

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 1998**

64 - Formueret

64 - 1 Krav til offentlige myndigheders gennemførelse af tilbagebetalingskrav og lønindeholdelser.

I en sag, som Ombudsmanden af egen drift rejste i forbindelse med et kommunebesøg, udtalte Ombudsmanden, at en kommune ved brug af aftaler om tilbagebetaling af ydet offentlig hjælp ikke kan undlade at opfylde sagsbehandlingslovens regler, ligesom aftalelovens regler skal iagttages.

Vedrørende lønindeholdelse udtalte Ombudsmanden blandt andet, at lønindeholdelser alene kan foretages af pantefogeden og ikke af kommunen som almindelig opkrævningsmyndighed og at "frivillige forlig" indgås af kommunen som almindelig opkrævningsmyndighed, idet sådanne forlig ikke umiddelbart kan tvangsfuldbyrdes. (J. nr. 14.14.00./050)

K kommune anvendte følgende blanket til tilbagebetalingserklæringer:

“**TILBAGEBETALINGSERKLÆRING**

Undertegnede _____, Cpr.nr.: _____ -

Boende _____, erkender hermed at have modtaget offentlig hjælp med tilbagebetalingspligt på i alt _____ kr., skriver100/00..... til betaling af _____. Jeg forpligter mig til at afdrage med _____ kr., første gang _____. Såfremt afdragene ikke erlægges til forfaldstid, erklærer jeg mig indforstået med at beløbet tilbageholdes med indtil (1/3) af mig tilkommende løn eller indtægt ved indhandling, jfr. bestemmelserne i kap. VII i lov om rettens pleje i Grønland.

K, den: _____ / _____ -19

TIL VITTERLIGHED:

SOM LÅNTAGER:

“

Til brug ved løntilbageholdelse anvendtes følgende skrivelse:

“....(arbejdsgiveradresse) **LØNTILBAGEHOLDELSE**

Af enhver fremtidig udbetaling af løn, indhandling eller andet vederlag til:	
Navn: Cpr. nr.:	
Skal man høfligst anmode Dem om, at tilbageholde: Løntræk på 1/3 del, indtil kr.	
Såfremt pågældende ikke er i Deres tjeneste ved modtagelse af denne begæring, eller fratræder inden restancen er afviklet skal man anmode Dem om at meddele dette til Inkassoafdeingen herom. Opmærksomheden henledes på, at manglende tilbageholdelse vil medføre erstatningsansvar jfr. Retsplejeloven kap. 7 § 14. Tilbageholdt beløb skal afregnes løbende hver måned til Inkassokontoret.	
Med venlig hilsen	
..... Assistent Pantefoged.
På vedlagte kopi bedes De venligst bekræfte modtagelsen af denne.	
Arbejdsgiverbekræftelse.	

“

K kommune anførte i et brev til mig af 26. januar 1998 følgende:

“Undertegnede har gjort meget ud af at understrege overfor socialforvaltningens personale, at det her i relation til hjælp mod tilbagebetaling netop er en socialforvaltning og IKKE en filial af Grønlandsbanken.

Vi har tidligere overfor Socialdirektoratet fremsat forslag om, at samtlige kommuner anvendte standardiserede tilbagebetalingserklæringer i stedet for, at hver enkelt kommune benyttede sin egen individuelle tilbagebetalingserklæring. Vi har endda fremsat udkast til en sådan standardiseret erklæring.

K kommune yder hjælp mod tilbagebetaling ud fra et konkret skøn over vedkommendes sociale situation og indtægtsforhold. Det er vanskeligt at angive generelle retningslinier, men et ofte afgørende element vil være hensynet til eventuelle mindreårige børn.

Vi bestræber os meget på under udøvelsen af dette konkrete skøn med hensyn til at give “lån“ samtidigt at sikre os, at den fornødne hjemmel til tilbagebetaling er i orden. Vi benytter i denne forbindelse især § 10 i Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 med senere ændringer om hjælp fra det offentlige.

“

Jeg modtog den 3. marts 1998 svar fra K kommune, Inkassokontoret. Følgende fremgår af svaret:

“

Brevet har været gennemgået på et møde med samtlige medarbejdere på inkassokontoret og spørgsmålene er besvaret efter bedste evne, og hvor der i sagerne ikke foreligger nogen referater er spørgsmålene besvaret efter hukommelsen også i den del af sagerne som er meget gamle, og hvor inkassokontoret har lidt af den begrænsning af kun en af medarbejderne har mere end 15 mdrs. anciennitet som ansat i K kommunes inkassokontor.

Det er karakteristisk for inkassokontorets personale, