016 plejefamilien om K₁ Kommunes beslutning. På grund af en misforståelse af telefonmødet med K₁ Kommune orienterede K₂ Kommune plejefamilien om, at P først skulle tilbage til plejefamilien, og at hjemgivelsen skulle planlægges herefter. Den 4. februar 2016 korrigerede K₂ Kommune orienteringen over for plejefamilien om K₁ Kommunes beslutning om hjemgivelse af P. K₁ Kommune orienterede endvidere selv plejefamilien den 12. februar 2016 om kommunens begrundelse for at fremskynde hjemgivelsen af P.

Under P's og M's ophold i K₂ By i februar 2016 blev der mellem K₁ Kommune, K₂ Kommune, plejefamilien og M aftalt telefontider én gang hver 14. dag, hvor A og B kunne ringe sammen med P.

Herefter klagede A og B til mig ved brev af 29. februar 2016 med bilag. Parret klagede over hjemgivelsen af P, herunder at hjemgivelsen var sket på en meget forkert måde, hvor der ikke blev taget hensyn til barnets tarv.

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en ombudsmandsundersøgelse af sagen.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

A og B har klaget til mig vedrørende K₁ Kommunes hjemgivelse af deres plejebarn, herunder at kommunen ikke havde hørt plejefamilien, før kommunen traf afgørelse om hjemgivelse, samt det forhold, at kommunen ved hjemgivelsen ikke tog fornødent hensyn til barnets tarv.

Jeg har i overensstemmelse med § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut afgrænset min undersøgelse til at omfatte spørgsmålet om, hvorvidt K₁ Kommunes behandling af sagen i forhold til plejefamilien må anses for at være foretaget i overensstemmelse med gældende ret.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, hvorvidt K₁ Kommune undersøgte den biologiske moders forhold, inden kommunen traf beslutning om, at anbringelsen i familiepleje skulle ophøre, og P skulle hjemgives.

I det følgende foretager jeg en generel beskrivelse af grundlaget for officialprincippet og kravene til en forvaltningsmyndigheds sagsoplysning. I forlængelse heraf forholder jeg mig til K₁ Kommunes sagsoplysning i forbindelse med kommunens afgørelse om hjemgivelse af P (afsnit 2). Herefter kommer jeg ind på det lovmæssige krav om indhentning af udtalelser, før en kommune træffer beslutning om, at et barn ikke længere skal være anbragt hos en plejefamilie. I forlængelse heraf forholder jeg mig til K₁ Kommunes manglende indhentning af udtalelser (afsnit 3). Efterfølgende fremkommer jeg kort med nogle bemærkninger om informationen af plejefamilien (afsnit 4), før jeg afslutter med en kort opsummering af sagen (afsnit 5).

2. Officialprincippet

2.1. Regelgrundlaget

Officialprincippet gælder på ulovbestemt grundlag som et grundlæggende princip i forvaltningsretten. Det påhviler herefter den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger til brug for myndighedens afgørelse i en foreliggende sag eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning, og forvaltningsmyndigheden således sørger for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før myndigheden træffer afgørelse i sagen. Princippet har til formål at sikre, at forvaltningen oplyser sagen tilstrækkeligt, således at forvaltningen træffer den materielt rigtige afgørelse i en sag.

Om officialprincippet fremgår det af selvstyrets ”Vejledning om sagsbehandlingsloven” (af Grønlands Hjemmestyre, Lovkontoret, december 1994) punkt 198 bl.a., at en myndighed skal undersøge en sag så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse.

Hvilke oplysninger, myndigheden skal tilvejebringe for at træffe den materielt rigtige afgørelse i sagen, afhænger af den konkrete sag, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 145 ff.

Officialprincippet indebærer, at myndigheden har pligt til at sikre, dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at træffe

en forsvarlig afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte.

Det er endvidere en forvaltningsmyndigheds pligt at sørge for, at de fornødne oplysninger tilvejebringes på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde. En myndighed skal således undersøge en sag 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. Hvis der er tvivl om et væsentligt faktuel forhold, hører det med til en fyldestgørende sagsoplysning at søge denne tvivl afklaret.

Hvilke oplysninger en myndighed skal tilvejebringe i sin undersøgelse afhænger i første omgang af det retsgrundlag, som afgørelsen skal træffes efter.

2.2. Kommunens sagsoplysning

Socialudvalgsformanden i K₁ Kommune godkendte en indstilling af 13. januar 2016 om hjemgivelse af P. Indstillingen var vedlagt en socialrapport af 7. januar 2016.

På baggrund heraf forstår jeg det således, at baggrunden for K₁ Kommunes beslutning om hjemgivelse var, at A og B efter kommunens opfattelse ikke længere var egnede til at varetage opgaven som plejefamilie for P. Jeg forstår videre, at kommunen samtidig var af den opfattelse, at der hos M og P ikke forelå forhold, som kunne begrunde, at P fortsat skulle være anbragt uden for hjemmet, herunder forhold som kunne udgøre en risiko for at hjemgivelsen ville stride mod P's behov for omsorg og udvikling.

De oplysninger om plejefamilien, som fremgår af socialrapporten, er bl.a. oplysninger, som K₁ Kommune har fået af M. Dertil har kommunen hentet nogle af oplysningerne fra plejefamiliens årlige rapport for P for perioden oktober 2014 til oktober 2015.

K₁ Kommunes socialforvaltning havde i indstillingen af 13. januar 2016 til socialudvalgsformanden anført M's bemærkninger. Dette var sket, uden at forvaltningen forinden havde søgt M's bekymring over plejefamiliens varetagelse af P be- eller afkræftet ved for eksempel at afvente K₂ Kommunes tilsynsbesøg hos plejefamilien. Ligeledes havde forvaltningen forelagt indstil-

lingen uden først at afvente oplysninger fra P's børnehave, som K₁ Kommune ved e-mail af 8. januar 2016 havde bedt K₂ Kommune om at indhente. I indstillingen af 13. januar 2016 til socialudvalgsformanden anførte forvaltningen endvidere M's bemærkning om, at plejefamilien ikke sendte penge til P, uden at forvaltningen vurderede, om der var grundlag for, at plejefamilien skulle sende penge til den biologiske mor i forbindelse med P's ophold hos hende. Jeg bemærker i den forbindelse, at socialforvaltningen på tidspunktet for udarbejdelsen af indstillingen var bekendt med, at plejefamilien ikke på noget tidspunkt havde modtaget plejevederlag eller kost, lomme- og tøjpenge i forbindelse med familieplejen.

Forinden indstillingen om hjemgivelse blev forelagt socialudvalgsformanden, undersøgte socialforvaltningen ikke holdbarheden af oplysningerne.

Socialudvalget godkendte den 11. februar 2016 socialudvalgsformandens beslutning om hjemgivelse af P.

K₁ Kommunes socialforvaltning var på dette tidspunkt bekendt med, at K₂ Kommune havde foretaget et tilsynsbesøg hos plejefamilien den 8. januar 2016. Dette havde K₂ Kommune sendt rapport om til K₁ Kommune ved e-mail af 14. januar 2016. K₂ Kommunes rapport indeholder bl.a. bemærkninger til M's klagepunkter vedrørende plejefamilien. Dertil fremgår det, at K₂ Kommune gav udtryk for, at socialrapporten af 7. januar 2016, som K₁ Kommunes socialforvaltning udarbejdede, var "alt for ensidig", "at det er ønskeligt, at hjemgivelsen planlægges nøje for at opnå den bedst mulige udgang for barnet, plejeforældrene og moderen" samt udtryk for vigtigheden af at indhente oplysninger om barnet fra barnets børnehave.

K₁ Kommune var således bekendt med K₂ Kommunes rapport og bemærkninger om K₁ Kommunes socialrapport samt planlægning af hjemgivelse af P. Forvaltningen oplyste imidlertid ikke Socialudvalget om disse oplysninger i forbindelse med indstillingen om hjemgivelse af P.

K₁ Kommune oplyste således ikke sagen tilstrækkeligt i overensstemmelse med officialprincippet.

Dette finder jeg meget kritisabelt.

3. Krav om indhentning af udtalelser

3.1. Børn og unge-forordningens § 28, stk. 1

I henhold til børn og unge-forordningen skal den anbringende kommune indhente en udtalelse fra plejefamilien, inden kommunen træffer beslutning om, at barnet ikke længere skal være anbragt i familiepleje. Kommunen skal ligeledes indhente en udtalelse fra barnets opholdskommune, hvis barnet er anbragt uden for hjemkommunen.

Børn og unge-forordningens § 28, stk. 1, er affattet således:

”Inden der træffes beslutning om at en anbringelse i familiepleje skal ophøre, skal der indhentes en udtalelse fra plejefamilien. Er barnet anbragt i familiepleje uden for sin hjemkommune, skal der indhentes en udtalelse fra barnets opholdskommune.”

Indhentning af udtalelse fra plejefamilien og opholdskommunen er således et lovkrav.

Af bemærkningerne til børn og unge-forordningens § 28 fremgår det bl.a., at:

”Bestemmelserne i stk. 1 og 2 skal sikre, at plejefamilien henholdsvis døgninstitutionen bliver hørt i sagen inden barnet hjemgives. Plejefamilien/døgninstitutionen er ikke part i sagen, så derfor er det nødvendigt med en udtrykkelig hjemmel for at sikre, at de bliver hørt.

Hvis plejefamilien bor i en anden kommune skal der tillige foretages høring i denne kommune, da de vil have tilsynet med plejefamilien og derfor vil kunne bidrage til sagens oplysning og eventuelt be-/afkræfte oplysninger fra plejefamilien.”

Det daværende Familiedirektorat har udarbejdet en vejledning af december 2003 om hjælp til børn og unge. I afsnit 14.4 ”Før hjemgivelse” fremgår bl.a.:

”Ved alle anbringelser skal Kommunalbestyrelsen mindst 6 måneder før en hjemgivelse have indhentet udtalelser fra anbringelsesstedet (almindelig familiepleje, professionel familiepleje eller døgninstitution), samt have lavet eller justeret handlingsplanen for, hvordan hjemgivelsen og udslusningen skal foregå.

Har et barn eller en ung været anbragt uden for hjemmet i flere år, skal der tages højde for, at hjemslusningen skal foregå så lempeligt som muligt.”

Er anbringelsen uden for hjemmet sket med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, kan forældremyndighedsindehaveren til enhver tid tilbagekalde sit samtykke. Kommunalbestyrelsen skal herefter beslutte enten at barnet

hjemgives eller, at hjemgivelse ikke skal ske, hvis det strider mod barnets behov eller udvikling, jf. børn og unge-forordningens § 29.

3.2. Kommunens manglende indhentning af udtalelser

Forinden K₁ Kommune traf beslutning om, at P ikke længere skulle være anbragt i familiepleje, skulle kommunen i overensstemmelse med de ovenfor anførte bestemmelser have indhentet en udtalelse fra plejefamilien og opholdskommunen. Jeg bemærker, at socialforvaltningen ikke gjorde opmærksom herpå i indstillingen om hjemgivelse til socialudvalgsformanden.

Som det fremgår ovenfor af afsnit 3.1 har lovgiver med henvisning til, at plejefamilien ikke er part i sagen vedrørende plejebarnet, vedtaget børn og unge-forordningens § 28, stk. 1, for at sikre, at plejefamilien bliver hørt, inden kommunen træffer beslutning om hjemgivelse af barnet. Hjemkommunen har en pligt til at indhente en udtalelse fra opholdskommunen, som skal bidrage til sagens oplysning, da det er opholdskommunen, som har tilsynet med plejefamilien, herunder tilsynet med hvordan plejefamilien varetager sin opgave.

For så vidt angår K₁ Kommunes manglende indhentning af udtalelse fra plejefamilien finder jeg, at plejefamiliens rapport for perioden oktober 2014 til oktober 2015 om P ikke kan erstatte K₁ Kommunes lovmæssige pligt til at indhente en udtalelse fra plejefamilien.

K₁ Kommune indhentede ikke en udtalelse fra hverken plejefamilien eller opholdskommunen, K₂ Kommune, i overensstemmelse med børn og unge-forordningens § 28, stk. 1, før kommunen traf beslutning om, at anbringelsen af P i familiepleje skulle ophøre.

Dette finder jeg meget kritisabelt.

4. Information af plejefamilien

Forud for at en plejefamilie kan modtage et barn i pleje, skal plejefamilien have en skriftlig tilladelse hertil gældende for det pågældende barn af plejefamiliens hjemkommune, jf. børn og unge-forordningens § 17, stk. 1, og stk. 3.

Derudover fastsættes plejefamiliens arbejdsvilkår og betaling i en plejekontrakt med kommunen, jf. børn og unge-forordningens § 21. Af plejekontrakten skal desuden fremgå de betingelser for plejeforholdet, som er aftalt mellem pleje-

familien og kommunen, jf. § 17, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 32 af 14. december 2006 om hjælp til børn og unge.

Der er ikke i lovgivningen noget krav om, at en plejefamilie skal have underretning om en kommunes beslutning om hjemgivelse af et plejebarn. Dertil er en plejefamilie ikke part i en hjemgivelsessag, hvilket også, som nævnt ovenfor i afsnit 3, er baggrunden for, at en kommune ifølge lovgivningen er pålagt særskilt at skulle indhente en udtalelse fra plejefamilien, inden kommunen træffer beslutning om, at anbringelse af et barn i familiepleje skal ophøre.

Der foreligger således ikke en retlig pligt for en kommune til at underrette en plejefamilie om kommunens beslutning om hjemgivelse udover, hvad der eventuelt måtte følge af aftaleforholdet mellem kommunen og plejefamilien.

Det er dog min opfattelse, at en kommune, i overensstemmelse med god forvaltningsskik, så vidt det er muligt, bør underrette en plejefamilie om kommunens beslutning om hjemgivelse i rimelig tid, før hjemgivelsen skal finde sted, således at plejefamilien har mulighed for at indrette sig herpå.

A og B fik en plejetilladelse den 16. februar 2011 fra deres hjemkommune, K₂ Kommune. Der er derudover ikke indgået nogen plejekontrakt eller anden aftale om betingelserne for plejeforholdet hverken mellem plejefamilien og K₂ Kommune eller mellem plejefamilien og K₁ Kommune. Der var således ikke i sagen nogen aftale om opsigelse af plejeforholdet.

Efter udarbejdelsen af handleplanen den 19. oktober 2016 arbejdede K₁ Kommune hen imod en hjemgivelse af P. Dette orienterede K₂ Kommune plejefamilien om dagen efter.

Som led i arbejdet med at skabe en tættere kontakt mellem P og den biologiske mor, M, besluttede K₁ Kommune, at P skulle på ferie ophold hos M den 28. december 2015 til den 8. januar 2016. På grund af M's klage over plejefamiliens varetagelse af P, kom P imidlertid ikke tilbage til plejefamilien som planlagt.

Som det fremgår af sagsfremstillingen godkendte socialudvalgsformanden indstillingen om hjemgivelse af P den 13. januar 2016. Socialforvaltningen blev oplyst herom den 19. januar 2016. K₁ Kommune oplyste samme dag den biologiske mor, M, herom ved en telefonopringning. Af K₁ Kommune journalnotat af samme dag fremgår det, at det fastholdes, at P skal blive hos M, og

at det er muligt, at P sammen med M kan tage til K₁ By for at tage afsked med plejefamilien.

K₁ Kommunes socialforvaltning havde den 22. januar 2016 et telefonmøde med K₂ Kommune, hvor K₂ Kommune blev orienteret om socialudvalgsformandens beslutning.

K₁ Kommune udarbejdede ikke et referat af telefonmødet. Der fremgår dog et journalnotat om mødets indhold blandt de sagsakter, som jeg har modtaget fra K₁ Kommune, ligesom der fremgår et kort referat af mødet i et journalnotat blandt de sagsakter, som jeg har modtaget fra K₂ Kommune. Trods K₂ Kommunes opfordring udarbejdede K₁ Kommune ikke et referat af mødet.

En sammenholdelse af K₁ Kommunes og K₂ Kommunes journalnotater om mødet den 22. januar 2016 viser en uoverensstemmelse mellem kommunernes opfattelse af, hvad K₁ Kommune orienterede om på telefonmødet. Således fremgår det af K₁ Kommunes journalnotat, at det med henvisning til socialudvalgsformandens beslutning om hjemgivelse foreslås, at P rejser sammen med M til K₂ By for at sige farvel til plejefamilien. Mens det udover at P skal til K₂ By for at sige farvel til plejefamilien fremgår af K₂ Kommunes journalnotat om telefonmødet, at P's daginstitutionsplads i K₂ By skal holdes åben, og at det vil blive vurderet, om hjemgivelsen vil ske til påske eller til sommer.

Da det er K₂ Kommune, som er plejefamiliens hjemkommune, er det K₂ Kommune, som videreformidler K₁ Kommunes beslutning til plejefamilien. Imidlertid videreformidler K₂ Kommune oplysningerne fra telefonmødet, sådan som K₁ Kommunes orientering blev opfattet af K₂ Kommune.

Plejefamilien var derfor fejlagtigt i den tro, at P skulle tilbage til dem, og at hjemgivelsen herefter skulle planlægges. Denne opfattelse blev først korrigeret ved en e-mail den 4. februar 2016 til plejefamilien fra K₂ Kommune, efter at K₂ Kommune på et telefonmøde samme dag med K₁ Kommune blev orienteret om, at P og M ville ankomme til K₁ By den 15. februar 2016, og at der kun ville blive tale om et besøg.

Jeg finder det i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at der gik tre dage fra socialudvalgsformandens beslutning om hjemgivelse af P til K₁ Kommune orienterede K₂ Kommune herom.

Jeg finder det dog beklageligt, at K₁ Kommune ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik udarbejdede et referat af telefonmødet den 22. januar 2016.

Havde K₁ Kommune meddelt K₂ Kommune beslutningen om hjemgivelse på et skriftligt grundlag eller dog ved at fremsende et referat af telefonmødet, som K₂ Kommune opfordrede K₁ Kommune til, ville K₂ Kommune med det samme kunne have orienteret plejefamilien korrekt om K₁ Kommunes beslutning om hjemgivelse af P.

5. Sammenfatning

På baggrund af min behandling af sagen finder jeg det meget kritisabelt, at K₁ Kommune ikke oplyste sagen tilstrækkeligt i overensstemmelse med officialprincippet, før kommunen traf beslutning om hjemgivelse af P.

Jeg finder det videre meget kritisabelt, at K₁ Kommune ikke indhentede en udtalelse fra henholdsvis plejefamilien og opholdskommunen i overensstemmelse med børn og unge-forordningens § 28, stk. 1, krav herom, før kommunen traf beslutning om hjemgivelse af P, ligesom socialforvaltningen ikke gjorde opmærksom på pligten hertil i indstillingen om hjemgivelse til socialudvalgsformanden.

Jeg finder det i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at der gik tre dage fra socialudvalgsformandens beslutning om hjemgivelse af P til K₁ Kommune orienterede K₂ Kommune herom.

Jeg finder det dog beklageligt, at K₁ Kommune ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik udarbejdede et referat af telefonmødet den 22. januar 2016.

Jeg beder K₁ Kommune om at meddele mig, hvilke overvejelser min udtalelse giver kommunen anledning til, herunder i forhold til fremtidige hjemgivelssager.”

Ved e-mail af 17. maj 2017 meddelte K₁ Kommune mig, at kommunen havde taget min udtalelse til efterretning.

Jeg afsluttede herefter sagen.

5.3 Ikke hjemmel til afslag på ansøgning om aktindsigt

A klagede til ombudsmanden over Departementet for Finanser og Skatters afslag på ansøgning om aktindsigt i korrespondance til og fra henholdsvis departementschefen i Formandens Departement og Formanden for Naalakkersuisut om fjernelsen af landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling.

Ombudsmanden fandt, at dokumenterne, som A søgte aktindsigt i, ikke kunne undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i landstingslov nr. 9. af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Efter ombudsmandens opfattelse var de pågældende dokumenter ikke udarbejdet til brug for et møde, ligesom det var ombudsmandens opfattelse, at det møde, der faktisk blev afholdt senere samme dag mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter ikke var et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Ombudsmanden fandt, at departementet i afgørelsen burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Ombudsmanden henstillede at departementet genoptog sagsbehandlingen. Derudover bad ombudsmanden departementet meddele, hvilke overvejelser udtalelsen gav departementet anledning til. (Udtalelse af 12. oktober 2017, j.nr. 2016-702-0007).

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: Klager

B: Departementschefen i Formandens Departement

C: Departementschefen i Departementet for Finanser og Skatter

Ved brev af 26. oktober 2016 med bilag klagede A til mig over Departementet for Finanser og Skatters afslag på aktindsigt i korrespondancer til og fra henholdsvis departementschef B og Formanden for Naalakkersuisut om fjernelse af landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling.

Det fremgår af sagen, at begæringen om aktindsigt omfatter to e-mails af 10. oktober 2016. Den ene e-mail er fra departementschef B, Formandens Departement. Den anden e-mail er fra departementschef C, Departementet for Finanser og Skatter (herefter departementet).

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en ombudsmandsundersøgelse af sagen.

Jeg har valgt at udskille sagsfremstillingen i et bilag til min udtalelse. I min beretning for 2017 har jeg valgt ikke at medtage denne sagsfremstilling.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

A søgte den 12. oktober 2016 departementet om aktindsigt i korrespondancer til og fra henholdsvis departementschef B og Formand for Naalakkersuisut Kim Kielsen om fjernelse af landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling. Begæringen omfatter to e-mails fra henholdsvis departementschef B og departementschef C.

Departementet afslog ansøgningen om aktindsigt i de pågældende e-mails med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1, og gav følgende begrundelse:

”Efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for landsstyremøder. Bestemmelsen har til formål at beskytte Naalakkersuisuts politiske beslutningsprocesser.

De anførte dokumenter har tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og medlem af Naalakkersuisut for Finanser, som mundede ud i en beslutning om at trække Landsplanredegørelse 2016 fra dagsordenen for Inatsisartutsamlingen.

Departementet har vurderet ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 11, hvorefter oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal udleveres uanset at et dokument er omfattet af § 10, nr. 1. Departementet vurderer, at dokumenterne ikke indeholder sådanne faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet”.

Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til, om det var muligt at undtage de to e-mails fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Departementet har i sit afslag på aktindsigt ikke taget stilling til, om der ville kunne gives aktindsigt i videre omfang efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Departementet har imidlertid forholdt sig til dette spørgsmål i departementets efterfølgende udtalelse til mig.

Jeg har ved min behandling af sagen derfor også valgt at forholde mig til, om departementet ved deres afgørelse burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Afslutningsvist fremgår min henstilling i sagen.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger, idet retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

2. Undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 10, nr. 1

2.1. Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for et møde i Naalakkersuisut

Departementet oplyste i sin afgørelse af 20. oktober 2016 om at undtage de to e-mails fra aktindsigt, at dokumenterne havde tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter, som mandede ud i en beslutning om at trække Landsplanredegørelse 2016 fra dagsordenen for Inatsisartutsamlingen.

Departementet gav med denne henvisning afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, som fastsætter følgende:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Departementet har i sin udtalelse af 16. januar 2017 til mig blandt andet oplyst følgende:

”Departementet har i afgørelse om at undtage dokumenterne lagt vægt på at der var tale om dokumenter til brug for et møde mellem medlemmer af Naalakkersuisut og som indeholdt forslag til en Naalakkersuisut-beslutning. De to dokumenter var ikke forudgående, rene embedsmandsmæssige bearbejdnings. Godkendelse af svarnotater til Inatsisartut, samt beslutninger om at trække punkter fra en Inatsisartut-samling er beslutninger, der kun kan træffes af Naalakkersuisut, eventuelt ved en formandsbeslutning”.

Anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 10, nr. 1, er efter min opfattelse snævert. Jeg kan tilslutte mig Folketingets Ombudsmands opfattelse, som den udtrykkes i FOB nr. 1989.175, hvor Folketingets Ombudsmand udtaler:

”Sammenhængen mellem lovens hovedprincip - offentlighed - og undtagelsesbestemmelserne taler efter min mening for, at der ved administrationen af loven følges det almindelige princip, at undtagelsesbestemmelserne ikke udstrækkes videre, end hensynet bag bestemmelserne nødvendiggør. Jeg finder det derfor betænkeligt at anerkende, at bestemmelsen benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning, (og som kun muligvis ville blive forelagt på møder mellem ministre.)”

Forudsætningen for at undtage dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, er efter min opfattelse, at dokumenterne konkret er udarbejdet direkte med henblik på at blive anvendt på et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut). Det kan imidlertid ikke kræves, at dokumenterne reelt blev anvendt på mødet.

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, (1998), side 195 ff, Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 416 og side 229 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Det fremgår af sagens akter, at der den 10. oktober 2016 blev afsendt to e-mails. Den ene e-mail er fra departementschef B, Formandens Departement. Den anden e-mail er fra departementschef C, Departementet for Finansier og Skatter.

Det fremgår af departementets udtalelse til mig, at beslutningen om at afholde mødet blev truffet på grundlag af indholdet i de to e-mails og således efter, at de to e-mails blev udfærdiget.

De afsendte e-mails er således ikke udtryk for dokumenter, som i offentlighedslovens forstand blev udarbejdet af Formandens Departement henholdsvis

Departementet for Finanser og Skatter til brug for det pågældende møde. Det forhold, at de to e-mails kom til at tjene som grundlag for det senere aftalte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter gør efter min opfattelse ikke, at de to e-mails kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedens § 10, nr. 1.

2.2. Afholdelse af et møde i Naalakkersuisut

Departementet anførte i sin afgørelse af 20. oktober 2016 om at undtage dokumenterne fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 10, nr. 1, at dokumenterne har tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter.

Uanset, at jeg allerede har givet udtryk for, at det efter min opfattelse ikke er muligt at undtage de pågældende e-mails fra aktindsigt, da de ikke blev udarbejdet med henblik på det pågældende møde, finder jeg det for fuldstændighedens skyld relevant alligevel at tage stilling til, om de pågældende e-mails kunne have været undtaget fra aktindsigt, hvis de havde været udarbejdet med henblik på det pågældende møde. Det er en forudsætning herfor, at møder mellem enkelte medlemmer af Naalakkersuisut, herunder med Formanden for Naalakkersuisut, kan sidestilles med landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut).

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til den gældende grønlandske offentlighedslov, at loven er udarbejdet med udgangspunkt i den tidligere danske offentlighedslov, lov nr. 572 af 22. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som trådte i kraft i Danmark den 1. januar 1987. Denne lov var imidlertid ikke gældende for Grønland, som i 1985 anvendte den endnu tidligere danske offentlighedslov, lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

Ved min gennemgang af sagen har jeg noteret mig, at § 10, nr. 1, i den gældende grønlandske offentlighedslov imidlertid adskiller sig både fra den daværende danske offentlighedslov fra 1985 og fra den endnu tidligere danske offentlighedslov fra 1970. Mens den grønlandske offentlighedslov omtaler landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut), omtaler både den danske offentlighedslov af 1985 og 1970 møder mellem ministre.

Ved inatsisartutlov nr. 19 af 22. november 2011 om ændring af landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven), som

følge af indførelse af selvstyre og vedtagelse af ny kriminallov for Grønland m.v., blev Landsstyret overalt i sagsbehandlingsloven ændret til Naalakkersuisut. Uanset, at Grønlands Selvstyre aldrig har gennemført en tilsvarende konsekvensrettelse i offentlighedsloven, lægger jeg til grund, at Landsstyret også alle steder i offentlighedsloven skal læses som Naalakkersuisut.

Bestemmelsen i den grønlandske offentlighedslov lyder således:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Bestemmelsen lød i den danske offentlighedslov fra 1985 således:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Bestemmelsen lød i den danske offentlighedslov fra 1970 således:

”§ 5. Adgang til at få oplysninger omfatter ikke:

1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Af bemærkningerne til § 10, nr. 1, i den gældende grønlandske offentlighedslov fremgår blandt andet, at bestemmelsen er enslydende med bestemmelsen i den danske offentlighedslov af 1970. Bemærkningerne til den grønlandske offentlighedslov § 10, nr. 1, bidrager ikke yderligere til forståelsen af, om møder i Naalakkersuisut, også skal forstås som møder mellem medlemmer af Naalakkersuisut.

Jeg har den 17. november 2016 anmodet departementet om at redegøre for departementets vurdering af, om det omtalte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter måtte anses for et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Departementet har i udtalelsen af 16. januar 2017 blandt andet anført:

”Ordlyden og forarbejderne til den grønlandske offentlighedslov giver kun lidt vejledning til, hvad der må forstås ved et ”landsstyremøde”.

I sådanne tilfælde lægges det normalt til grund at danske retskilder, fx ombudsmands praksis og betænkninger m.v., fra før ændringen af offentlighedsloven i Danmark i 2013 kan anvendes som fortolkningsbidrag da § 10, nr. 1, i landstingslov om offentlighed i forvaltningen svarerede til § 10, nr. 1 [§10. Retten til aktindsigt omfatter ikke: 1. Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder], i den dagældende danske offentlighedslov (Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (med senere ændringer)).

I betænkning nr. 1510/2009 (s. 538f) beskrives formålet og myndighedspraksis bag den danske offentlighedslov § 10, nr. 1.

Det fremgår, at det ikke har betydning, om der er tale om formelle eller uformelle møder mellem ministre. Ligeledes har det ikke betydning, om mødet er mellem to eller flere ministre”.

Om der er tilstrækkelig hjemmel for en afgørelse, beror i den almindelige situation, hvor myndigheden støtter sig på en bestemt skreven regel, på en fortolkning af den pågældende regel.

Hvor der er fortolkningsmæssig usikkerhed afklares denne ofte på grundlag af formålsbetragtninger, som støttes på oplysninger fra forarbejderne til lovbestemmelsen. Fortolkningen tager dog naturligt sit udgangspunkt i lovens ordlyd. Lovens formål vil således ikke uden videre slå igennem ved fortolkning, hvor lovens ordlyd ikke levner tvivl om resultatet.

Jeg henviser til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave, (2016), side 165, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, (2002), side 314 ff.

Ifølge ordlyden i offentlighedslovens § 10, nr.1, omfatter retten til aktindsigt ikke referater af landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut) og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Bestemmelsens ordlyd efterlader efter min opfattelse ikke nogen rimelig tvivl om, at møder mellem landsstyremedlemmer (medlemmer af Naalakkersuisut) ikke er omfattet. Uanset at bemærkningerne til bestemmelsen henviser til, at bestemmelsen skulle være enslydende med bestemmelsen i den danske offentlighedslov af 1970, må det konstateres, at dette ikke er tilfældet. Efter min opfattelse er forskellen på formuleringen af den gældende grønlandske offentlighedslov og de tidligere danske offentlighedslove afgørende. Jeg finder det således betænkeligt at antage, at dansk litteratur og praksis kan lægges til grund ved

vurderingen af, om dokumenter udarbejdet med henblik på et møde mellem enkelte medlemmer af Landsstyret (Naalakkersuisut) kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det forhold at landsstyreformanden (Formanden for Naalakkersuisut) deltager i et sådant møde, påvirker efter min opfattelse ikke en sådan vurdering.

Ud fra en almindelig sproglig forståelse må der efter min opfattelse være tale om et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut), når medlemmerne af Landsstyret (Naalakkersuisut) er samlet som et kollektiv.

Jeg henviser endvidere til, at Formanden for Naalakkersuisut den 1. juni 2010 har underskrevet et cirkulære om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1 spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v. Følgende fremgår indledningsvis af cirkulæret:

”Kapitel 1

Møder i Naalakkersuisut

§ 1. Naalakkersuisut er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne deltager i et møde.

Stk. 2. Møder kan efter behov afholdes, således at et eller flere medlemmer deltager gennem telefonisk forbindelse eller gennem videokonferenceudstyr”.

Cirkulæret efterlader ingen tvivl om, at et møde i Naalakkersuisut skal forstås som et kollektivt møde mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.

Der vil efter min opfattelse således ikke være tale om et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut), såfremt enkelte medlemmer af Landsstyret (Naalakkersuisut) mødes, uanset om sådanne møder omfatter Landsstyreformanden (Formanden for Naalakkersuisut).

På baggrund heraf er det min opfattelse, at uanset om de i sagen omhandlede e-mails havde været udarbejdet med henblik på det senere på dagen afholdte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finansier og Skatter, ville de pågældende dokumenter ikke kunne have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

3. Meroffentlighed

I afslaget på aktindsigt af 20. oktober 2016 henviser departementet til offentlighedslovens § 10, nr. 1, som grundlag for afslaget. Departementet har der-

udover vurderet, at de pågældende dokumenter ikke kan udleveres i medfør af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 11.

Departementet forholder sig imidlertid tavs i forhold til spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., som bestemmer:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at bliver gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.”.

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., fremgår det:

”Reglerne i den gældende offentlighedslov afskærer ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til. Da spørgsmålet i praksis synes at have givet anledning til tvivl, foreslås det, at princippet om "meroffentlighed" udtrykkeligt anføres i loven. Adgangen til at give sådanne oplysninger begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v.”.

Jeg har den 17. november 2016 anmodet departementet om at oplyse, om departementet har overvejet, om de undtagne e-mails kunne udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Af departementets udtalelse af 16. januar 2017 oplyses følgende herom:

”Adgangen for en myndighed til at give aktindsigt i dokumenter ud fra princippet om meroffentlighed begrænses af regler om tavshedspligt.

Det følger af bestemmelserne i det gældende cirkulære om Naalakkersuisuts mødevirksomhed, at oplæg og referater fra møder i Naalakkersuisut skal behandles med fortrolighed. Bestemmelsen pålægger departementerne tavshedspligt om oplæg til Naalakkersuisut.

Departementet finder derfor ikke, at der er grundlag for at give aktindsigt i dokumenter efter reglen om meroffentlig, da mailkorrespondancen i det konkrete tilfælde må sidestilles med et oplæg til Naalakkersuisut og derfor omfattet af det gældende fortrolighedskrav.

Departementet kan afsluttende og for god ordens skyld anføre til bemærkningen i klagen om, at ”Der dog er tale om noget så simpelt som to mails. Jeg tænker, at det er

meget bred vurdering af, hvad der ligger i den bestemmelse” anføre, at på samme måde som offentlighedsloven i definition af dokumenter har en meget bred forståelse af dokumentbegrebet, så sker Naalakkersuisuts mødeforberedelse, herunder fremsendelse af mødematerialer, i vid udstrækning ved anvendelse af elektronisk kommunikation, herunder e-mail”.

Eftersom departementet meddelte afslag på begæringen om aktindsigt, finder jeg, at departementet burde have taget stilling til spørgsmålet om offentliggørelse af indholdet af de pågældende e-mails efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg henviser til artiklen om retten til aktindsigt, herunder meroffentlighed, i min beretning for 2015, afsnit 3.3.

Idet jeg imidlertid som anført ovenfor finder, at dokumenterne ikke kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 10, nr. 1, har jeg ved min behandling af klagen ikke fundet anledning til at forholde mig yderligere til spørgsmålet om meroffentlighed.

4. Henstilling

Det er min opfattelse, at de to e-mails i sagen ikke blev udarbejdet til brug for et møde, ligesom jeg finder, at det møde, der faktisk blev afholdt senere samme dag mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter ikke var et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Eftersom departementet imidlertid meddelte afslag på begæringen om aktindsigt, finder jeg, at departementet i afgørelsen burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har ved min behandling af klagen ikke forholdt mig til, hvorvidt aktindsigt kan undtages med henvisning til andre bestemmelser i offentlighedsloven, og hvorvidt dokumenterne bør udleveres efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg henstiller til, at departementet genoptager sagen og behandler den i lyset af mine ovennævnte bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.”

Den 12. december 2017 bragte jeg sagen i erindring, da jeg ikke havde hørt fra departementet i denne anledning.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget en orientering fra departementet om, hvad min henstilling gav departementet anledning til at foretage sig.

5.4 Offentligt ansattes ytringsfrihed

Advokat E klagede til ombudsmanden over, at Kommuneqarfik Sermersooq den 6. oktober 2016 havde meddelt A en påtale.

A var ansat som skolekonsulent i Kommuneqarfik Sermersooq, og påtalen var givet på baggrund af, at han på KNR's hjemmeside havde skrevet en kommentar til en artikel om den danske undervisningsministers besøg på en række grønlandske skoler. Kommentaren var kritisk overfor en af kommunens skoler.

Ombudsmanden fandt, at A's kommentar var en lovlig ytring, der klart lå indenfor rammerne af hans ytringsfrihed som skolekonsulent ved Kommuneqarfik Sermersooq. Kommentaren kunne dermed ikke i sig selv danne grundlag for en påtale.

Kommuneqarfik Sermersooq havde endvidere ikke grundlag for at meddele A en påtale med baggrund i følgevirkninger af hans kommentar.

Derfor kunne Kommuneqarfik Sermersooq ikke som følge af kommentaren meddele A en påtale.

Ombudsmanden fandt endvidere, at Kommuneqarfik Sermersooqs påtale tegnede et meget misvisende billede af de regler, der generelt gælder for A's ytringsfrihed som ansat i kommunen.

Derudover fandt ombudsmanden, at en række af kommunens bemærkninger i sagen efterlod alvorlig tvivl om, hvorvidt kommunen havde behandlet sagen ud fra en korrekt forståelse af sagens retlige ramme, herunder hvilke begrænsninger, der generelt gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Samlet set fandt ombudsmanden, at det var overordentligt kritisabelt, at Kommuneqarfik Sermersooq havde håndteret sagen i strid med reglerne for offentligt ansattes yringsfrihed.

Ombudsmanden henstillede, at Kommuneqarfik Sermersooq genoptog A's sag.

Endeligt fandt ombudsmanden, at der var begået fejl af større betydning i sagen, og underrettet derfor Lovudvalget i Inatsisartut og kommunalbestyrelsen i Kommuneqarfik Sermersooq i henhold til ombudsmandslovens § 23. (Udtalelse af 29. december 2017, j.nr. 2017-320-0002).

Ved e-mail af 26. januar 2017 med bilag modtog jeg en klage fra advokat E indgivet på vegne af A's fagforening, G, som mandatar for A, over, at Kommuneqarfik Sermersooq den 6. oktober 2016 havde meddelt A en påtale.

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en undersøgelse af sagen.

Min udtalelse af 29. december 2017 var vedlagt et bilag med en sagsfremstilling med gengivelse af relevante akter. I min beretning for 2017 har jeg valgt ikke at medtage denne sagsfremstilling.

Jeg udtalte herefter:

”1. Sagens baggrund

Den 30. august 2016 bragte KNR's hjemmeside en historie om, at den danske undervisningsminister skulle besøge flere skoler i Nuuk og Sisimiut, herunder Atuarfik Samuel Kleinschmidt i Nuuk.

Brugerne af hjemmesiden kunne skrive kommentarer til artiklen direkte på KNR's hjemmeside. A, der var tjenestemandsansat skolekonsulent i Kommuneqarfik Sermersooq, skrev den 30. august 2016 i en sådan kommentar:

”Man henfalder i mild undren over visdommen i, at man vælger at fremvise en af landets ældste og lavest scorende folkeskoler for den danske undervisningsminister? Er der tale om et departementalt freudiansk slip og underbevidst ønske om, få Danmark til at tage uddannelsesområdet tilbage af humanitære årsager. [Efterfulgt af en smiley; min bemærkning]”

Kommentaren fik Kommuneqarfik Sermersooq til at indkalde A til en tjenstlig samtale, der blev afholdt den 9. september 2016.

Den 6. oktober 2016 meddelte Kommuneqarfik Sermersooq A en tjenstlig påtale med følgende indhold:

”Tjenstlig påtale

Du har i arbejdstiden indlagt en kommentar på KNRs hjemmeside, hvor du kommenterede den danske undervisningsminister og naalakkersuisoq for uddannelses besøg på ASK, hvilket betød, at andre helt sikkert forledes til at tro, at det er i embedsmedfør.

Det er ikke acceptabelt, at du kommenterer på en af vores skoler offentligt og sætter skolens kvalitet til debat. Dette er en sag som bør tages internt. Skolens medarbejdere kan med rette opfatte det som en offentlig kritik af dem og deres arbejde.

Hvis og når forvaltningen ønsker vores skolars kvalitet til debat skal vi styre debatten og være velovervejete i vores valg af forum, facon og tid/sted.

Derudover er du i din kommentar meget sarkastisk og ironisk samt slet skjult kritisk overfor departementet, som er en af vores tætteste samarbejdspartnere.

Det er ikke acceptabelt at en medarbejder i din position offentlig kritiserer departementet. Slet ikke i embedsmedfør i arbejdstiden på et offentligt forum.

Desuden er du tjenestemand, og derfor skal du opfylde dekrumkravet i tjenstemandslovens § 12:

Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som udenfor tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen kræver.

Denne hændelse vurderer jeg er grundlag for en tjenstlig påtale og forventer hermed, at lignende ikke gentager sig fremover.”

Efter forgæves at have anmodet Kommuneqarfik Sermersooq om at trække påtalen tilbage, klagede advokat E herefter til mig den 26. januar 2017.

På baggrund heraf bad jeg ved brev af 10. februar 2017 Kommuneqarfik Sermersooq om en udtalelse til sagen. Jeg bad i denne forbindelse Kommu-

neqarfik Sermersooq forholde sig til, om påtalen var givet i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ved brev af 7. april 2017 modtog jeg Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse. Kommunen fastholdt, at påtalen var berettiget.

Jeg sendte herefter udtalelsen til advokat E, og jeg modtog hendes bemærkninger hertil ved brev af 18. juni 2017.

Til sidst i min udtalelse findes en sagsfremstilling med gengivelse af relevante akter.

2. Afgrænsning af min undersøgelse

Efter min opfattelse giver sagen anledning til at overveje, om Kommuneqarfik Sermersooqs håndtering af forløbet har været i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg er opmærksom på, at Kommuneqarfik Sermersooq og advokat E herudover har forskellige opfattelser af, hvad der nærmere ligger i, at A er blevet tildelt en påtale. Jeg forstår det sådan, at der er uenighed om, hvorvidt påtalen har karakter af en advarsel, og om påtalen er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Fordi jeg som anført indledningsvist finder, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke med henvisning til A's kommentar kunne meddele ham en påtale, har jeg valgt ikke at forholde mig nærmere til, om Kommuneqarfik Sermersooq har overholdt de sagsbehandlingsmæssige regler i denne forbindelse. Jeg henviser herved til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.¹

Når jeg derfor i det følgende omtaler Kommuneqarfik Sermersooqs skrivelse af 6. oktober 2016 til A som en påtale, ligger der ikke heri en stillingtagen til, om påtalen reelt måtte anses som en advarsel, og om den var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

¹ Da klagen blev indgivet, inden den nye ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 7. af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut) trådte i kraft den 1. juli 2017, skal klagen behandles efter den gamle ombudsmandslov fra 2009. Det følger af § 30, stk. 3, i den nye ombudsmandslov.

Kommuneqarfik Sermersooq har til brug for sagen fremsendt uddrag af en række af kommunens interne regelsæt. Jeg har ikke forholdt mig nærmere til, hvordan disse regelsæt forholder sig til reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

3. Retsgrundlaget for offentligt ansattes ytringsfrihed

3.1. Kort overblik over reglerne

Offentligt ansatte er omfattet af bestemmelserne om ytringsfrihed i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Betydningen af disse regler er nærmere udmøntet i praksis fra både domstole, Folketingets Ombudsmand og Ombudsmanden for Inatsisartut.

Retsgrundlaget i Grønland på dette område er i det væsentligste identisk med retsgrundlaget i Danmark, og jeg inddrager derfor dansk juridisk litteratur, en vejledning fra det danske justitsministerium og praksis fra Folketingets Ombudsmand i min belysning af sagen.

Jeg bemærker, at jeg tilslutter mig Folketingets Ombudsmands forståelse af reglerne og principperne for offentligt ansattes ytringsfrihed, som den fremgår af mine henvisninger til disse sager.

Der gælder en række overordnede principper for offentligt ansattes ytringsfrihed. Først og fremmest er det almindeligt antaget, at en offentlig myndighed gerne må bestemme, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og hvad vedkommende i så fald skal sige. Når den offentligt ansatte ikke ytrer sig på myndighedens vegne, men på sine egne, gælder reglerne om ytringsfrihed.

Det er også almindeligt antaget, at offentligt ansatte har vidtstrakt ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne – en ytringsfrihed, der dog er underlagt visse begrænsninger. Offentligt ansatte skal således være opmærksomme på, at de ikke bryder deres tavshedspligt. Endvidere må offentligt ansattes ytringer ikke være freds- eller æreskrænkende, ligesom de ikke må være urimeligt grove. Endeligt må offentligt ansatte ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold indenfor eget arbejdsområde.

Ytringer er som udgangspunkt lovlige, hvis de overholder disse krav. Ledelsen af en offentlig myndighed kan f.eks. ikke stille krav om, at en offentligt ansat først forsøger at rejse en kritik internt.

For visse centralt placerede kan hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne endvidere begrunde yderligere begrænsninger af ytringsfriheden.

Reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed er nærmere beskrevet i en vejledning fra det danske justitsministerium. I det følgende afsnit vil jeg komme nærmere ind på ministeriets forståelse af reglerne.

3.2. Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er beskrevet i Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed, der er en sproglig forenklet genudgivelse af Justitsministeriets vejledning om samme emne fra 2006 (vejledning nr. 87 af 14. september 2006).

Vejledningen giver efter min opfattelse en dækkende beskrivelse af retstilstanden på området, også i Grønland, herunder på tidspunktet, hvor A fremsatte kommentaren. Jeg bringer derfor en række uddrag fra vejledningen nedenfor.

I forordet til Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed er nogle af hensynene bag den gældende retsorden beskrevet:

”Det er afgørende for et velfungerede demokrati, at offentligt ansatte deler deres viden i den offentlige debat.

Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke kun af betydning for den enkelte ansatte. Den er mindst lige så vigtig for samfundet, fordi offentligt ansatte – i kraft af deres særlige viden og erfaring inden for deres fagområder – kan være med til at højne det faglige niveau i den offentlige debat.”

Vejledningen beskriver også betydningen af, om en ytring er fremsat på egne eller myndighedens vegne:

”Som offentligt ansat er man beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Det betyder, at man på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Det gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde. Det gælder derudover, når man ikke kun udtaler sig på egne vegne, men også når man samtidig udtaler sig på vegne af andre, f.eks. tillidsrepræsentanter, som udtaler sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen på vegne af en medarbejdergruppe.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne.

Det betyder omvendt, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads kan fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne. Ledelsen kan også fastsætte retningslinjer for indholdet af udtalelser, der fremsættes på myndighedens vegne.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter, skal man være opmærksom på at præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.”

Hensynet til en offentlig myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne, kan som nævnt begrunde en særlig begrænsning i ytringsfriheden for visse offentligt ansatte. Reglerne på området opsummeres som følger i vejledningen:

”Når man skal vurdere, om hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at man ikke bør udtale sig om et emne, kan man navnlig lægge vægt på følgende momenter:

- Angår ytringen forhold inden for ens eget arbejdsområde? Begrænsningen vedrører nemlig kun udtalelser om sager inden for ens eget arbejdsområde.
- Hvilken position har man i myndigheden, og hvor tæt har man været på beslutningsprocessen? Begrænsningen gælder normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere, og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen, vil i almindelighed ikke være underlagt nogen begrænsninger.
- Er ytringen fremsat før eller efter, at en beslutning er truffet? En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet.
- Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.”

En offentlig arbejdsgiver kan ikke kræve, at en medarbejder rejser en kritik internt, før den fremsættes offentligt. Om denne problemstilling fremgår følgende i vejledningen:

”En offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at rejse kritikken internt på arbejdspladsen over for f.eks. ledelsen eller en tillidsrepræsentant. I en række tilfælde vil det dog kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer, bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen. Dette kan arbejdsgiveren dog ikke stille som krav.”

En offentlig myndighed kan stille visse yderligere krav til offentligt ansattes ytringer. Dette beskrives i vejledningen som følger:

”Offentligt ansatte må – ligesom andre borgere – ikke komme med freds- og ærekrænkende udtalelser. Sådanne udtalelser er strafbare efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 27 [i Grønland er dette reguleret i kriminalloven; min bemærkning]. Det drejer sig bl.a. om videregivelse af oplysninger om en anden persons rent private forhold eller fremsættelse af injurierende udtalelser.

Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form om sin arbejdsplads. Det betyder, at man godt må udtale sig groft kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det. Men man må ikke udtale sig i en urimelig grov form.

Herudover må man ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde.

Det er vigtigt at understrege, at ledelsen ikke kan pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der er beskrevet i denne vejledning. Der kan således f.eks. ikke under henvisning til en loyalitetsforpligtelse mellem en ansat og dennes arbejdsplads pålægges den ansatte yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.”

I visse tilfælde har offentlige myndigheder mulighed for at reagere på følgevirkningerne af lovlige ytringer, f.eks. med såkaldte negative ledelsesreaktioner, såsom afskedigelse. Dette er beskrevet som følger i vejledningen:

”Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte

sanktionering – som f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for, at ledelsen gør brug af de nævnte reaktioner over for den offentligt ansatte.

Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på de krav, der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte, og at samarbejdsvanskelighederne skal søges løst på den mindst indgribende måde for den ansatte. Ledelsen skal samtidig være opmærksom på, om den kan bevise de nævnte forhold, og at der i den forbindelse stilles krav om, at der skal være et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. Derudover skal ledelsen have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

[...]

4. Min vurdering af sagen

4.1. Om kommentaren blev fremsat på egne vegne

Jeg vil i forbindelse med min vurdering af sagen gengive det, som jeg opfatter som Kommuneqarfik Sermersooqs hovedsynspunkter. For en udførlig gengivelse af kommunens argumenter i sagen henviser jeg til sagsfremstillingen sidst i udtalelsen.

Som det fremgår ovenfor, er offentligt ansattes ytringsfrihed kun beskyttet, når der er tale om ytringer fremsat på egne vegne.

Det er Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at læsere af A's kommentar vil få det indtryk, at kommentaren er fremsat på kommunens vegne. Kommuneqarfik Sermersooq skriver således i påtalen:

”[d]u har i arbejdstiden indlagt en kommentar på KNRs hjemmeside [...], hvilket betød, at andre helt sikkert forledes til at tro, at det er i embedsmedfør.”

I udtalelsen til mig redegør Kommuneqarfik Sermersooq nærmere for, på hvilket grundlag læsere af kommentaren vil kunne opfatte den som et udtryk for kommunens synspunkter. Kommunen anfører bl.a. til støtte for sin opfattelse, at A arbejder i Nuuk, hvor ”de fleste kender hinanden”, og at det derfor, som jeg forstår det, er almindeligt kendt, hvor A arbejder. Kommunen har endvidere

inddraget i vurderingen, at A har arbejdet i kommunen i otte år, og at han har en stor berøringsflade med interne og eksterne samarbejdspartnere.

Udgangspunktet for offentligt ansattes ytringsfrihed er, at offentligt ansatte som andre kan deltage i den offentlige debat. Ligeledes kan en offentligt ansat, under hensyn til bl.a. tavshedspligtsreglerne, gøre opmærksom på, at vedkommende har en særlig viden om et område som følge af sit ansættelsesforhold. Herved kan en læser bl.a. vurdere, om der ligger særlige faglige forudsætninger bag et debatindlæg.

Kun hvis der er en risiko for, at en ytring fejlagtigt vil blive opfattet som fremsat på vegne af en myndighed, skal offentligt ansatte præcisere, at ytringen er fremsat på egne vegne.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til synspunkter i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 319 ff., særligt pkt. 3, samt beretningen for 2006, s. 128 ff.

Jeg kan ikke tilslutte mig Kommuneqarfik Sermersooqs forståelse af denne del af sagen.

Jeg har således meget svært ved at se, hvordan tidspunktet for kommentarens offentliggørelse skulle have nogen betydning for, om den vil blive opfattet som fremsat på vegne af kommunen.

Det forhold, at visse af kommentarens læsere eventuelt måtte være bekendt med, at den er skrevet af en ansat ved Kommuneqarfik Sermersooq, medfører efter min opfattelse ikke i sig selv, at der er en risiko for, at kommentaren vil blive opfattet som fremsat på kommunens vegne.

Samlet set finder jeg, at kommentaren efter sit indhold og ordvalg klart fremtræder som fremsat på A's egne vegne, og jeg ser ingen holdepunkter for at antage, at der er en risiko for, at offentligheden vil kunne opfatte kommentaren som fremsat på Kommuneqarfik Sermersooqs vegne. Ytringen er derfor omfattet af reglerne om ytringsfrihed.

4.2. Om kommentaren overholder reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

4.2.1. Oversigt

Jeg vil nu vurdere, om kommentaren overtrådte nogle af de begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, samt om Kommuneqarfik Sermersooq har foretaget en korrekt stillingtagen til disse begrænsninger.

Først vil jeg dog knytte nogle bemærkninger til Kommuneqarfik Sermersooqs overordnede forståelse af sagens retlige ramme (pkt. 4.2.2).

Herefter vil jeg forholde mig nærmere til de konkrete begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, der har relevans for sagen:

- Om A skulle have været tilbageholdende med at ytre sig på grund af sin position i kommunen (pkt. 4.2.3)
- Om kommunen kunne kræve, at A fremførte kritikken internt (pkt. 4.2.4)
- Om kommentaren var urimeligt grov (pkt. 4.2.5)

Herefter vil jeg opsummere, om kommentaren efter min opfattelse var en lovlig ytring (pkt. 4.2.6).

Afslutningsvist vil jeg tage stilling til betydningen af kommentarens eventuelle følgevirkninger (pkt. 4.3).

4.2.2. Kommuneqarfik Sermersooqs forståelse af sagens retlige ramme

Som nævnt er A's kommentar beskyttet af reglerne om ytringsfrihed. Det betyder bl.a., at A's arbejdsgiver, Kommuneqarfik Sermersooq, kun kunne meddele ham en påtale for kommentaren i sig selv, hvis kommentaren overskred en af de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. Det er i den forbindelse vigtigt at påpege, at kommunen i denne forbindelse ikke har mulighed for at inddrage andre betragtninger. Disse udtrykkelige begrænsninger fremgår som nævnt af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at jeg forstår Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse til mig sådan, at A's kommentar var af en sådan karakter, at han ikke var berettiget til at fremkomme med den på egne vegne. Udtalelsen efterlader endvidere det indtryk, at kommunens forståelse af sagen hviler på en forudsætning om, at det er problematisk, at A's kommentar ikke på

”konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.” Kommunen skriver således bl.a. i udtalelsen til mig:

”Det retlige grundlag [for kommunens krav om, at visse former for kritik skal fremsættes internt; min bemærkning] findes i ”God adfærd i det offentlige fra 2007”, som Kommuneqarfik Sermersooq har lavet et uddrag af og har publiceret på intranettet Sermeeraq, med overskriften ”Ytringsfrihed for offentligt ansatte”, deri beskrives kommunens retningslinjer ang. ytringsfrihed, tavshedspligt og fremsættelse af kritik og der står følgende: [...] Ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de truffe beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

[...]

Ledelsen i MIA [Forvaltningen for Børn, Familie og Skole; min bemærkning] anfægter således ikke ytringsfriheden men påpeger, at der i dette tilfælde ikke er tale om, at A på ”konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold” [...]

Jeg stiller mig noget uforstående overfor Kommuneqarfik Sermersooqs synspunkt om, at kommunen ikke har anfægtet A’s ytringsfrihed, men blot har påpeget, at hans kritik ikke var konstruktiv. Jeg bemærker, at retningslinjernes formulering om, at kommentaren ikke ”på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold”, også indgår i kommunens udtalelse til mig om kommentarens grovhed.

Jeg bemærker endvidere, at den nævnte formulering – som kommunen også har anført i udtalelsen – oprindeligt ses at stamme fra vejledningen ”God adfærd i det offentlige”, som er udgivet i Danmark i 2007 af Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner. Formuleringen optræder desuden under pkt. 11 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. I begge de nævnte vejledninger handler afsnittet, hvor formuleringen optræder, imidlertid ikke om begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, men om debat og åbenhed internt på den enkelte arbejdsplads.

Der er da i de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed utvivlsomt heller ikke hjemmel til, at Kommuneqarfik Sermersooq kan stille et krav om, at kommunens medarbejdere kun må udtrykke offentlig kritik på konstruktiv vis. Og jeg finder det meget vanskeligt at forstå, hvordan denne forståelse af offentligt ansattes ytringsfrihed har kunnet finde anvendelse i Kommuneqarfik Sermersooqs behandling af sagen.

På denne baggrund finder jeg, at udformningen af Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse til mig efterlader alvorlig tvivl om, hvorvidt kommunen har behandlet sagen ud fra en korrekt forståelse af sagens retlige ramme, herunder hvilke begrænsninger, der generelt gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

I det følgende vil jeg forholde mig nærmere til, om kommentaren overholdt disse begrænsninger.

4.2.3. A's position i Kommuneqarfik Sermersooq og hensynet til kommunens interne beslutningsproces og funktionsevne

Som det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, kan hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyde, at medarbejderne i særlige tilfælde skal udvise tilbageholdenhed med at ytre sig.

Denne begrænsning gælder kun ytringer indenfor medarbejderens arbejdsområde. Endvidere gælder begrænsningen normalt kun medarbejdere i en central position, der har medvirket i beslutningsprocessen.

Jeg forstår det sådan, at A's position i Kommuneqarfik Sermersooq har haft betydning for kommunens vurdering af sagen. Det fremgår således af påtalen, at Kommuneqarfik Sermersooq bemærker, at A's kommentar er:

"[...] slet skjult kritisk overfor departementet, som er en af vores tætteste samarbejdspartnere.

Det er ikke acceptabelt at en medarbejder i din position offentlig kritiserer departementet. Slet ikke i embedsmedfør i arbejdstiden på et offentligt forum."

Kommuneqarfik Sermersooq har uddybet dette synspunkt i udtalelsen til mig. Jeg forstår kommunen sådan, at KNR's artikel, som A kommenterede, omhandler forhold, der ikke hører under kommunens kompetence. Men jeg forstår også kommunen sådan, at fordi A henviser til Atuarfik Samuel Kleinschmidt i kommentaren, berører han sit eget arbejdsområde, fordi han som rådgiver for kommunens fagchef på skoleområdet og skoleinspektørerne generelt er inddraget i beslutninger vedrørende kommunens skoler.

Endeligt anfører Kommuneqarfik Sermersooq følgende om A's position i kommunen:

”A har længe været ansat som lærer i skolerne og som skolekonsulent i Skoleforvaltningen i Kommuneqarfik Sermersooq med fysisk placering i Nuuk og i relation til sidstnævnte står der i ansættelsesbrevet, at han er underlagt de til enhver tid for tjenestemænd gældende regler og de for denne stilling særligt fastsatte bestemmelser, som den stilling er betroet ham. Se ansættelsesbrev af 14. marts 2014 **bilag 5** igen. Dertil fremgår det af hans stillings- og funktionsbeskrivelse omkring hans ansvar med undertitlen ”Medarbejderne i skoleafdelingen skal”:

- I samarbejde med skoleafdelingens partnere *opfylde lands- og lokalpolitiske målsætninger* [Fodnote hertil i oprindelig tekst: Min fremhævnin^g.]
- Behandle alle sager og opgaver seriøst, sagligt og effektivt.
- Løbende vedligeholde deres generelle kompetencer.
- Opnå og vedligeholde ekspertise indenfor et eller flere af skoleafdelingens arbejdsområde.

Til trods for at han ikke har været med i beslutningsprocessen omkring sin kommentar i artiklen, fremgår det af hans nuværende arbejdsområder, at han *i samarbejde med skoleafdelingens partnere skal opfylde lands- og lokalpolitiske målsætninger* [...]. Ledelsen er af den opfattelse, at hans kommentarer ikke må være uforenelige med hans ansættelse og virke i kommune[n], når hans position er central i forhold til samarbejdet med departementet for uddannelse kultur forskning og kirke, især med henblik på, at udtalelsen er fremsat i et offentligt rum som KNRs hjemmeside og Facebook.

Omkring samarbejdspartnere, står der følgende i førnævnte stillings- og funktionsbeskrivelse:

Eksterne samarbejdspartnere andre myndigheder, organer, organisationer. (...) Konsulenternes øvrige samarbejdspartnere er skolechefen, souschefen, skolelederne [Fodnote hertil i oprindelig tekst: Min fremhævnin^g.], faglige medarbejdere (MISI [Rådgivningscenter om børn og unge; min bemærkning], skolevejledere, Inerisaavik) indenfor skoleområdet.

Skoleinspektør B (B) har med sin kommentar modsagt A, ved at forsvare Atuarfik Samuel Kleinischmidt skolen. Selvom A's kommentar ikke har medført samarbejdsvanskeligheder mellem B og A, efter kommentarens fremsættelse, kan ledelsen ikke acceptere, at en skolekonsulent retter et ”verbalt angreb” på ASK skolen og dennes inspektør, som henhører under konsulentens sagsbehandlingsområde.”

Jeg deler ikke Kommuneqarfik Sermersooqs forståelse af denne del af sagen. Jeg finder således, at påtalen giver et misvisende billede af, hvilken betydning A's position i kommunen har for hans ytringsfrihed generelt, ligesom jeg heller

ikke kan tilslutte mig kommunens vurdering af hans positions betydning for den konkrete sag.

Selve påtalen til A må således efter min opfattelse læses sådan, at Kommuneqarfik Sermersooq finder, at det forhold, at A indtager en central position i kommunens samarbejde med Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, betyder, at han som privatperson generelt skal afholde sig fra at fremføre kritiske ytringer om departementet.

Efter min opfattelse gælder det utvivlsomt, at A som skolekonsulent i Kommuneqarfik Sermersooq ikke er underlagt en sådan generel forpligtelse.

Jeg mener derfor, at påtalen herved tegner et meget misvisende billede af de regler, der generelt gælder for A's ytringsfrihed som skolekonsulent i Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg er som nævnt heller ikke enig med Kommuneqarfik Sermersooq i, at A skulle have undladt at offentliggøre den konkrete kommentar af hensyn til kommunens beslutningsproces og funktionsevne.

A's kommentar angår således for det første et forhold, der, som jeg forstår Kommuneqarfik Sermersooq, falder udenfor hans arbejdsområde – beslutningen om hvilke skoler, den danske undervisningsminister skulle se. Det er dog kun ved ytringer, der angår en offentligt ansat eget arbejdsområde, at en offentlig myndighed kan kræve, at en ansat udviser tilbageholdenhed med at ytre sig af hensyn til myndighedens beslutningsproces og funktionsevne. Derfor angår denne del af kommentaren efter min opfattelse ikke forhold, hvor A burde have udvist tilbageholdenhed med at ytre sig.

For det andet henviser A i kommentaren til de generelle forhold på en af Kommuneqarfik Sermersooqs skoler. Jeg forstår det sådan, at dette angår A's eget arbejdsområde. Denne del af kommentaren knytter sig dog ikke til en særlig beslutning fra kommunens side. Jeg har samlet set derfor meget svært ved se, hvilke aspekter af kommunens beslutningsproces eller funktionsevne, der skulle kunne blive påvirket af denne del af kommentaren.

Jeg henviser i den forbindelse til den sag, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 237 ff., hvor det bl.a. fremgår:

”[...] at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.”

På baggrund af kommentarens indhold er det samlet set min klare opfattelse, at denne sag ikke er et sådant særligt tilfælde, hvor A's position i Kommuneqarfik Sermersooq bevirkede, at han af hensyn til kommunens beslutningsproces eller funktionsevne var forpligtet til at udvise tilbageholdenhed med at ytre sig.

Jeg henviser i den forbindelse til de lignende synspunkter, som jeg fremførte i den udtalelse, der er gengivet i min beretning for 2014, afsnit 5.9, særligt udtalelsens pkt. 3.2.

4.2.4. Kommuneqarfik Sermersooqs krav om intern fremsættelse af kritik

Som det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, kan en offentlig arbejdsgiver ikke stille krav om, at en medarbejder rejser en kritik internt, før den fremføres offentligt.

Derimod er der ikke noget til hinder for, at en offentlig arbejdsgiver giver udtryk for en forhåbning om, at medarbejderne fremsætter en eventuel kritik internt, før medarbejderen f.eks. går til pressen. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beskrivelse heraf i sin beretning for 1995, s. 432 ff.:

”Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt udtrykker håb eller forventninger om at de ansatte omtaler myndigheden positivt, og at de ansatte benytter de interne systemer til fremførelse af kritik og derfor ikke fremsætter kritik offentligt.

Det er imidlertid efter min mening helt afgørende at ledelsens forventninger eller ønsker formuleres på en sådan måde at de ikke opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfriheden:

En offentligt ansat er således som udgangspunkt berettiget til at omtale myndigheden negativt uden at der herved sker tilsidesættelse af loyalitetspligten.

[...]

En offentligt ansat er endvidere berettiget til at fremføre en eventuel kritik offentligt, uden forinden at anvende de interne systemer (ledelses- og samarbejds-/tillidsmandssystemet).

Hvis kommunen vil anbefale disse interne systemer til fremførelse af eventuel kritik (og konfliktløsning), fører den offentligt ansattes ytringsfrihed således til at kommunen som udgangspunkt samtidig må understrege over for de ansatte at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.”

I påtalen skriver Kommuneqarfik Sermersooq dog bl.a. følgende til A:

”Det er ikke acceptabelt, at du kommenterer på en af vores skoler offentligt og sætter skolens kvalitet til debat. Dette er en sag som bør tages internt. Skolens medarbejdere kan med rette opfatte det som en offentlig kritik af dem og deres arbejde.

Hvis og når forvaltningen ønsker vores skolars kvalitet til debat skal vi styre debatten og være velovervejende i vores valg af forum, facon og tid/sted.”

Kommuneqarfik Sermersooq har uddybet dette synspunkt i udtalelsen til mig. Kommunen anfører bl.a. følgende:

”Som offentlig ansat i Grønland har man samme ytringsfrihed som alle andre borgere i samfundet. Dette er sikret gennem Grundlovens § 77:

”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.”

Det betyder at alle borgere — også offentligt ansatte — frit kan ytre sig om hvad de vil, *uden at skulle spørge om lov først* [Fodnote hertil i oprindelig tekst: Min fremhævning]. Ligesom man ikke må forhindres i at ytre sig. Men det at man frit kan ytre sig, betyder også at man skal stå til ansvar for sine udtalelser. [...]

Ledelsen i MIA [Forvaltningen for Børn, Familie og Skole; min bemærkning] anfægter således ikke ytringsfriheden men påpeger, at der i dette tilfælde ikke er tale om, at A på “konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold”. Det er efter ledelsens vurdering uacceptabelt, at A i hans position, som rådgiver og vejleder for skoleinspektørerne og fagchefen, retter en så slet skjult kritik i det offentlige rum, af en skole han har ansvaret for at rådgive. Ledelsen finder det uacceptabelt, at A i sin kommentar er nedladende overfor Atuarfik Samuel Kleinschmidt skolen, og at han som følge af dette sætter sig i en position, hvor det kan blive endog meget vanskeligt at skabe den fornødne tillid, hvorpå rådgivning og vejledning bygges. Ledelsen vurderer at god opførelse på en arbejdsplads, også omfatter at rette kritikken ind på forvaltningens skoleafdeling og skolernes ledelse, i tilfælde af at kritikken bl.a. vedr. skolens dårlige resultater eller skolens dårlige stand, derfor er fagchefen af

den opfattelse at, det er god skik at indlede dialog med skoleledelsen om, hvordan førnævnte kan forbedres, og helst ikke gennem de sociale medier og diverse hjemmesider.”

Overordnet forstår jeg udtalelsen fra Kommuneqarfik Sermersooq sådan, at det er kommunens opfattelse, at A's position i kommunen, samt kommentarens grove indhold, bevirker, at han burde have rejst spørgsmålet om kvaliteten af Atuarfik Samuel Kleinschmidt internt og ikke, som det skete, via en kommentar på KNR's hjemmeside. Under udtalelsens pkt. 4.2.3. forholdt jeg mig nærmere til betydningen af A's position i kommunen, mens jeg under pkt. 4.2.5. behandler spørgsmålet om kommentarens grovhed.

Det står mig dog ikke ganske klart, om Kommuneqarfik Sermersooq med ovenstående bemærkninger mener, at A var forpligtet til at rejse kritikken internt, eller om det efter kommunens opfattelse blot havde været mest hensigtsmæssigt. Selve påtalen til A må dog efter min opfattelse læses sådan, at kommunen meddeler A, at han generelt skal undlade at ytre sig offentligt om kommunens skoler. Dette understøttes også af kommunens referat fra den tjenstlige samtale, som blev afholdt forud for, at A blev meddelt påtalen.

Det er min klare opfattelse, at det følger af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke kan stille et sådant krav til A.

Jeg mener derfor, at Kommuneqarfik Sermersooq i påtalen også herved tegner et meget misvisende billede af de regler, der generelt gælder for A's ytringsfrihed som skolekonsulent i kommunen.

4.2.5. Kommentarens grovhed

Ifølge Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed kan en offentlig arbejdsgiver stille krav om, at de ansatte ikke ytrer sig i en urimelig grov form om forholdene på arbejdspladsen.

Kommuneqarfik Sermersooq anfører i påtalen, at A's kommentar er ”meget sarkastisk og ironisk”. Men det fremgår ikke udtrykkeligt af påtalen, om kommunen hermed mener, at A derfor har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed.

Kommuneqarfik Sermersooq har uddybet dette synspunkt i udtalelsen til mig, og anfører bl.a. i den forbindelse:

”Som nævnt i forrige svar, anfægter ledelsen i MIA ikke A’s ytringsfrihed men påpeger, at der ikke er tale om, at A på “konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold”. Dertil indeholder kommentaren sarkasme og ironi i et land, hvor disse begreber som bekendt er atypiske, hvilket yderligere kan fordreje budskabet. Af samme årsag vurderer ledelsen således, at A’s kommentar fremstår som værende urimelig grov.

Vejleder og NVL [Nordisk Voksen Læring; min bemærkning] koordinator i center for national vejledning under Selvstyret, Cand. Mag Kiståra Motzfeldt Vahl, skriver omkring forskelle mellem danskeres og grønlænderes humor, i et oplæg med overskriften ”Overgangsvejledning” til vejledere omkring uddannelse i Grønland og Danmark:

”Når man som grønlænder kommer til Danmark, møder man en anden form for humor. Der er meget sarkasme og ironi i dansk humor. For nogle grønlændere kan det skabe misforståelser, såvel som at grønlændernes store grinelyst også kan skabe misforståelser for nogle danskere. Derfor skal man være opmærksom på de forskellige former for humor, samtidig med at man skal forsøge at forstå den anden form for humor.” [...]

Som ovenfor anført under pkt. 4.2.2 kan offentlige arbejdsgivere ikke stille et krav om, at offentligt ansatte skal være ”konstruktive”, når de ytrer sig på egne vegne. Som nævnt indledningsvist er vurderingen af, om kommentaren er for grov, alene et spørgsmål om, hvorvidt kommentaren har en urimelig grov form.

Afgrænsningen af, hvornår en ytring er urimelig grov, har særligt fundet sted i praksis fra Folketingets Ombudsmand. I en sag, der er gengivet i Folketingets Ombudsmand beretning for 2006, s. 128 ff., skriver ombudsmanden bl.a. følgende om offentligt ansattes mulighed for at bruge ironi og sarkasme i den offentlige debat:

”Det antages i almindelighed at en offentligt ansat der over for offentligheden fremsætter kritik af forhold inden for sit tjenesteområde, ikke må anvende en form der er for grov. Det betyder dog ikke at den ansatte er afskåret fra at anvende satire eller sarkasme. I den forbindelse henviser jeg til Indenrigsministeriets udtalelse af 26. februar 1997 angående en medarbejder i Farum Kommune som blev tildelt en advarsel efter at have holdt en tale om forholdene i kommunen. Talen var bygget op over H. C. Andersens eventyr om kejserens nye klæder og indeholdt mange kritiske, ironiske og sarkastiske ytringer om den daværende borgmester og ledende embedsmænd i kommunen. Talen overskred imidlertid ikke grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, og Indenrigsministeriet anså derfor ikke advarslen for lovlig, jf. Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, 1997, s. 18

f. Det må antages at den omstændighed at der gøres brug af satire og sarkasme i (A)'s indlæg [...] ikke medfører at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er blevet overtrådt.”

I sagen 2016-37, der er tilgængelig på Folketingets Ombudsmands hjemmeside, fandt ombudsmanden, at en gymnasielærer havde været berettiget til at kritisere skolens ledelse i en e-mail til Folketingets Finansudvalg. I e-mailen kaldte han endvidere skolen for ”en synkende skude”. I sin udtalelse om sagen skriver Folketingets Ombudsmand bl.a.:

”Jeg bemærker i den forbindelse, at offentligt ansattes adgang til at deltage i debatten om forhold vedrørende deres arbejdsplads eller arbejdsområde efter min opfattelse også indebærer, at de – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot deres ytringer ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimeligt grove.”

Folketingets Ombudsmand fandt på denne baggrund, at gymnasielærerens e-mail klart lå inde for rammerne af det, som en offentlig arbejdsgiver må acceptere fra sine ansatte.

Jeg tilslutter mig Folketingets Ombudsmands forståelse af rammerne for, hvornår en ytring er urimelig grov. På denne baggrund er det samlet set min opfattelse, at A's kommentar – hverken efter sit indhold eller sit ordvalg – har en sådan grovhed, at han af denne grund overskred grænserne for sin ytringsfrihed som skolekonsulent ved Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg kan således ikke tilslutte mig Kommuneqarfik Sermersooqs synspunkt om, at særlige grønlandske forhold betyder, at brug af ironi eller sarkasme i sig selv kan have betydning for den retlige vurdering af, om en ytring er urimeligt grov og dermed falder uden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

4.2.6. Sammenfattende om kommentarens lovlighed

Jeg kan ikke tilslutte mig Kommuneqarfik Sermersooqs forståelse af, at det var problematisk, at A fremsatte kommentaren.

Samlet set er det således min opfattelse, at A's kommentar var en lovlig ytring, der klart lå indenfor rammerne af hans ytringsfrihed som skolekonsulent ved Kommuneqarfik Sermersooq.

En negativ reaktion overfor A fra Kommuneqarfik Sermersooqs side kunne derfor kun ske med baggrund i kommentarens følgevirkninger. Dette vil jeg tage nærmere stilling til i det følgende afsnit.

4.3. Kommentarens følgevirkninger

Visse følgevirkninger, f.eks. samarbejdsproblemer, opstået som følge af lovlige ytringer, kan – som det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed – udgøre grundlaget for, at en offentlig arbejdsgiver gør brug af negative ledelsesreaktioner. Jeg forstår Kommuneqarfik Sermersooq sådan, at A's kommentar udelukkende har haft den konkrete følgevirkning, at A efter fremsættelsen af kommentaren efter kommunens opfattelse ikke længere lever op til den agtelse og tillid, som hans stilling kræver. Dette krav om offentligt ansattes værdighed kaldes også decorumkravet.

Kommuneqarfik Sermersooq anfører således afslutningsvist i påtalen, at A skal overholde tjenestemandsløvgivningens decorumkrav. Det fremgår ikke af påtalen, om kommunen finder, at A har brudt decorumkravet, men kommunen har efterfølgende i udtalelsen til mig uddybet dette synspunkt:

”Desuden vægter ledelsen, at A har en central placeret stilling med ledelsesvendt rådgivning og et koordinerende ansvar i Skoleforvaltningen samt at denne som, tidligere nævnt har direkte berøringsflade med eksterne samarbejdsrelationer. Derfor vurderer ledelsen, at A har handlet i strid med Tjenestemandslovens § 12, vedr. værdighedskravet, da han fremsatte sin kommentar, i det A på daværende tidspunkt var ansat som tjenestemand, jf. ansættelsesbrev dateret 14. marts 2014, med ansættelsesdato pr. 13. august 2012. [...]”

Decorumkravet er bl.a. lovfæstet i § 12 i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland, hvor følgende fremgår:

”§ 12. Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for stillingen og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

[...]”

Decorumkravet finder typisk anvendelse i tilfælde, hvor offentligt ansatte har begået strafbare handlinger, men også andre handlinger kan føre til, at kravet er tilsidesat. Det antages almindeligvist, at handlinger, der strider mod gængs

moralopfattelse, ikke nødvendigvis er i modstrid med decorumkravet, men at betragtninger af moralsk karakter dog i visse tilfælde kan have betydning.

Jeg henviser i den forbindelse til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 3. udgave (2012), s. 40, samt Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2. udgave (2010), s. 329.

Jeg er ikke enig med Kommuneqarfik Sermersooq i vurderingen af dette forhold. Ud fra de betragtninger om karakteren af A's kommentar, som jeg har anført ovenfor i denne udtalelse, er det således min klare opfattelse, at betragtninger om decorum ikke er relevante i denne sag.

Jeg bemærker for en god ordens skyld, at der hertil kommer, at offentlige myndigheder – som det er formuleret i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed – skal have det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje, når de tager stilling til eventuelle følgevirkninger af en lovlig ytring.

5. Konklusion

Det er min opfattelse, at A's kommentar var en lovlig ytring, der klart lå indenfor rammerne af hans ytringsfrihed som skolekonsulent ved Kommuneqarfik Sermersooq. Kommentaren kunne dermed ikke i sig selv danne grundlag for en påtale.

Kommuneqarfik Sermersooq havde endvidere ikke grundlag for at meddele A en påtale med baggrund i følgevirkninger af hans kommentar.

Derfor kunne Kommuneqarfik Sermersooq ikke som følge af kommentaren meddele A en påtale.

Jeg finder endvidere, at Kommuneqarfik Sermersooq i påtalen tegner et meget misvisende billede af de regler, der generelt gælder for A's ytringsfrihed som ansat i kommunen.

Ud fra Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse til mig forstår jeg, at det har haft betydning for kommunens behandling af sagen, at A's kommentar efter kommunens opfattelse ikke var konstruktiv. Dette efterlader efter min opfattelse alvorlig tvivl om, hvorvidt kommunen har behandlet sagen ud fra en

korrekt forståelse af sagens retlige ramme og hvilke begrænsninger, der generelt gælder for offentligt ansattes yringsfrihed.

Samlet set finder jeg, at Kommuneqarfik Sermersooq har håndteret sagen i strid med reglerne for offentligt ansattes yringsfrihed.

Det finder jeg overordentligt kritisabelt.

Jeg henstiller, at Kommuneqarfik Sermersooq genoptager A's sag og behandler den i lyset af mine bemærkninger.

Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq om at meddele mig, hvad der videre sker i sagen.

Da der efter min opfattelse er begået fejl af større betydning i sagen, har jeg underrettet Lovudvalget i Inatsisartut og kommunalbestyrelsen i Kommuneqarfik Sermersooq i henhold til ombudsmandslovens § 23. Det fremgår således af ombudsmandslovens § 23, at ombudsmanden i sager, hvor en undersøgelse viser, at der må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal give meddelelse om sagen til Lovudvalget og samtidig til enten Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og optrykt i min beretning for 2017.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke modtaget et svar fra Kommuneqarfik Sermersooq.

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

6.1 Årsberetning 2016, afsnit 5.3, side 149 ff.

Ansøgning om fiskerilicens. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag (j.nr. 2016-811-0053)

Som det fremgår af min beretning for 2015, afsnit 5.3, henstillede jeg ved brev af 27. september 2016 til Civilstyrelsen, at A blev meddelt fri proces til anlæggelse af en retssag mod det daværende Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Ved brev af 29. marts 2017 orienterede Civilstyrelsen mig om, at styrelsen den 6. februar 2017 havde givet A fri proces til anlæggelse af retssag mod Departementet for Fiskeri og Fangst.

Jeg afsluttede herefter min behandling af sagen.

6.2 Årsberetning 2016, afsnit 4.1, side 38 ff.

Ansøgning om fiskerilicens. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag (j.nr. 2015-811-0052 og 2016-811-0054)

Departementet for Fiskeri og Fangst meddelte mig ved brev af 11. april 2017, at ansøgningerne fra A og B ville blive genbehandlet.

Ved brev af 19. april 2017 anmodede jeg Departementet for Fiskeri og Fangst om at sende mig en kopi af disse afgørelser, når de forelå.

Departementet for Fiskeri og Fangst svarede mig ved brev af 29. juni 2017, at både A og B allerede i 2016 var blevet meddelt fiskerilicenser i henhold til deres ansøgninger.

Jeg modtog herefter ved e-mails af 4. og 5. juli 2017 kopi af Departementet for Fiskeri og Fangsts afgørelser. Både A og B var den 30. maj 2016 blevet meddelt en fiskerilicens for 2016, ligesom de begge var blevet meddelt en fiskerilicens for 2017 den 4. juli 2017.

Den 4. oktober 2017 skrev jeg et brev til henholdsvis A og B, hvor jeg først opsummerede sagens forløb og herefter bl.a. anførte følgende:

”I forlængelse heraf orienterede departementet mig den 4. juli 2017 om, at departementet således havde givet dig fuldt medhold i [ansøgningerne fra henholdsvis A og

B]. Departementet fremsendte i den forbindelse kopier af din fiskerilicens for 2016 gældende i området Upernavik, Uummanaq og Diskobugt, der var dateret den 30. maj 2016, samt en tilsvarende licens for 2017, der var dateret den 4. juli 2017.

På denne baggrund har jeg besluttet at afslutte min videre undersøgelse af din sag, jf. herved § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg er fortsat af den opfattelse, at departementets afgørelse [af 14. maj 2015 til A og afgørelsen af 11. maj 2015 til B] er forkert, men fordi du efterfølgende er blevet meddelt en fiskerilicens finder jeg ikke, at jeg ved at fortsætte min undersøgelse af sagen kan hjælpe dig til en bedre retsstilling.

Jeg vil dog vejlede dig om, at hvis en offentlig myndighed giver en borger en fejlagtig afgørelse, kan det i visse tilfælde betyde, at myndigheden skal betale borgeren en erstatning.

[...]

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse.”

Samme dag skrev jeg følgende i et brev til Departementet for Fiskeri og Fangst:

”Til orientering fremsender jeg hermed en kopi af de breve, som jeg i dag har sendt til B og A.

Jeg finder i forlængelse heraf anledning til at bemærke, at det af hensyn til såvel ombudsmandsembedet som departementets håndtering af sagen forekommer mig uhensigtsmæssigt, at jeg først ved departementets brev af 29. juni 2017 blev orienteret om, at klagerne i maj 2016 var blevet tildelt licenser, på trods af at departementet havde sendt mig flere breve om sagen i den mellemliggende periode.

Hverken dette eller sagen i øvrigt giver mig dog ikke anledning til at foretage yderligere, og jeg anser derfor sagen for afsluttet.”

7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager

7.1 Årsberetning 2016, afsnit 7.1, side 178 f.

Surrogatanbringelse af mindreårig. Sagsbehandlingstid (j.nr. 2014-907-0012) og surrogatanbringelser efter retsplejelovent (j.nr. 2015-905-0025)

Ved brev af 6. januar 2016 takkede jeg Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (departementet) for en orienteringen af 28. december 2015 om arbejdet med udarbejdelse af en vejledning om kommunernes forpligtelse ved surrogatanbringelser af børn og unge efter retsplejelovent. Samtidig anmodede jeg departementet om at blive holdt løbende skriftligt opdateret om arbejdet og departementets overvejelser.

Ved breve af 7. september 2016, 16. maj 2017 og 17. august 2017 bragte jeg mit brev af 6. januar 2016 i erindring, da jeg ikke havde modtaget et svar fra departementet.

Den 24. august 2017 orienterede departementet mig om, at der i forbindelse med forslag til Inatsisartutlov om støtte til børn havde været afholdt et arbejdsseminar.

Derudover fremgik det af orienteringen, at departementet i samarbejde med Socialstyrelsen, Politiet og Kommuneqarfik Sermersooq havde iværksat en af-dækning af procedurer med henblik på at udarbejde en vejledning om ansvaret i forbindelse med surrogatanbringelser efter retsplejelovent.

Den 19. september 2017 takkede jeg departementet for orienteringen. Jeg anførte samtidig, at jeg forstod det således, at der var tale om udarbejdelse af en central vejledning. Samtidig anmodede jeg om at blive holdt skriftligt opdateret om departementets overvejelser og det videre arbejde.

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke hørt fra departementet i denne anledning.

7.2 Årsberetning 2016, afsnit 7.3, side 179 f.

Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalesager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)

Fra 1. januar 2016 indstillede jeg en midlertidig praksisændring, som jeg indførte i april 2014. Efter praksisændringen undlod jeg at behandle klager over afgø-

relser truffet af selvstyrets styrelser, uanset at klagerne endnu ikke havde været behandlet af det ansvarlige departement.

Jeg henviser i stedet klager truffet af styrelser til rekursbehandling i de respektive departementer med henvisning til § 13 i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven), hvorefter jeg ikke kan behandle en klage, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet. Se tillige afsnit 1.3 i denne årsberetning.

Jeg er bekendt med, at selvstyret i august 2016 og august 2017 holdt møder med Kammeradvokaten om den grønlandske styreform og myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke hørt fra Formandens Departement i denne anledning.

7.3 Årsberetning 2016, afsnit 7.4, side 180 f.

Personnavneudvalget. Hjemmelmæssige mangler (j.nr. 2014-904-0008)

Den 14. november 2016 orienterede Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke mig om, at Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med departementet ville igangsætte en revision af navneloven med henblik på, at departementet kunne forelægge et beslutningsforslag for Inatsisartut i 2017.

Endvidere fremgik det af orienteringen, at departementet forventede at fremsætte en ny inatsisartutlov om Grønlands Sprognævn for Inatsisartut på forårssamling 2017.

Den 10. januar 2017 takkede jeg departementet for orienteringen og bad samtidig om at blive holdt opdateret om sagen.

Den 27. september 2017 erindrede jeg departementet om sagen og udbad mig en skriftlig status i sagen.

Den 24. oktober 2017 oplyste departementet mig skriftligt om, at Naalakkersuisut på Inatsisartuts forårssamling fremsatte forslag til Inatsisartutlov om Grønlands Sprognævn, og at nævnet blandt andet har til opgave at godkende fornavne af grønlandsk oprindelse i Lov om personnavne som sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning. Derudover oplyste departementet, at lovforslaget blev vedtaget af Inatsisartut og træder i kraft 1. januar 2018.

Afslutningsvist oplyses det, at arbejdet med revidering af navneloven fortsat pågår, og at departementet har forhånds anmeldt et anordningsforslag til behandling på Inatsisartuts forårssamling 2018.

Den 1. november 2017 takkede jeg departementet for orienteringen og bad samtidig om at blive holdt orienteret om sagen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt yderligere fra departementet i denne anledning.

7.4 Årsberetning 2016, afsnit 7.5, side 181

Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre (j.nr.2014-905-0023)

Jeg afgav i december 2014 en udtalelse som angik helt afgørende og fundamentale forhold både vedrørende den generelle organisation af den udøvende magt (Naalakkersuisut) i Grønlands Selvstyre samt myndighedsstrukturen, herunder aktindsigtsreglernes anvendelse, på råstofområdet, hvorfor jeg fandt det rigtigst ved kopi af udtalelsen at underrette Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement om sagen.

Jeg er bekendt med, at selvstyret i august 2016 og august 2017 holdt møder med Kammeradvokaten om den grønlandske styreform og myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke hørt fra Formandens Departement i denne anledning.

7.5 Årsberetning 2016, afsnit 8.1, side 182 ff.

Inspektion af Store og Lille Afdeling på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Aja, Nuuk (j.nr. 2015-900-0007)

Ved brev af 11. maj 2017 til Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen skrev jeg bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om rygning i visse tilfælde er lovligt på Angerlarsimaffik Aja, er, om institutionen kan anses for at tjene som bolig for ”flere personer fortrinsvis over 18 år”, jf. rygelovens § 5, stk. 1.

Passagen i lovbemærkningerne om, at bestemmelsen omfatter institutioner, der tjener som bolig ”både for personer under 18 år og for personer over 18 år”, kan efter min opfattelse ikke føre til, at ordet ”fortrinsvis” i rygelovens § 5, stk. 1, bortfortolkes.

At antallet af beboere over 18 år ”kan variere”, som departementet har anført, giver efter min opfattelse derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at undtagelsesbestemmelsen i rygelovens § 5, stk. 1, finder anvendelse.

Om der er taget skridt til beskyttelse mod passiv rygning, er uden betydning for vurderingen af, om det er lovligt for beboerne at ryge på deres egne værelser.

På den baggrund fastholder jeg, at det ikke er i overensstemmelse med rygeloven, at Angerlarsimaffik Aja tillader beboere over 18 år at ryge på deres egne værelser.

Jeg foretager mig ikke yderligere i anledning af spørgsmålet og anser hermed sagen om min inspektion af Angerlarsimaffik Aja for afsluttet.”

7.6 Årsberetning 2016, afsnit 8.3, side 207 ff.

Inspektion af Meeqqat Illuat i Nuuk (j.nr. 2015-900-0009)

Den 9. februar 2017 modtog jeg følgende svar fra Departementet for Sundhed:

”Departementet for Sundhed har modtaget en inspektionsrapport på Meeqqat Illuat, hvor Ombudsmanden for Inatsisartut bemærkede, at Meeqqat Illuat ikke har hjemmel til, efter en generel aftale, at læse beboernes sygejournaler med over skulderen ved helbredsundersøgelser uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.

Departementet for Sundhed tager ombudsmandens vurdering til efterretning.

Departementet har i den forbindelse rettet henvendelse til Sundhedsledelsen og bedt dem rette op på pågældende forhold, således at Meeqqat Illuat ikke fremover har mulighed for at læse beboernes sygejournaler uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.”

Ved brev af 21. februar 2017 meddelte jeg Departementet for Sundhed, at jeg ikke ville foretage mig videre i sagen, idet jeg samtidig bemærkede, at jeg går ud fra, at departementet tilsikrer, at lignende aftaler ikke forefindes med andre institutioner.

7.7 Årsberetning 2016, afsnit 8.4, side 226 ff. og afsnit 8.5, side 244 ff.

Inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiat i Uummannaq (j.nr. 2016-900-0011) og inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiats Handicapsatellit i Uummannaq (j.nr. 2016-900-0012)

I forbindelse med min inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiat i Uummannaq og Meeqqat Angerlarsimaffiats Handicapsatellit i Uummannaq anmodede jeg den 30. december 2016 Kommuneqarfik Sermersooq og Qaasuitsup Kommunua om en udtalelse vedrørende ikke reviderede henholdsvis manglende handleplaner for de børn og unge, som de pågældende kommuner havde anbragt på Meeqqat Angerlarsimaffiat.

Den 20. januar 2017 oplyste Kommuneqarfik Sermersooq, at to af kommunens sagsbehandlere i juni 2016 havde været på besøg på Meeqqat Angerlarsimaffiat med det formål at få revideret handleplanerne og tilse de anbragte børn og unge.

Derudover oplyste Kommuneqarfik Sermersooq om handleplanernes status og den videre plan for udarbejdelse af handleplaner for de børn og unge, som kommunen havde anbragt.

Den 17. marts 2017 meddelte jeg Kommuneqarfik Sermersooq, at jeg tog kommunens svar til efterretning, og at jeg ikke foretog mig videre i sagen.

Den 23. august 2017 meddelte Qaasuitsup Kommunua, at kommunen i forbindelse med den kommende kommuneopdeling pr. 1. januar 2018 var ved at opdatere handleplaner for børn og unge anbragt uden for hjemmet.

Samtidig oplyste Qaasuitsup Kommunua, at kommunen havde opdateret handleplanerne for unge anbragt i plejefamilie, og at kommunen inden 1. januar 2018 ville opdatere handleplanerne for børn og unge anbragt på institutioner.

Den 19. september 2017 meddelte jeg Qaasuitsup Kommunua, at jeg tog kommunens svar til efterretning, og at jeg ikke foretog mig videre i sagen.

8. Inspektioner og egen drift-projekter

8.1 Inspektion af Sungiusarfik Aaqa i Nuuk (Rapport af 12. april 2017, j.nr. 2016-900-0010)

I min rapport af 12. april 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT **Inspektion af døgninstitutionen Sungiusarfik Aaqa**

1. Indledning

Den 28. og 29. april 2016 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en inspektion på døgninstitutionen Sungiusarfik Aaqa i Nuuk med tilhørende afdelinger.

Inspektionen blev gennemført som led i min generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Som ombudsmand har jeg til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde begår fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver. Det fremgår af § 19, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven). Jeg kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte min opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan jeg undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under min virksomhed. I forbindelse med en sådan undersøgelse kan jeg – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

2. Inspektionens gennemførelse

Inspektionsholdet bestod af to juridiske medarbejdere, en tolk og en praktikant fra ombudsmandsembedet.

En afdelingschef fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen deltog i det indledende møde med forstanderen og souschefen.

Under inspektionen talte inspektionsholdet fortrinsvis med forstanderen og souschefen. Samtalen tog udgangspunkt i det af Sungiusarfik Aaqa tilsendte materiale. Inspektionsholdet talte endvidere med flere medarbejdere samt nogle beboere. Inspektionsholdet besigtigede desuden de fysiske rammer, herunder fælleslokalerne samt enkelte beboerværelser med samtykke fra de pågældende beboere.

Forud for inspektionen gjorde jeg beboerne og medarbejderne bekendt med inspektionen og muligheden for at tale med mig og inspektionsholdet. Jeg modtog forud for inspektionen flere henvendelser fra medarbejdere, som jeg afholdt samtaler med. Inspektionsholdet modtog tillige flere henvendelser under inspektionen, som inspektionsholdet afholdt samtaler med under inspektionen. Jeg modtog forud for inspektionen én henvendelse fra en beboer, som inspektionsholdet afholdt samtale med under inspektionen.

Jeg modtog forud for inspektionen forskelligt materiale fra Sungiusarfik Aaqa om institutionen, beboerne og medarbejderne. Derudover modtog jeg de to seneste tilsynsrapporter fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender (nu Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen), som er fra 2012 og 2014.

Sungiusarfik Aaqa har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport.

Jeg modtog ved skrivelse af 10. februar 2017 Sungiusarfik Aaqa's bemærkninger. Bemærkningerne er indarbejdet i den endelige rapport.

3. Generelt om institutionen

Sungiusarfik Aaqa er en landsdækkende socialpædagogisk døgninstitution for psykisk syge voksne fra 18 år og opefter med diagnosen skizofreni. Derudover var der på tidspunktet for inspektionen tilknyttet to beboere med Prader-Willi syndrom.

I alt er der ifølge budgetbidraget til finansloven for 2016 31 pladser på Sungiusarfik Aaqa, hvor der på tidspunktet for inspektionen boede i alt 29 beboere.

Sungiusarfik Aaqa består af seks afdelinger, hvoraf tre afdelinger er tilknyttet hovedbygningen på Adolf Jensensvej 22: Langtidsafdelingen, Plejeafdelingen og Afdeling Alloq.

Optræningsafdelingen og Afdeling Akuitsut er placeret i samme bygning på Piloq 7 i Qinngorput, hvor Akuitsut er placeret i stueetagen og Optræningen på 1. sal.

Afdeling Alloriarfik er placeret på Industrivej 2B.

Langtidsafdelingen har 8 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 7 beboere, som hovedsageligt er diagnosticeret med paranoid skizofreni. Afdelingens beboere er i perioder svært psykotiske og udadreagerende.

Plejeafdelingen har 9 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 8 beboere. På afdelingen placeres ofte beboere med et større behov for pleje både psykisk og fysisk.

Afdeling Alloq har 7 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 7 beboere. Afdelingen har endvidere en beboer placeret i Risskov, Danmark. Afdelingen er primært for retspsykiatriske klienter der er idømt en behandlingsdom med tilsyn fra Kriminalforsorgen. Beboerne på afdelingen kan være meget udadreagerende og er svære at genoptræne.

Optræningsafdelingen har 4 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 4 beboere. Afdelingen er for de beboere, som skal optrænes til at kunne klare sig i egen bolig eller boenhed.

Afdeling Akuitsut har 2 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 2 beboere. Afdelingen er for personer, der har diagnosen Prader-Willi syndrom, hvilke der kun findes to af i Grønland.

Afdeling Alloriarfik er et beskyttet værksted og er et beskæftigelsestilbud for samtlige beboere på Sungiusarfik Aaqa. Alloriarfik tilbyder forskellige aktiviteter, bl.a. grov-værksted, keramikværksted, lysstøberi, kreativitet, musik og internet.

4. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Sungiusarfik Aaqa's arbejde med og behandling af beboerne, hvor der er stort fokus på beboernes trivsel og behov.

Jeg har dog også fået indtryk af, at der på Sungiusarfik Aaqa består nogle samarbejds-mæssige og kommunikative udfordringer mellem ledelsen og personalet.

En række forhold, som jeg blev opmærksom på i forbindelse med inspektionen, giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 5-14.

Derudover blev der under inspektionen drøftet en række yderligere forhold, som ikke giver mig anledning til bemærkninger, men som jeg dog finder det nyttigt at fremhæve i denne rapport. Disse omtales kort nedenfor under pkt. 15.

5. Fysiske rammer

Fællesarealerne på Langtidsafdelingen, Plejeafdelingen og Afdeling Alloq (herefter benævnt hovedafdelingen) fremstod i det væsentlige pæne, og der var netop indkøbt nyt inventar i større omfang.

Jeg bemærker – i lighed med Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggenders tilsynsrapport af august 2014 – at gangene på hovedafdelingen fremstod som uhensigtsmæssigt lange og smalle, hvilket i tilspidsede situationer kan være uhensigtsmæssigt med mange urolige beboere.

Jeg bemærker endvidere, at flere af hovedafdelingens beboertoiletter og badeværelser fremstod mørke, sparsommeligt indrettede og ikke hjemlige. Under rundvisningen oplyste forstanderen, at flere af beboerne kan være meget udadreagerende, hvorfor toiletterne/badeværelserne er indrettet herefter.

Genoptræningsafdelingen og Afdeling Akuitsuts lokaler fremstod pæne og hjemlige, og jeg havde generelt indtryk af, at beboere og personale har de hjælpemidler til rådighed, som de har brug for.

6. Passiv rygning

Under inspektionen bemærkede inspektionsholdet, at fællesarealerne på hovedafdelingen fremstod som meget røgfylde, hvilket skyldes, at beboerne må ryge på deres egne værelser, hvorfra røgen siver ud på fællesarealerne.

Reglerne om rygning på offentlige arbejdspladser fremgår af inatsisartutlov nr. 15 af 26. maj 2010 (rygeloven) om forbud mod rygning.

Rygelovens § 5 indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 5. På plejehjem, døgninstitutioner, botilbud, kollegier og lignende, der tjener som bolig for flere personer fortrinsvis over 18 år, kan den enkelte beboer over 18 år ryge på det værelse eller i den bolig, der tjener som den pågældendes private hjem.

Stk. 2. Institutionen skal tage effektive skridt til beskyttelse af personale og øvrige beboere på institutionen mod passiv rygning.[...]”

Af bemærkningerne til lovens § 5 fremgår bl.a. følgende:

”I institutioner, hvor det er tilladt at ryge indendørs, skal institutionens ledelse effektivt sikre, at personale og andre beboere ikke udsættes for passiv rygning. Hvorledes effektiv sikring tilvejebringes beror på en konkret vurdering. Det er åbenbart, at det værelse eller den private bolig, hvor der ryges, skal kunne aflukkes i forhold til institutionens øvrige indendørs områder. Herudover kan institutionen påbyde udluftning af de enkelte værelser efter rygning. Er der behov for yderligere sikring til beskyttelse af personale og øvrige beboere, kan der

etableres lokal, mekanisk ventilering i fornødent omfang. Institutionens ledelse skal inddrage personale og en eventuel sikkerhedsorganisation i beslutninger til effektiv sikring mod passiv rygning.”

Det følger således af § 5, stk. 2, 1. pkt., at Sungiusarfik Aaqas ledelse effektivt skal sikre, at personale og andre beboere ikke udsættes for passiv rygning. Lovbemærkningerne angiver desuden en pligt for institutionens ledelse til at inddrage personale og en evt. sikkerhedsorganisation i beslutningerne til effektivt at sikre mod passiv rygning.

Sungiusarfik Aaqa har i sin skrivelse af 10. februar 2017 bemærket, at institutionen i samarbejde med tegnestuen TNT er i færd med at udarbejde planer for bedre udluftningskanaler m.m. på værelser, gange og fællesarealer.

Jeg henstiller, at Sungiusarfik Aaqa i samarbejde med medarbejderne og sikkerhedsorganisationen tilsikrer en efterlevelse af rygelovens § 5, således at luftkvaliteten forbedres på fællesarealerne.

7. Samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne

Forud for og under inspektionen talte jeg og inspektionsholdet med flere medarbejdere.

Medarbejderne, som jeg og inspektionsholdet talte med, gav generelt udtryk for, at de var glade for at arbejde på institutionen.

Et væsentligt antal af disse medarbejdere gav under samtalerne imidlertid også udtryk for, at de ikke synes, at der er et egentligt samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne. Flere af medarbejderne gav udtryk for, at de ikke føler sig hørt og inddraget af ledelsen, og at medarbejderindflydelse er nærmest ikke-eksisterende. Flere af medarbejderne gav udtryk for, at der alene anvendes envejskommunikation – fra ledelsen og ned.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at hun er født formand for Sungiusarfik Aaqas samarbejdsudvalg, og at souschefen er formand for sikkerhedsudvalget. Hun oplyste videre, at samarbejdsudvalget og sikkerhedsudvalget ikke har kørt godt det sidste års tid, og at møderne i udvalgene ikke er blevet afholdt. Hun oplyste endvidere, at mødernes manglende afholdelse skyldes hendes forhold, men at ledelsen har stort fokus på, at få det op at køre igen.

Jeg bemærker, at reglerne om samarbejdsudvalg og sikkerhedsudvalg er velegnede til dels at tilsikre, at medarbejderne bliver inddraget i de forhold, som er af væsentlig

betydning for arbejdspladsen og dens medarbejdere, og dels til at undgå, at eventuel utilfredshed akkumuleres og eventuelle konflikter opstår.

7.1. Samarbejdsudvalg

Reglerne om samarbejdsudvalgs oprettelse og virke fremgår af Grønlands Hjemmestyres cirkulære nr. 1/2008 fra 2008. Af § 1 fremgår bl.a.:

”Stk. 1. Med henblik på at fremme samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere samt sikre en hurtig kommunikation ledelse og medarbejdere imellem, nedsættes der i hvert af Hjemmestyrets departementer minimum et lokalt LSU [lokalt samarbejdsudvalg, min bemærkning] bestående af repræsentanter for begge parter.

[...]

Stk. 4. På arbejdssteder inden for et eller flere landsstyreområder med en selvstændig ledelsesfunktion skal medarbejderne og ledelsen i fællesskab finde frem til samarbejdsformer, der tilgodeser LSU's formål.

[...]

Jeg bemærker, at ”departement” i § 1, stk. 1, skal forstås i snæver betydning og således ikke omfattende departementets underliggende myndigheder og institutioner, herunder Sungiusarfik Aaqa.

Det er min opfattelse, at Sungiusarfik Aaqa er omfattet af cirkulærets § 1, stk. 4, idet institutionen er at anse som et arbejdssted med selvstændig ledelsesfunktion under Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.

Det er endvidere min opfattelse, at § 1, stk. 4, skal forstås således, at der ikke består en pligt for Sungiusarfik Aaqa til at oprette et egentligt samarbejdsudvalg, ligesom der ikke består en pligt til at følge cirkulærets øvrige konkrete bestemmelser. Derimod består der en pligt for Sungiusarfik Aaqa til, at tilgodese formålet med LSU ved at etablere et samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne.

Departementet for Sociale Anliggender (nu Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen) har vedrørende samarbejde ledelse og medarbejdere imellem fastsat bl.a. følgende i Forstanderinstruksen af august 2009 s. 6, i pkt. om personalepolitik:

”Forstanderen er ansvarlig for udarbejdelse af institutionens personalepolitik, i overensstemmelse med Selvstyrets samlede personalepolitik, og Departementets anvisninger herom.

Forstanderen er forpligtet til at samarbejde med personalet om samtlige forhold af væsentlig betydning for medarbejdernes arbejdsmæssige situation.”

Sungiusarfik Aaqa har i skrivelse af 10. februar 2017 bemærket, at sidste møde i samarbejdsudvalget fandt sted den 19. marts 2015.

Det er herefter min opfattelse, at Sungiusarfik Aaqa ikke har fulgt cirkulærets § 1, stk. 4, ved ikke at have afholdt samarbejdsudvalgsmøder eller andre tilsvarende samarbejds møder med medarbejderne siden 19. marts 2015.

Jeg henstiller, at ledelsen og medarbejderne på Sungiusarfik Aaqa i fællesskab finder frem til samarbejdsformer, der tilgodeser LSU's formål i overensstemmelse med cirkulærets § 1, stk. 4.

Jeg henstiller endvidere, at Sungiusarfik Aaqa følger Forstanderinstruksens anvisninger om samarbejde med medarbejderne, idet jeg samtidig har noteret mig, at den af Sungiusarfik Aaqa til mig tilsendte personalepolitik for institutionen, ligeledes fremhæver samarbejdsudvalgets opgave i at fremme samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne.

7.2. Sikkerhedsudvalg

Reglerne om oprettelse af et sikkerhedsudvalg fremgår af lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer. Loven omfatter arbejde i Grønland for en arbejdsgiver, jf. § 2, stk. 1, i loven. § 6, stk. 1, i loven lyder således:

”I virksomheder, der beskæftiger 20 ansatte eller derover, jf. dog § 7, stk. 7, skal der oprettes et sikkerhedsudvalg. Er der i virksomheden oprettet én eller to sikkerhedsgrupper, udgør sikkerhedsgruppens eller gruppernes medlemmer og virksomhedens leder eller en ansvarlig repræsentant for denne sikkerhedsudvalget. Er der oprettet flere sikkerhedsgrupper, vælger sikkerhedsrepræsentanterne imellem sig 2 medlemmer og arbejdslederne i sikkerhedsgrupperne imellem sig 2 medlemmer til et sikkerhedsudvalg, hvori virksomhedens leder eller en ansvarlig repræsentant for denne indtræder. Sikkerhedsudvalget skal planlægge, lede, rådgive og orientere om samt føre kontrol med sikkerheds- og sundhedsarbejdet inden for virksomheden.”

Efter det for mig oplyste, beskæftiger Sungiusarfik Aaqa omkring 89 ansatte, og har dermed pligt til at oprette et sikkerhedsudvalg. Endvidere fremgår det af lovens § 7, at:

”Beskæftigelsesministeren fastsætter nærmere regler om opbygning og funktion af virksomhedernes arbejde for sikkerhed og sundhed, herunder regler om valg af sikkerhedsre-

præsentanter, om deres rettigheder og pligter, om oprettelse af sikkerhedsgrupper og sikkerhedsudvalg og om disses opgaver samt om den daglige ledelse af sikkerhedsarbejdet.”

De nærmere regler om sikkerhedsudvalgets virke er efter lovens § 7 fastsat i bekendtgørelse nr. 1346 af 15. december 2005 med senere ændringer. Bekendtgørelsen gælder for arbejde for en arbejdsgiver, jf. § 1. Af bekendtgørelsens § 12, stk. 1, og § 15, stk. 1, fremgår:

§ 12, stk. 1:

”I virksomheder, hvor der er beskæftiget 20 ansatte eller derover, skal virksomhedens sikkerheds- og sundhedsarbejde planlægges og koordineres af et sikkerhedsudvalg, jf. dog § 4.”

§ 15, stk. 1:

”Sikkerhedsudvalget skal afholde ordinært møde mindst en gang i kvartalet. Udvalget skal holde ekstraordinære møder, hvis der indtræffer alvorlige ulykker, alvorlige forgiftninger eller andre sundhedsskader eller tilløb hertil, samt når der i øvrigt er behov herfor. Ekstraordinære møder afholdes, hvis formanden skønner det nødvendigt, eller mindst 2 udvalgsmedlemmer fremsætter begæring herom.”

Det fremgår heraf, at Sungiusarfik Aaqa har pligt til at afholde ordinært møde i sikkerhedsudvalget mindst en gang i kvartalet, og at der herudover efter omstændighederne skal afholdes ekstraordinære møder.

Det er min opfattelse, at Sungiusarfik Aaqa ikke har fulgt bekendtgørelsens krav om mødeafholdelse i sikkerhedsudvalget.

Jeg henstiller, at ledelsen i Sungiusarfik Aaqa påser, at der afholdes møder i sikkerhedsudvalget som foreskrevet i bekendtgørelsens § 15.

7.3. Tillidsrepræsentant

Under inspektionen deltog tillidsrepræsentanten for pædagogernes fagforening (N.P.K.) i inspektionsholdets indledende samtale med ledelsen. Ledelsen oplyste under samtalen, at tillidsrepræsentanten netop var blevet ansat som midlertidig afdelingsleder for Plejeafdelingen.

Tillidsrepræsentanten for de timelønnede faglærte og ikke-faglærte (S.I.K.) var også inviteret til det indledende møde, men mødte ikke op.

Under inspektionen oplyste inspektionsholdet ledelsen om, at mange af de frustrationer, som flere af medarbejderne gav udtryk for under samtalerne med inspektionsholdet, typisk vil være spørgsmål som bør forelægges for den lokale tillidsrepræsentant, og som tillidsrepræsentanten videre kan drøfte med ledelsen.

Forstanderen oplyste, at der har været stor udskiftning af tillidsrepræsentanter, og at det er op til medarbejderne at vælge en tillidsrepræsentant.

Jeg bemærker, at det falder uden for denne rapport's formål at undersøge, om den nuværende tillidsrepræsentant for N.P.K. fortsat kan fungere som tillidsrepræsentant, efter at hun er blevet ansat som afdelingsleder.

Jeg bemærker endvidere, at selvom det er en opgave for medarbejderne internt at vælge en tillidsrepræsentant, er det min opfattelse, at det vil styrke samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne, hvis der blev aftalt et fast f.eks. månedligt møde mellem tillidsrepræsentanten og ledelsen.

Sungiusarfik Aaqa har i sin skrivelse af 10. februar 2017 bemærket, at tillidsrepræsentanten for N.P.K. var ansat i to måneder. Institutionen har endvidere bemærket, at der blandt de ca. 90 medarbejdere er 5, som er medlem af N.P.K., og ca. 15, som er medlem af S.I.K.

Jeg har noteret mig det, som Sungiusarfik Aaqa har oplyst, og anbefaler, at ledelsen i Sungiusarfik Aaqa i højere grad involverer tillidsrepræsentanterne i forhold, der er af væsentlig betydning for medarbejderne.

8. Formålsbestemmelse

Forud for inspektionen anmodede jeg om at få tilsendt Sungiusarfik Aaqas formålsbestemmelse.

Sungiusarfik Aaqa henviste i det til mig tilsendte materiale til institutionens årsberetning 2015, side 1, vedrørende formål med døgninstitutionen og side 2 vedrørende mål.

Af årsberetningen 2015, side 1 og 2, fremgår:

Side 1:

”Formål med døgninstitution:

Institutionens formål er at observere den enkelte beboer for at se, hvor meget det kan klare sig selv og herved at have indflydelse på deres dagligdag og så vidt muligt følge deres handleplaner som er tilgængelig for beboeren selv og personalet. Det er vigtigt, at beboeren dagligt har fast struktur og rammer.

Et af de vigtigste områder for mange af vores beboere er at lære dem at tage deres medicin hver dag og få deres injektion/depot”

Side 2:

”Mål:

At personalet observerer beboerne om adfærd, hallucineringsens heftighed og medicins effektivitet. At komme tidligt op om morgenen, gå i bad, spise til alle måltider, at gå på arbejde på vores beskyttede værksted, rengøring på deres værelser, dyrke motion m.m. Personer med skizofreni skal have beskæftigelse, hvis man vil undgå at de forbliver psykotiske. Desuden er det vigtigt, at vores beboere lærer at administrere deres økonomi.”

Under inspektionen oplyste forstanderen bl.a. nærmere, at hun ikke kunne finde formålsbestemmelsen for Sungiusarfik Aaqa, og at hun havde forespurgt Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, om de var i besiddelse heraf, hvilket hun endnu ikke havde fået svar på. Forstanderen mente, at formålsbestemmelsen måtte være blevet udarbejdet i forbindelse med institutionens oprettelse for omkring 40 år siden. Forstanderen forespurgte i den forbindelse inspektionsholdet om, hvad formålet er med formålsbestemmelsen.

Under inspektionen oplyste repræsentanten for Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, at hun ikke var klar over, om departementet var i besiddelse af formålsbestemmelsen, og at hun ligeledes ikke var klar over, hvad formålet er med formålsbestemmelsen.

Reglerne om døgninstitutioners formålsbestemmelse fremgår af § 1, stk. 3, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner mv. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap (herefter døgninstitutionsbekendtgørelsen). Af § 1, stk. 3, fremgår:

”Der skal udarbejdes en formålsbestemmelse samt husregler for hver døgninstitution, hvor institutionens pædagogiske sigte samt målgruppe skal fremgå. Formålsbestemmelsen skal godkendes af Direktoratet for Sociale Anliggender.”

Jeg bemærker, at det er Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, som er det ressortansvarlige departement i forhold til døgninstitutionsbekendtgørelsen og dermed rette myndighed til at svare på, hvad formålet er med formålsbestemmelsen.

Jeg finder, at det ikke er i overensstemmelse med døgninstitutionsbekendtgørelsens § 1, stk. 3, at Sungiusarfik Aaqa ikke har udarbejdet og fået godkendt en formålsbestemmelse for institutionen.

Jeg henstiller, at Sungiusarfik Aaqa udarbejder en formålsbestemmelse i overensstemmelse med § 1, stk. 3, i døgninstitutionsbekendtgørelsen.

9. Behandlingsplaner

Forud for inspektionen anmodede jeg om at få tilsendt den seneste behandlingsplan, som er udarbejdet af Sungiusarfik Aaqa og de respektive hjemkommuner, for hver enkelt beboer. Jeg henviste herved til døgninstitutionsbekendtgørelsens § 25, som lyder således:

”§ 25. I forbindelse med en persons optagelse på en døgninstitution for personer med vidtgående handicap, skal der udarbejdes en behandlingsplan for personen.

Stk. 2. Behandlingsplanen skal udarbejdes af institutionen og det sociale udvalg i personens hjemkommune, i samarbejde med eventuelle sagkyndige konsulenter med særligt indblik i personens handicap og Regionalkontoret.

Stk. 3. Behandlingsplanen skal så vidt muligt godkendes af pågældende selv, eller hvis der er tale om et barn eller en ung under 18 år, af forældremyndighedsindehaveren. Er pågældende personlig umyndiggjort, skal værgeren tillige godkende behandlingsplanen.”

Jeg modtog dokumenter benævnt ”handleplan i Aaqa.”

Under inspektionen drøftede inspektionsholdet emnet med forstanderen.

Repræsentanten fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen oplyste under inspektionen, at departementet er i gang med at ensarte døgninstitutionernes dokumentskabeloner, så institutionerne ikke udarbejder deres egne. Repræsentanten oplyste endvidere, at departementet vil tage problematikken med i deres arbejde med udfærdigelse af nye dokumentskabeloner, så det tydeligt vil fremgå af hver enkelt plan, hvilken plan der er tale om efter lovgivningen samt henvise til relevante retsregler.

Efterfølgende har Sungiusarfik Aaqa i sin skrivelse af 10. februar 2017 præciseret, at institutionen ikke benytter behandlingsplaner. Institutionen har endvidere præciseret, at dette skyldes, at Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen ikke har færdiglavet en skabelon for handicapområdet, og at institutionen af denne grund fortsat benytter handleplaner og rapporter. Institutionen har i sin skrivelse endvidere orienteret om, at departementet har udarbejdet et udkast til en behandlingsplan, og at institutionen er færdig med de ændringer, som er tilpasset institutionen. Institutionen har sendt denne til departementet, men afventer fortsat svar. Endelig har institutionen orienteret om, at de forventer at kunne påbegynde anvendelsen af behandlingsplaner i foråret 2017.

Jeg finder, at Sungiusarfik Aaqa er forpligtet til at udarbejde behandlingsplaner i overensstemmelse med § 25 i døgninstitutionsbekendtgørelsen, uanset, at Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen ikke tidligere har udarbejdet en skabelon til brug herfor.

Jeg henstiller, at Sungiusarfik Aaqa udarbejder behandlingsplaner i overensstemmelse med § 25 i døgninstitutionsbekendtgørelsen.

Jeg har noteret mig det, som repræsentanten for Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen oplyste under inspektionen.

10. Rapporter

Udover de ovennævnte planer modtog jeg forud for inspektionen såkaldte ”rapporter” for hver enkelt beboer.

Rapporterne fremstod som detaljerede beskrivelser af beboerne, herunder om formål med opholdet, beboerens problemstilling og adfærd.

Under inspektionen oplyste forstanderen nærmere, at Sungiusarfik Aaqa altid har udarbejdet disse rapporter, at de udarbejdes årligt, og at de sendes til kommunerne. Forstanderen oplyste videre, at institutionen er forpligtet til at udarbejde disse rapporter.

Jeg bemærker, at jeg hverken i handicaplovgivningen eller Forstanderinstruksen kan se, at der består en pligt for Sungiusarfik Aaqa til at udarbejde disse årlige rapporter.

Jeg finder det herefter uklart, om der i retsgrundlaget består en pligt for Sungiusarfik Aaqa til at udarbejde disse årlige rapporter.

Jeg vil ikke overfor Sungiusarfik Aaqa forfølge denne problemstilling nærmere, men vil søge spørgsmålet afklaret ved at rette henvendelse til Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.

11. Arbejdspladsvurdering

Forud for inspektionen anmodede jeg Sungiusarfik Aaqa om at tilsende mig institutionens seneste arbejdspladsvurdering (herefter APV).

Jeg modtog Sungiusarfik Aaqa's APV for 2013.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at der er planer om at opdatere APV'en i 2016.

Reglerne om udarbejdelse af en APV fremgår af lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer. Loven omfatter arbejde i Grønland for en arbejdsgiver, jf. § 2, stk. 1, i loven. § 11 a, stk. 1, i loven lyder således:

”En arbejdsgiver skal sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen under hensyntagen til arbejdets art, de arbejdsmetoder og arbejdsprocesser, der anvendes, samt virksomhedens størrelse og organisering. Arbejdspladsvurderingen skal forefindes i virksomheden og være tilgængelig for virksomhedens ledelse, de ansatte og Arbejdstilsynet. En arbejdspladsvurdering skal revideres, når der sker ændringer i arbejdet, arbejdsmetoder og arbejdsprocesser m.v. og disse ændringer har betydning for sikkerhed og sundhed under arbejdet, dog senest hvert tredje år.”

En APV skal ifølge loven således senest revideres hvert tredje år.

Jeg bemærker endvidere, at Departementet for Sociale Anliggender (nu Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen) vedrørende APV har fastsat følgende i Forstanderinstruksen af august 2009 s. 6, i pkt. om personalepolitik:

”Forstanderen er forpligtet til at påse, at institutionen har en sikkerhedsrepræsentant/udvalg, samt at der årligt laves APV.”

Det fremgår heraf, at der *årligt* skal laves en APV.

Jeg finder, at det ikke er i overensstemmelse med Forstanderinstruksen, at Sungiusarfik Aaqa ikke har lavet en årlig APV.

Jeg henstiller, at Sungiusarfik Aaqa følger Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsens Forstanderinstruks' anvisning om, at der årligt skal udarbejdes en APV.

12. Omsorgssamtaler og tjenstlige samtaler

Forud for og under inspektionen talte jeg og inspektionsholdet, som nævnt tidligere i denne rapport, med flere af medarbejderne på Sungiusarfik Aaqa. Nogle af medarbejderne gav under samtalerne udtryk for, at være blevet indkaldt til en såkaldt ”omsorgssamtale” i tilfælde, hvor ledelsen har ønsket, at medarbejderen skulle rette op på et forhold, og hvor medarbejderen i stedet fik indtryk af, at der reelt var tale om en tjenstlig samtale.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at de først indkalder en medarbejder til en omsorgssamtale, og såfremt medarbejderen ikke retter op på det ønskede forhold, indkaldes medarbejderen efterfølgende til en tjenstlig samtale.

Det er min opfattelse, at en omsorgssamtale er en samtale, hvor dagsordenen skal være, at der tages ”hånd” om en eksempelvis sygdomsramt medarbejder, med det primære formål at kortlægge, hvad der fra arbejdspladsens side eventuelt kan gøres for

at hjælpe den sygdomsramte bedst muligt, således at tilknytningen til arbejdspladsen bevares.

Det er endvidere min opfattelse, at en tjenstlig samtale er en samtale, hvor chefen overvejer at anvende en tjenstlig reaktion over for en medarbejder på grund af forhold ved medarbejderens adfærd eller udførelse af arbejdsopgaver.

Jeg finder, at Sungiusarfik Aaqas anvendelse af omsorgssamtaler kan være egnet til at fremkalde usikkerhed om, hvorvidt der i stedet er tale om en tjenstlig samtale.

Jeg anbefaler, at Sungiusarfik Aaqa benytter omsorgssamtaler i de tilfælde, hvor det sammen med en eksempelvis sygdomsramt medarbejder kortlægges, hvad der kan gøres for at hjælpe medarbejderen bedst muligt, således at tilknytningen til arbejdspladsen bevares.

Jeg anbefaler endvidere, at Sungiusarfik Aaqa benytter tjenstlig samtale i de tilfælde, hvor det overvejes at anvende en tjenstlig reaktion over for en medarbejder på grund af forhold ved medarbejderens adfærd eller udførelse af arbejdsopgaver.

13. Aflåsning på Afdeling Akuitsut

Under inspektionen fik inspektionsholdet en rundvisning på Sungiusarfik Aaqa med tilhørende afdelinger, herunder afdeling Akuitsut, som fysisk er adskilt fra hovedbygningen, og som ligger i samme bygning som Optræningsafdelingen. Akuitsut er placeret i stueetagen og Optræningsafdelingen på 1. sal. Selve bygningen har en fælles hoveddør, hvorefter der er selvstændige døre ind til hver afdeling.

Inspektionsholdet bemærkede i den forbindelse, at døren til Afdeling Akuitsut var aflåst på en sådan måde, at personalet skulle låse op for, at beboerne kunne komme ud.

Forstanderen oplyste nærmere, at døren til afdeling Akuitsut altid er og altid har været aflåst, således at personalet skal låse op for, at beboerne kan komme ud. Forstanderen oplyste videre, at årsagen hertil er, at de to beboere vil forlade huset for at finde mad, som de kan spise, hvis der ikke er aflåst, og at deres sygdom (Prader-Willi syndrom) gør, at de ikke selv kan kontrollere deres madindtagelse. Når beboerne vil ud, kalder de på personalet, som kommer med det samme og låser op. Forstanderen oplyste endvidere, at selvom begge beboere er over 18 år gamle, så er de udviklingsmæssigt på børnestadiet.

Det er min opfattelse, at aflåsning af døren på Afdeling Akuitsut således, at beboerne ikke selv kan gå ud, er at anse som magtanvendelse.

Reglerne om magtanvendelse fremgår af inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område (herefter magtanvendelsesloven).

Af magtanvendelseslovens almindelige bemærkninger pkt. 2.3 fremgår bl.a., at lovens afsnit III (om voksne) er udformet som en positivliste, så det tydeligt fremgår, at det er i meget begrænsede undtagelsestilfælde, at magtanvendelse må ske. Endvidere fremgår, at reglerne om magtanvendelse bl.a. bygger på kravet om legalitet, dvs. klar lovhjemmel for indgreb i den personlige frihed.

Det fremgår heraf, at der ikke må ske magtanvendelse i andre tilfælde, end de, som fremgår direkte af magtanvendelsesloven.

Magtanvendelseslovens § 31 omhandler brugen af personlige alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere, og er den bestemmelse i magtanvendelsesloven, som er bedst sammenlignelig med den af Afdeling Akuitsut anvendte aflåsningsprocedure. Af § 31 fremgår:

”Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen kan træffe afgørelse om, at lederen af et bo- eller dagtilbud eller den ansatte, der af lederen bemyndiges dertil kan anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person i en afgrænset periode, når

- 1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.

Stk. 2. Adgangen til at træffe afgørelse om midlertidig anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer efter stk. 1, omfatter alene udstyr, som er egnet til at opdage, at en person forlader boligen eller til at opspore en person, der har forladt boligen. Adgangen til at træffe afgørelse om midlertidig anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer efter stk. 1, omfatter ikke udstyr egnet til kontinuerligt at overvåge en persons færden.

Stk. 3. For personer, hvor den nedsatte funktionsevne, er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, der er fremadskridende, kan anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer iværksættes, medmindre den pågældende modsætter sig dette. Hvis personen modsætter sig anvendelsen af et personligt alarm- eller pejlesystem, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om anvendelse heraf, jf. stk. 1. Afgørelsen efter 2. pkt. kan gøres tidsubegrænset. En foranstaltning skal dog ophøre, hvis de indholdsmæssige betingelser for at træffe afgørelse om en foranstaltning ikke længere er til stede.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at lederen af et bo- eller dagtilbud eller den ansatte, deraf lederen bemyndiges dertil kan anvende særlige døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og
- 3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Stk. 5. Særlige døråbnere efter stk. 4, omfatter dobbelte dørgreb, dobbelttryk for døråbning og lignende. Foranstaltningen må ikke have karakter af en egentlig aflåsningsmekanisme, men må alene virke forsinkende i forhold til den pågældendes frie færden, så personalets opmærksomhed henledes på, at den pågældende går ud.

Stk. 6. Hvis foranstaltninger efter stk. 4, iværksættes, skal der af hensyn til beboernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at beboere, der ikke selv kan betjene den særlige døråbner, får den nødvendige hjælp hertil. Beboere, der er omfattet af foranstaltningen efter stk. 4, vil således alene kunne tilbageholdes, hvis bestemmelsen i § 34 samtidig hermed finder anvendelse.”

Det fremgår heraf, at kommunalbestyrelsen i opholdskommunen under særlige omstændigheder og alene i en afgrænset periode kan gøre brug af personlige alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere.

Det er min opfattelse, at den på Afdeling Akuitsut anvendte aflåsningsprocedure ikke er omfattet af § 31. Dette skyldes, at der ikke er tale om personlige alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere, men at afdelingen i stedet benytter aflåsning i en ikke afgrænset periode. Hertil kommer, at det af § 31, stk. 5, fremgår, at foranstaltningen ikke må have karakter af en egentlig låsemekanisme.

Af vejledning til magtanvendelseslovens pkt. 37 og 41 er der bl.a. anført følgende vedrørende aflåsning efter § 31:

Pkt. 37:

”I § 31, stk. 2 er der foretaget en afgrænsning af de systemer, som lovligt kan anvendes for at begrænse eller holde øje med den enkeltes udgang fra boligen.

Det er derfor ikke lovligt at anvende:

- systemer, som kontinuerligt overvåger den enkelte i eller uden for boligen, såsom videokameraer eller lignende,
- kodelåse, der forudsætter indtastning af en særlig kode for, at døren kan åbnes, når beboeren ikke har forudsætninger for at indtaste koden,
- aflåsning af udgangsdøren med henblik på at tilbageholde beboeren i boligen.

Der er ikke tale om et generelt forbud mod aflåsning af hoved- eller gadedøre. Det afgørende er, at vedkommende kan komme ud, når han eller hun ønsker det. At låse en borger inde er ensbetydende med frihedsberøvelse, hvilket der er et generelt forbud imod, hvis det ikke har hjemmel i lov, jf. grundlovens § 71. Der er således intet i regelsættet, der forbyder aflåsning indefra af hoved- og gadedøre i det omfang, man normalt holder disse døre låste i almindelig beboelse for at forhindre tyveri eller besøg af uvedkommende. Dette gælder både i dag- og nattetimer.

I nogle botilbud og plejeboliger m.v. er det almindeligt, at hovedindgangen ikke er aflåst i dagtimerne. Det er vigtigt at være opmærksom på, at aflåsning af en hoveddør kan være ensbetydende med, at ikke alle beboere er i stand til at gå ud, hvis de ønsker det. Er dette tilfældet, er aflåsning ensbetydende med frihedsberøvelse.”

Pkt. 41:

”Bestemmelsen i § 31, stk. 4, giver adgang til at anvende særlige døråbnere, i visse tilfælde når:

- der er nærliggende risiko for, at en eller flere borgere ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko, og
- lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Kommunalbestyrelsen kan i visse særlige situationer, og når alt andet har været forsøgt forgæves, anvende særlige døråbnere. Der kan f.eks. være tale om dobbelte dørgreb, dobbeltryk for døråbning og lignende for at forhindre eller vanskeliggøre, at visse borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne går ud og udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Der må ikke anvendes egentlige aflåsningssystemer.

Der kan eksempelvis være tale om farefyldte trafikale forhold, særlige naturområder, hvor den pågældende kan blive væk eller vejrforhold (f.eks. voldsom kulde), som vil kunne begrunde at disse midler bringes i anvendelse, når andre og mindre indgribende foranstaltninger forgæves har været forsøgt afprøvet.

Muligheden for at anvende af særlige døråbnere ved yderdøren ændrer således ikke på det forhold, at de i den forbindelse mindre indgribende foranstaltninger i form af alarm- eller pejlesystemer først forgæves skal være afprøvet inden, der sættes ind med den mere indgribende foranstaltning i form af en særlig døråbner.

Det vil således være hensigtsmæssigt, hvis botilbud m.v. fysisk indrettes således, at personalet let kan overskue, om en borger, der ikke kan klare sig selv på egen hånd, er ved at forlade stedet, så man i tide kan træffe de nødvendige forholdsregler.”

Jeg bemærker, at selvom det er min opfattelse, at den af Afdeling Akuitsut anvendte fremgangsmåde ikke er omfattet af § 31, giver vejledningens pkt. 37 og 41 et indtryk af, i hvilke tilfælde der kan ske aflåsning.

Jeg finder samlet set, at den aflåsningssprocedure, der anvendes på Afdeling Akuitsut, er at anse som magtanvendelse, hvorfor der kræves klar hjemmel hertil i magtanvendelsesloven.

En sådan hjemmel foreligger ikke.

Sungiusarfik Aaqa har i sin skrivelse af 10. februar 2017 bemærket, at de to beboere med Prader-Willi syndrom pr. 1. oktober 2016 er overgået til Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg finder, at aflåsningsproceduren på Afdeling Akuitsut er i strid med magtanvendelsesloven.

Jeg anser forholdet for meget kritisabelt.

14. Samarbejdet med kommunerne

Under inspektionen spurgte inspektionsholdet til, hvordan samarbejdet er med kommunerne.

Forstanderen oplyste, at samarbejdet med kommunerne er et stort problem, og at der ofte går meget lang tid, førend Sungiusarfik Aaqa får svar på deres henvendelser. Det er særligt ansøgninger om tøjpenge, ferierejser og henvendelser om hjemgivelse, som ikke bliver besvaret. Disse sager fylder meget for beboerne. Forstanderen oplyste endvidere, at det særligt er Kommune Kujalleq, som ikke besvarer henvendelserne.

Jeg har noteret mig det af ledelsen oplyste og vil orientere Kommune Kujalleq om problemstillingen.

15. Andre emner

Ovenfor under pkt. 5-14 har jeg gennemgået en række forhold i forbindelse med inspektionen, som har givet mig anledning til bemærkninger. I det følgende vil jeg kort omtale en række yderligere forhold, som ikke giver mig anledning til bemærkninger, men som jeg dog finder det nyttigt at fremhæve i denne rapport.

Under samtalen med ledelsen oplyste forstanderen, at Sungiusarfik Aaqa snarligt forventer, at de to beboere på Afdeling Akuitsut, som er diagnosticeret med Prader-Willi syndrom, bliver udskilt fra institutionen, da beboerne ikke passer med de øvrige diagnosticerede skizofrene beboere. Herefter vil der ske en strukturændring, hvor institutionen vil arbejde på at placere de mest udadreagerende beboere i deres egen afdeling. På længere sigt arbejder institutionen på enten at købe et nyt hus eller foretage en ombygning af Aaqa.

Under samtalen med ledelsen blev der videre talt om afholdelse af kurser for medarbejderne. Ledelsen oplyste i den forbindelse, at der ikke tidligere har været råd til at afholde kurser, men at der fra 2015 er sket en betydelig takstforhøjelse, hvorfor man nu har bedre råd til kurser. Ledelsen har stort fokus på kursafholdelse efter takstforhøjelsen. Ved samtaler med flere af Sungiusarfik Aaqa's ansatte spurgte inspektions-

holdet til behovet for kurser, og flere gav her udtryk for, at de tidligere har manglet kurser i et endog meget stort omfang, herunder fordi mange medarbejdere tidligere har følt sig utrygge ved håndteringen af beboerne. Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, gav alle udtryk for, at de var meget glade for de kurser, som nu bliver afholdt, og at det er en stor hjælp i det daglige arbejde.

Under samtalen med ledelsen blev der endvidere talt om medarbejdernes lønforhold, da flere medarbejdere under samtalerne med inspektionsholdet gav udtryk for, at lønniveauet er så lavt, at de nærmest ikke har råd til at arbejde på institutionen. Ledelsen tilkendegav, at institutionens målgruppe og det deraf følgende psykisk hårde arbejdsmiljø sammenholdt med den løn, som institutionen kan tilbyde medarbejderne, gør det meget vanskeligt for institutionen at rekruttere og fastholde personale.

Under samtalen med ledelsen blev der desuden talt om, at flere medarbejdere under samtalerne med inspektionsholdet havde givet udtryk for, at de ønskede at afholde en brandøvelse, idet de ikke var klar over, hvordan de skulle forholde sig i tilfælde af brand. Ledelsen oplyste i den forbindelse, at de ofte har talt om, at der skal afvikles brandøvelse, og at de nu vil sætte det i værk.

Under samtalen med ledelsen blev der herudover talt om udfyldelse af skemaer i tilfælde, hvor der har været anvendt magt. Ledelsen oplyste, at medarbejderne har problemer med at udfylde skemaerne, da de er svære at forstå. Ledelsen hjælper dog medarbejderne med at udfylde skemaerne og taler også om skemaerne på medarbejdermøder. Ved inspektionsholdets samtaler med nogle af Sungiusarfik Aaqa medarbejdere under inspektionen, spurgte inspektionsholdet til udfyldelse af skemaerne, men ingen gav her udtryk for at have problemer hermed.

Under samtalen med ledelsen blev der ydermere talt om Sungiusarfik Aaqa's husregler, som gælder for hele institutionen med tilhørende afdelinger. Ledelsen oplyste, at beboerne ikke må nyde alkohol på hele institutionen, herunder ikke på beboernes egne værelser. Forstanderen oplyste videre, at det ville være et stort problem for institutionen, hvis beboerne måtte indtage alkohol, både af hensyn til behandlingsarbejdet med beboerne, men også henset til, at beboerne kan være meget udadreagerende, hvilket indtagelse af alkohol vil forstærke. Idet jeg har forstået, at restriktionen mod indtagelse af alkohol er begrundet i behandlings- og sikkerhedsmæssige årsager, giver det oplyste mig ikke anledning til bemærkninger.

16. Opsamling på henstillinger, redegørelser og anbefalinger til Sungiusarfik Aaqa

Opsummerende kan mine henstillinger samt anbefalinger til Sungiusarfik Aaqa sammenfattes som anført nedenfor.

Som anført ovenfor, under afsnit 6 om passiv rygning, henstiller jeg:

”At Sungiusarfik Aaqa i samarbejde med medarbejderne og sikkerhedsorganisationen tilsikrer en efterlevelse af rygelovens § 5, således at luftkvaliteten forbedres på fællesarealerne.”

Som anført ovenfor, under afsnit 7.1 om samarbejdsudvalg, henstiller jeg:

”At ledelsen og medarbejderne på Sungiusarfik Aaqa i fællesskab finder frem til samarbejdsformer, der tilgodeser LSU’s formål i overensstemmelse med cirkulærets § 1, stk. 4.

Jeg henstiller endvidere, at Sungiusarfik Aaqa følger Forstanderinstruksens anvisninger om samarbejde med medarbejderne, idet jeg samtidig har noteret mig, at den af Sungiusarfik Aaqa til mig tilsendte personalepolitik for institutionen, ligeledes fremhæver samarbejdsudvalgets opgave i at fremme samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne.”

Som anført ovenfor, under afsnit 7.2 om sikkerhedsudvalg, henstiller jeg:

”At ledelsen i Sungiusarfik Aaqa påser, at der afholdes møder i sikkerhedsudvalget som foreskrevet i bekendtgørelsens § 15.

Som anført ovenfor, under afsnit 7.3 om tillidsrepræsentanter, anbefaler jeg:

”At ledelsen i Sungiusarfik Aaqa i højere grad involverer tillidsrepræsentanten i forhold, der er af væsentlig betydning for medarbejderne.”

Som anført ovenfor, under afsnit 8 om formålsbestemmelse, henstiller jeg:

”At Sungiusarfik Aaqa udarbejder en formålsbestemmelse i overensstemmelse med § 1, stk. 3, i døgninstitutionsbekendtgørelsen.”

Som anført ovenfor, under afsnit 9 om behandlingsplaner, henstiller jeg:

”At Sungiusarfik Aaqa udarbejder behandlingsplaner i overensstemmelse med § 25 i døgninstitutionsbekendtgørelsen.”

Som anført ovenfor, under afsnit 11 om arbejdspladsvurdering, henstiller jeg:

”At Sungiusarfik Aaqa følger Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsenes Forstanderinstruks’ anvisning om, at der årligt skal udarbejdes en APV.”

Som anført ovenfor, under afsnit 12 om omsorgssamtale og tjenstlige samtaler, anbefaler jeg:

”At Sungiusarfik Aaqa benytter omsorgssamtaler i de tilfælde, hvor det sammen med en eksempelvis sygdomsramt medarbejder kortlægges, hvad der kan gøres for at hjælpe medarbejderen bedst muligt, således at tilknytningen til arbejdspladsen bevares.

Jeg anbefaler endvidere, at Sungiusarfik Aaqa benytter tjenstlig samtale i de tilfælde, hvor det overvejes at anvende en tjenstlig reaktion over for en medarbejder på grund af forhold ved medarbejderens adfærd eller udførelse af arbejdsopgaver.”

17. Underretning

Jeg anmoder Sungiusarfik Aaqa om at gøre institutionens beboere og medarbejdere bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder endvidere Sungiusarfik Aaqa om at oplyse, hvad mine bemærkninger under pkt. 6-9 og 11-13 i rapporten giver institutionen anledning til at foretage. Jeg anmoder om, at Sungiusarfik Aaqa sender disse oplysninger til mig gennem Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, så departementet kan få lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Departementet for Social Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen til orientering og anmodede om departementets bemærkninger til det, som jeg havde anført under pkt. 10 i rapporten.

Derudover orienterede jeg Kommune Kujalleq om det, som jeg havde anført om samarbejdet med kommunerne, herunder særligt Kommune Kujalleq, under pkt. 14 i rapporten, og skrev herefter bl.a. følgende:

”Jeg finder ikke grundlag for at iværksætte en nærmere undersøgelse af det, som Sungiusarfik Aaqa har anført om Kommune Kujalleq.

Jeg finder det dog hensigtsmæssigt hermed at orientere Kommune Kujalleq om forholdet, idet jeg går ud fra, at kommunen vil kontakte institutionen for en drøftelse heraf.”

Den 22. august 2017 anmodede en medarbejder fra Sungiusarfik Aaqa ombudsmandsombudet om en kopi af rapporten, idet medarbejderen oplyste, at rapporten ikke var blevet gjort tilgængelig for medarbejderne på institutionen. Ved brev af 8. september 2017 anmodede jeg Sungiusarfik Aaqa om institutionens bemærkninger til det, som medarbejderen havde oplyst. Den 11. oktober 2017 oplyste institutionens forstander telefonisk, at rapporten den 14. september 2017 var blevet gjort tilgængelig for institutionens beboere og medarbejdere.

Ved e-mail af 19. september 2017 modtog jeg Socialstyrelsens bemærkninger til den endelige rapport. Socialstyrelsen anførte bl.a. følgende:

”Pkt. 6. Udluftning vedr. røg på fællesarealer m.m.

Under inspektionen bemærkede inspektionsholdet, at fællesarealer på hovedafdelingen fremstod som meget røgfylde.

Udluftningskanaler på beboernes værelser og fællesarealer forbedres år 2017 på moderinstitutionen Aaqa. TNT har bestilt et firma i Danmark, Cowi til at undersøge Aaqa’s udluftningskanaler. Cowi ankommer til Nuuk juni og herefter vil der blive taget stilling til, hvordan Aaqa’s fremtidige udluftningsventiler bliver.

Hvad angår afdelingen Optræning og Akuitsut i Qinngorput er der udskiftet ventilator med kraftigere maskine april 2017. Dertil er der købt en udluftningsrenser i Akuitsut som er sat i gangen, således at personale ikke bliver generet af røg i opholdsstuen og personalets kontor.

Ombudsmanden henstiller at Sungiusarfik Aaqa i samarbejde med sikkerhedsudvalget tilsikrer efterlevelse af rygeloven. Denne vil Sungiusarfik Aaqa tage til efterretning. At Ombudsmanden henstiller at Sungiusarfik Aaqa i samarbejde med sikkerhedsudvalget tilsikrer efterlevelse af rygeloven samt, at Sungiusarfik Aaqa vil tage anmærkningen til efterretning, støttes op herfra. Socialstyrelsen er dog bekendt med, at grundet Aaqas målgruppe med beboere med svær skizofreni, kan der være store udfordringer med altid, at efterleve gældende rygelov.

Pkt. 7. Samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne

Manglende medarbejder indflydelse.

Se svar pkt. 7.1 og 7.2.

Pkt. 7. 1 og 7.2 Samarbejdsudvalg og sikkerhedsudvalg

Manglende Samarbejds- og Sikkerhedsudvalg.

2. og 3. juni 2017 har alle personale fællesmøder og ledergruppen på Aaqa besluttet at ledergruppen drøfter med personale om vigtigheden ved samarbejde mellem personalet og ledelsen. I den forbindelse skal personalet stemme på hvem af personalet vælges ind i samarbejdsudvalget og sikkerhedsudvalg.

Dertil orienteres om, at Sungiusarfik Aaqa har Forretningsorden for Samarbejdsudvalget og for Sikkerhedsudvalget. Socialstyrelsen støtter op omkring Aaqa's fokus på etablering af samarbejds- og sikkerhedsudvalg. Socialstyrelsen er bekendt med, at der generelt er store udfordringer på døgninstitutionerne med, at få etableret stabile sikkerheds- og samarbejdsudvalg, især grundet den meget store personale gennemstrømning der er på døgninstitutionerne.

Pkt. 7.3. Tillidsrepræsentanter

Manglende tillidsrepræsentanter samt manglende inddragelse af denne.

Forstanderen tilstræber på at afholde møder med tillidsrepræsentanter. Dog skal bemærkes, at pt. er der kun 5 pædagoger som er medlem af N.P.K. og fortsat uden en tillidsrepræsentant og ca. 15 for S.I.K. Dvs. at ca. 60/70 medarbejdere er ikke medlem af nogen fagforening.

Forstanderen ønsker, og vil arbejde på, at Sungiusarfik Aaqa mere skal satse på samarbejdsudvalget, evt. at der holdes møde 1 gang månedligt og ikke som foreskrevet i deres forretningsorden minimum 4 gange årligt.

Pkt. 8. Formålsbestemmelse på Sungiusarfik Aaqa

Manglende formålsbestemmelse.

Sungiusarfik Aaqa's målgruppe er kronisk retspsykiatriske personer eller personer med almindelige psykiske lidelser.

Formålet med ophold på Sungiusarfik Aaqa er at tilbyde en bomulighed i lang tid eller permanent ophold med respekt for den enkeltes behov og ønsker. At støtte beboerne i deres dagligdag, at vedligeholde de allerede indlærte færdigheder samt at skabe tryghed og et indholdsrigt liv.”

Jf. formålsbestemmelse henvises til finansloven for 2016, hvori der står: Målgruppe: mennesker med psykiatriske lidelser, primært skizofreni. Aldersgruppe: 18-65 år.

Jf. Aaqas ønske om, at tage formålsbestemmelsen op til overvejelse, grundet store udfordringer med anbringelser udenfor primær målgruppe er Socialstyrelsen opmærksom på dette.

Pkt. 9. Behandlingsplaner

Manglende Behandlingsplaner.

Det er aftalt mellem Sungiusarfik Aaqa og Socialstyrelsen, at de pr. medio 2017 påbegynder brugen af Behandlingsplaner efter den af Socialstyrelsen udarbejdede Behandlingsplans skabelon

Institutionen er forpligtiget til at udarbejde behandlingsplaner jf. **Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap. Kapitel 6. § 25.** Hvori der står:

I forbindelse med en persons optagelse på en døgninstitution for personer med vidtgående handicap, skal der udarbejdes en behandlingsplan for personen.

Stk. 2. Behandlingsplanen skal udarbejdes af institutionen og det sociale udvalg i personens hjemkommune, i samarbejde med eventuelle sagkyndige konsulenter med særligt indblik i personens handicap og Regionalkontoret.

Stk. 3. Behandlingsplanen skal så vidt muligt godkendes af pågældende selv, eller hvis der er tale om et barn eller en ung under 18 år, af forældremyndighedsindehaveren. Er pågældende personlig umyndiggjort, skal værger tillige godkende behandlingsplanen.

Døgninstitutionskontoret har lavet en fælles behandlingsplan som alle døgninstitutioner for handicappede skal bruge. Denne har Aaqa fået april 2017. har jeg ikke haft mulighed for at give kursus for afdelingsledere samt deres assistenter. Aftalen er at Forstander underviser afdelingsledere samt medarbejder i brugen af denne fra maj 2017.

Pkt. 10. Rapporter

Intet krav til institutionen om rapportskrivning.

Referende til Ombudsmandsskrivelse d.12. april 2017, hvori der anmodes om svar fra Departementet jf. bemærkning anført under pkt. 10. i tilsynsrapporten.

Vi herfra kan oplyse, at institutionen ikke er juridisk forpligtiget til at udarbejde rapporter årligt på deres borgere og, at der ikke fra Socialstyrelsens side, ligger noget krav om udarbejdelse af årlige rapporter for anbragte på institutionen.

Det står dog institutionen frit for, at udarbejde interne rapporter, status eller evalueringsskrivelser og Socialstyrelsen er bekendt med, at flere af Døgninstitutioner benytter sig af disse som en del af det målrettede arbejde på institutionen. Institutioner bruger ovenstående som et statusværktøj som er bagudrettet. Hvorimod den lovpligtige behandlingsplan i høj grad er fremadrettet, omkring støtten til den enkelte anbragte borger.

Pkt. 11. Arbejdspladsvurdering

Manglende opdateret APV.

Sidste APV er fra september 2016.

Næste vil blive lavet september 2017.

Sungiusarfik Aaqas standard APV skema skal drøftes ved sikkerhedsudvalget og herefter skal ændringer drøftes og godkendes af samarbejdsudvalget.

Pkt. 12. Omsorgssamtaler og tjenstlige samtaler

Manglende skillelinje mellem Omsorgssamtaler og tjenstlige samtaler.

Jf. Ombudsmandens rapport, hvori der står, citat: "*at en omsorgssamtale er en samtale, hvor dagsorden skal være, at der tages "hånd" om en eksempelvis sygdomsramt medarbejder, tages kritikken til efterretning.*"

Hvad angår omsorgssamtaler er Sungiusarfik Aaqa, blevet mere opmærksom på, at det skal være en uforpligtende samtale med medarbejderen. Der behøves ikke at lave indkaldelse, men efter samtale der skal laves notat om indholdet af samtalen. Samtalen skal munde ud i, hvad Sungiusarfik Aaqa i samarbejde med medarbejder, kan gøre for den enkelte.

Pkt. 13. Aflåsning af afdelingen Akuitsut

Manglende mulighed for fri udgang for beboere.

De 2 beboer fra Akuitsut med Prader Willi Syndrom, er flyttet til kommunal regi og hører dermed ikke længere under Sungiusarfik Aaqa. Derfor ingen yderlige kommentarer til pkt. 13.

Pkt. 14. Samarbejde med kommunerne.

Manglende tilbagemelding fra vise kommuner ved henvendelse.

Sungiusarfik Aaqa vil lave bekymringsskrivelse til de involverede samt kopiorientere Socialstyrelsen, som om nødvendigt, vil videresende bekymringsskrivelsen til relevante ledende instanser.

Pkt. 15. Andre emner

Ingen yderlige kommentarer herfra, men Ombudsmandens overvejelser er taget til efterretning

Fra Sungiusarfik Aaqa, kort resume af opnåede tiltag på Aaqa 2016 – 2017.

Sungiusarfik Aaqa satser meget på, at sikkerheden er i orden såvel for personale og beboer. I den forbindelse har Sungiusarfik Aaqa opnået ændringer forår 2017.

Konflikthåndteringsinstruktører

Aaqa har fået 4 nye instruktører, således har Aaqa nu 8 instruktører. Der vil derfor nu være mulighed for at medarbejderne oftere får kursus i konflikthåndtering, hvilket vil være med til, at mindske risikoen for personfarlige konfliktsituationer.

Salto låsesystem i stedet for nøgler

Aaqa har brugt nøgler indtil efterår 2016. Disse er skiftet ud og dermed er sikkerheden også bedre, da personale kan flygte hurtigere ved brug af saldo.

Samtidig kan koden skiftes i fald et nøglekort forsvinder, hvilket også er med til, at øge sikkerheden betragteligt.

Ny alarmsystem og telefoni

For bedre sikkerhed for personale og beboer har Aaqa fået ny alarmsystem, hvor det er zoneopdelt. Personale ved nu hvor de det skal hen, når alarmer er sat i værk.

Brandalarm øvelse på Aaqa

Der har været en del falske brandalarm på Aaqa og alle personale og beboer bliver sendt udenfor. Alle beboere samt medarbejdere er bekendt med, at dette er proceduren. Denne skal dog udarbejdes på skrift, hvilket vil blive gjort snarest. Sungiusarfik Aaqa tænkt sig, at afholde øvelser på Aaqa i samarbejde med Brandstation snarest.”

Den 13. oktober 2017 meddelte jeg Sungiusarfik Aaqa og Departementet for Social Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, at jeg har noteret mig det, som er anført i Socialstyrelsens e-mail af 19. september 2017, og at jeg dermed anser sagen om inspektionen af Sungiusarfik Aaqa for afsluttet.

8.2 Inspektion af den ikke-sikrede afdeling på Angerlarsimaffik Isikkivik i Sisimiut (Rapport af 6. december 2017, j.nr. 2016-900-0013)

I min rapport af 6. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT **Inspektion af den ikke-sikrede afdeling** **på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Isikkivik**

1. Indledning

Den 13. og 14. september 2016 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af den ikke-sikrede afdeling på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Isikkivik i Sisimiut. Inspektionen blev gennemført som led i ombudsmandens generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af fuldmægtig Henrik Bach, som er ansat som ved ombudsmanden, samt læge Karin Verland fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og jurist Peter Vedel Kessing fra Institut for Menneskerettigheder.

Det er ikke alle emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Angerlarsimaffik Isikkivik har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport. Ved e-mail af 20. november 2017 har institutionen indledningsvist generelt anført, at nogle af de medarbejdere, som inspektionsholdet talte med, ikke længere er ansat på institutionen. Institutionens øvrige bemærkninger er indarbejdet i rapporten.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2017 og ophævede den tidligere ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009), som gjaldt på tidspunktet for inspektionens

gennemførelse. Bestemmelserne, som der henvises til i det følgende, er dog enslydende i de to love.

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Angerlarsimaffik Isikkivik blev den 26. maj 2016 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 30. maj 2016 yderligere oplysninger om inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg forskelligt materiale fra Angerlarsimaffik Isikkivik om institutionen, beboerne og medarbejderne.

Derudover modtog jeg forskelligt materiale fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen om institutionen, herunder departementets tilsynsrapport af 10. juli 2015.

Medarbejderne, beboerne og de pårørende blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Under inspektionen talte inspektionsholdet med den daværende forstander og en afdelingsleder, to medarbejdere og en af beboerne på afdelingen.

Derudover besigtigede inspektionsholdet institutionens lokaler.

4. Generelt om Angerlarsimaffik Isikkivik

Angerlarsimaffik Isikkivik er en selvstyrejet døgninstitution i Sisimiut.

Institutionen består af en sikret afdeling og en ikke-sikret afdeling. I tilknytning til inspektionen af den ikke-sikrede afdeling gennemførte inspektionsholdet en inspektion af den sikrede afdeling, som er behandlet i en særskilt rapport.

Der er fire pladser på den ikke-sikrede afdeling. På tidspunktet for inspektionen var der indskrevet tre beboere på afdelingen.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Angerlarsimaffik Isikkivik som en institution, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de udfordringer, som institutionen står overfor.

Beboeren, som inspektionsholdet talte med, gav udtryk for, at den pågældende var glad for at bo på institutionen og havde et godt forhold til medarbejderne. Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, gav generelt udtryk for, at de var glade for at arbejde på institutionen. Lokalerne fremstod pæne og rene.

En række forhold, som inspektionsholdet konstaterede i forbindelse med inspektionen, giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6-11.

6. Inddragelse af beboeres mobiltelefoner

Forud for inspektionen modtog jeg fra Angerlarsimaffik Isikkivik kopi af institutionens husorden fra oktober 2014. På side 6 i husordenen er der bl.a. anført følgende:

”På institutionen må du som udgangspunkt gerne have din egen mobiltelefon samt tablet på værelset. Såfremt det fra institutionens side vurderes at du ikke selv kan administrere brugen af disse, kan de blive inddraget til opbevaring ved personalet. Da både mobiltelefoner og tablets indeholder kamerafunktioner, skal disse forblive på værelset og må kun tages ud derfra, såfremt man skal forlade institutionen.”

Det almindelige legalitetsprincip indebærer bl.a., at forvaltningens virksomhed skal have hjemmel i en lov eller anden anerkendt retskilde. Jo mere vidtgående et indgreb er, desto mere sikker må hjemlen være. Jeg henviser til Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 291 og 302, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 150 og 180f.

Reglerne om magtanvendelse over for beboere på døgninstitutioner for børn og unge i Grønland fremgår af inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område (herefter magtanvendelsesloven).

Under pkt. 1.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til magtanvendelsesloven er det anført, at loven indeholder samtlige magtanvendelsesregler. Det er endvidere anført under pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger, at magtanvendelse over for børn kun må anvendes, hvis der er hjemmel til det, og at reglerne om magtanvendelse bygger en række grundlæggende principper, herunder et princip om, at der skal være klar lovhjemmel til at foretage kontrol med telefonopkald.

Efter magtanvendelseslovens § 13, stk. 1, jf. § 6, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen i opholdskommunen træffe afgørelse om, at der uden retskendelse kan ske magtanvendelse i form af kontrol med telefonsamtaler med nærmere angivne personer uden for institutionen i en bestemt periode, hvis det er nødvendigt af hensyn til barnets trivsel og udvikling.

I lovbemærkningerne til magtanvendelseslovens § 13 er det anført, at institutionen eller opholdsstedet ikke selv kan indføre husregler, der kontrollerer barnets mulighed for kontakt med omverdenen, og at kontrol kun kan ske på baggrund af en afgørelse fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Det daværende Departement for Familie og Justitsvæsen (nu Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen) har i november 2013 udstedt en vejledning til de omhandlede regler i magtanvendelsesloven ("Vejledning til inatsisartutlov om magtanvendelse inden for det sociale område – afsnit II om børn"). Under pkt. 16 i vejledningen er der bl.a. anført følgende:

"Husreglerne kan f.eks. beskrive [...] regulering i forhold til mobiltelefon [...]"

Regler for børnenes og de unges adgang til mobiltelefon kan fastsættes i forhold til anbringelsesstedets formål. Der kan således udformes regler om, hvornår børnene og de unge ikke må have mobiltelefonen på sig, f.eks. i skoletiden og under måltider, da dette vil være forstyrrende for undervisningen og fællesskabet. Derudover kan det f.eks. besluttes, at mobiltelefonerne skal afleveres til natten for hermed at sikre, at børnene og de unge får deres nattesøvn. Det kan også af hensyn til fællesskabet være nødvendigt at lave en regel om, at al samtale i mobiltelefon ikke må foregå i fællesrum, men skal ske på børnenes og de unges værelser. Der skal således være saglige grunde til husregler, der indskrænker adgangen til mobiltelefonen.

Et anbringelsessted kan imidlertid ikke fastsætte regler, der helt afskærer adgangen til mobiltelefon. Det er alene kommunalbestyrelsen i opholdskommunen, der for en bestemt periode kan træffe afgørelse om at afbryde f.eks. mail eller telefonforbindelsen mellem foræl-

drene eller netværket og barnet eller den unge, eller politiet, der er hensyn til tilbageholdelsens øjemed kan modsætte sig, at barnet eller den unge i tilbageholdelsessurrogat på en sikret afdeling, fører telefonsamtaler eller anden kommunikation.”

Under pkt. 23 i vejledningen er det endvidere anført, at døgninstitutioner ikke har lovhjemmel til at træffe afgørelse om at fratage børn og unge deres mobiltelefon.

Efter min vurdering indebærer det almindelige legalitetsprincip, at et så vidtgående indgreb som en regel om, at beboerne på en døgninstitution for børn og unge i visse situationer kan fratages deres mobiltelefon, skal have en klar og sikker hjemmel.

En sådan hjemmel foreligger ikke.

Det er endvidere udtrykkeligt forudsat i forarbejderne til magtanvendelsesloven, at en institution ikke kan indføre husregler, der kontrollerer barnets mulighed for kontakt med omverdenen.

At der efter institutionens opfattelse måtte være et sagligt behov for at fastsætte en sådan regel, kan ikke føre til et andet resultat.

Jeg finder, at Angerlarsimaffik Isikkivik ikke har hjemmel til at fastsætte en regel om, at institutionen kan inddrage en beboers mobiltelefon, hvis institutionen vurderer, at beboeren ikke kan administrere brugen heraf. Jeg anser forholdet for kritisabelt.

Jeg henstiller, at Angerlarsimaffik Isikkivik ændrer teksten i husordenen, så det ikke længere fremgår, at institutionen kan inddrage en beboers mobiltelefon.

7. Adgang til at modtage besøg

I husordenen for Angerlarsimaffik Isikkivik er der på side 4 bl.a. anført følgende:

”Den unge kan modtage besøg fra sin værge(r), nærtstående familie eller andre hvortil den unge har tætte relationer (Nærtstående familie under 18 år, skal være ifølge med et myndigt familiemedlem, hvor ellers nedenstående regler træder i kraft).

Den unge kan også modtage besøg af jævnaldrene venner, efter nedenstående regler.

De besøgende skal være mellem 15 og 17 år (kan afviges i særlige tilfælde), samt skal oplyse telefonnummer til deres værge når det forlanges.”

Som anført ovenfor under pkt. 6 indebærer det almindelige legalitetsprincip bl.a., at forvaltningens virksomhed skal have hjemmel i en lov eller anden anerkendt retskilde. Jo mere vidtgående et indgreb er, desto mere sikker må hjemlen være.

Efter selvstyrets bekendtgørelse nr. 16 af 8. november 2017 om støtte til børn, som trådte i kraft den 9. november 2017, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at et barn, som er anbragt uden for hjemmet, ikke må have kontakt med bestemte personer, herunder forældremyndighedsindehaveren, jf. § 14, og om, at kontakt mellem barnet og bestemte personer, herunder forældremyndighedsindehaveren, skal være overvåget af personale fra kommunen, jf. § 15.

Efter § 6, stk. 1, 1. pkt., i selvstyrets bekendtgørelse nr. 19 af 24. november 2017 om oprettelse og drift af døgninstitutioner for børn, som trådte i kraft den 27. november 2017, kan en døgninstitution for børn i sine husregler begrænse tidsrummet, hvor besøgende må opholde sig på døgninstitutionen. Denne begrænsning må dog ikke overskride, hvad der er nødvendigt for opretholdelse af ro og orden på døgninstitutionen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1, 2. pkt. Tilsvarende bestemmelser fremgik af § 2 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap, som gjaldt på tidspunktet for inspektionens gennemførelse.

Efter magtanvendelseslovens § 13, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen i opholdskommunen træffe afgørelse om, at der uden retskendelse kan ske magtanvendelse i form af kontrol med brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation med nærmere angivne personer uden for institutionen i en bestemt periode, hvis det er nødvendigt af hensyn til barnets trivsel og udvikling.

I lovbemærkningerne til magtanvendelseslovens § 13 er det anført, at institutionen eller opholdsstedet ikke selv kan indføre husregler, der kontrollerer barnets mulighed for kontakt med omverdenen, og at kontrol kun kan ske på baggrund af en afgørelse fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

I vejledningen til afsnit II i magtanvendelsesloven, som er omtalt ovenfor under pkt. 6, er der under pkt. 16 bl.a. anført følgende:

”I forbindelse med besøg kan anbringelsesstedet fastsætte rammerne herfor, f.eks. at børnene og de unge normalt ikke må have besøg i forbindelse med måltider og i skoletiden. Derudover kan anbringelsesstedet fastsætte regler for gæsternes ophold og færden på stedet. Anbringelsesstederne har imidlertid ikke kompetence til at afskære barnet eller den unge fra kontakt med netværket. Er der besøgende, der bryder stedets regler, skal anbringelsesstedet rette henvendelse til den anbringende kommune, der alene har kompetence til at træffe afgørelse om, hvem barnet eller den unge må have samvær med.”

Under pkt. 46 i vejledningen er der bl.a. anført følgende:

”Et anbringelsessteds regler om besøg, der generelt afskærer barnets eller den unges mulighed for at modtage besøg af slægtninge, venner eller kærester, er ikke i overensstemmelse med den sociale lovgivning.

Anbringelsesstedet kan dog i kraft af anstaltsforholdet fastsætte nærmere retningslinjer for den praktiske afvikling af besøget, f.eks. hvornår på dagen, der må modtages besøg. Ligeledes kan anbringelsesstedet bortvise personer, der i deres opførsel klart overskrider husreglerne. Anbringelsesstedet vil ligeledes i kraft af anstaltsforhold i enkeltstående situationer kunne forhindre samvær eller kontakt, hvis det er påkrævet af hensyn til orden og sikkerhed, f.eks. hvis de pårørende møder op i stærkt påvirket tilstand, jf. vejledningens punkt 16. Anbringelsesstedet kan dog ikke permanent træffe afgørelse om at afskære barnets eller den unges kontakt til specifikke personer i netværket.”

Efter min vurdering indebærer det almindelige legalitetsprincip, at et så vidtgående indgreb som en regel om, at beboerne kun kan få besøg af en nærmere afgrænset personkreds, skal have en klar og sikker hjemmel.

En sådan hjemmel foreligger ikke.

At der efter institutionens opfattelse måtte være et sagligt behov for at fastsætte en sådan regel, kan ikke føre til et andet resultat.

Jeg finder på den baggrund, at Angerlarsimaffik Isikkivik ikke har hjemmel til i institutionens husorden at fastsætte en regel om, at beboerne kun kan få besøg af en nærmere afgrænset personkreds. Jeg anser forholdet for kritisabelt.

Jeg henstiller, at Angerlarsimaffik Isikkivik ændrer teksten i husordenen, så det ikke længere fremgår, at beboere kun kan modtage besøg af en nærmere afgrænset personkreds.

8. Toilet- og badefaciliteter

Under inspektionen besigtigede inspektionsholdet afdelingens toilet- og badefaciliteter. Disse var fælles for afdelingens beboere og bestod af ét rum med to brusekabiner med badeforhæng, to håndvaske og to små, aflåselige toiletbåse. Faciliteterne fremstod i fin stand under inspektionen.

Den nuværende forstander har efter inspektionen oplyst, at han har gjort Socialstyrelsen opmærksom på, at toilet- og badefaciliteterne ikke er hensigtsmæssigt indrettet, og at der skal findes en permanent løsning. Institutionen er i dialog med Socialstyrelsen herom, men der foreligger endnu ingen konkrete planer for en ombygning af toilet- og badefaciliteterne.

Jeg finder det problematisk, at der kun er ét fællesrum med toilet- og badefaciliteter, når der både kan bo drenge og piger på afdelingen.

Jeg henstiller, at Angerlarsimaffik Isikkivik fortsætter bestræbelserne på at tilvejebringe særskilte toilet- og badefaciliteter for drenge og piger på afdelingen.

9. Udarbejdelse af en arbejdspladsvurdering

En arbejdsgiver skal sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen. Det fremgår af § 11 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at der ikke var udarbejdet en arbejdspladsvurdering. Der forelå en handleplan for udarbejdelse af en arbejdspladsvurdering, men tidsfristerne i handleplanen var alle overskredet.

Jeg henstiller, at Angerlarsimaffik Isikkivik færdiggør udarbejdelsen af en arbejdspladsvurdering i overensstemmelse med § 11 a, stk. 1, i lov om arbejdsmiljø i Grønland.

10. Hjemmel til beskæftigelsesvederlag

På side 3 i institutionens husorden er det bl.a. anført, at der udbetales et beskæftigelsesvederlag på 15 kr. pr. time for en beboers aktive deltagelse i beskæftigelse, arbejdsstræning, skole eller anden uddannelse.

I tilsynsrapporten af 10. juli 2015 fra det daværende Departement for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender er det på side 14 anført, at det havde været uklart for institutionen, om institutionen havde mulighed for at benytte sig af ”arbejdsdusør/beboerløn”. Der er herefter anført følgende:

”Dette forhold er nu afklaret, at institutionen her har de samme muligheder som øvrige døgninstitutioner.

Dette muliggør arbejdsdusør ved aktiviteter og udførelse af arbejdsopgaver med de unge med henblik på at aktivere og motivere de unge til at foretage sig sunde, udfordrende og berigende aktiviteter.

Dette også i høj grad med mulighed for at tænke i forebyggende indsatser.”

Jeg har på den baggrund over for Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen rejst spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for udbetaling af beskæftigelsesvederlag eller arbejdsdusør til beboere på døgninstitutioner for børn og unge. Spørgsmålet omtales ikke yderligere i denne rapport.

11. Opdatering af handleplaner

Forud for inspektionen modtog jeg fra Angerlarsimaffik Isikkivik kopi af de handleplaner for beboerne på den ikke-sikrede afdeling, som institutionen havde modtaget fra kommunerne.

Efter § 47, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn skal kommunalbestyrelsen sikre, at handleplanen revideres mindst 1 gang årligt. En tilsvarende regel fremgik af § 15, stk. 3, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer, som gjaldt på tidspunktet for inspektionen.

Handleplanerne for de tre beboere på afdelingen, som jeg modtog, var imidlertid alle mere end et år gamle.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Angerlarsimaffik Isikkivik, at ledelsen jævnligt rykker kommunerne for opdaterede handleplaner.

Jeg har gjort de ansvarlige kommuner opmærksom på forholdet.

12. Opfølgning

Jeg anmoder Angerlarsimaffik Isikkivik om at gøre institutionens medarbejdere, beboere og pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder Angerlarsimaffik Isikkivik om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6 og 7 i rapporten, giver anledning til. Jeg anmoder om, at Angerlarsimaffik Isikkivik sender oplysningerne gennem Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, så departementet får lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]"

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Angerlarsimaffik Isikkivik eller Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.

8.3 Inspektion af afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på Ippiarsuk i Nuuk (Rapport af 4. december 2017, j.nr. 2017-900-0014)

I min rapport af 4. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT **Inspektion af afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på aktivitets- og plejecentret Ippiarsuk**

1. Indledning

Den 4. juli 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq på aktivitets- og plejecentret Ippiarsuk i Nuuk. Inspektionen blev gennemført som led i embedets generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af chefkonsulent Lasse Risager, fuldmægtig Sean Kamelarczyk Paulsen og tolk Bula Larsen fra ombudsmandsembedet. Fagchefen for Ældreområdet i Kommuneqarfik Sermersooq, Birtha Bianco, overværede en del af inspektionen.

Det er ikke alle de emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Ippiarsuk har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport. Ippiarsuk foreslog den 29. november 2017 en ændring af en enkelt formulering i udkastet og meddelte, at institutionen derudover ikke havde bemærkninger. Ændringsforslaget er indarbejdet i rapporten.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver,

jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmanden virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Ippiarsuk blev den 27. marts 2017 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 24. maj 2017 yderligere oplysninger om inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg forskelligt skriftligt materiale fra Ippiarsuk om institutionen, medarbejderne og beboerne. Derudover modtog jeg fra Kommuneqarfik Sermersooq en rapport fra et anmeldt tilsynsbesøg, som blev gennemført i februar 2016 af en ekstern konsulent på vegne af kommunen.

Medarbejderne, beboerne og de pårørende blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Få dage inden inspektionen talte inspektionsholdet med tre pårørende.

Under inspektionen den 4. juli 2017 talte inspektionsholdet med lederen for Ippiarsuk, syv medarbejdere og seks beboere. Derudover besøgte inspektionsholdet afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq. Endvidere gennemgik inspektionsholdet enkelte administrative sagsmapper og enkelte tilfældigt udvalgte plejeplaner for beboerne.

4. Generelt om Ippiarsuk

Ippiarsuk er en kommunal ældreinstitution under Kommuneqarfik Sermersooq. Institutionen er placeret i Nuuk.

Ippiarsuk består af afdelingerne Stuen, N1, Tikitaq og Afdeling for Yngre med Handicap samt et Dagcenter.

Inspektionen den 4. juli 2017 var rettet mod afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq. Den 5. juli 2017 gennemførte inspektionsholdet endvidere en inspektion af Afdelingen for Yngre med Handicap, som er behandlet i en særskilt rapport.

Afdeling Stuen har 9 enkeltværelser og en ægteparstue. På tidspunktet for inspektionen boede der 9 personer på afdelingen.

Afdeling N1 har 12 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der 10 personer på afdelingen.

Afdeling Tikitaq, som er forbeholdt demente beboere, har 9 enkeltværelser og en ægteparstue. På tidspunktet for inspektionen boede der 10 personer på afdelingen.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Ippiarsuk som en institution, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de udfordringer, som institutionen står overfor.

Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, virkede engagerede og samvittighedsfulde og var generelt glade for at arbejde på institutionen. Størstedelen af de beboere, som inspektionsholdet talte med, var glade for at bo på institutionen. Lokalerne fremstod pæne og rene og var forholdsvis hyggeligt indrettet.

En række forhold, som inspektionsholdet konstaterede, giver mig dog anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6-10.

6. Personalemæssige udfordringer

Forud for inspektionen anmodede jeg Ippiarsuk om at sende mig en kortfattet notits, hvor institutionen bl.a. redegør for, hvilke faglige (ikke økonomiske) hovedudfordringer institutionen har stået overfor i 2016 og 2017. I notitsen, som jeg modtog, oplyste Ippiarsuk bl.a., at institutionen i den omhandlede periode havde haft et antal ubesatte stillinger, at sygefraværet var højt, og at der var stor udskiftning af det ufaglærte personale.

Som nævnt ovenfor under pkt. 3 talte inspektionsholdet med tre pårørende, seks beboere og syv medarbejdere.

Alle tre pårørende, de fleste af medarbejderne og en af beboerne anså personalesituationen som problematisk og pegede særligt på den store udskiftning i medarbejderstaben og det ustabile fremmøde blandt visse medarbejdere.

To af de pårørende forklarede, at dette betød, at beboernes personlige hygiejne ikke blev varetaget ordentligt. Den ene af disse pårørende havde dog ikke selv oplevet dette, men hørt det fra tidligere medarbejdere.

Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, forklarede omvendt, at der trods travlhed altid var tid til at hjælpe beboerne med bleskift, bad og mad. Ifølge en enkelt medarbejder kunne det dog sommetider være nødvendigt at udsætte en beboers bad til om aftenen eller til næste dag. Ingen af de beboere, som inspektionsholdet talte med, gav udtryk for, at de manglede hjælp til den personlige hygiejne. Tværtimod sagde de fleste beboere udtrykkeligt, at de fik den hjælp, de havde brug for.

To af medarbejderne gav udtryk for, at de på grund af travlhed nogle gange har svært ved at finde tid til aktiviteter sammen med beboerne. To af de pårørende havde tilsvarende en oplevelse af, at beboerne var meget overladt til sig selv. En enkelt beboer syntes, at hun ikke havde nok at lave. Omvendt var der dog også tre beboere, som forklarede, at de var tilfredse med de aktiviteter, som de blev tilbudt.

Under inspektionen forklarede lederen for Ippiarsuk bl.a., at ledelsen har stort fokus på udfordringerne på personaleområdet, og at sygefraværet nu var faldende. Lederen havde indtryk af, at beboernes personlige hygiejne bliver prioriteret i dagligdagen, og at medarbejderne også er opmærksomme på at sørge for aktiviteter for beboerne.

Jeg har noteret mig, at det medio oktober 2017 blev omtalt i medierne, at Kommuneqarfik Sermersooq i et forsøg på at nedbringe sygefraværet blandt medarbejderne inden for ældreområdet i kommunen, herunder på Ippiarsuk, har indgået aftale med fagforeningen SIK om et særligt ”loyalitetstillæg” og bonus til medarbejdere med lavt sygefravær.

Jeg anbefaler, at Ippiarsuk – eventuelt i samarbejde med Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq – overvejer at iværksætte yderligere tiltag for at forbedre personalesituationen.

7. Aflåsning af yderdøre efter kl. 16

Forud for inspektionen modtog jeg en ”Instruks for aflåsning af døre og vinduer i Ippiarsuk”, som var udstedt af lederen for Ippiarsuk i juni 2017. Det fremgår bl.a. af instruksens, at alle døre skal være aflåst kl. 16.00, og at formålet bl.a. er at sikre beboerne og personalet mod ubudne gæster.

Under inspektionen besigtigede inspektionsholdet institutionens to yderdøre. Dørene var forsynet med vridelås på indersiden af dørene. Indendørs og udendørs var der anbragt trykkontakter til aktivering af de automatiske døråbnere. Der var endvidere installeret et udendørs dørkaldeanlæg.

Lederen forklarede, at de automatiske døråbnere er indstillet således, at de ikke kan aktiveres efter kl. 16, hvorefter dørene indefra kun kan åbnes ved brug af vridelåsen. Lederen forklarede endvidere, at der nok ikke var nogen af institutionens aktuelle

beboere, som havde kræfter nok til selv at betjene vridelåsen, og at de derfor i sådanne situationer var nødt til at hente en medarbejder, som kunne hjælpe dem med at åbne døren. Samtidig var det dog efter lederens vurdering formentlig også kun et fåtal af beboerne, der overhovedet var raske og rørige nok til at gå ud på egen hånd.

Jeg bemærker for god ordens skyld, at aflåsning af dørene på en institution efter omstændighederne vil kunne have karakter af frihedsberøvelse af beboerne i henhold til grundlovens § 71 og artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Jeg finder imidlertid ikke, at dette gør sig gældende for aflåsningen af yderdørene på Ippiarsuk.

Jeg anbefaler dog, at Ippiarsuk gør det nemmere for beboere, som ikke er i stand til at betjene vridelåsen, at forlade institutionen efter kl. 16, f.eks. ved at indstille de automatiske døråbnere således, at de fortsat kan aktiveres indefra efter kl. 16, eller ved at installere en indvendig døralarm, hvorved beboeren kan tilkalde en medarbejder.

8. Beskyttelse mod passiv rygning

Inspektionsholdet konstaterede under besigtigelsen af institutionens lokaler en tydelig lugt af tobaksrøg i fælleslokalerne på afdeling Stuen, N1 og Tikitaq.

Lederen oplyste under inspektionen, at beboerne normalt bliver bedt om at lukke døren, når de ryger, medmindre den enkelte beboer ikke er tryk ved, at døren lukkes. Derudover bliver beboerne bedt om at lufte ud, når de har røget. På værelserne er der opstillet små maskiner, som renses luften.

Efter inspektionen har lederen for Ippiarsuk supplerende oplyst, at de små maskiner ikke kan følge med hos de beboere, som ryger meget, og at passiv rygning er blevet drøftet en del i sikkerhedsgruppen, da flere medarbejdere finder røgen generende.

Inatsisartutlov nr. 15 af 26. maj 2010 om forbud mod rygning (herefter rygeloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 5. På plejehjem, døgninstitutioner, botilbud, kollegier og lignende, der tjener som bolig for flere personer fortrinsvis over 18 år, kan den enkelte beboer over 18 år ryge på det værelse eller i den bolig, der tjener som den pågældendes private hjem.

Stk. 2. Institutionen skal tage effektive skridt til beskyttelse af personale og øvrige beboere på institutionen mod passiv rygning. Institutionen kan pålægge beboerne ikke at ryge, når personale opholder sig i et værelse eller en bolig, der tjener som privat hjem på institutionen.”

I forarbejderne til rygeloven er der under de specielle bemærkninger til § 5 bl.a. anført følgende:

”Hvorledes effektiv sikring tilvejebringes beror på en konkret vurdering. Det er åbenbart, at det værelse eller den private bolig, hvor der ryges, skal kunne aflukkes i forhold til institutionens øvrige indendørs områder. Herudover kan institutionen påbyde udluftning af de enkelte værelser efter rygning.

Er der behov for yderligere sikring til beskyttelse af personale og øvrige beboere, kan der etableres lokal, mekanisk ventilering i fornødent omfang.

Institutionens ledelse skal inddrage personale og en eventuel sikkerhedsorganisation i beslutninger til effektiv sikring mod passiv rygning.”

Jeg henstiller, at Ippiarsuk i overensstemmelse med rygelovens § 5, stk. 2, 1. pkt., tager yderligere skridt til at beskytte personalet og beboerne mod passiv rygning.

9. Revidering af arbejdspladsvurderingen

Efter § 11 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer (herefter arbejdsmiljøloven), skal en arbejdsgiver sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen. En arbejdspladsvurdering skal revideres, når der sker ændringer i arbejdet, arbejdsmetoder og arbejdsprocesser m.v. og disse ændringer har betydning for sikkerhed og sundhed under arbejdet, dog senest hvert tredje år, jf. arbejdsmiljølovens § 11, stk. 1, 3. pkt.

Under inspektionen oplyste lederen, at den seneste arbejdspladsvurdering for Ippiarsuk var udarbejdet i 2012, og at institutionen var i færd med at udarbejde en revideret arbejdspladsvurdering.

Jeg henstiller, at Ippiarsuk færdiggør udarbejdelsen af en revideret arbejdspladsvurdering for afdelingerne Stuen, N1 og Tikitaq i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens § 11 a, stk. 1.

10. Beboer optaget på institutionen uden samtykke

Under inspektionen oplyste lederen, at en af de demente beboere på afdeling Tikitaq var blevet optaget på institutionen uden at have givet samtykke, og at beslutningen var blevet truffet af visitationsudvalget i samarbejde med demenskoordinatoren i Kommuneqarfik Sermersooq.

Efter magtanvendelseslovens § 42, stk. 1, jf. § 36, stk. 1, træffes afgørelser om optagelse i botilbud uden samtykke af ”Naalakkersuisoq for Familie” efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Jeg har på den baggrund anmodet Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for beslutningen om at optage den pågældende beboer på institutionen. Spørgsmålet omtales ikke yderligere i denne rapport.

11. Opfølgning

Jeg anmoder Ippiarsuk om at gøre medarbejderne, beboerne og de pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder Ippiarsuk om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6-8 i rapporten, giver anledning til. Jeg anmoder om, at Ippiarsuk sender oplysningerne gennem Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq, så forvaltningen får lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]"

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Ippiarsuk eller Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq.

8.4 Inspektion af Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq i Qaqortoq (Rapport af 6. december 2017, j.nr. 2017-900-0015)

I min rapport af 6. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT

Inspektion af døgninstitutionen Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq

1. Indledning

Den 1. og 2. maj 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af døgninstitutionen Meeqqat Angerlarsimaffiat Ivaaraq (herefter Ivaaraq) i Qaqortoq. Inspektionen blev gennemført som led i embedets generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af chefkonsulent Lasse Risager, fuldmægtig Franz Amdi Hansen og cheftolk Jørgen Hansen, som alle er ansat ved ombudsmanden. Afde-

lingschef Nauja Hjersing fra Døgninstitutionsafdelingen i Socialstyrelsen overværede en del af inspektionen.

Det er ikke alle emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Ivaaraq har modtaget en foreløbig udgave af denne rapport for at få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til det faktuelle grundlag. Ivaaraq har den 4. december 2017 meddelt, at institutionen ikke har sådanne bemærkninger.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2017 og ophævede den tidligere ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009), som gjaldt på tidspunktet for inspektionens gennemførelse. Bestemmelserne, som der henvises til i det følgende, er dog enslydende i de to love.

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmanden virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Ivaaraq blev den 15. februar 2017 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 20. marts 2017 yderligere oplysninger om inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg forskelligt skriftligt materiale fra Ivaaraq om institutionen, medarbejderne og beboerne. Derudover modtog jeg de to seneste tilsynsrapporter fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, som er fra 2014 og 2016.

Medarbejderne, beboerne og de pårørende blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Under inspektionen den 1. og 2. maj 2017 talte inspektionsholdet med forstanderen, 12 medarbejdere og en beboer. Derudover besigtigede inspektionsholdet institutionens tre afdelinger. Endvidere gennemgik inspektionsholdet enkelte tilfældigt udvalgte sagsmapper og personaledagbøger samt medicinskabene på Blå Afdeling og Gul Afdeling.

I forlængelse af selve inspektionen talte inspektionsholdet den 2. og 3. maj 2017 med forældre til tre af beboerne, og den 4. maj 2017 holdt inspektionsholdet et opfølgende møde med forstanderen og den daværende souschef.

4. Generelt om Ivaaraq

Ivaaraq er en selvstyrejet døgninstitution for børn, unge og voksne med handicap og er placeret i Qaqortoq.

Det fremgår af budgetbidraget til finansloven for 2017, at Ivaaraq er normeret til 19 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der i alt 15 beboere.

Ivaaraq er opdelt i Blå Afdeling, Gul Afdeling (også kaldet ”gammel afdeling”) og afdelingen Qummut (også kaldet ”ny afdeling”).

Blå Afdeling er placeret i en bygning på Majavej og har 10 pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der syv beboere mellem 5 og 18 år.

Gul Afdeling er placeret i en bygning på Storesøvej og har fem pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der fem beboere mellem 27 og 31 år. Beboerne er stærkt plejekrævende og skal have hjælp til alt i dagligdagen.

Afdelingen Qummut er placeret i en bygning på Qummut og har fire pladser. På tidspunktet for inspektionen boede der tre beboere. Beboerne er bedre fungerende end beboerne på de andre afdelinger, og på tidspunkt for inspektionen kunne alle tre beboere gå, nogle ved brug af hjælpemidler.

5. Overordnet vurdering

Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, virkede dedikerede og samvittighedsfulde. Lokalerne fremstod pæne og rene og – med enkelte undtagelser – ryddelige.

Inspektionsholdet modtog imidlertid under samtalerne med medarbejdere og pårørende oplysninger om en række forhold, som jeg finder særdeles bekymrende. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6 og 7.

Derudover konstaterede inspektionsholdet en række yderligere forhold, som giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 8-16.

6. Manglende tid til toiletbesøg og bad

Under inspektionen talte inspektionsholdet med seks medarbejdere fra Blå Afdeling, tre medarbejdere fra Gul Afdeling og tre medarbejdere fra Qummut. Inspektionsholdet talte endvidere med tre forældre til beboere.

10 af disse medarbejdere og alle tre forældre gav udtryk for, at personalemangel efter deres opfattelse er et væsentligt problem på Blå Afdeling og Gul Afdeling, i hvert fald i perioder. Flere af disse medarbejdere gav udtryk for, at personalemangel særligt er et problem i weekender og i dagene omkring lønudbetaling, hvor der kan være medarbejdere, der ikke møder på arbejde.

To af medarbejderne fra Blå Afdeling brugte ordet ”omsorgssvigt”, da de skulle beskrive de problemer, som denne personalemangel medfører.

Flere medarbejdere – både fra Blå Afdeling og Gul Afdeling – og forældre forklarede, at en konsekvens af denne personalemangel var, at beboerne i perioder ikke kan komme på toilettet, når de skal det. Dette har betydet, at beboere har måttet forrette deres nødtørft i deres ble.

Eksempelvis fortalte en medarbejder, at det kunne fremgå af en beboers dagsprogram, at vedkommende skulle på toilettet tre gange om dagen, men at der nogle gange kun var tid til at hjælpe beboeren på toilettet én gang om dagen. En anden medarbejder oplyste, at det kunne være nødvendigt at udskyde en beboers toiletbesøg til næste vagt.

En anden konsekvens af personalemanglen var ifølge to af medarbejderne, at badning af beboere sommetider måtte udskydes.

Det var dog ikke alle medarbejdere, som inspektionsholdet talte med, der fortalte om sådanne problemer. F.eks. fortalte en medarbejder fra Gul Afdeling, at der kunne være personalemangel, men at medarbejderne nåede det, de skulle, herunder også at hjælpe beboerne på toilettet.

Under inspektionen forelagde inspektionsholdet oplysningerne om toiletbesøg og badning, som var fremkommet under samtalerne med medarbejderne, for forstanderen for Ivaaraq og repræsentanten for Socialstyrelsen. Disse gav udtryk for, at de i fællesskab hurtigst muligt ville iværksætte en undersøgelse af problemets nærmere omfang, og at der herefter ville blive truffet de nødvendige foranstaltninger.

Jeg bemærker, at størstedelen af beboerne på Blå Afdeling og Gul Afdeling er stærkt plejekrævende. Hvis sådanne beboere i perioder ikke engang kan få hjælp til noget så basalt som toiletbesøg og badning, er der efter min opfattelse tale om et meget alvorligt svigt fra institutionens side.

Jeg finder det, som medarbejderne og forældrene har forklaret til inspektionsholdet om manglende tid til toiletbesøg og badning, særdeles bekymrende.

Jeg anmoder Ivaaraq om at oplyse, hvad den nævnte undersøgelse af problemets nærmere omfang har vist, og hvad institutionen har foretaget sig herefter.

7. Manglende tid til aktiviteter

Under inspektionen forklarede flere medarbejdere og pårørende, at den personalemangel, som er omtalt ovenfor under pkt. 6, også betyder, at personalet i perioder ikke har tid til aktiviteter eller pædagogisk arbejde med beboerne.

En medarbejder oplyste således, at medarbejderne i perioder med personalemangel må prioritere mellem opgaverne. Beboernes mad og medicin kommer i første række, men der er ikke altid tid til at følge beboernes dagsprogrammer.

En forælder til en beboer oplyste til inspektionsholdet, at medarbejderne slet ikke har tid til at lave aktiviteter med beboerne.

En anden forælder til en beboer oplyste, at personalemanglen medfører, at beboerne ikke kan komme med til arrangementer ude i byen.

Under det opfølgende møde med inspektionsholdet oplyste forstanderen, at institutionen er opmærksom på, at de pædagogiske aktiviteter ikke afvikles tilfredsstillende, og at ledelsen vil forsøge at tilpasse beboernes dagsprogrammer, så der er bedre tid til aktiviteter.

Jeg finder det, som medarbejderne, forældrene og ledelsen har forklaret til inspektionsholdet om manglende tid til aktiviteter for beboerne, særdeles bekymrende.

Jeg henstiller, at Ivaaraq tager skridt til at sikre, at beboerne har adgang til passende aktiviteter i dagligdagen.

8. Samarbejdsproblemer

Under inspektionen gav 8 af de 12 medarbejdere, som inspektionsholdet talte med, udtryk for, at der i flere tilfælde havde været samarbejdsproblemer mellem medarbejderne og institutionens ledelse. Flere medarbejdere oplyste således bl.a., at de fandt, at særligt institutionens forstander til tider kunne have svært ved at håndtere kritik, være opfarende og gøre brug af en hård tone over for medarbejderne. Der var dog også medarbejdere, der gav udtryk for, at der efter deres opfattelse var et godt samarbejde og en fin tone mellem ledelsen og medarbejderne.

Samarbejdsproblemer er også omtalt i tilsynsrapporten af 13. december 2016 fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, som gennemførte et uanmeldt tilsynsbesøg på Ivaaraq den 7.-9. september 2016. Det fremgår således bl.a. på side 19 i rapporten, at det psykiske arbejdsmiljø havde været meget belastet, særligt på Blå Afdeling, og at der havde været kommunikationsproblemer, som havde ført til konfrontationer og konflikter.

Under inspektionen bekræftede forstanderen, at der havde været samarbejdsproblemer, men forklarede bl.a., at ledelsen havde forsøgt at tage hånd om problemerne, og at det efter forstanderens opfattelse gik bedre nu.

Jeg bemærker, at ombudsmandens undersøgelser efter fast praksis retter sig mod myndigheder og ikke mod enkeltpersoner. Jeg foretager derfor ikke en bedømmelse af, hvordan enkeltpersoner, herunder ledelsen på institutionen, varetager deres hverv.

Jeg vurderer imidlertid, at samarbejdsproblemerne syntes at have et sådant omfang, at der er risiko for, at institutionens drift påvirkes negativt.

Jeg henstiller, at Ivaaraq i samarbejde med Socialstyrelsen tager passende skridt til at forbedre samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne.

9. Institutionsprægede fællesarealer på Blå Afdeling

Under inspektionen besigtigede inspektionsholdet alle tre afdelinger på institutionen og tog en række billeder af lokalerne.

Jeg finder indretningen af fællesarealerne på Blå Afdeling stærkt institutionspræget – nærmest hospitalsagtig – og meget lidt hjemlig og hyggelig.

Jeg anbefaler, at Ivaaraq forbedrer indretningen af fælleslokalerne i Blå Afdeling.

10. Udarbejdelse af husregler

For hver døgninstitution for personer med vidtgående handicap skal der udarbejdes en formålsbestemmelse og husregler, hvor institutionens pædagogiske sigte og målgruppe skal fremgå. Det følger af § 1, stk. 3, 1. pkt., i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner mv. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap (herefter døgninstitutionsbekendtgørelsen).

I ”Vejledning til inatsisartutlov om magtanvendelse inden for det sociale område – afsnit II om børn”, som det daværende Departement for Familie og Justitsvæsen udarbejdede i november 2013, er der under pkt. 16 bl.a. anført følgende:

”Husregler skal være kendt af de personer, som man forventer, skal overholde reglerne, og de bør derfor være nedskrevet og udleveret til barnet eller den unge samt forældremyndighedsindehaveren ved anbringelsens start, og når reglerne ændres.

Hvis barnet eller den unge har en kommunikativ eller kognitiv funktionsnedsættelse skal det sikres, at barnet eller den unge er blevet gjort bekendt med reglerne på en for den enkelte forståelig og tilgængelig måde.

[...]

Husreglerne kan f.eks. beskrive standarder for varetagelsen af hygiejnemæssige minimumskrav, rygeregler, regulering i forhold til mobiltelefon, hvornår børnene og de unge skal i seng, hvornår der skal være ro på værelserne samt regler vedrørende måltider, fjernsynskiggeri, computeranvendelse, hvornår man kan have besøg såvel som retningslinjer for aktiviteter, som anbringelsesstedet har uden for matriklen.

[...]

De fastsatte husregler skal som udgangspunkt gælde for alle på institutionen, medmindre der er saglige grunde til at gøre forskel, f.eks. at sengetiden afhænger af alder, eller at der må tages særlige hensyn til børn og unge med en funktionsnedsættelse.”

Under inspektionen oplyste forstanderen, at der ikke er udarbejdet skriftlige husregler for Ivaaraq, men at der fastsættes individuelle regler for hver enkelt beboer.

Jeg henstiller, at Ivaaraq udarbejder skriftlige husregler i overensstemmelse med døgninstitutionsbekendtgørelsens § 1, stk. 3.

11. Opslag om besøgstider på Gul Afdeling

Under inspektionen bemærkede inspektionsholdet, at der ved besøgsindgangen ind til Gul Afdeling var opsat to laminerede opslag med følgende tekst:

”Ivaqqami pulaarfissat
Besøgstider på Ivaaraq
Ullukkut - om dagen 14:00-17:00
Unnukkut - om aftenen 19:00-21:00”

Forstanderen oplyste, at opslagene kun var ment vejledende, og at institutionen ikke i øvrigt har generelle besøgstider.

Efter døgninstitutionsbekendtgørelsens § 2 kan en døgninstitution i sine husregler begrænse tidsrummet, hvor besøgende må opholde sig på institutionen, idet en sådan begrænsning dog ikke må overskride hvad der er nødvendigt for at opretholde ro og orden på institutionen.

Jeg anbefaler, at Ivaaraq indarbejder eventuelle regler om besøgstider i institutionens husregler. Jeg anbefaler endvidere, at Ivaaraq ændrer teksten i opslagene, så de svarer til de fastsatte regler, og så det fremgår udtrykkeligt, hvis de angivne besøgstider kun er vejledende.

12. Opslag om klipning af beboeres kønsbehåring

Under inspektionen konstaterede inspektionsholdet, at der på et badeværelse på Gul Afdeling var opsat et lamineret opslag med følgende tekst:

”Alt seksuelle krænkelser vil blive Politi anmeldt, og er et direkte fyrrings grundlag. SIK er orienteret.

At klippe de unges kønshår er en krænkelser af de unge af højeste karakter!”

Opslaget var forsynet med institutionens stempel og underskrevet.

Forstanderen forklarede, at der efter omstændighederne kan være behov for at klippe kønsbehåringen på en beboer, som bruger ble, og at dette i så fald aftales med beboerens forældre. Det var blevet besluttet, at det kun var en beboers kontaktperson, der måtte udføre denne klipning. Opslaget var opsat, fordi en medarbejder havde klippet kønsbehåringen på en beboer, som medarbejderen ikke var kontaktperson for. Opslaget var således ikke opsat som følge af en konkret sag om krænkelser af en beboer.

Jeg finder, at formuleringen af opslaget kan give anledning til unødvendig mistænkeliggørelse af uskyldige medarbejdere og bekymring hos eventuelle besøgende, som måtte se opslaget. Jeg finder det endvidere uheldigt, at opslaget ikke afspejler, at klipning af kønsbehåringen efter omstændighederne kan være en del af medarbejdernes pleje af beboerne.

Jeg anbefaler, at Ivaaraq enten fjerner opslaget eller ændrer teksten.

13. Interne retningslinjer om magtanvendelse

Forud for inspektion modtog jeg en kopi af institutionens personalehåndbog. Under afsnittet med overskriften ”Magtanvendelse” var der bl.a. anført følgende:

”Det er ikke tilladt at bruge tvang og fysisk og psykisk magt over for de beboere, der bor på Ivaaraq. Dem der yder magt overfor beboerne meldes til politiet.

Magtanvendelse kan eks. være: man slår en beboer, holder beboeren fasthold mod dens vilje, man truer, taler nedladende eller håner dem.

Hvis en ansat – i nødværge situation (hvis man bliver angrebet af en beboer eks.) – bruger magt for at forsvare sig, SKAL der laves en skriftlig indberetning med underskrift af evt. vidner til episoden.

Special for Ivaaraq, skal der sendes begrundet ansøgning hvert år for hvert beboer til godkendelse til Kommunen, om at anvende magt anvendelse i særlige tilfælde grundet deres handicap.

Se Inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013”.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at ovenstående ikke afspejler ledelsens opfattelse af magtanvendelsesreglerne, og at dette afsnit i personalehåndbogen derfor bør omformuleres.

Jeg bemærker, at det efter inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område (herefter magtanvendelsesloven) i en række situationer – herunder situationer, som ikke har karakter af nødværge efter § 9 i kriminallov for Grønland – er lovligt for en døgninstitution at anvende magt over for beboerne.

Jeg finder det uheldigt, at teksten kan give medarbejderne indtryk af, at enhver form for magtanvendelse vil blive politianmeldt, og at magtanvendelse alene er tilladt i nødværgesituationer.

Jeg anbefaler, at Ivaaraq ændrer teksten i det omhandlede afsnit i personalehåndbogen.

14. Udlevering af magtanvendelsesloven til medarbejderne

Det fremgår af magtanvendelseslovens § 29, at loven skal udleveres til samtlige medarbejdere i alle døgninstitutioner omfattet af loven, og at medarbejderne skal kvittere over for døgninstitutionens leder for modtagelsen.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Ivaaraq, at magtanvendelsesloven ikke er blevet udleveret til medarbejderne.

Jeg henstiller, at Ivaaraq udleverer en udskrift af magtanvendelsesloven til samtlige medarbejdere i overensstemmelse med magtanvendelseslovens § 29.

15. Udarbejdelse af behandlingsplaner for beboerne

Forud for inspektionen anmodede jeg om at få tilsendt den seneste behandlingsplan for hver enkelt beboer. Jeg henviste herved til døgninstitutionsbekendtgørelsens § 25, som lyder således:

”§ 25. I forbindelse med en persons optagelse på en døgninstitution for personer med vidtgående handicap, skal der udarbejdes en behandlingsplan for personen.

Stk. 2. Behandlingsplanen skal udarbejdes af institutionen og det sociale udvalg i personens hjemkommune, i samarbejde med eventuelle sagkyndige konsulenter med særligt indblik i personens handicap og Regionalkontoret.

Stk. 3. Behandlingsplanen skal så vidt muligt godkendes af pågældende selv, eller hvis der er tale om et barn eller en ung under 18 år, af forældremyndighedsindehaveren. Er pågældende personlig umyndiggjort, skal værger tillige godkende behandlingsplanen.”

Jeg modtog på den baggrund behandlingsplaner for 14 ud af de 15 beboere.

Under inspektionen oplyste forstanderen, at der endnu ikke foreligger nogen behandlingsplan for den sidste beboer. Der foreligger et notat om den pågældende, og det er hensigten, at der også skal udarbejdes en behandlingsplan. Beboeren flyttede ind på Ivaaraq i slutningen af 2015.

Jeg finder, at det ikke er i overensstemmelse med døgninstitutionsbekendtgørelsens § 25, at der ikke er udarbejdet en behandlingsplan for den omtalte beboer.

Jeg henstiller, at Ivaaraq sikrer, at der bliver udarbejdet en behandlingsplan for den pågældende.

16. Overblik over værgemål for voksne beboere

Under inspektionen oplyste forstanderen, at Ivaaraq ikke altid får at vide, om der er beskikket en værge for en voksen beboer, og hvem denne værge i så fald er. I sådanne situationer arbejder institutionen ud fra en antagelse om, at beboerens forældre også er beboerens værgere.

Jeg anbefaler, at Ivaaraq i højere grad søger at sikre, at institutionen er i besiddelse af aktuelle oplysninger om, hvorvidt kredsretten har beskikket en værge for en voksen beboer, og hvem denne værge i så fald er.

17. Opfølgning

Jeg anmoder Ivaaraq om at gøre institutionens medarbejdere, beboere og pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder endvidere Ivaaraq om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6-9 i rapporten, giver anledning til. Jeg anmoder om, at Ivaaraq sender oplysningerne gennem Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, så departementet får lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]"

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Ivaaraq eller Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.

8.5 Inspektion af Inuusuttut Inaat i Qaqortoq (Rapport af 12. september 2017, j.nr. 2017-900-0016)

I min rapport af 12. september 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT Inspektion af døgninstitutionen Inuusuttut Inaat

1. Indledning

Den 3. maj 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af døgninstitutionen Inuusuttut Inaat i Qaqortoq. Inspektionen blev gennemført som led i ombudsmandens generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af chefkonsulent Lasse Risager, fuldmægtig Franz Amdi Hansen og cheftolk Jørgen Hansen, som alle er ansat ved ombudsmanden. Afdelingschef Nauja Hjersing fra Døgninstitutionsafdelingen i Socialstyrelsen overværede en del af inspektionen.

Det er ikke alle emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Inuusuttut Inaat har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport og har ved e-mail af 6. september 2017 oplyst, at den ikke giver institutionen anledning til bemærkninger.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2017 og ophævede den tidligere ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009), som gjaldt på tidspunktet for inspektionens gennemførelse. Bestemmelserne, som der henvises til i det følgende, er dog enslydende i de to love.

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Inuusuttut Inaat blev den 14. februar 2017 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 20. marts 2017 yderligere oplysninger om inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg forskelligt skriftligt materiale fra Inuusuttut Inaat om institutionen, medarbejderne og beboerne.

Derudover modtog jeg de seneste to tilsynsrapporter fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen. Disse var udarbejdet i 2013 og 2014. Rapporten fra departementets seneste tilsynsbesøg, som fandt sted i marts 2017, var på tidspunktet for inspektionen stadig under udarbejdelse.

Medarbejderne, beboerne og de pårørende blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Under inspektionen talte inspektionsholdet med forstanderen og souschefen og talte enkeltvis med fem medarbejdere, seks beboere og to mødre til beboere på institutionen.

Derudover besigtigede inspektionsholdet institutionens lokaler og gennemgik enkelte tilfældigt udvalgte sagsmapper og personale dagbøger.

4. Generelt om Inuusuttut Inaat

Inuusuttut Inaat er en selvstyrejet døgninstitution for omsorgssvagede børn og for familier eller mødre med brug for særlig støtte.

Institutionen består af en Familieafdeling og en Spædbarnsafdeling, som begge er placeret i hovedbygningen på Sanatorievej i Qaqortoq, og en Børn og Unge-afdeling, som er placeret i en lejlighed på Majavej, få minutters gang fra hovedbygningen.

Institutionen er ifølge budgetbidraget til finansloven for 2017 normeret til 19 pladser. På tidspunktet for inspektionen var der indskrevet 23 beboere.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Inuusuttut Inaat som en institution, hvor ledelsen er bevidst om de problemstillinger og udfordringer, som institutionen står over for. Beboerne, som inspektionsholdet talte med, gav – med undtagelse af en beboer, som savnede sin familie – udtryk for, at de var glade for at bo på institutionen og følte sig trygge, og at de havde et godt forhold til medarbejderne. Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, virkede engagerede og samvittighedsfulde. Lokalerne i hovedbygningen fremstod pæne, rene og hyggelige og uden institutionspræg.

Enkelte forhold giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6-10.

6. Udarbejdelse af husregler

For hver døgninstitution skal der udarbejdes en formålsbestemmelse og husregler, hvor institutionens pædagogiske sigte og målgruppe skal fremgå. Det følger af § 1, stk. 3, 1. pkt., i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner mv. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap.

I ”Vejledning til inatsisartutlov om magtanvendelse inden for det sociale område – afsnit II om børn”, som det daværende Departement for Familie og Justitsvæsen udarbejdede i november 2013, er der under pkt. 16 bl.a. anført følgende:

”For at sikre gode og stabile forhold på institutioner og opholdssteder kan det være hensigtsmæssigt at udforme en husorden med dertilhørende husregler, der udstikker retningslinjer for dagligdagen. Når flere skal bo og arbejde under samme tag, kan det være nødvendigt med nogle spilleregler for, hvad der er acceptabelt i fælles rum og på institutionen eller opholdsstedet som helhed for at sikre, at stederne kan varetage deres opgaver og funktioner bedst muligt.

[...]

Husregler skal være kendt af de personer, som man forventer, skal overholde reglerne, og de bør derfor være nedskrevet og udleveret til barnet eller den unge samt forældremyndighedsindehaveren ved anbringelsens start, og når reglerne ændres.

[...]

Husreglerne kan f.eks. beskrive standarder for varetagelsen af hygiejnemæssige minimumskrav, rygeregler, regulering i forhold til mobiltelefon, hvornår børnene og de unge skal i seng, hvornår der skal være ro på værelserne samt regler vedrørende måltider, fjernsynskiggeri, computeranvendelse, hvornår man kan have besøg såvel som retningslinjer for aktiviteter, som anbringelsesstedet har uden for matriklen.

[...]

De fastsatte husregler skal som udgangspunkt gælde for alle på institutionen, medmindre der er saglige grunde til at gøre forskel, f.eks. at sengetiden afhænger af alder, eller at der må tages særlige hensyn til børn og unge med en funktionsnedsættelse.”

Forud for inspektionen på Inuusuttut Inaat modtog jeg fra institutionen husreglerne for Familieafdelingen. Disse forelå kun på grønlandsk.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Inuusuttut Inaat, at der ikke er udarbejdet skriftlige, generelle husregler for Spædbarnsafdelingen eller Børn og Un-

ge-afdelingen, men at der er opstillet en række individuelle regler for flere af beboerne. Derudover er der fastsat generelle besøgstider for Børn og Unge-afdelingen, som fremgår af opslag på hoveddøren. Ledelsen oplyste endvidere, at der aktuelt var to medarbejdere, som ikke taler grønlandsk.

Jeg henstiller, at Inuusuttut Inaat udarbejder skriftlige husregler for Spædbarnsafdelingen og for Børn og Unge-afdelingen i overensstemmelse med døgninstitutionsbekendtgørelsens § 1, stk. 3, 1. pkt.

Jeg anbefaler, at Inuusuttut Inaat af hensyn til nuværende og kommende beboere og medarbejdere, som ikke taler grønlandsk, sørger for, at husreglerne for alle tre afdelinger både foreligger på grønlandsk og på dansk.

7. Revidering af arbejdspladsvurderingen

Efter § 11 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer, skal en arbejdsgiver sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen. Arbejdspladsvurderingen skal senest revideres hvert tredje år, jf. § 11 a, stk. 1, 3. pkt.

Det fremgår af rapporten fra det tilsynsbesøg på Inuusuttut Inaat, som Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen gennemførte i 2014, at den seneste arbejdspladsvurdering blev udarbejdet i 2012.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Inuusuttut Inaat, at institutionen nu er i færd med at udarbejde en ny arbejdspladsvurdering.

Jeg henstiller, at Inuusuttut Inaat færdiggør udarbejdelsen af en arbejdspladsvurdering i overensstemmelse med § 11 a, stk. 1, i lov om arbejdsmiljø i Grønland.

8. Udlevering af magtanvendelsesloven til medarbejderne

Efter § 29 i inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område (herefter magtanvendelsesloven) skal loven udleveres til samtlige medarbejdere i alle døgninstitutioner omfattet af loven, og medarbejderne skal over for døgninstitutionens leder kvittere for modtagelsen.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Inuusuttut Inaat, at der ligger et eksemplar af magtanvendelsesloven på hver afdeling, og at institutionens socialrådgiver løbende orienterer om loven under fællesmøder med medarbejderne. Loven er imidlertid ikke blevet udleveret hver enkelt medarbejder.

Jeg henstiller, at Inuusuttut Inaat i overensstemmelse med magtanvendelseslovens § 29 udleverer loven til samtlige medarbejdere.

9. Fysiske rammer for Børn og Unge-afdelingen

Som nævnt ovenfor under pkt. 4 er Børn og Unge-afdelingen placeret i en lejlighed på Majavej.

I institutionens årsberetning for 2016 er det på side 2 bl.a. anført, at afdelingen er placeret i en midlertidig lejlighed, som er en almindelig familiebolig og ikke er indrettet til behandlingsarbejde, og at lejligheden ikke er optimal for det pædagogiske arbejde med de unge, som ofte er udadreagerende og kræver plads og frirum.

Efter besigtigelse af lejligheden under inspektionen kunne inspektionsholdet tilslutte sig denne vurdering.

Ledelsen for Inuusuttut Inaat oplyste under inspektionen, at institutionen i samarbejde med Socialstyrelsen har fundet en egnet bygning et andet sted i byen, og at bygningen nu er i færd med at blive istandsat. Repræsentanten for Socialstyrelsen oplyste, at det forventes, at afdelingen vil kunne flytte ind i starten af 2018.

Jeg har noteret mig det, som Inuusuttut Inaat og Socialstyrelsen har oplyst, og foretager mig ikke yderligere i anledning af dette forhold.

10. Kommunale handleplaner

Forud for inspektionen modtog jeg fra Inuusuttut Inaat kopi af de handleplaner for beboerne, som institutionen havde modtaget fra kommunerne.

Efter § 47, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn skal kommunalbestyrelsen sikre, at handleplanen revideres mindst 1 gang årligt. En tilsvarende regel fremgik af § 15, stk. 3, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer, som gjaldt på tidspunktet for inspektionen.

Flere af handleplanerne, som jeg modtog, var imidlertid mere end et år gamle. Eksempelvis var tre af handleplanerne udarbejdet i 2008, én var udarbejdet i 2012 og to i 2013. For enkelte beboere havde Inuusuttut Inaat slet ikke modtaget en handleplan fra kommunen.

Under inspektionen oplyste ledelsen for Inuusuttut Inaat, at ledelsen jævnligt rykker kommunerne for opdaterede handleplaner.

Jeg har gjort de ansvarlige kommuner opmærksom på forholdet.

11. Afslutning

Jeg anmoder Inuusuttut Inaat om at gøre institutionens medarbejdere, beboere og pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg har sendt en kopi af denne rapport til Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen til orientering.

Jeg anser hermed sagen om min inspektion af Inuusuttut Inaat for afsluttet.

[...]"

8.6 Inspektion af Afdelingen for Yngre med Handicap på Ippiarsuk i Nuuk (Rapport af 21. december 2017, j.nr. 2017-900-0017)

I min rapport af 21. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT **Inspektion af Afdelingen for Yngre med Handicap på aktivitets- og plejecentret Ippiarsuk**

1. Indledning

Den 5. juli 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af Afdelingen for Yngre med Handicap på aktivitets- og plejecentret Ippiarsuk. Inspektionen blev gennemført som led i embedets generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af chefkonsulent Lasse Risager, fuldmægtig Sean Kamelarczyk Paulsen og tolk Bula Larsen fra ombudsmandsembedet. Afdelingsleder for Botilbud i Kommuneqarfik Sermersooq, Tina Bøgh Hedegaard, overværede en del af inspektionen.

Det er ikke alle de emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Afdelingen for Yngre med Handicap har modtaget en foreløbig udgave af denne rapport for at få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til det faktuelle grundlag. Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik

Sermersooq har på vegne af Afdelingen for Yngre med Handicap sendt en række bemærkninger ved e-mail af 19. december 2017. Bemærkningerne er indarbejdet i rapporten.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmanden virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Ippiarsuk blev den 27. marts 2017 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 24. maj 2017 yderligere oplysninger om inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg fra Afdelingen for Yngre med Handicap og fra Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq forskelligt skriftligt materiale om afdelingen, medarbejderne og beboerne, herunder en rapport fra et anmeldt tilsynsbesøg på Ippiarsuk, som blev gennemført i februar 2016 af en ekstern konsulent på vegne af kommunen.

Medarbejderne, beboerne og de pårørende blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Forud for inspektionen talte inspektionsholdet med en pårørende til en af beboerne.

Under inspektionen talte inspektionsholdet med den daværende områdeleder, som forestod den daglige ledelse af afdelingen, samt med fire medarbejdere og en beboer. Derudover besøgte inspektionsholdet afdelingens lokaler og gennemgik enkelte administrative sagsmapper og afdelingens medicinskab.

4. Generelt om Afdelingen for Yngre med Handicap

Ippiarsuk er kommunal ældreinstitution, som siden maj 2015 endvidere har rummet en Afdeling for Yngre med Handicap. Institutionen er placeret i Nuuk.

Inspektionen den 5. juli 2017 var rettet mod Afdelingen for Yngre med Handicap. Den 4. juli 2017 gennemførte inspektionsholdet endvidere en inspektion af Ippiarsuks afdelinger Stuen, N1 og Tikitaq, som er behandlet i en særskilt rapport.

Afdelingen for Yngre med Handicap tilbyder døgndækket pleje af personer under 66 år med vidtgående handicap.

Afdelingens daglige ledelse varetages af en områdeleder, som refererer til afdelingslederen i Handicap- og Socialpsykiatriområdet i Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq.

Afdelingen har 12 pladser.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Afdelingen for Yngre med Handicap som en afdeling, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de udfordringer, som afdelingen står overfor.

Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, virkede engagerede og samvittighedsfulde og var glade for at arbejde på afdelingen. Beboeren, som inspektionsholdet talte med, var tilfreds med at bo på afdelingen. Lokalerne fremstod rene og pæne.

En række forhold giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedfor under pkt. 6-9.

6. Personalemæssige udfordringer

Forud for inspektionen anmodede jeg Afdelingen for Yngre med Handicap om at sende mig en kortfattet notits med en redegørelse for, bl.a. hvilke faglige (ikke økonomiske) hovedudfordringer afdelingen har stået overfor i 2016 og 2017. I notitsen,

som jeg modtog, er det bl.a. anført, at det er en udfordring at rekruttere uddannet personale, og at der er et højt sygefravær blandt både uddannet og uuddannet personale.

Under inspektionen forklarede områdelederen, at der hver dag er flere medarbejdere, som udebliver fra arbejde. Afdelingen skal derfor dagligt bruge tid på at finde vikarer. Områdelederen oplyste videre, at der er fokus på problemet, og at afdelingen følger op på udeblivelserne i forhold til medarbejderne i henhold til med kommunens politik herom.

Om konsekvenserne af sygefraværet i dagligdagen forklarede områdelederen nærmere, at medarbejderne bliver nødt til at prioritere beboernes basale behov, herunder medicin, hygiejne, bleskift og mad, mens der ofte ikke er så meget tid til aktivering af beboerne, herunder ture ud af huset. Afdelingen har dog ansat en pædagog, som aktiverer beboerne og udarbejder individuelle aktivitetsplaner for hver enkelt beboer.

Alle fire medarbejdere, som inspektionsholdet talte med, forklarede, at sygefravær var et stort problem på afdelingen, og at de ofte er underbemandede, særligt omkring lønudbetaling og i weekenderne, hvilket går ud over udførelsen af arbejdsopgaverne. F.eks. forklarede en af medarbejderne, at der nogle dage kun er to eller tre medarbejdere på arbejde, selvom der burde have været syv eller otte.

Alle fire medarbejdere forklarede endvidere, at der ofte ikke er tid at hjælpe beboerne i bad til tiden, selvom flere af beboerne bør komme i bad dagligt. Områdelederen bekræftede efterfølgende over for inspektionsholdet, at det forekommer, at badning af en beboer udsættes f.eks. fra kl. 8 til kl. 10, sommetider dog også til om aftenen eller til den efterfølgende dag.

Medarbejderne forklarede endvidere, at der ofte ikke er tid til aktiviteter for beboerne, herunder ture ud af huset.

Beboeren, som inspektionsholdet talte med, forklarede, at hun fik den hjælp, hun havde brug for, og at hun havde nok at lave.

Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked har i sin e-mail af 19. december 2017 præciseret, at det ikke nødvendigvis forekommer hver eneste dag, at medarbejdere udebliver. Der er stort fokus på at nedbringe sygefraværet, og hver gang der er fravær over 8 pct., udarbejdes der en handleplan for, hvordan dette kan nedbringes. Om rekruttering har forvaltningen anført, at afdelingen fortsat har udfordringer, men er i en løbende rekrutteringsproces. Om konsekvenserne af sygefraværet i dagligdagen har forvaltningen anført, at afdelingen prioriterer opgaverne og sikrer, at de bliver lavet i løbet af dagen, og at beboerne får den ydelse, de er visiteret til. Om aktivering af beboere har forvaltningen anført, at dette sker efter behov, og der er bl.a. ansat en ekstra

støtteperson til at dække dette. Der er en god normering, så hvis personalet mødte op på arbejde, ville der være god tid til aktiviteter. Der er bevilget ekstra pædagogstillinger til afdelingen for at tilgodese dette. Om badning af beboere har forvaltningen anført, at der tages hensyn til individuelle behov, således at tidspunkterne for badning kan være individuelle. Ved stort fravær kan badning udsættes til næste vagt, eller når der er mere ro på afdelingen.

Jeg finder det, som medarbejderne og ledelsen har forklaret til inspektionsholdet om manglende tid til bad og aktiviteter for beboerne, bekymrende.

Jeg henstiller, at Afdelingen for Yngre med Handicap tager skridt til at sikre, at alle beboere kommer i bad til tiden.

Jeg henstiller, at Afdelingen for Yngre med Handicap tager skridt til at sikre, at alle beboere i relevant omfang har adgang til meningsfulde aktiviteter i dagligdagen.

Jeg anbefaler endvidere, at Afdelingen for Yngre med Handicap – eventuelt i samarbejde med Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneområdet i Sermersooq – overvejer at iværksætte yderligere tiltag for at forbedre personalesituationen.

7. Beskyttelse mod passiv rygning

Inspektionsholdet konstaterede under besigtigelsen af afdelingens lokaler en tydelig lugt af tobaksrøg i fælleslokalerne på afdelingen.

Under inspektionen oplyste områdelederen, at medarbejderne får besked på at lufte ud, når en beboer har røget. Afdelingen har ikke nogen skriftlige retningslinjer herom. Afdelingslederen fra forvaltningen bemærkede, at der er en lille udsugningsmekanisme over værelsesdørene, men at hun er usikker på, hvor godt de virker.

Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked har i sin e-mail af 19. december 2017 supplerende oplyst, at afdelingen vil tage yderligere skridt til at sikre, at borgere og personale er bedre beskyttet mod passiv rygning, ved at udarbejde skriftlige retningslinjer herom. Derudover undersøges muligheden for at etablere lokal ventilering.

Inatsisartutlov nr. 15 af 26. maj 2010 om forbud mod rygning (herefter rygeloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 5. På plejehjem, døgninstitutioner, botilbud, kollegier og lignende, der tjener som bolig for flere personer fortrinsvis over 18 år, kan den enkelte beboer over 18 år ryge på det værelse eller i den bolig, der tjener som den pågældendes private hjem.

Stk. 2. Institutionen skal tage effektive skridt til beskyttelse af personale og øvrige beboere på institutionen mod passiv rygning. Institutionen kan pålægge beboerne ikke at ryge, når personale opholder sig i et værelse eller en bolig, der tjener som privat hjem på institutionen.”

I forarbejderne til rygeloven er der under de specielle bemærkninger til § 5 bl.a. anført følgende:

”Hvorledes effektiv sikring tilvejebringes beror på en konkret vurdering. Det er åbenbart, at det værelse eller den private bolig, hvor der ryges, skal kunne aflukkes i forhold til institutionens øvrige indendørs områder. Herudover kan institutionen påbyde udluftning af de enkelte værelser efter rygning.

Er der behov for yderligere sikring til beskyttelse af personale og øvrige beboere, kan der etableres lokal, mekanisk ventilering i fornødent omfang.

Institutionens ledelse skal inddrage personale og en eventuel sikkerhedsorganisation i beslutninger til effektiv sikring mod passiv rygning.”

Jeg henstiller, at Afdelingen for Yngre med Handicap i overensstemmelse med rygelovens § 5, stk. 2, 1. pkt., tager yderligere skridt til at beskytte personalet og beboerne mod passiv rygning.

8. Udarbejdelse af arbejdspladsvurdering

En arbejdsgiver skal sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen. Det fremgår af § 11 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer.

Forud for inspektionen oplyste forvaltningen, at udarbejdelsen af afdelingens første arbejdspladsvurdering blev påbegyndt i juni 2017. På tidspunktet for inspektionen var arbejdspladsvurderingen fortsat under udarbejdelse.

Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked har i sin e-mail af 19. december 2017 oplyst, at der nu foreligger en færdig arbejdspladsvurdering.

Jeg har noteret mig det oplyste.

9. Hjemmel til oprettelse af afdelingen

Handicaplovgivningen indeholder hjemmel til, at kommunerne kan oprette bokollektiver og beskyttede boenheder for personer med vidtgående handicap, mens døgninstitutioner for personer med vidtgående handicap oprettes af Naalakkersuisut. Der-

udover kan Naalakkersuisut efter ansøgning fra en kommune tillade, at der etableres andre typer af hjælpeforanstaltninger. Jeg henviser til § 2 og §§ 10-17 a i landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap med senere ændringer (herefter handicapforordningen) og §§ 39-47 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 25. juni 2014 om hjælp til personer med vidtgående handicap (herefter handicapbekendtgørelsen).

Forud for inspektionen modtog jeg fra afdelingen et dokument med titlen ”Kvalitetsstandard for: Afdeling for yngre med handicap og et plejebenhov”, som er godkendt af kommunalbestyrelsen i Kommuneqarfik Sermersooq den 15. februar 2016.

Under pkt. 1 i kvalitetsstandarden er det anført, at afdelingens lovgrundlag fremgår af handicapforordningen og handicapbekendtgørelsen, men der er ingen henvisning til konkrete bestemmelser i lovgivningen, ligesom det ikke er angivet udtrykkeligt, om afdelingen organisatorisk skal anses som et bokollektiv, en beskyttet boenhed, en døgninstitution eller en anden type institution.

Under inspektionen forklarede afdelingslederen fra forvaltningen, at beboerne på afdelingen generelt er mere plejekrævende end beboere i bokollektiver og beskyttede boenheder, men at afdelingen efter hendes opfattelse omvendt ikke kan anses som en døgninstitution i lovgivningens forstand.

Ved e-mail af 19. december 2017 har Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq præciseret, at afdelingen er en beskyttet boenhed i handicapforordningens forstand.

Jeg har noteret mig det oplyste.

10. Opfølgning

Jeg anmoder Afdelingen for Yngre med Handicap om at gøre afdelingens medarbejdere, beboere og pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder Afdelingen for Yngre med Handicap om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6 og 7 i rapporten, giver anledning til. Jeg anmoder om, at afdelingen sender oplysningerne gennem Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq, så forvaltningen får lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]”

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Afdelingen for Yngre med Handicap eller Forvaltningen for Velfærd og Arbejdsmarked i Kommuneqarfik Sermersooq.

8.7 Inspektion af Alderdomshjemmet i Aasiaat (Rapport af 22. december 2017, j.nr. 2017-900-0022)

I min rapport af 22. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT

Inspektion af Alderdomshjemmet i Aasiaat

1. Indledning

Den 22. og 23. november 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en uanmeldt inspektion af Alderdomshjemmet i Aasiaat. Inspektionen blev ikke gennemført på baggrund af en konkret klage over institutionen, men på baggrund af en række oplysninger om forholdene på institutionen, som ombudsmanden havde modtaget i forbindelse med behandlingen af en anden sag.

Inspektionsholdet bestod af ombudsmand Vera Leth og chefkonsulent Lasse Risager, fuldmægtig Franz Amdi Hansen og cheftolk Jørgen Hansen, som alle er ansat ved ombudsmanden.

Det er ikke alle de emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Alderdomshjemmet har modtaget en foreløbig udgave af denne rapport for at få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til det faktuelle grundlag. Alderdomshjemmets bemærkninger, som jeg modtog den 21. december 2017, er indarbejdet i rapporten.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens

virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmanden virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

I forbindelse med behandlingen af en anden sag modtog ombudsmanden den 14. november 2017 fra Qaasuitsup Kommunia en række oplysninger om forholdene på Alderdomshjemmet i Aasiaat. Ombudsmanden besluttede på den baggrund at gennemføre en inspektion af Alderdomshjemmet.

Inspektionen var uanmeldt, og derfor blev hverken ledelsen, medarbejderne, beboerne eller de pårørende på forhånd orienteret om inspektionen.

Den 22. november 2017 blev Qaasuitsup Kommunia, som Alderdomshjemmet hørte under, orienteret telefonisk, umiddelbart inden inspektionen blev påbegyndt.

Under inspektionen den 22. og 23. november 2017 besigtigede inspektionsholdet indledningsvis Alderdomshjemmets lokaler og gennemgik institutionens medicinske. Derefter talte inspektionsholdet med Alderdomshjemmets fungerende forstander, den administrative stedfortræder og en afdelingsleder. Inspektionsholdet talte endvidere enkeltvis med 16 medarbejdere, 7 beboere og 1 pårørende.

Både Alderdomshjemmets ledelse og medarbejdere medvirkede meget konstruktivt og velvilligt til inspektionens gennemførelse.

4. Generelt om Alderdomshjemmet

Alderdomshjemmet i Aasiaat er en kommunal ældreinstitution, som på tidspunktet for inspektionen hørte under Qaasuitsup Kommunia. Fra den 1. januar 2018, hvor kom-munedelingen træder i kraft, overgår Alderdomshjemmet til Kommune Qeqertalik.

Alderdomshjemmet er en del af Den Integrerede Kommunale Plejeordning (DIKP), som endvidere rummer hjemmehjælpen og et dagcenter.

Alderdomshjemmet består af en demensafdeling, en plejeafdeling og en afdeling for ikke-plejekrævende beboere. Alderdomshjemmet har i alt 34 pladser og 1 aflastningsplads.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Alderdomshjemmet i Aasiaat som en institution, hvor både ledelsen og medarbejderne er optaget af at skabe gode rammer for beboernes tilværelse på institutionen.

Jeg noterede mig dog også med en vis bekymring, at den fungerende forstander, som oprindeligt var ansat i en stilling som sygeplejerske på Alderdomshjemmet, gav udtryk for, at hun i høj grad følte sig ”ladt i stikken” af forvaltningen i Qaasuitsup Kommunia. Hun forklarede således bl.a., at hun kun havde fået meget lidt oplæring til brug for rollen som fungerende forstander, som hun tiltrådte mindre end en uge efter at være startet på institutionen, og at forvaltningen i Ilulissat generelt var meget længe om at besvare hendes forskellige henvendelser.

Medarbejderne, som inspektionsholdet talte med, virkede dedikerede og omsorgsfulde, og jeg fik indtryk af, at de var meget opmærksomme på at undgå magtanvendelse over for beboerne.

Beboerne, som inspektionsholdet talte med, gav alle – trods enkelte kritikpunkter – udtryk for, at de var glade for at bo på Alderdomshjemmet, som flere af dem omtalte som et fredeligt og roligt sted, og at medarbejderne behandlede dem godt.

Lokalerne fremstod pæne, rene og ryddelige, om end visse dele af interiøret virkede noget slidt og falmet.

En række forhold, som jeg konstaterede under inspektionen, giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6-14.

6. Demensafdelingens yderdøre

Under besigtigelsen af demensafdelingen konstaterede inspektionsholdet, at der på afdelingen to yderdøre, som var forsynet med et såkaldt paskvilgreb, indvendigt var

fastgjort en dørkrog foroven og skudrigler foroven og forned. Den nederste skudrigel på den ene dør var dog itu og kunne ikke lukkes.

Afdelingslederen, som ledsagede inspektionsholdet under denne del af besigtigelsen, forklarede, at de demente beboere på afdelingen ikke forstår, hvordan man åbner dørkrogene og skudriglerne. Formålet med dørkrogene og skudriglerne var således at ”skærme” beboerne, så de ikke forlod institutionen på egen hånd, når det f.eks. var meget koldt udenfor, og de risikerede at komme alvorligt til skade.

Under samtalerne med medarbejderne bekræftede to af medarbejderne på demensafdelingen, at formålet med dørkrogene og skudriglerne var at forhindre de demente beboere i at gå ud.

Spørgsmålet blev drøftet med ledelsen for Alderdomshjemmet. Jeg forstod bl.a. på ledelsen, at kommunen ikke havde truffet afgørelse om anvendelse af særlige døråbnere i henhold til inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område (herefter magtanvendelsesloven).

Magtanvendelseslovens bestemmelser om særlige døråbnere fremgår af lovens § 31, stk. 4-6, § 41 og § 48, som lyder således:

”§ 31. [...]

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at lederen af et bo- eller dagtilbud eller den ansatte, der af lederen bemyndiges dertil kan anvende særlige døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og
- 3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Stk. 5. Særlige døråbnere efter stk. 4, omfatter dobbelte dörgreb, dobbelttryk for døråbning og lignende. Foranstaltningen må ikke have karakter af en egentlig aflåsningsmekanisme, men må alene virke forsinkende i forhold til den pågældendes frie færden, så personalets opmærksomhed henledes på, at den pågældende går ud.

Stk. 6. Hvis foranstaltning efter stk. 4, iværksættes, skal der af hensyn til beboernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at beboere, der ikke selv kan betjene den særlige døråbner, får den nødvendige hjælp hertil. Beboere, der er omfattet af foranstaltningen efter stk. 4, vil således alene kunne tilbageholdes, hvis bestemmelsen i § 34 samtidig hermed finder anvendelse.

[...]

§ 41. Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 31, 33, 34 og 35 skal der foreligge:

- 1) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 2) oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje, der har været iværksat før den påtænkte afgørelse om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 3) oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og
- 4) pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

[...]

§ 48. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 31, 33, 34, 35, 36, stk. 2, 38, 39, stk. 2 og § 42, stk. 3 kan indbringes for Det Sociale Ankenævn inden for fire uger efter modtagelsen af afgørelsen.

Stk. 2. En ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, kan klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.”

I forarbejderne til magtanvendelsesloven er der under de almindelige bemærkninger til lovforslaget bl.a. anført følgende:

”§ 31 – Personlige alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere.

Bestemmelsen indeholder en særlig regulering overfor personer med demens. Ellers omhandler bestemmelsen generelt personer over 18 år, med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Reglerne i denne bestemmelse giver ikke myndighederne ret til kontinuerligt at overvåge en persons færden, ej heller må de særlige døråbnere have karakter af en egentlig låsemekanisme og der skal af hensyn til borgernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at borgeren får den nødvendige hjælp til at åbne døren.”

Under de specielle bemærkninger til § 31 i lovforslaget er der bl.a. anført følgende:

”Stk. 4

Kommunalbestyrelsen kan i visse særlige situationer, når alt andet forgæves har været forsøgt, anvende særlige døråbnere. Der kan f.eks. være tale om dobbelte dørgreb, dobbelttryk for døråbning og lignende for at forhindre eller vanskeliggøre, at visse borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne går ud og udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Stk. 5

Der må ikke anvendes egentlige aflåsningssystemer. Der kan eksempelvis være tale om farefyldte trafikale forhold, særlige naturområder, hvor den pågældende kan blive væk eller vejrforhold (voldsom kulde eller varme), som vil kunne begrunde at disse midler bringes i

anvendelse, når andre og mindre indgribende foranstaltninger forgæves har været forsøgt afprøvet.

Muligheden for at anvende af særlige døråbnere ved yderdøren ændrer således ikke på det forhold, at de i den forbindelse mindre indgribende foranstaltninger i form af alarm- eller pejlesystemer først forgæves skal være afprøvet inden, der sættes ind med den mere indgribende foranstaltning i form af en særlig døråbner. Det vil således være hensigtsmæssigt, hvis botilbud m.v. fysisk indrettes således, at personalet let kan overskue, om en borger, der ikke kan klare sig selv på egen hånd, er ved at forlade stedet, så man i tide kan træffe de nødvendige forholdsregler.

Til stk. 6

Alle, der ikke kan betjene de særlige døråbnere, skal have den nødvendige hjælp hertil, medmindre der er tale om en borger, som er omfattet af bestemmelsen om tilbageholdelse i boligen.”

Jeg har forstået, at Alderdomshjemmet som led i omsorgen for de demente beboere som udgangspunkt ønsker at undgå, at disse beboere bevæger sig udendørs på egen hånd med risiko for at komme til alvorligt skade. Dette ønske har jeg fuld forståelse for.

Jeg vurderer imidlertid, at skudriglerne og dørkrogene på de to yderdøre på demensafdelingen ud fra deres konstruktion og formål er en foranstaltning, som svarer til en særlig døråbner i magtanvendelseslovens forstand. Jeg finder det derfor kritiksabelt, at Alderdomshjemmet ikke har fulgt fremgangsmåden i magtanvendelsesloven.

Jeg henstiller, at Alderdomshjemmet tager skridt til at bringe indretningen af demensafdelingens yderdøre i overensstemmelse med magtanvendelsesloven.

7. Barrikadering af branddøren ind til demensafdelingen

Alderdomshjemmets demensafdeling ligger i forlængelse af afdelingen for ikke-plejkrævende beboere. Mellem afdelingerne er der opsat en branddør, der åbner indad mod demensafdelingen. Fra demensafdelingen er der kun adgang til Alderdomshjemmets øvrige afdelinger gennem denne branddør.

Under inspektionen konstaterede inspektionsholdet, at der på branddøren var opsat et skilt med teksten ”Denne dør skal altid være lukket” (min oversættelse). Døren stod dog åben, og inspektionsholdet fik at vide, at døren normalt altid stod åben.

Der var imidlertid en af medarbejderne på demensafdelingen, som over for inspektionsholdet forklarede, at det jævnligt skete, at branddøren blev lukket, hvis der var uro

på afdelingen for ikke-plejekrævende beboere, eller hvis de demente beboere prøvede at gå hen til Alderdomshjemmets andre afdelinger.

Medarbejderen forklarede endvidere, at der nogle gange blev stillet et bord eller en stol foran den lukkede branddør. Jeg forstod det sådan, at formålet hermed var at hindre beboerne på demensafdelingen i at gå ud fra afdelingen, bl.a. fordi bordet angiveligt gjorde, at de demente beboere glemte, at der var en dør. Når bordet eller stolen stod der, måtte personale, der skulle ind på demensafdelingen, først banke på branddøren, hvorefter en medarbejder fra demensafdelingen måtte flytte bordet eller stolen, før vedkommende kunne komme ind.

Inspektionsholdet forelagde efterfølgende disse oplysninger for Alderdomshjemmets fungerende forstander, der gav udtryk for, at ledelsen ikke var bekendt med, at en sådan barrikadering fandt sted på afdelingen, og at fremgangsmåden efter hendes opfattelse ikke er acceptabel.

Jeg er enig med Alderdomshjemmets fungerende forstander i, at den beskrevne barrikadering af branddøren ind til demensafdelingen ikke er acceptabel, og jeg går ud fra, at ledelsen sikrer, at fremgangsmåden fremover ikke vil blive anvendt.

8. Manglende mad til beboerne om aftenen og natten

Under inspektionen forklarede fire af medarbejderne, at de manglede mad at give til beboere, som måtte blive sultne om aftenen eller om natten, hvor Alderdomshjemmets køkken ikke er åbent. I et køleskab på et af kontorerne er der sommetider nogle madrester, men ellers plejer der kun at være lidt yoghurt. Det er derfor forekommet, at beboere, som ikke var blevet ordentligt mætte efter aftensmaden, har måttet gå sultne i seng.

Der var ingen af de beboere, inspektionsholdet talte med, som nævnte dette som et problem.

Køkkenlederen forklarede over for inspektionsholdet, at hun under sine daglige møder med plejepersonalet plejer at spørge, om de mangler noget, og at hun aldrig har fået at vide, at der manglede mad til aften- og nattetimerne. Hun ville snarest mulig sørge for, at der fremover er mere mad i køleskabet, når køkkenpersonalet går hjem.

Jeg henstiller, at Alderdomshjemmet sikrer, at beboerne også har adgang til mad uden for køkkenets åbningstid.

9. Ubehageligt høj varme på plejeafdelingens værelser

Under inspektionen talte inspektionsholdet med to beboere på plejeafdelingen, der begge gav udtryk for, at deres værelser var ubehageligt varme, og at dette kun kunne afhjælpes ved at åbne et vindue. Den ene af disse beboere oplyste endvidere, at der kunne blive meget koldt, når vinduet var åbent, og at den pågældende ikke selv var i stand til at rejse sig for at lukke vinduet.

En tredje beboer på plejeafdelingen forklarede, at flere beboere syntes, at der er meget varmt på deres værelser, men at den pågældende ikke selv syntes, at det var et problem.

Samtalerne med de tre beboere fandt sted på de pågældendes værelser. Inspektionsholdet bemærkede, at der var særdeles varmt på værelserne, særligt når døren var lukket.

Flere af medarbejderne bekræftede over for inspektionsholdet, at der kunne være meget varmt på plejeafdelingen, og at temperaturen på værelserne ikke kunne reguleres. Der var dog også to medarbejdere, der forklarede, at dette ikke gav anledning til problemer eller klager.

Under inspektionen forklarede den fungerende forstander, at termostaterne på plejeafdelingen ikke virker. Alderdomshjemmet havde forgæves forsøgt at få varmesystemet repareret, men der er ingen fagfolk i byen, som har kunnet løse problemet.

Jeg anbefaler, at Alderdomshjemmet meget hurtigt udbedrer varmesystemet, så det er muligt at regulere varmen individuelt på alle beboernes værelser.

10. Højt sygefravær

De fleste af de medarbejdere, som inspektionsholdet talte med under inspektionen, gav udtryk for, at personalemangel i perioder er et væsentligt problem på Alderdomshjemmet. Flere medarbejdere forklarede således, at der er et højt sygefravær på Alderdomshjemmet, særligt i perioderne omkring lønudbetaling og i weekenderne.

Som eksempel på omfanget af dette sygefravær nævnte en medarbejder, at det i visse tilfælde var to ud af tre medarbejdere, der ikke mødte på arbejde. En anden medarbejder forklarede, at sygefraværet kunne have et sådant omfang, at omkring en fjerdedel af medarbejderne ikke mødte på arbejde.

Flere medarbejdere fortalte, at de medarbejdere, der mødte på arbejde i perioder med højt sygefravær, måtte arbejde meget hårdt for klare alle opgaver.

Blandt de medarbejdere, som inspektionsholdet talte med, var der dog forskellige opfattelser af, hvilken betydning det høje sygefravær har for Alderdomshjemmets beboere.

Eksempelvis fortalte en medarbejder, at det i perioder med højt sygefravær kunne være svært at have tid nok til socialt samvær med Alderdomshjemmets demente beboere. Det høje sygefravær medførte ifølge en anden medarbejder, at det kunne være svært at nå at skifte beboernes forbindelse og bleer.

Omvendt var der dog også flere medarbejdere, der forklarede, at det høje sygefravær i perioderne omkring lønudbetaling og i weekenderne ganske vist var et problem, men at medarbejderne nåede det, de skulle, og at der var tid nok til at tage hånd om beboernes hygiejne.

Ingen af de beboere, som inspektionsholdet talte med, gav udtryk for, at sygefraværet blandt medarbejderne udgjorde et problem.

Under inspektionen forklarede ledelsen for Alderdomshjemmet, at det høje sygefravær i forbindelse med lønudbetaling udgjorde et problem. Der var ikke blevet udarbejdet statistik over sygefraværet, men som eksempel blev det nævnt, at der i forbindelse med visse nattevagter kunne være op til tre ud af fem medarbejdere, der ikke mødte på arbejde.

Ledelsen oplyste endvidere, at der blev arbejdet på at nedbringe sygefraværet. Der var således blevet uddelt advarsler til visse medarbejdere for udeblivelse, hvilket havde medvirket til at nedbringe sygefraværet.

Jeg finder det, som ledelsen og medarbejderne under inspektionen har forklaret om medarbejdernes sygefravær, bekymrende.

Jeg anbefaler, at Alderdomshjemmet løbende udarbejder statistik over medarbejdernes sygefravær, så institutionen har et bedre grundlag for at vurdere, om der er behov for yderligere tiltag for at nedbringe sygefraværet.

11. Institutionspræget indretning af den fælles spisestue

Under besigtigelsen af Alderdomshjemmets lokaler konstaterede jeg, at indretningen af den fælles spisestue hovedsageligt bestod af lange rækker af borde, nogle få møbler langs med væggen og et akvarium med en skildpadde.

Den fungerende forstander forklarede, at der tidligere stod planter i spisestuen. Planterne blev imidlertid fjernet, da det viste sig, at der var flere, som reagerede allergisk over for planterne.

Jeg finder indretningen af den fælles spisestue institutionspræget og ikke særligt hjemlig og hyggelig.

Jeg anbefaler, at Alderdomshjemmet forbedrer indretningen af den fælles spisestue.

12. Beskyttelse mod passiv rygning

Inspektionsholdet konstaterede under besigtigelsen af Alderdomshjemmets lokaler en tydelig lugt af tobaksrøg i fælleslokalerne.

Den fungerende forstander oplyste under inspektionen, at beboerne gerne måtte ryge på deres egne værelser. Beboerne kan lukke døren, mens de ryger, og de bliver bedt om at lufte ud bagefter. Der var ikke installeret apparater, som rensrer luften. Alderdomshjemmet havde tidligere været i kontakt med en forhandler, som kunne tilbyde sådanne apparater, men institutionen vurderede, at de var for dyre.

Inatsisartutlov nr. 15 af 26. maj 2010 om forbud mod rygning (herefter rygeloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 5. På plejehjem, døgninstitutioner, botilbud, kollegier og lignende, der tjener som bolig for flere personer fortrinsvis over 18 år, kan den enkelte beboer over 18 år ryge på det værelse eller i den bolig, der tjener som den pågældendes private hjem.

Stk. 2. Institutionen skal tage effektive skridt til beskyttelse af personale og øvrige beboere på institutionen mod passiv rygning. Institutionen kan pålægge beboerne ikke at ryge, når personale opholder sig i et værelse eller en bolig, der tjener som privat hjem på institutionen.”

I forarbejderne til rygeloven er der under de specielle bemærkninger til § 5 bl.a. anført følgende:

”Hvorledes effektiv sikring tilvejebringes beror på en konkret vurdering. Det er åbenbart, at det værelse eller den private bolig, hvor der ryges, skal kunne aflukkes i forhold til institutionens øvrige indendørs områder. Herudover kan institutionen påbyde udluftning af de enkelte værelser efter rygning.

Er der behov for yderligere sikring til beskyttelse af personale og øvrige beboere, kan der etableres lokal, mekanisk ventilering i fornødent omfang.

Institutionens ledelse skal inddrage personale og en eventuel sikkerhedsorganisation i beslutninger til effektiv sikring mod passiv rygning.”

Jeg henstiller, at Alderdomshjemmet i overensstemmelse med rygelovens § 5, stk. 2, 1. pkt., tager effektive skridt til at beskytte personalet og beboerne mod passiv rygning.

13. Medicin med overskredet udløbsdato

Under inspektionen gennemgik inspektionsholdet Alderdomshjemmets medicinskabe. Medicinskabene var aflåst, og den fungerende forstander oplyste, at der kun er enkelte medarbejdere, der har nøgle til skabene.

Ved gennemgangen af medicinskabene fandt inspektionsholdet 10 præparater med overskredet udløbsdato. Der var tale om astmamedicin, et afføringsmiddel, to forskellige typer antibiotika (tre pakker i alt), et øjenmiddel (tre pakker), et middel mod hjertekrampe og et middel mod kvalme. Tre af præparaterne havde udløbsdato i 2016 – det ældste udløb i juli 2016 – mens de resterende præparater havde udløbsdato i april, juni, juli og september 2017.

Den fungerende forstander oplyste under inspektionen, at Alderdomshjemmet ikke har udarbejdet skriftlige retningslinjer om periodisk gennemgang af medicinskabene for at fjerne medicin med overskredet udløbsdato. Efter inspektionen forklarede den fungerende forstander endvidere, at Alderdomshjemmet fra apoteket sommetider modtager medicin, hvor udløbsdatoen allerede er overskredet, og at apoteket har oplyst over for Alderdomshjemmet, at visse typer medicin uden problemer kan anvendes trods overskridelsen af udløbsdatoen.

Som ombudsmand har jeg ikke forudsætninger for at vurdere, om det kan anses for sundhedsfagligt forsvarligt at udlevere visse typer medicin med overskredet udløbsdato til beboerne på Alderdomshjemmet.

Jeg har derfor orienteret Landslægeembedet om forholdet.

Jeg henstiller, at Alderdomshjemmet udarbejder skriftlige retningslinjer om periodisk gennemgang af medicinskabene for at sikre, at medicin med overskredet udløbsdato bliver fjernet i fornødent omfang.

14. Arbejdspladsvurderingen ikke tilgængelig

§ 11 a, stk. 1, i lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005 med senere ændringer (herefter arbejdsmiljøloven), lyder således:

”Arbejdsgiveren skal sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforholdene på arbejdspladsen under hensyntagen til arbejdets art, de arbejdsmetoder og arbejdsprocesser, der anvendes, samt virksomhedens størrelse og organisering. Arbejdspladsvurderingen skal forefindes i virksomheden og være tilgængelig for virksomhedens ledelse, de ansatte og Arbejdstilsynet. En arbejdspladsvurdering skal revideres, når der sker ændringer i arbejdet, arbejdsmetoder og arbejdsprocesser m.v. og disse ændringer har betydning for sikkerhed og sundhed under arbejdet, dog senest hvert tredje år.”

Under inspektionen bad inspektionsholdet om at se Alderdomshjemmets arbejdspladsvurdering. Den fungerende forstander og den administrative stedfortræder kunne ikke umiddelbart finde arbejdspladsvurderingen. Så vidt de hver især kunne erindre, var den seneste arbejdspladsvurdering blev udarbejdet for et par år siden.

Jeg henstiller, at Alderdomshjemmet i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens § 11 a, stk. 1, 2. pkt., sikrer, at institutionens arbejdspladsvurdering forefindes på institutionen og er tilgængelig for ledelsen, de ansatte og Arbejdstilsynet.

Jeg går ud fra, at Alderdomshjemmet – i tilfælde af, at den seneste arbejdspladsvurdering måtte vise sig at være mere end tre år gammel – udarbejder en revideret arbejdspladsvurdering i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens § 11 a, stk. 1, 3. pkt.

15. Opfølgning

Jeg anmoder Alderdomshjemmet om at gøre medarbejderne, beboerne og de pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder Alderdomshjemmet om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6-14 i rapporten, giver anledning til. Jeg anmoder om, at Alderdomshjemmet sender oplysningerne gennem forvaltningen i Qaasuitsup Kommunia (eller forvaltningen i Kommune Qeqertalik efter 1. januar 2018), så forvaltningen får lejlighed til at kommentere det, som institutionen anfører.

[...]

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Qaasuitsup Kommunia, overgangsudvalget i Kommune Qeqertalik, Landslægeembedet og Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Alderdomshjemmet eller Qaasuitsup Kommunia.

8.8 OPCAT-inspektion af Psykiatrisk Afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk (Rapport af 20. december 2017, j.nr. 2017-928-0025)

I min rapport af 20. december 2017 skrev jeg bl.a. følgende:

”ENDELIG RAPPORT

OPCAT-inspektion af Psykiatrisk Afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital

1. Indledning

Den 6. april 2017 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af Psykiatrisk Afdeling A1 på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk. Inspektionen blev gennemført som led i ombudsmandens virksomhed som National Forebyggende Mekanisme i henhold til OPCAT-protokollen og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Inspektionsholdet bestod af ombudsmand Vera Leth, chefkonsulent Lasse Risager og fuldmægtig Henrik Bach. Derudover deltog læge Karin Verland fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og jurist Nikolaj Nielsen fra Institut for Menneskerettigheder.

En del af inspektionen blev overværet af jurist Anders Kallfoed fra Departementet for Sundhed og jurist Tooba Panjsheri fra Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse.

Det er ikke alle de emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Dronning Ingrid's Hospital har modtaget en foreløbig udgave af denne rapport for at få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til det faktuelle grundlag. Dronning Ingrid's Hospitals bemærkninger, som jeg modtog ved e-mail af 19. december 2017, er indarbejdet i rapporten.

2. Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2017 og ophævede den tidligere ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009), som gjaldt på tidspunktet for inspektionens gennemførelse. Bestemmelserne, som der henvises til i det følgende, er dog enslydende i de to love.

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på

anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 17, at ombudsmanden varetager opgaven som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser. På engelsk hedder protokollen The Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, forkortet OPCAT. OPCAT-protokollen er offentliggjort ved Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009.

Formålet med OPCAT-protokollen er at etablere et system med regelmæssige besøg foretaget af uafhængige internationale og nationale instanser på steder, hvor personer er frihedsberøvet, for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

3. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Dronning Ingrid's Hospital blev den 16. februar 2017 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 23. februar 2017 yderligere oplysninger om inspektionen.

Jeg modtog forud for inspektionen forskelligt materiale fra Dronning Ingrid's Hospital om afdelingen, patienterne og medarbejderne, herunder samtlige tvangsprotokoller fra 2014, 2015 og 2016.

Patienterne, medarbejderne, patientrådgiverne og de pårørende til patienterne blev på forhånd orienteret skriftligt om inspektionen og om, at de havde mulighed for at tale med inspektionsholdet.

Under inspektionen den 6. april 2017 talte inspektionsholdet med den konstituerede ledende overlæge og oversygeplejersken på afdelingen samt med fem medarbejdere, to patienter, en patientrådgiver og en pårørende.

Derudover besigtigede inspektionsholdet afdelingens lokaler, herunder medicinrummet, og afdelingens udstyr til tvangsfiksering. Inspektionsholdet foretog endvidere stikprøvevis en række opslag i afdelingens elektroniske patientjournalsystem.

4. Generelt om Psykiatrisk Afdeling A1

Psykiatrisk Afdeling A1 er en afdeling på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk. På tidspunktet for inspektionen var der 12 sengepladser på afdelingen.

Efter § 1, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 24 af 3. december 2012 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien med senere ændringer (herefter psykiatriloven) kan frihedsberøvelse og anvendelse af anden tvang i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling af psykiatriske patienter kun – med enkelte undtagelser nævnt i § 1, stk. 2 – finde sted på Psykiatrisk Afdeling A1.

5. Overordnet vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Psykiatrisk Afdeling A1 som en afdeling, hvor der både i ledelsen og blandt medarbejderne er fokus på at begrænse anvendelsen af tvang over for patienterne i videst muligt omfang og at undgå at bringe patienterne i umenneskelige eller nedværdigende situationer.

En række forhold på, som jeg konstaterede i forbindelse med inspektionen, giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 6-10.

6. Uindbydende fysiske rammer i det skærmede afsnit

Under inspektionen gennemgik inspektionsholdet indledningsvis anbefalingerne i rapporten fra ombudsmandens forrige inspektion af Psykiatrisk Afdeling A1, som fandt sted den 21. marts 2012. Rapporten er optrykt under afsnit 8.1 i ombudsmandens beretning for 2012. Under pkt. 14 i rapporten anbefalede ombudsmanden bl.a. følgende:

”Jeg anbefaler, at der – med respekt for lægefaglige standarder, herunder rummets funktion – snarest tages initiativ til en indretningsmæssig forbedring af enkeltmandsstuerne [i det skærmede afsnit]. Jeg anbefaler herved, at det i hvert fald overvejes at male stuerne i mere positive farver og sørge for passende dekoration og et behageligt lys.

Jeg anbefaler videre, at det overvejes, at der tages initiativ til en indretningsmæssig og miljømæssig forbedring af det skærmede afsnits fællesareal, der for mig fremstod trist og uindbydende.”

Under inspektionen den 6. april 2017 oplyste afdelingens ledelse, at de fysiske rammer stort set ikke er blevet ændret siden inspektionen for 5 år siden. Ledelsen forklarede nærmere, at der igennem længere tid har været planer om at opføre en ny psykiatribygning, og at man derfor har været tilbageholdende med at bruge midler på forbedring af de eksisterende fysiske rammer.

Under inspektionen besøgte inspektionsholdet som nævnt afdelingens lokaler, herunder både fællesarealerne og enestuerne. Jeg finder, at både enestuerne og fællesarealet i det skærmede afsnit fortsat fremstår uindbydende.

Ved e-mail af 19. december 2017 har Psykiatrisk Afdeling A1 supplerende oplyst følgende:

”I forhold til anbefalingerne fra ombudsmandens besøg i 2012 omkring de fysiske rammer har vi udbedt os hjælp fra Sundhedsledelsen, da den nuværende Områdeledelse i Psykiatrien ikke er kendte med forhold i Psykiatrien tilbage fra 2012.

Sundhedsledelsen oplyser, at følgende tiltag er blevet iværksat i Psykiatrisk Afdeling A1 siden Ombudsmandens inspektion deraf i 2012:

- Indsættelse af nyere døre med henblik på at kunne udvide det skærmede afsnit.
- I forlængelse af ovenstående blev der malet i dele af det skærmede afsnit.
- Istandsættelse af tre badeværelser, hvoraf et endnu afventer.

For at forbedre trivsel og arbejdsmiljø samt skabe mere hjemlige rammer for patienter er der indkøbt følgende inventar:

- 11 psykiatrisenge af mærket Agitek, hvilke har en samlet pris på 500.000 kr.
- To lænestole
- To sækkestole specialudviklet til psykiatriske patienter
- 12 spisebordsstole

Foruden disse tiltag og indkøb er der planlagt udskiftning af låse på afdelingens døre til Saltolåse, så personalesikkerheden forbedres.

I 2018 er der desuden planlagt indvendig malerstandsættelse af dele af det psykiatriske område.

Afdelingens samlede levetid forventes at være 3-4 år, hvorefter en nybygget psykiatrisk afdeling vil blive taget i brug. Projekteringen indledes i januar 2018.”

Jeg finder det kritisabelt, at Dronning Ingrid's Hospital kun i begrænset omfang har fulgt mine to ovennævnte anbefalinger efter inspektionen i 2012.

Jeg anbefaler på ny, at der – med respekt for lægefaglige standarder, herunder rummets funktion – snarest tages initiativ til en indretningsmæssig forbedring af enestuerne i det skærmede afsnit, og at det i hvert fald overvejes at male stuerne i mere positive farver og sørge for passende dekoration og et behageligt lys.

Jeg anbefaler ligeledes på ny, at det overvejes, at der tages initiativ til en indretningsmæssig og miljømæssig forbedring af fællesarealet i det skærmede afsnit.

7. Manglende tilsyn med sundhedsregionernes udstyr til tvangsindlæggelse

I rapporten fra inspektionen i 2012, som er omtalt ovenfor under pkt. 6, anbefalede ombudsmanden under pkt. 10 bl.a., at ”Dronning Ingrid's Hospital tager skridt til i samarbejde med Departementet for Sundhed/Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse at [...] føre et løbende tilsyn med, om sundhedsregionernes udstyr m.v. til tvangsindlæggelse lever op til lægefaglige standarder”.

Under inspektionen den 6. april 2017 forklarede ledelsen, at Dronning Ingrid's Hospital ikke fører tilsyn med sundhedsregionernes udstyr mv. til tvangsindlæggelse. En gang om året får de enkelte sundhedsregioner besøg af en psykiatrisk konsulent fra Dronning Ingrid's Hospital. Ledelsen gav udtryk for, at man fremover kunne pålægge konsulenten også at føre tilsyn med udstyret til tvangsindlæggelse.

Ved e-mail af 19. december 2017 har Psykiatrisk Afdeling A1 supplerende oplyst, at det er hensigten, at tilsynet med sundhedsregionernes udstyr til tvangsindlæggelse fremover skal varetages af Psykiatrisk Områdes konsulenter og de distriktpsykiatriske hjemmesygeplejersker/nøglepersoner.

Jeg finder det kritisabelt, at Dronning Ingrid's Hospital ikke har fulgt min ovennævnte anbefaling efter inspektionen i 2012.

Jeg anbefaler på ny, at Dronning Ingrid's Hospital tager skridt til – eventuelt i samarbejde med Departementet for Sundhed og Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse – at føre et løbende tilsyn med, om sundhedsregionernes udstyr mv. til tvangsindlæggelse lever op til lægefaglige standarder.

8. Frivilligt indlagte patienters mulighed for udgang

Forud for inspektionen modtog jeg en kopi af husordenen for Psykiatrisk Afdeling A1. På side 3 i husordenen var der bl.a. anført følgende:

”Anvendes alkohol eller euforiserende stoffer alligevel i afdelingen eller under udgang, kan dette medføre restriktioner ift. udgang samt forsinke behandlingen.

[...]

Almindeligvis vil der være mulighed for udgang fra afsnittet under indlæggelse, al udgang skal dog aftales med kontaktperson. Lægen kan i nogle tilfælde indføre begrænsninger for udgang.”

Under inspektionen forklarede ledelsen, at frivilligt indlagte patienter frit kan forlade afdelingen, og at frihedsberøvelse kun finder sted efter reglerne herom i psykiatriloven.

Ved e-mail af 19. december 2017 har Psykiatrisk Afdeling A1 supplerende oplyst, at husordenen er udfærdiget før 2014, og at Psykiatrisk Område reviderede husordenen i 2016, men ikke var opmærksom på, at formuleringen kunne give anledning til usikkerhed om, at frivilligt indlagte patienter frit kan forlade afdelingen.

Jeg finder det væsentligt, at frivilligt indlagte patienter ikke er i tvivl om, at de kan forlade afdelingen, når som helst de ønsker det.

Jeg finder det derfor uheldigt, at de nævnte afsnit i husordenen kan give frivilligt indlagte patienter indtryk af, at de kan blive undergivet begrænsninger i deres muligheder for udgang.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 ændrer teksten i de to afsnit i husordenen.

9. Tvangsprotokollering

9.1. Baggrund

Når Psykiatrisk Afdeling A1 iværksætter en tvangsforanstaltning over for en patient, skal der noteres en række oplysninger om foranstaltningen i en såkaldt tvangsprotokol og i patientens journal.

De nærmere regler om tvangsprotokoller fremgår af §§ 30 og 31 i psykiatriloven og §§ 1-12 i selvstyreets bekendtgørelse nr. 18 af 2. december 2013 om tvangsprotokoller og optegnelser, samt registrering og indberetning af tvang, samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner på sundhedsvæsenets institutioner (herefter tvangsprotokolbekendtgørelsen).

I forarbejderne til psykiatriloven (pkt. 2.10.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fra 2012) er det bl.a. anført, at registrering af oplysninger i tvangsprotokol-

lerne er nødvendig af hensyn til den enkelte patients retssikkerhed, f.eks. i forbindelse med behandling af klager.

Forud for inspektionen gennemgik jeg tvangsprotokollerne fra 2014, 2015 og 2016, som jeg havde modtaget fra Psykiatrisk Afdeling A1.

Jeg kan ikke ud fra oplysningerne i tvangsprotokollerne vurdere, om anvendelsen af tvangsforanstaltninger i de enkelte tilfælde har været berettiget. Ved min gennemgang af tvangsprotokollerne har jeg derfor koncentreret mig om undersøge, om reglerne om udfyldelse af tvangsprotokollerne er overholdt.

Under inspektionen drøftede jeg tvangsprotokollerne med afdelingens ledelse. Jeg fik endvidere udleveret en række journalblade fra afdelingens patientjournalssystem, som jeg havde anmodet om med henblik på at kontrollere oplysningerne i de tilhørende tvangsprotokoller.

Efter gennemgangen af tvangsprotokollerne og drøftelsen med ledelsen for Psykiatrisk Afdeling A1 er det overordnet mit indtryk, at afdelingen udfylder tvangsprotokollerne omhyggeligt og samvittighedsfuldt.

Jeg konstaterede dog en række forhold, som giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 9.2-9.4.

9.2. Frihedsberøvelse

9.2.1. Efter tvangsprotokolbekendtgørelsens § 2, nr. 4-6, skal der ved tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse bl.a. ske tilførsel af følgende oplysninger i tvangsprotokollen:

”4) Navnet på lægen, der er ansvarlig for frihedsberøvelsen.

5) Resultatet af efterprøvelsen af frihedsberøvelsen henholdsvis 3, 10, 20, og 30 dage efter at frihedsberøvelsen blev iværksat, og derefter mindst hver 4. uge, så længe frihedsberøvelsen opretholdes.

6) Navnet på overlægen, der har forestået efterprøvelsen.”

Ved gennemgangen af tvangsprotokollerne konstaterede jeg, at disse oplysninger manglede på næsten samtlige tvangsprotokoller.

Jeg har dog samtidig noteret mig, at skemaet, som Psykiatrisk Afdeling A1 på tidspunktet for inspektionen anvendte til tvangsprotokollering ved frihedsberøvelse (”Tvangsprotokol – Skema 1”), er udformet på en måde, som ikke understøtter overholdelsen af kravene i tvangsprotokolbekendtgørelsen.

Skemaet indeholder således bl.a. felter til angivelse af ”Dato for efterprøvelsen” og ”Dato for overlægens stillingtagen”, men derimod ikke felter, hvor oplysningerne nævnt i tvangsprotokolbekendtgørelsens § 2, nr. 4-6, kan angives. Skemaet ses at være udarbejdet af det daværende Departement for Sundhed og Infrastruktur (nu Departementet for Sundhed).

Ved e-mail af 19. december 2017 har Psykiatrisk Afdeling A1 supplerende oplyst, at afdelingen har etableret et samarbejde med en jurist i Departementet for Sundhed om ændring af tvangsskemaerne, så navnet på overlægen fremover kan anføres på skemaet.

Jeg har noteret mig det oplyste.

9.2.2. Efter psykiatrilovens § 31, stk. 2, 1. pkt., skal overlægen på Psykiatrisk Afdeling A1 henholdsvis 3, 10, 20 og 30 dage efter, at frihedsberøvelsen blev iværksat, og herefter mindst hver 4. uge, så længe frihedsberøvelsen opretholdes, påse, om betingelserne fortsat er opfyldt. Resultatet af denne efterprøvelse skal tilføres tvangsprotokollen, jf. psykiatrilovens § 31, stk. 2, 2. pkt., og tvangsprotokolbekendtgørelsens § 2, nr. 5.

Ved min gennemgang af tvangsprotokollerne konstaterede jeg enkelte tilfælde, hvor der ikke var sket en rettidig efterprøvelse af, om betingelserne for frihedsberøvelsen fortsat var opfyldt.

I ét tilfælde var efterprøvelsen således ikke sket efter 10, 20 og 30 dage, men efter 11, 21 og 31 dage. I et andet tilfælde var efterprøvelsen ikke sket efter 10 dage, men efter 11 dage. I journalnotatet, som knytter sig til denne tvangsprotokol, har lægen anført, at patienten ”skulle have været revurderet i går”, og at tvangsforanstaltningen ”er ophævet, da dette ikke er sket”. I et tredje tilfælde var efterprøvelsen ikke sket efter 30 dage, men efter 31 dage.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 sikrer, at efterprøvelsen fremover i alle tilfælde sker rettidigt.

9.3. Tvangsbehandling

Efter tvangsprotokolbekendtgørelsens § 4, nr. 4 og 5, skal der ved tvangsbehandling ske tilførsel i tvangsprotokollen af navnet på den ordinerende overlæge og navnet på den tilstedeværende læge.

Ved min gennemgang af tvangsprotokollerne konstaterede jeg et enkelt tilfælde, hvor en patient i en række tilfælde var blevet tvangsmediceret ved injektion af antipsykotika. Navnet på den ordinerende overlæge var ikke noteret i tvangsprotokollen, li-

gesom der ikke var noteret navn på den tilstedeværende læge ved det første tilfælde af denne tvangsmedicinering. I den samme tvangsprotokol er navnet på den tilstedeværende læge ved to efterfølgende tilfælde af tvangsmedicinering dog noteret ved angivelse af initialer. Under inspektionen bad jeg om en udskrift af journalnotatet om det første tilfælde, men fik oplyst, at der ikke ses at være tilført journalen oplysninger herom.

Jeg finder det kritisabelt, at patienten blev tvangsmedicineret, uden at der er tilført tvangsprotokollen eller patientens journal oplysninger om den ordinerende overlæge eller den tilstedeværende læge.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 sikrer, at navnet på den ordinerende overlæge og den tilstedeværende læge ved tvangsbehandling fremover i alle tilfælde bliver tilført tvangsprotokollen og patientens journal.

9.4. Tvangsfiksering

9.4.1. Ved tvangsfiksering af en patient skal ”navne på det implicerede personale” tilføres tvangsprotokollen. Det følger af tvangsprotokolbekendtgørelsens § 6, nr. 6.

Gennemgangen af tvangsprotokollerne viste, at det implicerede personale i mange tilfælde blot var angivet ved initialer eller fornavn. Formuleringer som ”portører” eller ”2 portører” uden yderligere angivelse af navne forekom meget ofte. I to tilfælde var navnene på det implicerede personale slet ikke angivet.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 sikrer, at både fornavn og efternavn på det implicerede personale ved en tvangsfiksering, herunder også portører, tilføres tvangsprotokollen.

9.4.2. Så længe en tvangsfiksering opretholdes, skal der foretages fornyet lægelig vurdering af spørgsmålet om fortsat anvendelse af tvangsfikseringen, så ofte som forholdene tilsiger det, dog mindst en gang i døgnet. Det fremgår af psykiatrilovens § 31, stk. 5.

Efter tvangsprotokolbekendtgørelsens § 6, nr. 7, skal tidspunktet for den fornyede lægelige vurdering tilføres tvangsprotokollen.

Ved min gennemgang af tvangsprotokollerne konstaterede jeg tre tilfælde af tvangsfiksering, hvor der ifølge tvangsprotokollen ikke var foretaget en fornyet lægelig vurdering mindst en gang i døgnet.

Under inspektionen bad jeg om at få udleveret en udskrift af journalbladene vedrørende de pågældende tvangsprotokoller. I to af sagerne viste journalbladene, at der var

blevet foretaget en fornyet lægelig vurdering mindst en gang i døgnet som foreskrevet. Fejlen bestod således alene i, at disse oplysninger ikke ligeledes var blevet tilført tvangsprotokollen.

Den tredje sag vedrørte tvangsfiksering af en patient med bælte og en fodrem. Ifølge tvangsprotokollen blev der foretaget en fornyet lægelig vurdering henholdsvis én og tre dage efter iværksættelsen, mens tvangsprotokollen ikke indeholdt oplysninger om fornyet lægelig vurdering to dage efter iværksættelsen. Journalbladene, som jeg modtog, indeholdt heller ikke oplysninger herom.

Jeg kan ikke på grundlag af oplysningerne i tvangsprotokollen og journalbladene konkludere med sikkerhed, at der ikke også på dag to efter iværksættelsen blev foretaget en fornyet lægelig vurdering. Jeg kan således ikke udelukke den mulighed, at vurderingen faktisk blev foretaget, men at der blot ikke blev noteret noget herom.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 sikrer, at der i alle tilfælde bliver foretaget en fornyet lægelig vurdering af tvangsfikserede patienter mindst en gang i døgnet, og at tvangsprotokollen fremover i alle tilfælde tilføres oplysninger herom.

9.4.3. Efter tvangsprotokolbekendtgørelsens § 6, nr. 4, skal tidspunktet for tvangsfikseringens iværksættelse og ophør tilføres tvangsprotokollen.

Ved min gennemgang af tvangsprotokollerne konstaterede jeg fire tilfælde, hvor tidspunktet for tvangsfikseringens ophør ikke var tilført tvangsprotokollen. Derudover konstaterede jeg et enkelt tilfælde, hvor der var anført en dato, men ikke noget klokkeslæt.

Jeg henstiller, at Psykiatrisk Afdeling A1 sikrer, at tidspunktet for tvangsfikseringens ophør fremover i alle tilfælde tilføres tvangsprotokollen.

10. Delegation af overlægens kompetence

I psykiatriloven er det angivet udtrykkeligt, at visse beslutninger træffes af ”overlægen på Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling”, mens andre beslutninger træffes af ”en læge” eller af ”institutionspersonalet på egen hånd”.

Efter psykiatrilovens § 8, stk. 2, er det overlægen, der træffer afgørelse om, hvorvidt betingelserne for en tvangsindlæggelse er opfyldt, ligesom det efter psykiatrilovens § 20, stk. 2, er overlægen, der træffer beslutning om, at der ved tvangsfiksering af en patient skal anvendes hånd- og/eller fodremme samt handsker.

Imidlertid er der ved bekendtgørelse fastsat bestemmelser om, at afgørelser efter psykiatrilovens § 8, stk. 2, og beslutninger efter § 20, stk. 2, i overlægens fravær kan

træffes af en anden læge, og at overlægen i sådanne tilfælde efterfølgende snarest skal tage stilling til afgørelsen eller beslutningen. Bestemmelserne fremgår af § 13, stk. 1, 2.-3. pkt., i selvstyrets bekendtgørelse nr. 17 af 2. december 2013 og § 18, stk. 5, 2.-3. pkt., i selvstyrets bekendtgørelse nr. 20 af 2. december 2013.

Jeg har over for Departementet for Sundhed rejst spørgsmålet om, hvorvidt psykiatrilovens § 8, stk. 2, og § 20, stk. 2, er til hinder for, at der ved bekendtgørelse fastsættes bestemmelser om, at de omhandlede afgørelser og beslutninger i overlægens fravær kan træffes af en anden læge, når blot overlægen efterfølgende tager stilling til afgørelsen eller beslutningen.

Spørgsmålet omtales ikke yderligere i denne rapport.

11. Opfølgning

Jeg anmoder Dronning Ingrid's Hospital om at gøre patienterne, patientrådgiverne og medarbejderne på Psykiatrisk Afdeling A1 bekendt med denne rapport.

Jeg anmoder Dronning Ingrid's Hospital om at oplyse, hvad det, som jeg har anført under pkt. 6-9 i rapporten, giver hospitalet anledning til. Jeg anmoder om, at hospitalet sender oplysningerne gennem Departementet for Sundhed, så departementet får lejlighed til at kommentere det, som hospitalet anfører.

[...]"

Jeg sendte samtidig en kopi af rapporten til Departementet for Sundhed, Landslægeembedet og Folketingets § 71-tilsyn til orientering.

Jeg havde ved beretningsårets udgang endnu ikke hørt fra Dronning Ingrid's Hospital eller Departementet for Sundhed.

9. Bilag

Ny ombudsmandslov med bemærkninger

Inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut

Kapitel 1

Forholdet til Inatsisartut

§ 1. Efter hvert valg til Inatsisartut samt ved embedsledighed vælger Inatsisartut en Ombudsmand.

Stk. 2. Nyder Ombudsmanden ikke længere Inatsisartut's tillid, kan Inatsisartut afskedige Ombudsmanden.

§ 2. Afgår Ombudsmanden ved døden, bestemmer Lovudvalget i Inatsisartut, hvem der skal udøve Ombudsmandens funktioner, indtil Inatsisartut har valgt en ny Ombudsmand.

§ 3. Medlemmer af Inatsisartut, Naalakkersuisut og kommunale råd kan ikke udføre hvervet som Ombudsmand.

Stk. 2. Ombudsmanden skal have bestået juridisk embedseksamen.

§ 4. Ombudsmanden kan med 6 måneders varsel forlange sig afskediget til udgangen af en måned.

Stk. 2. Ombudsmanden afskediges fra udgangen af den måned, hvori Ombudsmanden fylder 65 år.

§ 5. Inatsisartut vælger efter hvert valg til Inatsisartut samt ved embedsledighed en Sætte-ombudsmand, som skal fungere, når Ombudsmanden som følge af inhabilitet er forhindret i at varetage sine opgaver.

Stk. 2. Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om Ombudsmandens upartiskhed, fremsender Ombudsmanden sagen til Lovudvalget i Inatsisartut, der herefter overgiver sagen til den af Inatsisartut valgte Sætte-ombudsmand.

Stk. 3. Ombudsmanden må ikke uden samtykke fra Lovudvalget i Inatsisartut have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender, institutioner eller foreninger.

§ 6. Ombudsmanden er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut.

Stk. 2. Inatsisartut kan fastsætte almindelige bestemmelser om Ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 2

Ombudsmandens kompetence

§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne. Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Endvidere omfatter ombudsmandens virksomhed børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Stk. 2. Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende form træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.

Stk. 3. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

§ 8. Ved bedømmelsen af den kommunale forvaltning skal Ombudsmanden tage hensyn til de vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

§ 9. Folkekirken er, i det omfang Grønlands Selvstyre kan fastsætte bestemmelser om kirkelige forhold, omfattet af Ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

§ 10. Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til Inatsisartut om sin virksomhed. Inatsisartut behandler beretningen på sin ordinære efterårssamling. Beretningen offentliggøres.

Stk. 2. Såfremt Ombudsmanden giver meddelelse om en sag til Inatsisartut, til Naalakkersuisut eller til en kommunalbestyrelse, jf. § 23, eller Ombudsmanden omtaler en sag i sin årlige beretning, skal Ombudsmanden i meddelelsen eller beretningen give oplysning om, hvad pågældende, som undersøgelsen har været rettet mod, har anført til sit forsvar.

§ 11. Bliver Ombudsmanden opmærksom på mangler ved gældende love vedtaget af Inatsisartut, gældende landstingslove, landstingsforordninger eller administrative bestemmelser, skal Ombudsmanden give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal Ombudsmanden give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

§ 12. Klager over de i § 7 nævnte myndigheder med videre kan indgives til Ombudsmanden af enhver. Den, som er berøvet sin frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til Ombudsmanden.

Stk. 2. Klageren skal angive sit navn og en adresse, hvortil Ombudsmanden kan sende meddelelser til klager om klagens behandling.

Stk. 3. Klage skal indgives inden et år efter, at forholdet er begået.

Stk. 4. Ombudsmanden kan i særlige tilfælde forlænge fristen i stk. 3.

§ 13. Klager over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet.

§ 14. Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Stk. 2. Beslutter Ombudsmanden at afvise en klage, skal Ombudsmanden så vidt muligt give vejledning om andre klagemuligheder.

§ 15. Ombudsmanden kan af egen drift tage en sag op til undersøgelse.

Stk. 2. Ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

§ 16. Ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med en sådan undersøgelse kan Ombudsmanden, ud over hvad der følger af §§ 19-20, bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humane synspunkter.

§ 17. Ombudsmanden varetager opgaven som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til

FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser.

Kapitel 3

Ombudsmandens sagsbehandling

§ 18. Myndigheder m.v., der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af Ombudsmanden.

Stk. 2. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder m.v., der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3. Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for Ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne om retsforhør.

Stk. 4. Ombudsmanden kan besigtige enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, som benyttes af de i § 7 nævnte myndigheder med videre til udførelsen af deres opgaver, og har adgang til samtlige lokaler.

Stk. 5. Ombudsmanden har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn, jf. § 7, stk. 1, 3. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen.

§ 19. Ombudsmanden undersøger, om myndigheder eller personer, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse ved udførelsen af deres opgaver.

Stk. 2. Principperne i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder, med undtagelse af de principper, som ligger til grund for reglerne om aktindsigt, tilsvarende anvendelse for Ombudsmandens sagsbehandling.

§ 20. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag.

§ 21. Ombudsmanden må ikke udtale kritik, afgive henstilling med videre, før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Ombudsmanden kan bestemme, at en høringskrivelse, en foreløbig udtalelse, en foreløbig redegørelse eller en foreløbig rapport vedrørende et projekt, som Ombudsmanden har taget op af egen drift, jf. § 15, først er undergivet aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen og landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, dagen efter at den endelige udtalelse, redegørelse eller rapport er sendt til vedkommende myndighed.

§ 22. Ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

§ 23. Såfremt Ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Ombudsmanden give meddelelse om sagen til Lovudvalget i Inatsisartut og samtidig enten til Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen.

§ 24. Sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod Ombudsmanden i anledning af Ombudsmandens afgørelser, udtalelser med videre, kan efter påstand fra Ombudsmanden afvises.

Kapitel 4

Organisatoriske forhold

§ 25. Ombudsmanden lønnes som Generalsekretæren for Inatsisartut. Derudover kan der efter omstændighederne tildeles Ombudsmanden et personligt tillæg. Ombudsmanden har ved til- og fratreden ret til frirejse og flyttegodtgørelse. Ombudsmanden har ret til eftervederlag og pension med videre efter de for medlemmer af Naalakkersuisut gældende regler.

Stk. 2. I stedet for at modtage eftervederlag og pension efter stk. 1 kan ombudsmanden begære, at Inatsisartut indbetaler pensionsbidrag til en af Ombudsmanden valgt pensionsordning på grundlag af Ombudsmandens løn. Afgår Ombudsmanden ved døden uden forinden at have taget stilling til sin pensionsordning, vælges den for ægtefællen mest gunstige løsning ved fastsættelsen af ægtefællepensionen.

Stk. 3. Må Ombudsmanden fratæde uden varsel, bevarer Ombudsmanden sin løn i 3 måneder fra udgangen af den måned, hvor Ombudsmanden fratæder. Afgår Ombudsmanden ved døden inden denne periodes udløb, tilkommer den del af lønindtægten, som ikke er udbetalt ved dødsfaldet, Ombudsmandens ægtefælle, eller hvis Ombudsmanden ikke efterlader sig ægtefælle, Ombudsman-

dens børn, der er berettiget til børnepension. Så længe der udbetales løn, sker der ikke udbetaling af eftervederlag eller pension.

§ 26. Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere. Disses antal, løn og pension fastsættes i overensstemmelse med reglerne i Forretningsorden for Inatsisartut.

Stk. 2. Ombudsmandens budget er en del af budgettet for Inatsisartut.

Stk. 3. Regler for Ombudsmandens regnskabsaflæggelse og revision fastsættes i Forretningsorden for Inatsisartut.

Stk. 4. Ombudsmanden er ansvarlig for sin bogføring og sin økonomiske forvaltning.

Stk. 5. Såfremt Ombudsmanden til løsningen af sine organisatoriske opgaver rekvirerer ydelser eller bistand fra myndigheder med videre, som er undergivet Ombudsmandens kontrol, indgår Ombudsmanden aftale med den pågældende myndighed om opgavens udførelse.

§ 27. Ombudsmanden kan bestemme, at en af medarbejderne midlertidigt skal udøve Ombudsmandens funktioner.

§ 28. Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som Ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Tavshedspligten ophører ikke, når Ombudsmanden fratræder sin stilling. Den samme forpligtelse påhviler Ombudsmandens personale.

Stk. 2. Ombudsmanden kan bestemme, at personer, virksomheder og administrative myndigheder, som Ombudsmanden indgår samarbejdsaftaler med, har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som ombudsmanden videregiver til den pågældende myndighed, person eller virksomhed uden at være forpligtet hertil.

§ 29. Betegnelsen Ombudsmand eller anden betegnelse, der er egnet til forveksling hermed, må ikke benyttes, medmindre det er hjemlet i en af Inatsisartut vedtaget lov.

Kapitel 5

Ikrafttræden m. v.

§ 30. Denne lov træder i kraft 1. juli 2017.

Stk. 2. Samtidig ophæves Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Stk. 3. Klager indgivet til Ombudsmanden inden denne lovs ikrafttrædelse behandles dog efter Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Grønlands Selvstyre, den 1. juni 2017

Kim Kielsen

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

1.1 Baggrunden for lovforslaget

Retsgrundlaget i Grønland

Med Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand blev Ombudsmandsinstitutionen oprettet. I medfør af landstingslovens § 3 fastsatte Inatsisartut (tidligere Landstinget) bestemmelser om Ombudsmandens virksomhed. I relation til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand blev det under 1. behandlingen i Inatsisartut (tidligere Landstinget) på efterårssamlingen 1993 fremført, at Inatsisartut (tidligere Landstinget) burde holde sig løbende orienteret om de ændringer, som gennemførtes i den danske ombudsmandslov, som var grundlaget for den grønlandske lov.

Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand, som trådte i kraft 1. april 1995, blev ophævet ved Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (Ombudsmandsloven). Ombudsmanden har i løbet af sit virke opsamlet en række erfaringer, som viser, at nogle bestemmelser i den dagældende landstingslov i praksis fra tid til anden har givet anledning til tvivl. Med Ombudsmandsloven blev en række bestemmelser præciseret, ligesom Ombudsmandens inspektionsvirksomhed blev synliggjort.

Retsgrundlaget i Danmark

Ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand blev Folketingets Ombudsmands virksomhed udvidet til også at omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

Ved lov nr. 568 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand blev Folketingets Ombudsmands virksomhed udvidet til også at omfatte

børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Forslag til ny Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut tager udgangspunkt i disse lovændringer.

1.2 Fremsættelse af samlet lovforslag

På baggrund af fraværet af lovbekendtgørelser, samt ønsket om overskuelig lovgivning, fremsættes ændringerne ikke ved ændringsforslag, men som et samlet forslag til ny Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut.

2. Hovedpunkter i forslaget

2.1 Undersøgelse af frihedsberøvedes forhold på private institutioner

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne. Hovedreglen om Ombudsmandens virksomhedsområde er således angivet på samme måde som anvendelsesområdet for offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven. Uden for Ombudsmandens kompetence falder Inatsisartut og organer under Inatsisartut, Statens forvaltning i Grønland samt private virksomheder og organisationer.

Ombudsmanden kan i medfør af ombudsmandslovens § 16 undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested, der hører under Ombudsmandens virksomhed. Inspektionerne gennemføres bl.a. på psykiatrisk hospital og døgninstitutioner for børn og unge. Myndighederne er i medfør af ombudsmandslovens § 18, stk. 1, forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter m.v., som Ombudsmanden forlanger. Ombudsmanden kan endvidere efter § 18, stk. 2, afkræve myndighederne skriftlige udtalelser. Ombudsmanden kan endelig ifølge § 18, stk. 4, besigtige enhver institution eller virksomhed eller ethvert andet tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Ved den gældende ombudsmandslov blev Ombudsmanden udpeget som national forebyggende mekanisme i henhold til den valgfri protokol til FN's torturkonvention, jf. lovens § 17. Den nationale forebyggende mekanisme skal være funktionelt og personelt uafhængig. Tillægsprotokollens formål er at etablere et system med regelmæssige besøg foretaget af uafhængige internationale og nationale instanser på steder, hvor folk er berøvet deres frihed, med henblik på at

forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Som minimum skal de nationale forebyggende mekanismer have kompetence til regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede på tilbageholdelsessteder, at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder om forbedring af behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede og om forebyggelse af tortur m.v. samt at indgive forslag og bemærkninger om eksisterende eller foreslået lovgivning, jf. tillægsprotokollens artikel 19.

De nationale forebyggende mekanismer skal, for at de kan opfylde deres mandat, gives adgang til alle nødvendige oplysninger om de frihedsberøvede og tilbageholdelsesstederne samt adgang til alle tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter, jf. protokollens artikel 20. De deltagende lande eller stater skal i den forbindelse sørge for, at den nationale forebyggende mekanisme har adgang til ethvert sted inden for sin jurisdiktion og kontrol, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

De foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1, 2. pkt., § 18, stk. 1 og 2, og § 18, stk. 5, er indsat med henblik på at sikre Ombudsmanden adgang til at udføre opgaver som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det nationale forebyggende organ skal gives adgang til alle tilbageholdelsessteder med dertil hørende anlæg og faciliteter.

De tilbageholdelsessteder, der efter konventionen skal undersøges, er ikke begrænset til institutioner, der er en del af den offentlige forvaltning. Derfor foreslås det, at det af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 1, kommer til at fremgå, at Ombudsmandens kompetence inden for konventionens anvendelsesområde også omfatter private institutioner m.v.

Med forslaget udvides Ombudsmandens virksomhed således til også at omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Ordlyden af den foreslåede bestemmelse svarer til ordlyden i protokollens artikel 4. Ved frihedsberøvelse forstås enhver form for tilbageholdelse, fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat for-

varingssted, som den frihedsberøvede ikke har tilladelse til frit at forlade, jf. protokollens artikel 4.

Ombudsmanden skal gives adgang til oplysninger om tilbageholdelsesstederne og de frihedsberøvede personer, herunder antal, behandling og forhold under frihedsberøvelsen. Under besøgene på tilbageholdelsesstederne har Ombudsmanden ret til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede og med enhver anden person, som efter Ombudsmandens opfattelse kan give relevante oplysninger.

Pligten til efter den gældende ombudsmandslovs § 18, stk. 1 og 2, at meddele oplysninger, udlevere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser til Ombudsmanden påhviler alene myndigheder omfattet af Ombudsmandens virksomhed. Med de foreslåede ændringer af ombudsmandslovens § 7 vil Ombudsmandens virksomhed imidlertid også omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Som konsekvens heraf foreslås bestemmelserne i § 18, stk. 1 og 2, ændret, så også disse institutioner m.v. er forpligtet til at meddele Ombudsmanden oplysninger og udlevere dokumenter, og således at Ombudsmanden kan afkræve institutionerne m.v. skriftlige udtalelser.

Ombudsmanden skal som national forebyggende mekanisme have adgang til alle tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter, og som beskrevet tidligere udgør private institutioner m.v. i begrænset omfang tilbageholdelsessteder omfattet af tillægsprotokollen. Det er derfor væsentligt, at Ombudsmanden, hvis Ombudsmanden skal være i stand til at opfylde mandatet som national forebyggende mekanisme, kan gennemføre inspektioner af disse private institutioner m.v. På den baggrund foreslås det, at der tilvejebringes hjemmel til, at Ombudsmanden uden retskendelse har adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed.

Bestemmelsen forventes kun undtagelsesvis anvendt og alene i det omfang, det skønnes nødvendigt for udførelsen af opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

På nuværende tidspunkt kan personer af en myndighed under Grønlands Selvstyre eller kommunerne frihedsberøves mod deres vilje på Dronning Ingrid's

Hospital, afdeling A 1, i Nuuk og på Angerlarsimaffik Isikkivik i Sisimiut. Frihedsberøvelsen vil ske i henhold til psykiatriloven eller sociallovgivningen. Der er på nuværende tidspunkt ikke private institutioner, hvor personer kan frihedsberøves mod deres vilje. Bestemmelsen indsættes for at sikre, at Ombudsmanden er kompetent til at føre tilsyn på private institutioner, såfremt der i fremtiden oprettes private institutioner, hvor personer frihedsberøves mod deres vilje.

2.2. Ombudsmandens kompetence over for børns forhold på private institutioner og bedømmelsesgrundlaget i forbindelse hermed

Ifølge den gældende ombudsmandslovs § 7, stk. 1, omfatter Ombudsmandens virksomhed som hovedregel kun »den offentlige forvaltning«. Ifølge § 7, stk. 3, kan Ombudsmanden endvidere bestemme, at selskaber, institutioner mv. skal være omfattet af Ombudsmandens kompetence i samme omfang, som de er inddraget under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning.

FN's børnekonvention tildeler børn forskellige rettigheder. Disse rettigheder er kommet til udtryk i en række forskellige bestemmelser i den gældende lovgivning og i de relevante myndigheders praksis. Myndighederne vurderer løbende, om lovgivning og praksis er i overensstemmelse hermed.

Ansvar for, at disse rettigheder respekteres, påhviler grundlæggende de offentlige myndigheder, men også private juridiske personer, virksomheder eller enkeltpersoner m.v. varetager opgaver, der aktualiserer børns rettigheder i henhold til konventionen. Efter den gældende lov kan Ombudsmanden kun i begrænset omfang føre direkte kontrol med disse private institutioner m.v., jf. ovenfor.

De private virksomheder og enkeltpersoner m.v., som har ansvar for børns rettigheder, er i vid udstrækning undergivet tilsyn fra offentlige forvaltningsmyndigheder, og Ombudsmanden kan både sende klager videre til sådanne tilsynsmyndigheder og behandle klager over sådanne tilsynsmyndigheders udøvelse af deres tillagte tilsynsbeføjelser.

Den indirekte kontrol med private personer og virksomheder m.v. via kontrol med tilsynsmyndighederne vil ikke i alle tilfælde være tilstrækkelig til at kunne opfylde FN's anbefalinger. En effektiv ombudsmandsordning vil forudsætte, at Ombudsmanden på de centrale områder kan føre direkte kontrol med de pågældende. Der bør på den baggrund indsættes en nærmere bestemmelse om dette spørgsmål.

Ved den nærmere afgrænsning af Ombudsmandens kompetence over for private vil det være naturligt at tage udgangspunkt i, at i hvert fald institutioner m.v., som – eventuelt sammen med andre funktioner – har særlig til opgave at tage sig af børn, bør være direkte omfattet af Ombudsmandens kontrolbeføjelser.

Derimod vil det i øvrigt ikke være naturligt at gøre ombudsmanden kompetent til at føre direkte kontrol med behandlingen af børn i private familier. Dette gælder i forhold til almindelige børnefamilier, men også i forhold til familier, der har børn i dagpleje m.v., og i forhold til private arbejdspladser, der beskæftiger børn. Direkte ombudsmandskontrol på dette område ville i praksis være for vidtgående.

I overensstemmelse med den hidtidige afgrænsning af Ombudsmandens kompetence bør det princip følges, at hvis en privat virksomhed, organisation m.v. er omfattet af Ombudsmandens kompetence, er den omfattet i sin helhed. Det indebærer, at Ombudsmanden i forhold til f.eks. private skoler bør have indseende med såvel den egentlige behandling af børn som med skolens personalemæssige og økonomiske dispositioner, i det omfang disse dispositioner kan siges at have tilknytning til børnenes forhold.

Som et supplerende kriterium ved bedømmelsen af, hvilke private virksomheder m.v. der bør være omfattet af Ombudsmandens kontrol, kan der tages hensyn til, om de pågældende virksomheder i kraft af allerede gældende lovgivning m.v. er pålagt offentligretlige forpligtelser i forbindelse med behandling af børn og unge.

I denne sammenhæng vil det være naturligt at inddrage Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer, hvori underretningspligten over for kommunalbestyrelsen fremgår. Ifølge forordningen omfatter pligten til at underrette kommunerne enhver, der får kendskab til at et barn lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare. Derudover er der en skærpet underretningspligt for personer ansat i social-, skole- eller sundhedssektoren.

Den særlige underretningspligt for disse persongrupper bygger på en antagelse om, at netop disse persongrupper i kraft af deres beskæftigelse har jævnlig kontakt med børn og unge, som giver dem en særlig indsigt i de enkelte børns vilkår og trivsel. Dette taler for, at de institutioner m.v., hvor de pågældende er beskæftiget, bør være omfattet af Ombudsmandens kompetence.

Et yderligere supplement til afgrænsningen kan findes i reglerne om børneattester. Disse regler findes i Inatsisartutlov nr. 8 af 19. maj 2010 med senere ændringer om pligt til at indhente børneattest. Inatsisartutloven finder anvendelse på alle offentlige forvaltningsmyndigheder og for fysiske og juridiske personer i forbindelse med ansættelse og beskæftigelse af personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år samt personer, der som led i udførelsen af deres opgaver færdes fast blandt børn under 15 år, og derved har mulighed for at opnå direkte kontakt med disse børn.

Reglerne om børneattester kan ligesom de nævnte regler om udvidet underretningspligt kun give et fingerpeg om, hvilke private der bør være omfattet af Ombudsmandens kompetence. Det vil således f.eks. føre for vidt at inddrage erhvervsvirksomheder under Ombudsmandens kompetence, alene fordi de har ansat en person til at passe de ansattes børn, at udvide kompetencen til generelt at gælde for private trossamfund eller at lade kompetencen omfatte idrætsforeninger og fitnesscentre m.v., blot fordi der også er adgang for personer under 18 år.

I tvivlstilfælde må spørgsmålet i praksis afgøres af Ombudsmanden ud fra en samlet vurdering af behovet for, at også Ombudsmanden kan udøve kontrol.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lovgivning	
Gældende formulering	Lovforslaget
<p>§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.</p>	<p>§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne. Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Endvidere omfatter ombudsmandens virksomhed børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvist inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.</p>

<p>§ 18. Myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af Ombudsmanden.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ombudsmanden kan afkræve myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for Ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne om retsforhør.</p> <p><i>Stk. 4.</i> Ombudsmanden kan besigtige enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, som benyttes af de i § 7 nævnte myndigheder med videre til udførelsen af deres opgaver, og har adgang til samtlige lokaler.</p>	<p>§ 18. Myndigheder m.v., der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af Ombudsmanden.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ombudsmanden kan afkræve myndigheder m.v., der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for Ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne om retsforhør.</p> <p><i>Stk. 4.</i> Ombudsmanden kan besigtige enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, som benyttes af de i § 7 nævnte myndigheder med videre til udførelsen af deres opgaver, og har adgang til samtlige lokaler.</p> <p><i>Stk. 5.</i> Ombudsmanden har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn, jf. § 7, stk. 1, 3. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen.</p>
	Lovforslaget træder i kraft 1. juli 2017

2.3 Præcisering af bemærkninger

Med lovforslaget foreslås der ændringer i Inatsisartutlovens § 7, stk. 1 og § 18. Bemærkningerne til bestemmelserne er præciseret i overensstemmelse med det ovenfor beskrevne. Endvidere er bemærkningerne til § 7 om Ombudsmandens virksomhed ajourført på baggrund af lovgivning vedtaget efter ikrafttrædelse af gældende ombudsmandslov.

Derudover er bemærkningerne til andre bestemmelser ajourført, da der siden vedtagelse af den gældende Ombudsmandslov er sket en række lovændringer, som har nødvendiggjort en ajourføring af bemærkningerne.

Da lovforslaget i meget stort omfang er en videreførelse af gældende lovgivning, udgår referencer i de specielle bemærkninger til bestemmelser i Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand, der blev ophævet ved ikrafttræden af den gældende Ombudsmandslov.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for erhvervslivet.

5. Konsekvenser for miljø, natur og folkesundhed

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for miljø, natur og folkesundhed.

6. Konsekvenser for borgerne

Lovforslaget forventes ikke at have konsekvenser for borgerne.

7. Andre væsentlige konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have andre væsentlige konsekvenser.

8. Høring af myndigheder og organisationer

Lovforslaget har været i høring i perioden 25. januar 2017– 1. marts 2017 hos følgende:

KANUKOKA, Kommune Kujalleq, Kommuneqarfik Sermersooq, Qeqqata Kommunia, Qaasuitsup Kommunia, Formandens Departementet, Departementet for Selvstændighed, Miljø og Natur samt Landbrug, Departementet for Fiskeri og

Fangst, Departementet for Kommuner, Bygder, Infrastruktur og Boliger, Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, Departementet for Sundhed, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel, Energi og Udenrigsanliggender, Departementet for Råstoffer, Departementet for Finanser og Skatter, Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, Rigsombuddet, Landsdommeren, Boligselskabet INI A/S, Folketingets Ombudsmand, Politimesteren i Grønland, MIO, Grønlands Råd for Menneskerettigheder, Dansk Institut for Menneskerettigheder, Kriminalforsorgen og Justitsministeriet.

Forslaget blev yderligere fremsendt til en bredere gruppe høringsparter i perioden 13. februar 2017 -13. marts 2017. Disse omfattet følgende høringsparter:

Nuuk Internationale Friskole, Efterskole Villads Villadsen, Maniitusmi Efterskole, Mælkebøtten, Akillit, Inuuneq Meeraq Pinngortitarlu, Orpigaq, Pakkutaq, PITU, Qaamasoq, Sikkerneq, Børnehaven Esther, Meeqquerivik Mikisoq, Meeqquerivik Sulunnguit, Børnehuset, Perorsaanermik Ilinniarfik (Socialpædagogisk seminarium), Peqqissaanermik Ilinniarfik (Center for Sundhedsuddannelser), NPK, IMAK, SIK, AK, Nanu Børn, Meeqqat Inuunerssut (Bedre Børneliv), GE og NUSUKA.

Følgende høringsparter fremkom med høringsvar:

Departementet for Selvstændighed, Natur, Miljø og Landbrug, Rigsombuddet, Råstofstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, INI, Departementet for Sundhed, Politimesteren i Grønland, KANUKOKA, Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, IMAK, Qeqqata Kommunia, Formandens Departement, Institut for Menneskerettigheder, MIO, Grønlandske Advokater, Departementet for Finanser og Skatter, INI og GE.

Af disse havde følgende parter, ud over positive tilkendegivelser i forhold til forslaget, ikke væsentligt at bemærke:

Departementet for Selvstændighed, Natur, Miljø og Landbrug, Rigsombuddet, Råstofstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, INI, Departementet for Sundhed, Politimesteren i Grønland, IMAK, Qeqqata Kommunia, Formandens Departement, Institut for Menneskerettigheder og Grønlandske Advokater.

I forhold til de øvrige høringsvar gengives de væsentlige dele i det følgende:

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender:

"Ombudsmanden foretager allerede i dag inspektioner på de offentligt drevne døgninstitutioner for børn og unge; Departementets Tilsynsenhed har allerede tilsynsforpligtelsen på samtlige døgninstitutioner.

Endelig foretager Landslægeembedet, Veterinærmyndigheden, Arbejdstilsyn m.fl. tilsyn af forskelligt tilsnit.

Følgelig bør man holde sig for øje, at døgninstitutionerne – private såvel som offentligt drevne - i perioder kan opleve gentagne og eventuelt overlappende tilsynsbesøg fra forskellige myndigheder.

Med lovændringen kommer så yderligere et tilsyn/inspektion fra Ombudsmanden i.f.t. til de private institutioner, hvorfor det bør overvejes at have mere og særligt fokus på:

- 1. Praktisk koordinering, således at overlap af tilsyn i det omfang det er muligt kan undgås.*
- 2. Synliggørelse af kompetence-snitflader (hvem har opgaven?)*
- 3. Synliggørelse af funktionsansvar og indsatsområder*
- 4. Synliggørelse af opsamlet viden.*
- 5. Muliggørelse af praktisk samarbejde mellem myndighederne i forbindelse med tilsyn."*

Svar: Det er i denne forbindelse indhentet bemærkninger fra Ombudsmanden, som udtaler følgende:

"Det er korrekt, at flere myndigheder under Grønlands selvstyre fører tilsyn med de offentligt drevne døgninstitutioner. Endvidere fører ombudsmanden tilsyn, herunder med de nævnte tilsynsmyndigheder, jf. § 7, stk. 1 i ombudsmandsloven. Ombudsmanden er opmærksom på, at samarbejde og koordinering med myndighederne under Grønlands selvstyre kan være hensigtsmæssig, og ombudsmanden følger blandt andet den særlige tilsynsenhed på socialområdet tæt, herunder gennem pressens dækning, ligesom der har været møder mellem embedet og tilsynsenheden.

Ombudsmanden vil imidlertid ikke på noget punkt kompromittere sin uafhængighed af og integritet i forhold til Grønlands selvstyre og de grønlandske kommuner, og ombudsmanden forbeholder sig altid muligheden for at føre tilsyn helt uafhængig af forvaltningen."

Departementet for Finanser og Skatter:

"I lovforslagets § 26, stk. 1, fremgår, at ombudsmanden selv ansætter og afskediger sine medarbejdere, men at antal, løn og pension fastsættes i overensstemmelse med

reglerne i Forretningsordenen for Inatsisartut. I forretningsordenens § 59, stk. 3, bestemmes, at Ombudsmanden, i overensstemmelse med forslaget, ansætter og afskediger sine medarbejdere. Forretningsordenen indeholder dog ikke bestemmelser om antal.

I forretningsordenens § 56, stk. 4, fremgår endvidere, at lønninger til personalet i Bureauet for Inatsisartut samt personalet hos Ombudsmanden for Inatsisartut fastsættes af formanden for Inatsisartut. Det er uklart, om der med 'lønninger' menes både løn og pensioner. Der er anledning til at antage, at pensionen for overenskomstansatte er fastlagt via lønnen, men det er uklart, om det også er tilfældet for ansatte på fx individuel kontrakt.

I lovforslagets § 26, stk. 3, fremgår desuden, at Ombudsmandens regnskabsaflæggelse og revision fastsættes i Forretningsordenen for Inatsisartut. Forretningsordenen indeholder ikke bestemmelser herom. Departementet for Finanser og Skatter foreslår, at regler for Ombudsmandens regnskabsaflæggelse og revision eksplicit fastsættes i loven.”

Svar: Det er i denne forbindelse indhentet bemærkninger fra Ombudsmanden, som udtaler følgende:

”Som det anføres i partshøringssvaret henviser ombudsmandslovens § 26 på en række punkter til forretningsorden for Inatsisartut, som er åben i forhold til visse af disse positioner.

Lovforslaget indeholder imidlertid ingen ændring af ombudsmandslovens § 26 sammenholdt med gældende ret.”

MIO:

”Bemærkninger til forslagens enkelte bestemmelser til § 7 stk. 3:

Har her bemærket, at kun A/S Boligselskabet INI er nævnt. Og gør hermed opmærksom på Boligselskabet ISERIT A/S eksistens. Deslige, at denne ikke er med i høringen.”

Svar: Det er i denne forbindelse indhentet bemærkninger fra Ombudsmanden, som udtaler følgende:

”Ombudsmandens kompetence er ikke ens i forhold til A/S Boligselskabet INI og boligselskabet ISERIT A/S. Det er således korrekt, at mens det ene boligselskab er nævnt i bemærkningerne til ombudsmandslovens § 7, stk. 3, forholder lovbemærkningerne sig tavs omkring det andet boligselskab.

For A/S Boligselskabet INI gælder det, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI fastslår, at bestemmelserne i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning og offentlighedsloven gælder for A/S Boligselskabet INI i det omfang selskabet, i henhold til landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands hjemmestyres eller en kommunes vegne.

En tilsvarende bekendtgørelse er ikke fastsat for boligselskabet ISERIT A/S. Ombudsmanden behandlede i sin beretning for 2012 spørgsmålet om ombudsmandens kompetence over for boligselskabet ISERIT A/S. Ombudsmanden afviste klagen, da ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, og boligselskabet ISERIT A/S ikke kunne anses for at være en del af den offentlige forvaltning.”

KANUKOKA:

”Det bemærkes dog, at det i bemærkningerne til § 7, stk. 1, i forslaget til den gældende ombudsmandslov har været fremhævet, at ombudsmandens kompetence ikke omfatter domstolene. Denne fremhævnin g er ikke gentaget i bemærkningerne til det foreliggende lovforslags § 7, stk. 1, 1. pkt., men KANUKOKA formoder, at der ikke er tiltænkt en realitetsændring på dette område.

Omkring de foreslåede ændringer i § 7, stk. 1 og i § 18 bemærker KANUKOKA her efter:

Vedrørende den foreslåede udvidelse af ombudsmandens kompetence til at omfatte frihedsberøvede voksne på private institutioner, og forholdene på sådanne institutioner, noterer landsforeningen sig overordnet, at der aktuelt ikke findes sådanne institutioner i Grønland, men at forslaget har til formål at tage højde for den situation, at der i fremtiden måtte blive oprettet sådanne private institutioner.

Når dette sammenlignes med situationen i Danmark, da den tilsvarende ændring blev gennemført i den danske ombudsmandslov, kan man se, at der på dette tidspunkt i Danmark eksisterede private institutioner, som kunne tage imod frihedsberøvede, men at antallet af sådanne institutioner formentlig var lavt. Lovændringen i Danmark blev gennemført for at leve op til OPCAT artikel 4.

KANUKOKA bemærker, at Grønland er et væsentligt mindre land end Danmark med følgende væsentligt færre institutioner for frihedsberøvede, og KANUKOKA er ikke bekendt med, at der påtænkes etableret private institutioner, der kan tage imod frihedsberøvede voksne.

Der er i de gældende lovregler om institutioner for voksne, der etableres som selv-ejende institutioner, tale om en betydelig offentligretlig regulering af og tilsyn med disses etablering, drift og offentlig medfinansiering.

Såfremt det måtte komme på tale at etablere en institution i privat regi, som kan modtage frihedsberøvede voksne borgere, vil KANUKOKA foreslå, at det overvejes i stedet for en generelt formuleret udvidelse af ombudsmandens kompetence, at ombudsmanden konkret tager stilling til inddragelse af institutionen og dens virksomhed under ombudsmandens kontrol i medfør af ombudsmandslovens § 7, stk. 3. KANUKOKA henviser herved til, at en del af begrundelsen for at gennemføre en udvidelse af ombudsmandens kompetence i Danmark var, at den tilsvarende bestemmelse i den danske ombudsmandslovs § 7, stk. 4, om inddragelse af private institutioner mv. under ombudsmandens kompetence, sjældent blev udnyttet, og at det typisk blev lovreguleret konkret, i hvilket omfang de offentligretlige regler konkret skulle gælde for den pågældende institution. Samtidig blev det fremhævet, at der var tale om en uhen-sigtsmæssig retssikkerhedsmæssig forskelsbehandling af borgere og ansatte alt efter, om en institution er privat eller offentlig. I Grønland må det formodes, at etablering af private institutioner, som kan modtage frihedsberøvede voksne, vil have undtagelsens karakter, og at de betragtninger, som har ligget til grund for Folketingets vedtagelse af ændringen af ombudsmandsloven i 2009 derfor ikke gør det påkrævet med en tilsvarende lovændring i Grønland, men at Grønland vil kunne leve op til forpligtelserne efter OPCAT ved konkret at sikre den fornødne ombudsmandskontrol eller anden kontrol som NPM i henhold til OPCAT, såfremt det måtte komme på tale at oprette en privat institution, der kan eller skal modtage frihedsberøvede voksne.

Dertil kommer, at KANUKOKA i lovforslaget savner en præcisering af bedømmelsesgrundlaget ved inspektioner på private institutioner. I forbindelse med vedtagelsen af den tilsvarende lovændring i den danske ombudsmandslov forudsattes det, at ombudsmanden fulgte principperne i den danske retssikkerhedslov om anvendelse af tvangsindgreb i forbindelse med kontrolbesøg hos private. I Grønland gælder retssikkerhedsloven ikke, og KANUKOKA anbefaler derfor, at det foreliggende lovforslag forholder sig til ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i denne sammenhæng.

Vedrørende den foreslåede udvidelse af ombudsmandens kompetence i forhold til private institutioner mv. som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn, bemærker KANUKOKA særligt:

I forhold til den tilsvarende lovændring, som blev gennemført i Danmark i 2012, blev etableringen af et børnekontor hos ombudsmanden, som blev finansieret med satspuljemidler, fremhævet som en del af grundlaget for lovændringen. I det aktuelle lovforslag fremgår det, at lovforslaget ikke forventes at have økonomiske konsekvenser for det offentlige. KANUKOKA forstår dette således, at der ikke forventes tilført om-

budsmanden yderligere ressourcer ved den nye opgave i forhold til private institutioner med opgaver i forhold til børn.

KANUKOKA må stille spørgsmålstejn ved, om det uden en udvidelse af ombudsmandens ressourcer vil være formålstjenligt i forhold til Grønlands forpligtelser efter FN's børnekonvention at tillægge ombudsmanden særlige beføjelser i forhold til private institutioner for børn. Både ved denne vurdering og ved vurderingen af, om der bør tilføres yderligere ressourcer til opfyldelse af FN's børnekonvention henviser KANUKOKA til, at der allerede er etableret en administrativ institution med et børneråd og en børnetalsmand, selvom denne – som nævnt - er administrativ og dermed ikke har samme grad af retlig uafhængighed som ombudsmanden. Omvendt har ombudsmanden indseende med børnetalsmanden og børnerådets arbejde. KANUKOKA finder samlet set, at i et land af Grønlands størrelse bør der være fokus på en vægtning af de økonomiske ressourcer, der anvendes til kontrol og monitorering af administrationen af retsbeskyttelsen af børn i forhold til anvendelsen af ressourcer til tiltag, som direkte kommer børnene til gode.

KANUKOKA noterer sig dernæst, at Folketingets Ombudsmand som led i udvidelsen af sine opgaver i forhold til børns rettigheder, fik en særskilt opgave med at overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder. Et tilsvarende forslag er ikke medtaget i det foreliggende forslag til ændring af den grønlandske ombudsmandslov.

KANUKOKA vil finde det naturligt, at såfremt Ombudsmanden for Inatsisartut skal have særlige opgaver knyttet til sikringen af børns rettigheder, bør der gennemføres en bestemmelse svarende til den danske ombudsmandslov § 12, stk. 2, idet KANUKOKA og kommunerne desværre oplever, at den faglige og juridiske kvalitet af love og administrative regler vedrørende børn ofte er for ringe, og der derfor er behov for øget fokus på kvalitetssikringen af disse regler.”

Svar: Det er i denne forbindelse indhentet bemærkninger fra Ombudsmanden, som udtaler følgende:

A) Domstolene

Det er korrekt, at det i lovbemærkningerne ikke er fremhævet, at ombudsmanden ikke har kompetence i forhold til domstolene. Dette var tidligere nævnt i forbindelse med, at ombudsmanden ikke har kompetence i forhold til Inatsisartut og dets udvalg. Denne placering blev fundet uhensigtsmæssig ved nyredigering af lovbemærkningerne. Bemærkningerne om, at statens forvaltning i Grønland ikke er omfattet af ombudsmandens kompetence findes at være dækkende for den rejste problemstilling. Dog har

ombudsmanden ingen bemærkninger til, hvis det vurderes, at domstolene bør nævnes eksplicit.

B) Kompetencespørgsmål

Det anføres korrekt, at den foreslåede ændring af ombudsloven for så vidt angår den foreslåede udvidelse af ombudsmandens kompetence til at omfatte frihedsberøvede voksne på private institutioner er udtryk for en fremtidssikring af loven. Dette anføres allerede eksplicit i lovbemærkningerne. KANUKOKAs forslag om at ombudsmanden i påkommende tilfælde i stedet skulle behandle kompetencespørgsmålet efter § 7, stk. 3, er da en mulighed, men ombudsmanden finder ikke at kunne støtte denne. Det kunne være en udvej for ombudsmanden, hvis ombudsmanden ikke rettidigt havde adresseret kompetencespørgsmålet.

C) Bedømmelsesgrundlag

For så vidt angår bemærkningerne om manglen på bedømmelsesgrundlag findes dette ikke at burde adresseres i lovmærkningerne, uanset at det er helt korrekt, at retssikkerhedsloven ikke gælder i Grønland. Adresseringen af bedømmelsesgrundlaget findes at burde afvente, at der faktisk etableres sådanne institutioner i Grønland, som bestemmelsen søger at foregribe.

D) Børnetalsmand

Spørgsmålet om en ressourcetildeling rejses nævnes ikke i lovbemærkningen, idet ombudsmanden i lyset af Inatsisartuts etablering af en Børnetalsmand og Inatsisartuts etablering af en særlig tilsynsenhed på det sociale område ikke finder det påtrængende at få tildelt yderligere ressourcer til varetagelse af den nævnte opgave.

E) Internationale forpligtelser

For så vidt angår opgaven med at overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige med Grønlands internationale forpligtelser er dette ikke medtaget i forslaget til lovændring. Dette skal ses som udtryk for, at lovforslaget ikke sigter mod at udvide ombudsmandens kompetence på dette område – men Inatsisartut kan naturligvis bestemme andet.

GE:

”Betingelserne, jf. § 7, stk. 1, er, at frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

Det fremstår ikke klart om en afgørelse truffet af en domstol er omfatte af bestemmelsen?

Det bør præciseres i bestemmelsen eller i det mindste i bemærkningerne til § 7, stk. 1, 2. pkt.”

Svar: Det er redegjort for dette forhold under besvarelsen af høringssvaret til KANUKOKA.

På denne baggrund er der ikke foretaget ændringer i forslaget på baggrund af høringssvaret.

Bemærkninger til forslaget enkelte bestemmelser

Kapitel 1 - Forholdet til Inatsisartut

Til § 1

Til stk. 1

Bestemmelsen om, at Ombudsmanden følger valgperioden for Inatsisartut foreslås videreført uændret.

Til stk. 2

Bestemmelsen om, at Ombudsmanden afskediges af Inatsisartut, hvis Ombudsmanden ikke længere nyder tillid i Inatsisartut, foreslås videreført uændret.

Bestemmelser om fremgangsmåden ved valg og afskedigelse af Ombudsmanden er ikke nærmere beskrevet i forslaget, idet sådanne bestemmelser reguleres af forretningsordenen for Inatsisartut.

Til § 2

Det er Lovudvalget for Inatsisartut, og ikke Formandskabet for Inatsisartut, der bestemmer, hvem der midlertidigt skal udøve ombudsmandshvervet, indtil Inatsisartut kan samles og vælge en ny Ombudsmand.

Dette følger af landstingsbeslutning af den 26. oktober 1995, hvorved Landstingets Lovudvalg blev valgt som ressortudvalg for Ombudsmandens virksomhed.

Til § 3

Til stk. 1

Bestemmelsen fastsætter, at Ombudsmanden ikke er afskåret fra valg til Inatsisartut, Naalakkersuisut samt kommunale råd, men at et eventuelt valg udelukker, at Ombudsmanden kan fortsætte hvervet som Ombudsmand.

Vælges Ombudsmanden i løbet af valgperioden til sådanne hverv, må pågældende fratræde. Bestemmelsen omfatter såvel kommunal- som bygdebestyrelser.

Til stk. 2

Bestemmelsen fastsætter, at Ombudsmanden skal have bestået juridisk embedseksamen.

Til § 4

Til stk. 1

Bestemmelsen angår Ombudsmanden eget ønske om at fratræde hvervet. Bestemmelsen fastslår, at Ombudsmanden med 6 måneders varsel kan forlange sig afskediget til udgangen med en måned.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer navnlig, at Inatsisartut skal vælge en ny Ombudsmand på den samling, som ligger nærmest forud for Ombudsmandens afskedigelse efter ansøgning eller efter alder. Den hidtil gældende tvungne pensionsalder på 65 år for Ombudsmanden foreslås opretholdt, hvilket indebærer, at en person, som er fyldt 65 år, ikke kan vælges til ombudsmandshvervet.

Til § 5

Til stk. 1

Det fremgår af bestemmelsen, at en Sætte-ombudsmand ikke alene skal vælges efter hvert valg til Inatsisartut, men tillige ved embedsledighed. Valg af Sætte-ombudsmand ved embedsledighed vil normalt kunne afvente den førstkomende ordinære inatsisartutsamling.

Til stk. 2

Baggrunden for bestemmelsen følger af almindelige offentligretlige principper om habilitet, at den, der er inhabil ved behandlingen af en sag, skal afstå fra enhver ekspedition i sagen. Det er herefter op til den inhabiles hvervgiver, i dette tilfælde Lovudvalget for Inatsisartut, at tage stilling til, hvorledes sagen skal ekspederes.

Som en konsekvens af, at Ombudsmanden erklærer sig inhabil, er Ombudsmandens personale afskåret fra enhver behandling af den pågældende sag. Ombudsmanden eller dennes personale vil dog fortsat kunne foretage rent ekspeditions-mæssige skridt i sagen, såsom oversættelse af dokumenter, indhentelse af nærmere specificerede sagsakter og lignende.

Bestemmelsen lovfæster endvidere den hidtil anvendte praksis, som er aftalt mellem Ombudsmanden og Lovudvalget i Inatsisartut om, at sager, hvori Ombudsmanden erklærer sig inhabil, fremsendes til Lovudvalget.

Til stk. 3

Kompetencen til at meddele samtykke til ombudsmandens hverv foreslås tillagt Lovudvalget, som er det udvalg i Inatsisartut, som i øvrigt behandler spørgsmål om Ombudsmandens virksomhed. Bestemmelsen fastsætter, at Ombudsmanden uændret skal indhente Lovudvalgets samtykke til at få hverv i en forening.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med kravet til Ombudsmandens uafhængighed.

Til § 6

Til stk. 1

Ombudsmandens uafhængighed af Inatsisartut har navnlig den konsekvens, at Inatsisartut ikke kan pålægge Ombudsmanden at tage en bestemt sag op til behandling, forbyde Ombudsmanden at behandle en sag eller pålægge Ombudsmanden, at behandlingen af en sag skal have et bestemt resultat.

Uafhængigheden er i praksis blevet understreget af det forhold, at Inatsisartut og dets udvalg har afholdt sig fra at tage stilling til eller kritisere Ombudsmandens udtalelser.

Udover at Inatsisartut udfører kontrol med forvaltningen gennem ombudsmandsembedet, foregår kontrollen såvel gennem udvalgene i Inatsisartut ved samråd med medlemmerne af Naalakkersuisut som gennem udvalgenes øvrige behandling af sager i henhold til Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut og Forretningsordenen for Inatsisartut. Såfremt Inatsisartut skulle beslutte at ikraftsætte lovgivning om undersøgelseskommisioner, vil kontrollen fra Inatsisartut ligeledes kunne gennemføres gennem disse.

For at mindske eventuelle tvivlsspørgsmål om, hvorvidt Inatsisartut eller dets udvalg har forholdt sig til en sag på en måde, som afskærer Ombudsmanden fra at tage en sag under behandling eller fortsætte behandlingen af en sag, har Lovudvalget og Ombudsmanden i maj 1998 i en samarbejdsaftale aftalt, dels at Ombudsmanden stiler sin forespørgsel herom til Lovudvalget med kopi til det pågældende andet udvalg, dels at Lovudvalget koordinerer formidlingen af de øvrige Inatsisartutudvalgs underretninger til Ombudsmanden om udfaldet af

udvalgsbehandling af en sag. Den indgåede samarbejdsaftale mellem Lovudvalget og Ombudsmanden er optrykt i ombudsmandens beretning for 1998, se herved side 11ff i den grønlandske og side 11f i danske udgave.

For at understrege ombudsmandsembedets formål og politiske neutralitet forudsættes det, at Ombudsmanden selv i de enkelte sager vurderer, om Inatsisartut har forholdt sig til en sag på en måde, som afskærer Ombudsmanden fra at foretage yderligere i sagen.

Til stk. 2

Bestemmelsen sikrer smidiggørelse af processen, såfremt Inatsisartut på et senere tidspunkt måtte ønske at fastsætte almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 2- Ombudsmandens kompetence

Til § 7

Til stk. 1

Stk. 1, 1. pkt.

Bestemmelsen angiver, hvilke organer Ombudsmanden har kompetence i forhold til. Det fremgår af bestemmelsen, at hovedreglen for Ombudsmandens virksomhed er den offentlige forvaltning. Ombudsmanden har således fortsat ikke kompetence i forhold til Inatsisartut og dets udvalg.

Ombudsmanden kan som følge af sin uafhængighed af Inatsisartut ikke tage stilling til den virksomhed, som Inatsisartut udfører, hvorfor de stående udvalg under Inatsisartut eller ad-hoc udvalg nedsat af Inatsisartut falder uden for Ombudsmandens virksomhed. Administrationen i Inatsisartut falder tilsvarende uden for Ombudsmandens virksomhed.

Statens forvaltning i Grønland er ikke undergivet Ombudsmanden for Inatsisartut's kompetence, men er omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence.

Stk. 1, 2. pkt.

Med den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt., kommer det til at fremgå, at Ombudsmandens kompetence omfatter undersøgelse af frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v. Hermed sikres Ombudsmanden adgang til at udføre sine opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og

anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf også på de private institutioner.

Inspektionerne foretages med henblik på om nødvendigt at styrke beskyttelsen af de frihedsberøvede mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Ved frihedsberøvelse forstås enhver form for tilbageholdelse eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den frihedsberøvede ikke har tilladelse til frit at forlade, jf. protokollens artikel 4. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

Ombudsmandens udøvelse af inspektionsvirksomhed i henhold til tillægsprotokollen til torturkonventionen vil også omfatte undersøgelser af behandlingen af frihedsberøvede på private institutioner m.v., herunder adgang til alle private tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter samt frihed til at vælge de steder, der besøges, og de personer, der tales med. Ombudsmanden skal i den forbindelse gives adgang til oplysninger om tilbageholdelsesstederne og de frihedsberøvede personer, herunder antal, behandling og forhold under frihedsberøvelsen. Under besøgene har Ombudsmanden ret til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede og med enhver anden person, som efter Ombudsmandens opfattelse kan give relevante oplysninger.

Stk. 1, 3. pkt.

Med den forslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 3. pkt., kommer det til at fremgå, at Ombudsmandens kompetence også omfatter børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Det følger af bestemmelsen, at Ombudsmandens kompetence omfatter »private institutioner m.v.« Heri ligger, at Ombudsmanden ikke er kompetent i forhold til private enkeltpersoner, herunder almindelige børnefamilier.

Er der tale om institutioner eller andre juridiske personer, er det i princippet uden betydning, hvordan den pågældende virksomhed nærmere er organiseret, f.eks. i selskabs- eller fondsform.

Det er imidlertid en forudsætning, at der er tale om varetagelse af opgaver »umiddelbart i forhold til børn«. Det er herved markeret, at den pågældende

institution m.v. for at være omfattet af Ombudsmandens kompetence skal have en vis intensiv daglig berøring med børn.

Er en privat institution m.v. efter det anførte omfattet af Ombudsmandens kompetence, gælder det hele dens virksomhed, i det omfang den kan siges at have tilknytning til børnenes forhold. F.eks. forudsættes Ombudsmanden i forhold til private skoler at have indseende med såvel den egentlige behandling af børn som de af skolens personalemæssige og økonomiske dispositioner, der har væsentlig betydning for børnenes forhold.

Derimod vil Ombudsmanden ikke have kompetence i forhold til f.eks. personale spørgsmål, som ikke har tilknytning til behandlingen af børn.

I praksis må tvivlsspørgsmål om Ombudsmandens kompetence afgøres af Ombudsmanden ud fra en samlet vurdering.

Til stk. 2

Bestemmelsen fastsætter det udgangspunkt, som Ombudsmanden hidtil har anlagt ved afgrænsning af sin kompetence i forhold til udvalg og nævn m.v., der løser konflikter mellem private.

I bestemmelsen foreslås en negativ afgrænsning af Ombudsmandens kompetence således, at Ombudsmanden ikke har kompetence over for nævn, der træffer afgørelse i betryggende former, det vil sige eksempelvis domstolslignende og ofte med dommermedlemskab.

Ombudsmanden har, således som det fremgår af Ombudsmandens beretninger og udtalelser, hidtil foretaget sin kompetenceafgrænsning ud fra en konkret vurdering af det vedkommende organs funktion, sammensætning og organisatoriske placering.

Således har Ombudsmanden anset sig kompetent i forhold til at behandle klager over følgende organer:

- organer med administrative funktioner, der svarer til forvaltningsmyndigheders funktioner, eksempelvis at behandle ansøgninger om tilladelse, ydelse af tilskud eller lån, eksempelvis Erhvervsstøtteudvalget (se neden for) og Den Særlige Hjælpefond,

- organer med funktion som klageorgan for offentlige myndigheders afgørelser eksempelvis Det Sociale Ankenævn, Klageudvalget for Uddannelsesstøtte, og Boligklagenævnet,
- organer med den funktion at løse problemer af privatretlig karakter mellem to parter, såfremt organet er tillagt tilsyns- og kontrolbeføjelser, som hviler på offentligretligt grundlag,
- organer med funktion som legalitetstilsyn, eksempelvis Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner, se også nedenfor.
- Kollegiale organer, hvor Inatsisartut's medlemmer i henhold til lov eller på andet grundlag besætter hele eller dele af organet, udgør ifølge Ombudsmandens beretning for 1995, et specielt problem.

Problemet var i 1995 aktuelt i forhold til Erhvervsstøtteudvalget, og Ombudsmanden konkluderede i sin kompetenceafgrænsning, at eftersom udvalget udfører funktioner, der svarer til almindelige forvaltningsmyndigheders funktioner blandt andet ved at træffe konkrete afgørelser efter ansøgning, og derfor opererer på den udøvende magts område og ikke som led i Inatsisartut's (tidligere Landstingets) almindelige virksomhed, er udvalget omfattet af Ombudsmandens kompetence.

I en udtalelse fra 1998, som er omtalt i Ombudsmandens beretning for 1998, har Ombudsmanden anset sig for kompetent i forhold til Tilsynsrådet for de Grønlandske Kommuner, idet Ombudsmanden også har tillagt det betydning, at man i styrelseslovsreformen i 1994 reducerede antallet af Inatsisartut's (tidligere Landstingets) repræsentanter i tilsynsrådet fra et flertal på 3 medlemmer til et mindretal på 2 medlemmer, netop med henvisning til kompetenceafgrænsningen i forhold til den kommende ombudsmandsinstitution.

Kompetenceafgrænsningsspørgsmålet har tillige foreligget i forhold til statens myndigheder:

Ombudsmanden har i 1998 anset sig for inkompetent i forhold til Det Grønlandske Pressenævn, som er en statsmyndighed, hvor samtlige medlemmer udpeges af justitsministeren.

Ombudsmanden har efterfølgende, den 24. marts 2009, anset sig for kompetent i forhold til det pressenævn, som Naalakkersuisut (tidligere Landsstyret) har nedsat i medfør af Landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar § 41. Ombudsmandens beslutning er truffet ud fra en samlet vurdering af de fore-

liggende oplysninger om det nye pressenævns arbejdsform og organisatoriske tilhørsforhold, som gør, at dette nævn ikke fuldt ud kan sidestilles med det statslige pressenævn i Grønland, og at der ikke er klare holdepunkter for, at anse nævnet som et tvistløsningsnævn i forvaltningsretlig forstand, som bør undtages fra Ombudsmandens virksomhed.

Ombudsmanden anså sig i 2000 for kompetent til at behandle klager over Selvstyrets (tidligere Hjemmestyrets) og kommunernes sagsbehandling angående brug af CPR-numre.

Ombudsmanden har i 2001 givet Politimesteren i Grønland meddelelse om, at Ombudsmanden har anset sig for kompetent i forhold til den ved landstingsforordningen om civile foranstaltninger mod smitsomme sygdomme nedsatte epidemikommission, hvor politimesteren er født formand, idet politimesteren i denne sammenhæng varetager en administrativ opgave for Selvstyret (tidligere Hjemmestyret).

Til stk. 3

Bestemmelsen er affødt af en række mere principielle problemer i afgrænsningen af Ombudsmandens kompetence i forhold til selskaber og institutioner m.v., der ved lov eller administrativ beslutning inddrages under sagsbehandlings- og offentlighedslovens regler eller forvaltningsrettens ulovregulerede principper.

Bestemmelsen har samtidig til hensigt at løse det principielle problem, at Naalakkersuisut, som jo er omfattet af Ombudsmandens kompetence, kan træffe afgørelser om Ombudsmandens kompetence i anden sammenhæng. Initiativer, der vedrører beslutninger om omfanget af Ombudsmandens kompetence, bør udgå fra Inatsisartut og ikke fra Naalakkersuisut.

Både sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens § 1, stk. 2, indeholder en bemyndigelse til Naalakkersuisut til at fastsætte nærmere regler om, at forvaltningslovene skal gælde helt eller delvist for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

De kriterier, der er nævnt i både sagsbehandlings- og offentlighedsloven for, at et selskab, institution, forening, m.v. kan inddrages under sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens regler er, at udgifterne ved organets virksomhed overvejende finansieres af Grønlands Selvstyre eller en kommune, eller at det skal gælde, i det omfang organet ved lov eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på Grønlands Selvstyres eller kommunens vegne.

Naalakkersuisut (tidligere Landsstyret) har benyttet denne bemyndigelse over for A/S Boligselskabet INI, hvilket skete ved Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996.

Bekendtgørelsen gav, som det fremgår af Ombudsmandens beretning for 1997, anledning til tvivl og usikkerhed om omfanget af Ombudsmandens kompetence i forhold til selskabet, der varetager opgaver af såvel offentligretlig som privatretlig karakter, ligesom det ikke klart fremgik af loven om selskabsdannelsen, på hvilke områder selskabet er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands Selvstyres (tidligere Grønlands Hjemmestyres) eller en kommunes vegne.

Ombudsmanden foretog efter drøftelser med selskabet og dets ressortdirektorat den fornødne afgrænsning af sin kompetence ud fra en konkret vurdering af selskabets opgaver, hvilket medførte, at Ombudsmanden indberettede mangler ved bekendtgørelsen til Inatsisartut og Naalakkersuisut (tidligere Landstinget og Landsstyret) i december 1997.

Lovforslaget vil medføre, at Ombudsmanden i hvert enkelt tilfælde, når et organ efter lov eller administrativ beslutning inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, i nødvendigt omfang må foretage en afgrænsning af sin kompetence i forhold til organet. Det forudsættes, at denne afgrænsning foretages i samarbejde med det pågældende organ.

Inatsisartut (tidligere Landstinget) fastsatte i den dagældende Landstingslov nr. 13 af 11. november 2000 om fordeling af tips- og lottomidler § 2 (nu Inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil § 7), at disse midler fordeles af Grønlands Idrætsforbund og Team Grønland. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at Naalakkersuisut (tidligere Landsstyret) med hjemmel i sagsbehandlingsloven kan sætte sagsbehandlingsloven i kraft for disse to organisationer. Dette er endnu ikke sket, og Ombudsmanden har ikke været forelagt spørgsmålet om sin eventuelle kompetence i forhold til disse organisationer.

Der har herudover været tale om, at Inatsisartut (tidligere Landstinget) i Landstingslov nr. 10 af 14. november 2004 om ændring af landstingslov om erhvervsfremme inden for turismeerhvervet og landbaserede erhverv har fastslået, at sagsbehandlingslovens regler finder anvendelse på et sådant privat administrationsselskab.

Spørgsmålet om Ombudsmanden har kompetence i forhold til et sådant selskab har endnu ikke foreligget til afgørelse hos Ombudsmanden.

Inatsisartut har endvidere i Inatsisartutlov nr. 12 af 22. november 2011 om uddannelsesstøtte givet hjemmel til, at Naalakkersuisut kan delegere administrationen af uddannelsesstøttereglerne til en privat virksomhed.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ved en sådan delegation, vil den private virksomhed være omfattet af sagsbehandlingsloven.

Ombudsmanden har heller ikke været forelagt spørgsmålet om sin kompetence i forhold til en sådan privat virksomhed.

Ombudsmandens afgrænsning af sin kompetence i forhold til det organ, der inddrages under forvaltningslovgivningens regler, forventes ikke at afvige afgørende fra Ombudsmandens kompetenceafgrænsning i forhold til nævn, udvalg m.v. Se herved forslaget § 7, stk. 2.

Dette indebærer blandt andet, at Ombudsmanden vil foretage en konkret vurdering af vedkommende organs administrative funktioner, organisatoriske placering, rekursssystem, m.v. med henblik på at afklare, i hvilket omfang organet kan inddrages under Ombudsmandens kompetence.

Til § 8

Bestemmelsen er udtryk for et grundlæggende forfatningsretligt princip om, at det lokale selvstyre skal respekteres.

Bestemmelsen har navnlig den konsekvens, at Ombudsmanden skal respektere den kommunale budgetmagt og skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for rammerne af gældende ret, fordeler kommunens ressourcer.

Bestemmelsen indebærer videre, at hvor der er tale om skønsmæssige kommunale afgørelser, må Ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne.

Til § 9

Bestemmelsen angiver en begrænsning i Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag.

Bestemmelsen tilsigter en tydeliggørelse af den gældende retstilstand, hvorefter kirkens styrelsesmæssige forhold er at betragte som administrativ virksomhed, som er undergivet ombudsmandskontrol, hvorimod folkekirkens forkyndelsesgrundlag og trossætninger ikke kan inddrages under Ombudsmandens kontrol, idet reglerne for denne del af folkekirkens virksomhed er forfatningsmæssigt reguleret af grundlovens § 4, og ikke er undergivet lovgivers kompetence efter grundlovens § 66.

Til § 10

Til stk. 1

Bestemmelsen fastslår, at beretningen indgives til Inatsisartut til behandling på efterårssamlingen i Inatsisartut.

Det forudsættes, at Ombudsmanden indgiver årsberetningen til Lovudvalget. Det er i øvrigt op til Inatsisartut at afgøre, hvorledes den årlige beretning skal behandles i Inatsisartut.

Inatsisartut har de seneste år taget stilling til årsberetningerne gennem beslutningsforslag fremsat af Lovudvalget.

Ombudsmanden supplerer den lovpligtige information ved at udlægge de offentliggjorte beretninger på Ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmand.gl. Endvidere har Ombudsmanden, efter aftale med Lovudvalget, besluttet, med virkning fra og med beretningsåret 2009, løbende at udlægge de sager på hjemmesiden, som Ombudsmanden påtænker at optage i årsberetningen.

Til stk. 2

Bestemmelsen må anses for at stemme med almindelige grundsætninger om »fair trial«.

Til § 11

Det forudsættes, at Ombudsmanden opretholder sin hidtidige praksis med hensyn til at gøre opmærksom på uklarheder i bestående lovgivning eller mangler, der har tilknytning til de vurderinger, der indgår i begrebet retssikkerhed, og ikke på

grundlag af politiske vurderinger af de vedtagne love og administrative bestemmelser.

Det følger af, at Ombudsmanden ikke har indseende med Inatsisartut, at Ombudsmanden ikke kan give meddelelse efter denne bestemmelse, såfremt Inatsisartut har taget stilling til forholdet.

For så vidt angår Ombudsmandens adgang til at fremkomme med bemærkninger til eksisterende eller foreslået lovgivning som national forebyggende mekanisme i medfør den valgfri protokol til FN's torturkonvention, henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 17. Underretninger gives i praksis til Lovudvalget i Inatsisartut samt til Naalakkersuisut.

Af typer af mangler ved regler, som Ombudsmanden eksempelvis vil kunne give meddelelse om, kan anføres:

- Uoverensstemmelse mellem reglens grønlandske og danske tekst.
- Uklarhed om reglens anvendelsesområde.
- En administrativ regels manglende eller tvivlsomme lovhjemmel.
- Uoverensstemmelser mellem to sæt administrative regler eller to lovregler.
- Uoverensstemmelse mellem selvstyrets lovgivning og de generelle regelsæt, som selvstyret er bundet af, herunder selvstyreloven, Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- Uklar rekurs.
- Uhjemlet praksis.

Til § 12

Til stk. 1

Bestemmelsen om, at enhver kan klage til Ombudsmanden, indebærer, at der eksempelvis ikke kan opstilles krav om, at klager er personretlig myndig, har dansk statsborgerskab eller bor i Grønland.

Der kræves som udgangspunkt ikke, at klager har partsstatus eller har retlig interesse i sagen. Dog kræver Ombudsmanden i sager, der vedrører enkeltpersoners private forhold, samtykke eller en fuldmagt fra parten i sagen, såfremt klagen er fremsat af en anden person end parten. Ombudsmanden sikrer sig derved partens indforståelse med, at Ombudsmanden som led i sin sagsbehand-

ling indhenter oplysninger om partens private forhold, der eventuelt gengives i Ombudsmandens udtalelse.

Ombudsmanden vil dog kunne afvise klagere uden væsentlig eller rimelig interesse i sagen, se også bemærkningerne til lovforslagets § 14, stk. 1.

Myndigheders klager over andre myndigheder vil som udgangspunkt ikke blive behandlet af Ombudsmanden. Imidlertid har Ombudsmanden, således som det fremgår af Ombudsmandens beretning for 1996, side 21 i den dansksprogede udgave og side 27 i den grønlandssprogede udgave, anset sig for kompetent i forhold til behandling af en klage fra en offentlig myndighed over en anden, idet klager i den konkrete sag var at sidestille med en privat part i sagen.

Ombudsmanden er ikke forpligtet til at behandle en klage fra Inatsisartut eller et af dets udvalg, idet det er en konsekvens af, at Ombudsmanden er uafhængig af Inatsisartut, at Ombudsmanden ikke er undergivet instruktion af Inatsisartut og dets organer.

Bestemmelsen i stk. 1, 2. punktum tager sigte på at sikre, at såvel personer, som er administrativt frihedsberøvet i henhold til psykiatrilovgivningen som personer, som er frihedsberøvet som led i en kriminalretlig efterforskning eller som en kriminalretlig sanktion, uden censur fra den frihedsberøvende myndighed, kan klage til Ombudsmanden.

I forhold til Ombudsmanden for Inatsisartut vil dette betyde, at også frihedsberøvede personer i Grønland eller Danmark vil kunne klage over Selvstyret og kommunerne, uden det kommer til den frihedsberøvende myndigheds kendskab.

Bestemmelsen tilsigter at give frihedsberøvede samme diskretion ved henvendelser til Ombudsmanden for Inatsisartut som til Folketingets Ombudsmand.

Den del af bestemmelsen, som er af retsplejemæssig karakter, og som vedrører den personkreds, der er frihedsberøvet, i en institution, som ikke er omfattet af Ombudsmandens kompetence efter § 7, skal dog først forhandles med rigsmyndighederne.

Justitsministeriet har i brev af 8. marts 2001 meddelt Inatsisartut, at ministeriet ikke har bemærkninger til bestemmelsen.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at anonyme klager, og klager, som ikke angiver en adresse, hvortil meddelelser om Ombudsmandens behandling af sagen kan sendes, normalt ikke vil blive behandlet af Ombudsmanden.

Der er videre tale om, at Ombudsmanden i praksis af retssikkerhedshensyn har krævet, at klager indgivet pr. e-mail, som ikke indeholder en indscannet underskrift, følges op af en bekræftelse pr. brev eller telefax fra afsenderen om, som bekræfter afsenderens identitet. Denne praksis forudsættes videreført.

Til stk. 3

Klagefristen på et år skal forstås absolut således, at der ikke er hjemmel til at dispensere fra fristen. Ombudsmanden skal derfor have modtaget klagen senest på etårsdagen for det påklagede forhold.

Ombudsmanden har hidtil anlagt en restriktiv fortolkning af klagefristens påbegyndelsestidspunkt således, at klagefristen regnes at løbe fra den dag, hvor der blev truffet endelig afgørelse i sagen.

Begrundelsen for en restriktiv fortolkning af klagefristen er hensynet til at skabe ensartethed i Ombudsmandens behandling af de indgåede klager fra alle geografiske dele af Grønland. Endvidere tages der hensyn til den myndighed, der har taget stilling i sagen således, at myndigheden skal kunne indrette sig på, at en sag er afsluttet. Endelig skal den restriktive fortolkning ses i sammenhæng med, at Ombudsmanden, såfremt betingelserne herfor er til stede, vil kunne indlede en sag af egen drift på grundlag af en for sent indkommen klage. Se i øvrigt bemærkningerne til lovforslagets § 14, stk. 1.

Til stk. 4

Bestemmelsen fastslår, at Ombudsmanden, i tilfælde, hvor den højeste administrative myndigheds stillingtagen er foranlediget af Ombudsmanden, kan fastsætte en længere klagefrist end den 1-årige frist, der følger af stk. 3.

Præciseringen omfatter de tilfælde, hvor bestemmelsen i § 13 ikke direkte er til hinder for, at Ombudsmanden behandler en klage, men hvor Ombudsmanden på baggrund af § 14 mener, at sagen bør behandles af en administrativ myndighed, før Ombudsmanden eventuelt behandler sagen.

Dette vil eksempelvis kunne være relevant, hvis Ombudsmanden mener, at en sag bør forelægges den almindelige kommunale tilsynsmyndighed, eller bør

behandles af en anden selvstyremyndighed, som er tillagt beføjelse til at føre tilsyn med et forvaltningsområde.

Hvis omstændighederne tyder på, at en eventuel ny klage ikke kan nå at blive behandlet inden udløbet af 1-års-fristen fra den afgørelse, den oprindelige klage angår, kan Ombudsmanden i disse tilfælde vælge at meddele klageren, at en eventuel ny klage over den afgørelse, som den første klage angik, vil blive anset for rettidig, hvis den modtages af Ombudsmanden inden en individuelt fastsat, kortere frist fra klagerens modtagelse af myndighedens svar.

Til § 13

Bestemmelsen er udtryk for det principielle synspunkt, at konflikter imellem forvaltningen og en borger bør søges løst parterne imellem, forinden en ekstern kontrolinstans som Ombudsmanden for Inatsisartut inddrages i sagen.

Det er Ombudsmandens praksis, at klager over andre forhold end afgørelser, hvor en eventuel rekurs ikke er udnyttet, på samme måde som med klager over afgørelser, oversendes til rekursinstansen med henblik på dennes stillingtagen. Praksis er, at Ombudsmanden i disse sager anmoder klager om at afvente rekursmyndighedens stillingtagen, forinden klager fremsætter klagen over for Ombudsmanden.

Den manglende videreførelse af sondringen mellem klager over afgørelser og klager over andre forhold skal sikre det beskrevne princip om, at administrativ klageadgang altid skal være udnyttet, inden Ombudsmanden behandler en klage.

Ombudsmanden afviser (også) klager i de tilfælde, hvor en borger ikke har udnyttet den administrative rekursmulighed inden for den i loven fastsatte klagefrist, og herefter har klaget til Ombudsmanden. Denne praksis udspringer af, at en borger ikke bør kunne vælge at klage til Ombudsmanden som alternativ til en administrativ klagemulighed.

Klagefristen på 1 år i forhold til Ombudsmanden, jf. lovforslagets § 12, stk. 3, regnes først fra det tidspunkt, da den øverste administrative instans har truffet afgørelse om det forhold, som klagen angår.

Afvisning på grund af fristoverskridelse, jf. lovforslagets § 12, stk. 3, er således subsidiær i forhold til afvisning på grund af manglende udnyttelse af en administrativ klageadgang.

Ombudsmanden kan dog, jf. forslaget § 15, stk. 1, tage en sag op af egen drift, uanset om den ulovbestemte administrative rekurs eller den lovregulerede klageadgang er udnyttet.

Til § 14

Til stk. 1

Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for at afvise at behandle en klage, selvom klagen er indgivet rettidigt, rekursen udnyttet og klagen vedrører et forhold, som hører under Ombudsmandens kompetence.

Bestemmelsen kan anvendes til at afvise sager og til at skære sagen til, således at kun dele af klagen realitetsprøves. Bestemmelsen er hidtil i praksis navnlig blevet anvendt til at afvise:

- rene bagatelklager,
- klager over forhold, som forudsætter en bedømmelse af det offentliges virksomhed i henhold til privatretlige regler,
- klager, som det ville kræve uforholdsmæssigt mange ressourcer at undersøge,
- klager som Ombudsmanden skønner har et politisk formål og
- klager, som, eksempelvis af bevismæssige årsager, mere naturligt bør afgøres af domstolene.

Endelig er bestemmelsen anvendt til at afvise sager, som Ombudsmanden har fundet mest hensigtsmæssigt at behandle som egen drift projekter, typisk fordi der er indgivet flere klager over ensartede forhold hos den samme myndighed.

Ombudsmandens beføjelse til at afvise klager, som i øvrigt opfylder betingelserne for at kunne behandles af Ombudsmanden, bør fortsat kunne anvendes, som Ombudsmanden finder det mest hensigtsmæssigt.

Til stk. 2

Ombudsmanden skal så vidt som muligt forsøge at give vejledning om, hvortil der kan klages, hvis Ombudsmanden afviser en klage.

Til § 15

Til stk. 1

I praksis tages sager op af egen drift, såfremt sagen er af principiel karakter, eller sagen ud fra de foreliggende oplysninger kan indeholde grove eller væsentlige fejl. Anledningen kan være en omtale af en sag i medierne, en for sent indkommen klage eller klager med et indhold, hvor emnet eller dele af emnet bedst egner sig til en særskilt generel undersøgelse.

Til stk. 2

Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for at iværksætte egentlige egen drift projekter omfattende flere sager hos en myndighed eller typer af sager ved flere myndigheder.

Til § 16

Ombudsmanden bedømmer under inspektioner af institutioner m.v. – ud over spørgsmål af mere traditionel retlig karakter – også almindelige, humane fysiske og psykiske forhold for institutionens klienter. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af et krav om retssikkerhed, hensynsfuldhed og menneskeværdig behandling af borgerne. Ombudsmandens bedømmelse kan f.eks. give sig udtryk i forslag og henstillinger om bygningsændringer, bedre vedligeholdelse eller bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger.

Bestemmelsen giver Ombudsmanden hjemmel til at besigtige forvaltningens tjenestesteder, herunder Ombudsmandens adgang til at foretage egentlige inspektioner af kommunekontorer, undervisningsinstitutioner, sociale institutioner og offentlige kontorer med videre på linie med den kompetence, som eksempelvis er tillagt Folketingets Ombudsmand. Sådanne inspektioner kan efter Ombudsmandens skøn foretages som selvstændige aktiviteter, eller i forbindelse med, at ombudsmanden i øvrigt besøger en by eller bygd.

Ombudsmandens undersøgelse af en institution på baggrund af et institutionsbesøg kan eksempelvis omfatte de skriftlige regler af ordensmæssig karakter, der gælder for den pågældende institution eller i forhold til institutionens klienter.

Med hensyn til Ombudsmandens besigtigelse af tjenestesteder som led i oplysningen af en sag, henvises til bemærkningerne til § 18, stk. 4.

Til § 17

Bestemmelsen fastslår, at opgaven som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur

og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, er en del af Ombudsmandens virksomhed.

Opgavens nærmere omfang er beskrevet i den valgfri protokols artikel 17 – 23 og artikel 35, som har følgende indhold:

”[...]

Artikel 17

Enhver deltagende stat skal senest et år efter, at denne protokol træder i kraft eller ratificeres eller tiltrædes, opretholde, udpege eller oprette en eller flere uafhængige nationale forebyggende mekanismer til forebyggelse af tortur på nationalt plan. Mekanismer oprettet af decentrale enheder kan udpeges som nationale forebyggende mekanismer med henblik på denne protokol, hvis de er i overensstemmelse med dens bestemmelser.

Artikel 18

1. De deltagende stater skal garantere de nationale forebyggende mekanismers funktionelle uafhængighed samt uafhængigheden af deres personale.

2. De deltagende stater skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at eksperterne i den nationale mekanisme har de kvalifikationer og den faglige viden, der er fornøden. De skal stræbe efter kønsmæssig ligevægt og en rimelig repræsentation af landets etniske grupper og minoriteter.

3. De deltagende stater forpligter sig til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed for, at de nationale forebyggende organer kan fungere.

4. Ved oprettelsen af nationale forebyggende mekanismer skal de deltagende stater tage behørigt hensyn til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status.

Artikel 19

De nationale forebyggende mekanismer skal som minimum have kompetence til:

a) regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, med henblik på om nødvendigt at styrke deres beskyttelse mod tortur, grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

b) at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer;

c) at indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Artikel 20

For at gøre de nationale forebyggende organer i stand til at opfylde deres mandat forpligter de i denne protokol deltagende stater sig til at give dem:

a) adgang til alle oplysninger vedrørende antallet af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, samt om antallet af steder og deres beliggenhed;

b) adgang til alle oplysninger angående behandlingen af sådanne personer samt deres forhold under frihedsberøvelsen;

c) adgang til alle tilbageholdelsessteder og de dertil hørende anlæg og faciliteter;

d) lejlighed til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede personer, enten personligt eller med en tolk, hvis det skønnes nødvendigt, samt med enhver anden person, som det nationale forebyggende organ mener kan give relevante oplysninger;

e) frihed til at vælge de steder, de ønsker at besøge, og de personer, de ønsker at tale med;

f) ret til at have kontakt med forebyggelseskomiteen, at sende den oplysninger og mødes med den.

Artikel 21

1. Ingen myndighed eller embedsmand må påbyde, anvende, tillade eller tolerere nogen sanktion mod en person eller en organisation for at have givet den nationale forebyggende mekanisme oplysninger, hvad enten de er rigtige eller forkerte, og det skal ikke på anden vis komme en sådan person eller organisation til skade.

2. Fortrolige oplysninger, der indsamles af den nationale forebyggende mekanisme, er underlagt tavshedspligt. Oplysninger om personlige forhold må ikke offentliggøres uden udtrykkeligt samtykke fra vedkommende person.

Artikel 22

De kompetente myndigheder i den pågældende deltagerstat skal behandle anbefalingerne fra den nationale forebyggende mekanisme og indgå i en dialog med den om mulige gennemførelsesforanstaltninger.

Artikel 23

De i denne protokol deltagende stater forpligter sig til at offentliggøre og udbrede kendskabet til de nationale forebyggende organers årsberetninger.

...

Artikel 35

Medlemmerne af forebyggelseskomiteen og af de nationale forebyggende mekanismer tilstås de rettigheder og immuniteter, som måtte være nødvendige for den uafhængige udøvelse af deres virksomhed. Medlemmerne af forebyggelseskomiteen tilstås de i stk. 22 i konventionen om De Forenede Nationers rettigheder og immuniteter af 13. februar 1946 anførte rettigheder og immuniteter med forbehold af konventionens stk. 23.

[...]"

Navnlig artikel 4 om kompetence i forhold til private og halvoffentlige institutioner, artikel 18, stk. 2, om tilknytning af ekspertviden, som kan indebære en pligt til at knytte eksperter fra andre områder end juraen til arbejdet, artikel 19, litra c, om forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning, artikel 21, stk. 1, om sanktionsfrihed for personer, der giver den nationale forebyggende mekanisme oplysninger, artikel 22 om pligt til dialog om gennemførelsesforanstaltninger og artikel 35 om immunitet for den nationale forebyggende mekanisme, udgør sådanne fravigelser af det almindelige grundlag for Ombudsmandens virksomhed, og det foreslås, at protokollens bestemmelser inkorporeres i Ombudsmandsloven for ikke at skabe tvivl om opgaven.

Kapitel 3 - Ombudsmandens sagsbehandling

Til § 18

Ifølge de gældende regler påhviler pligten til at meddele Ombudsmanden oplysninger, udlevere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser de myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed. Med de foreslåede ændringer af § 18, stk. 1 og 2, påhviler oplysnings- og udleveringspligten også de private institutioner m.v., der omfattes af Ombudsmandens virksomhed i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt.

Med den foreslåede bestemmelse i § 18, stk. 5, indføres hjemmel til, at Ombudsmanden uden retskendelse har adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt. Ved inspektion forstås undersøgelse af både lokaliteter, journaler og andet materiale.

Til stk.1

Bestemmelsen vedrører udlevering af allerede foreliggende oplysninger eller dokumenter, herunder interne notater, protokoller, oplysninger på edb m.v.

Ombudsmandens praksis er beskrevet i Ombudsmandens beretning for 1996, hvor Ombudsmanden præciserede, at anmodningen om at "udlåne klagers sagsmappe" skal forstås helt bogstaveligt og ikke begrænses til reglerne om aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er uden betydning, om dokumenterne er undergivet aktindsigt. Internt materiale, der udleveres til Ombudsmanden, mister ikke herved sin interne karakter.

Ombudsmanden præciserede endvidere, at myndighederne ikke har kompetence til at vurdere, hvilke sagsakter der er relevante at fremsende, men at anmodningen skal forstås som en anmodning om udlån af den originale sagsmappe med samtlige dokumenter, der er indgået i sagen og har dannet grundlag for myndighedens sagsbehandling.

Bestemmelsen er væsentlig i Ombudsmandens sagsbehandling. Det forekommer i praksis, at Ombudsmanden efter afgivelse af en udtalelse i en sag konstaterer, at en myndighed ikke har udlånt samtlige sagsakter, og at Ombudsmanden derfor må revurdere sit bedømmelsesgrundlag og revurdere sin kritik.

Til stk. 2

Bestemmelsen er et supplement til stk. 1, der alene omhandler Ombudsmandens adgang til allerede eksisterende sagsmateriale. Hensigten med bestemmelsen er at undgå, at Ombudsmanden begrænses i sin adgang til at indhente oplysninger til udelukkende at indhente faktiske oplysninger og dokumenter, som myndigheden er i besiddelse af, men tillige kan kræve, at en myndighed fremkommer med en redegørelse af mere principiel og/eller generel karakter for myndighedens behandling af den konkrete sag eller praksis på et sagsområde og den bagvedliggende retsopfattelse.

Til stk. 3

Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for i sager eksempelvis, hvor en sag måtte være bortkommet i forvaltningen, at indkalde personer til indenretlig afhøring. Bestemmelsen har dog aldrig været anvendt i grønlandsk eller dansk ombudsmandspraksis, men foreslås alligevel opretholdt af hensyn til, at Ombudsmandens muligheder for at udføre en effektiv kontrol ikke begrænses.

Det bemærkes, at retsplejeloven for Grønland, lov nr. 305 af 30. april 2008, som trådte i kraft 1. januar 2010, i § 707 viderefører den gældende bestemmelse i

retsplejelovens kapitel 8, § 1, om retsforhør til undersøgelse og oplysning af forhold af retlig betydning.

Til stk. 4

Bestemmelsen præciserer, at Ombudsmandens inspektioner og besigtigelser også kan foretages i forbindelse med oplysningen af en sag.

§ 16 angår således inspektioner som selvstændige undersøgelser, mens § 18, stk. 4, angår besigtigelse af tjenestesteder som led i oplysningen af ombudsmandssag.

Til stk. 5

Bestemmelsen forventes kun undtagelsesvis anvendt og alene i det omfang, det skønnes nødvendigt for udførelsen af opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Til § 19

Til stk. 1

Bestemmelsen tydeliggør, at Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er gældende ret, herunder forvaltningslovene og sagsbehandlingsregler i speciallov-givningen. Herudover vurderes sagsbehandlingen på grundlag af ulovbestemte principper om myndighedens sagsbehandling og myndighedens overholdelse af god forvaltningsskik, herunder om en påklaget afgørelse er rimelig. Endelig vurderer Ombudsmanden, om myndigheden overholder menneskerettighederne i sin regeludstedelse og i sine handlinger.

Med hensyn til Ombudsmandens vurderingsgrundlag i forbindelse med sin inspektionsvirksomhed henvises til § 16, idet det med henvisningen til denne bestemmelse præciseres, at Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er bredere ved inspektioner end det retlige bedømmelsesgrundlag, som gælder for Ombudsmandens undersøgelse af sager.

For så vidt angår Ombudsmandens virksomhed som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, henvises til bemærkningerne til § 17.

Til stk. 2

Bestemmelsen fastslår, at principperne i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling; dog med undtagelse af reglerne om aktindsigt.

Bestemmelsen indebærer, at Ombudsmanden (og Ombudsmandens medarbejdere) er underlagt principper om inhabilitet (hvilket også følger af bestemmelsen i § 5), vejledningspligt, partshøring og begrundelse, samt tavshedspligt (hvilket også følger af bestemmelsen i § 28). Princippet om pligt til klagevejledning har ikke praktisk relevans i forhold til Ombudsmanden.

For så vidt angår de ulovbundne forvaltningsretlige grundsætninger (herunder f.eks. forbuddet mod inddragelse af usaglige hensyn) forudsættes det, at Ombudsmanden fortsat vil lade disse finde tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling, i det omfang dette skønnes relevant og foreneligt med Ombudsmandens særlige funktion og virksomhed.

Det samme gælder de principper for god forvaltningsskik, som ikke har fundet udtryk i forvaltningslovene, herunder bl.a. kravet om, at forvaltningen skal være venlig, hensynsfuld, og tillidsskabende samt krav til effektivitet og betryggende rutiner.

Principperne i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen er ikke omfattet af bestemmelsen. Alligevel må Ombudsmanden i udgangspunktet antages at være underlagt et krav om notatpligt, som følge af det ovennævnte krav om ”betryggende rutiner”.

Ombudsmanden træffer ikke afgørelser i forvaltningsretlig forstand, og en eventuel tilsidesættelse af bestemmelsen vil således ikke kunne tillægges ugyldighedsvirkning i forhold til f.eks. Ombudsmandens indberetninger, henstillinger eller beslutninger om ikke at tage en sag op til undersøgelse.

En eventuel tilsidesættelse af bestemmelsen fritager heller ikke en offentlig myndighed fra de forpligtelser i forhold til Ombudsmanden, som følger af inatsisartutloven, f.eks. forpligtelsen til at meddele Ombudsmanden de oplysninger eller udlevere de dokumenter, som Ombudsmanden forlanger.

Hverken myndigheder eller klagere vil således over for Ombudsmanden kunne støtte ret på bestemmelsen. Tilsidesættelse af bestemmelsen vil derimod kunne få betydning i forholdet mellem Ombudsmanden og Inatsisartut, som i yderste konsekvens vil kunne afskedige Ombudsmanden, hvis Ombudsmanden varetar

ger sine opgaver på en måde, som bevirker, at Ombudsmanden ikke længere nyder Inatsisartut's tillid.

Til § 20

Ombudsmanden behandler klager over myndigheder og ikke over personer.

Ombudsmanden vil dog ikke være afskåret fra at henstille, at den ansvarlige myndighed rejser disciplinærsag mod en ansat, ligesom ombudsmanden i ekstraordinære tilfælde vil kunne indgive politianmeldelse mod ansatte i forvaltningen.

Endvidere vil Ombudsmanden kunne indberette fejl og forsømmelser begået af borgmestre og kommunale råd til Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner.

Såfremt den ansvarlige selvstyremyndighed ikke vil følge Ombudsmandens henstilling om at undersøge, om et personligt ansvar skal gøres gældende, kan Ombudsmanden give Lovudvalget i Inatsisartut meddelelse om forholdet, jf. lovforslagets § 23 og bemærkningerne hertil.

Til § 21

Til stk. 1

Bestemmelsen tydeliggør, at Ombudsmanden har pligt til at høre den indklagede myndighed og den indklagede person. Høringspligten af den indklagede person påregnes imidlertid alene at blive foretaget i helt ekstraordinære tilfælde, da Ombudsmandens undersøgelser først og fremmest retter sig mod myndigheder og ikke mod personer. Pligten gælder såvel undersøgelser, der er rejst ved klage, som sager, som Ombudsmanden har opstartet som egen drift sag.

Med bestemmelsen er det tydeliggjort, at der er tale om en kontradiktionsregel, en regel om, at hver af parterne skal have adgang til at blive bekendt med og udtale sig om, hvad den anden part gør gældende.

Ombudsmanden vil fortsat kunne afslutte behandlingen af en sag ud fra en summarisk prøvelse, det vil sige uden høring af den indklagede myndighed, eksempelvis alene efter en gennemgang af sagens akter, hvis undersøgelsen sluttes uden kritik eller henstilling.

Efter fast praksis undlader Ombudsmanden alene at høre den indklagede myndighed, såfremt Ombudsmanden allerede ud fra klagen eller eventuelt efter en gennemgang af sagens akter, beslutter at afvise sagen, eller vurderer, at der ikke er grundlag for at udtale kritik eller afgive henstilling til den indklagede myndighed.

Til stk. 2

Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for efter en konkret vurdering at beslutte, at offentlighedens og parterers adgang til aktindsigt efter henholdsvis offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven ikke skal gælde for så vidt angår dokumenter, der indeholder Ombudsmandens foreløbige opfattelse i en sag.

Bestemmelsen kan eksempelvis anvendes i tilfælde, hvor offentliggørelse af en foreløbig redegørelse må anses for mindre rimelig over for den pågældende forvaltningsmyndighed eller af hensyn til enkeltpersoners retssikkerhed, særligt hvis Ombudsmanden vurderer, at der kan blive tale om ændringer mellem den foreløbige og den endelige redegørelse efter høring af myndigheden.

Ombudsmanden kan indhente en særskilt udtalelse fra vedkommende myndighed om spørgsmålet forud for ophævelse af retten til aktindsigt.

Ved afgørelsen af, om foreløbige dokumenter fra Ombudsmandens sagsbehandling bør undtages fra aktindsigt, bør der lægges vægt på, at det for alle parter må være mest forsvarligt, at offentligheden får mulighed for at debattere rapporter, udtalelser, redegørelser m.v. og konklusionerne heri på baggrund af fuldstændige og korrekte oplysninger.

Til § 22

Bestemmelsen giver Ombudsmanden samme mulighed som Folketingets Ombudsmand for at henstille, at en klager eller andre meddeles fri proces, uanset om pågældende opfylder de økonomiske betingelser herfor.

Bestemmelsen får navnlig betydning, hvis et faktisk eller et retligt forhold alene kan klarlægges ved en bevisførelse, som ikke kan eller bør gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

Der vil eksempelvis kunne peges på sager, hvor det afgørende for klager er at få fastslået et erstatningsansvar hos myndigheden og kun i mindre grad konstatering af forvaltningsretlige fejl. Ombudsmanden kan ikke tage stilling til erstatnings-

krav, og sådanne krav mod offentlige myndigheder vil derfor ofte måtte afgøres af domstolene.

Bestemmelsen kan også tænkes anvendt i sager med virkelig tvivlsomme retlige spørgsmål, som ikke har kunnet afklares eksempelvis ved fortolkning af lovens forarbejder, eller i øvrigt i sager, hvori en borger har en retlig interesse i at få en bindende afgørelse af, om en forvaltning har begået fejl i sagsbehandlingen.

Til § 23

Bestemmelsen fastslår, at Ombudsmanden er pligtig at give meddelelse til Lovudvalget i Inatsisartut, såfremt Ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at det må antages, at der i den offentlige forvaltning er begået fejl eller forsømmelser af større betydning.

Ved udnyttelsen af denne regel må det forventes, at Ombudsmanden tager udgangspunkt i sit bedømmelsesgrundlag, nemlig retssikkerheds- og retsbeskyttelseshensyn, således at væsentlige mangler ved forvaltningen eller alvorlige retskrænkelser i forhold til borgerne vil blive indberettet.

Ombudsmandens indberetning af alvorlige fejl og forsømmelser begået af en kommunal forvaltning vil ligeledes ske til Lovudvalget i Inatsisartut, der har mulighed for politisk at rejse sagen over for Naalakkersuisut eller over for formanden for Naalakkersuisut, som er formand for den øverste kommunale tilsynsmyndighed.

Ombudsmandens undersøgelser er som udgangspunkt rettet mod myndigheder og ikke mod enkeltpersoner.

Ombudsmanden vil dog fortsat, såfremt det undtagelsesvist måtte skønnes påkrævet, kunne afgive henstilling om, at personer, herunder medlemmer af Naalakkersuisut, retsforfølges for deres embedsførelse, jf. herved også bemærkningerne til lovforslagets § 7 og § 20.

En henstilling om retsforfølgning af et medlem af Naalakkersuisut efter landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed forudsættes meddelt Inatsisartut og Naalakkersuisut efter § 23.

Til § 24

Bestemmelsen gælder alene civile sagsanlæg i anledning af en ombudsmands-udtalelse med det formål eksempelvis at få underkendt Ombudsmandens udtalelse eller at få pålagt Ombudsmanden at iværksætte en undersøgelse.

Civile sager mod Ombudsmanden som privatperson falder udenfor.

Bestemmelsen vedrører ikke domstolenes efterfølgende prøvelse af sager, som Ombudsmanden har behandlet.

Det fremgår af bestemmelsen ved brug af ordet "kan", at domstolene ikke er forpligtet til at følge en afvisningspåstand fra Ombudsmanden.

Justitsministeriet har i brev af 8. marts 2001 meddelt Inatisisartut (tidligere Landstinget), at ministeriet ikke har bemærkninger til bestemmelsen.

Kapitel 4 - Organisatoriske forhold

Til § 25

Til stk. 1

Bestemmelsen angiver Ombudsmandens lønmæssige indplacering.

Der vil fortsat kunne tildeles Ombudsmanden et personligt tillæg. Eventuelle personlige tillæg fastsættes af Formandskabet for Inatisisartut efter forhandling med Ombudsmanden.

Bestemmelsen om til- og fratrædelsesfrirejser har baggrund i ombudsmandshvervets særlige karakter og sikrer, at Ombudsmanden ved til- og fratræden ikke stilles ringere end medlemmerne af Naalakkersuisut.

Mulighederne for en fratrædende Ombudsmand for at kunne omstilles til anden beskæftigelse vil umiddelbart kunne være vanskelig, idet det må forekomme mindre realistisk, at Ombudsmanden overgår til beskæftigelse hos en myndighed, som Ombudsmanden under sit virke har kontrolleret, ligesom Ombudsmanden som en konsekvens af lovforslagets § 5, stk. 2, er afskåret fra under sit hverv at have tilknytning til det private erhvervsliv.

Det forekommer rimeligt, at Ombudsmanden gennem en ret til flyttegodtgørelse og fratrædelsesfrirejse kompenseres for de beskrevne problemer ved omstilling til nyt arbejde.

Tilsvarende vil den foreslåede regel også være hensigtsmæssig i rekrutteringsmæssigt øjemed henset til de meget høje personlige krav som stilles til Ombudsmanden.

Ved formuleringen af bestemmelsen om Ombudsmandens ret til pension og eftervederlag, foreslås Ombudsmandens ret knyttet specifikt til retten for medlemmer af Naalakkersuisut således at der ikke hersker tvivl om Ombudsmandens pensionsmæssige stilling, hvis der på et tidspunkt måtte blive fastsat særlige regler for Naalakkersuisut.

I det omfang, at denne pensionsdækning skal forsikres gennem et privat pensionsforsikringsselskab, forudsættes det, at Ombudsmanden afgiver indstilling om valg af pensionsforsikringsselskab til Formanden for Inatsisartut.

Til stk. 2

Bestemmelsen har til formål at sikre, at Ombudsmanden kan vælge en pensionsordning, som ikke følger reglerne om eftervederlag og pension til medlemmer af Naalakkersuisut, idet det forekommer rimeligt, at Ombudsmanden har mulighed for at knytte pensionsrettighederne fra ombudsmandshvervet til en pensionsordning, eksempelvis i en pensionskasse, som Ombudsmanden inden udnævnelsen til ombudsmand, eller efter fratrædelsen af hvervet, er knyttet til.

Bestemmelsen vil også være rimelig i den situation, at Inatsisartut fastsætter Ombudsmandens løn til et højere niveau end aflønningen af medlemmer af Naalakkersuisut, og Ombudsmanden genvælges i flere perioder, idet pensionering efter reglen i stk. 1 i denne situation ville kunne indebære, at Ombudsmanden blev pensioneret med udgangspunkt i en lavere løn, end den som Ombudsmanden har modtaget.

Ombudsmanden skal senest på fratrædelsestidspunktet vælge, efter hvilket regelsæt, som Ombudsmanden ønsker at lade sig pensionere henholdsvis lade pensionen beregne efter.

Til stk. 3

Bestemmelsen fastslår, hvorledes der skal udbetales løn ved Ombudsmandens fratrædelse eller død.

Til § 26

Bestemmelsen fastslår, at Ombudsmandens administration og bevillinger er et anliggende under den interne forvaltning i Inatsisartut og således ikke er et anliggende for Naalakkersuisut.

Til stk. 1

Ombudsmanden er fortsat selv ansættelsesmyndighed for sine medarbejdere.

Til stk. 2 og 3

Bestemmelserne formaliserer praksis.

Til stk. 4

Tidligere er Ombudsmandens bogføring sket i henhold til bemyndigelse fra Formandskabet i Inatsisartut, men Ombudsmanden er nu selv ansvarlig for sin bogføring og økonomiske forvaltning.

Til stk. 5

Bestemmelsen har til formål at sikre, at de myndigheder, som Ombudsmanden kontrollerer, ikke har retlige beføjelser over for Ombudsmanden. Dette er en væsentlig forudsætning for, at Ombudsmandens uafhængige status får et reelt indhold.

På grund af det grønlandske ombudsmands embedes begrænsede ressourcer har det imidlertid i en række tilfælde været nødvendigt for Ombudsmanden at overlade nogle organisatoriske opgaver til administrative myndigheder.

Det drejer sig om Ombudsmandens lønadministration, som i dag varetages af lønadministrationen i Finansdepartementet, Økonomi- og Personalestyrelsen i henhold til en aftale mellem Bureau for Inatsisartut og administrationen.

Det drejer sig endvidere anvisning og administration af de personaleboliger, som Ombudsmanden stiller til rådighed for sit personale.

Der er, med hjemmel i landstingsforordningen om leje af boliger indgået en aftale mellem Bureau for Inatsisartut og Departementet for Boliger om anvisning af personaleboliger til Inatsisartut og til ombudsmands embedet.

Endvidere har Ombudsmandens bogholderi periodevis, navnlig i forbindelse med stillingsvakanter, været varetaget af Den Centrale regnskabsafdeling i henhold til konkrete aftaler med Ombudsmanden.

Denne overladelse af opgaver til myndigheder, som Ombudsmanden fører kontrol med, har i nogle tilfælde i praksis givet anledning til usikkerhed om, hvorvidt de pågældende administrative myndigheder har myndighedsbeføjelser over for Ombudsmanden og Ombudsmandens medarbejdere.

Det foreslås derfor, at såfremt Ombudsmanden fortsat finder det relevant at overlade opgaver, der angår ombudsmandsembedets organisation, til myndigheder m. v., som Ombudsmanden kontrollerer, skal retsgrundlaget herfor være en privatretlig aftale, hvori såvel Ombudsmandens som den pågældende myndigheds rettigheder og pligter reguleres.

Bestemmelsen vil få den umiddelbare konsekvens, at der skal indgås aftaler på områder, som ikke allerede er aftaleregulerede.

Til § 27

Adgangen til delegation vedrører situationer, hvor Ombudsmanden eksempelvis på grund af sygdom, ferie, bortrejse eller anden årsag er midlertidigt ude af stand til at varetage sit hverv. Henset til embedets begrænsede personaleressourcer og til princippet om, at Ombudsmanden selv forestår embedets interne administration, jf. også § 26, foreslås det overladt til Ombudsmanden selv at fastlægge omfanget af delegation og de nærmere vilkår herfor.

Delegationsadgangen gælder såvel sagernes forberedelse som afgivelse af endelig udtalelse samt udøvelse af beføjelserne efter § 26.

Til § 28

Til stk. 1

Såvel Ombudsmanden som Ombudsmandens personale er omfattet af kriminallovens bestemmelser om tavshedspligt, se herved den gældende kriminallovs § 50.

Ombudsmanden er i samme omfang afskåret fra at videregive fortrolige oplysninger til offentligheden. De sager, som offentliggøres i Ombudsmandens beretning er derfor gengivet i anonymiseret form.

Til stk. 2

Bestemmelsen har til formål at sikre, at Ombudsmanden, som ikke er omfattet sagsbehandlingsloven, har en tilsvarende mulighed som administrative myn-

digheder har i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 3, for at meddele tavshedspålæg til myndigheder, virksomheder og personer, som efter aftale med Ombudsmanden udfører opgaver for ombudsmandsembetet. Bestemmelsen kan eksempelvis tænkes anvendt på aftaler med rengøringsfirmaer, IT-firmaer og forvaltningsmyndigheder, som ombudsmanden indgår aftaler med, jf. lovforslaget § 26, stk. 5.

Stk. 2 forudsættes anvendt på samme typer af oplysninger, som i den offentlige forvaltning er omfattet af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Til § 29

Bestemmelsen tilsikrer, at betegnelsen Ombudsmand forbeholdes stillinger, institutioner, m.v. som er reguleret ved lov vedtaget af Inatsisartut.

Bestemmelsen, som svarer til den danske ombudsmandslovs § 30, indebærer, at de i Grønland hjemmehørende institutioner, virksomheder, foreninger m.v., etableret på privatretligt grundlag samt de grønlandske kommuner, ikke uden lovhjælp er berettiget til at oprette kontrolinstanser med den betegnelse.

Bestemmelsen indebærer ingen indskrænkning af statslige myndigheders anvendelse af betegnelsen ”Rigsombudsmand”.

Til § 30

Til stk. 1

Det foreslås, at loven træder i kraft 1. juli 2017.

Til stk. 2

Den gældende Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut foreslås samtidig ophævet.

Til stk. 3

I overgangsbestemmelsen i stk. 3 foreslås det, at klager indgivet til Ombudsmanden inden denne lovs ikrafttrædelse behandles i henhold til bestemmelserne i den gældende ombudsmandslov.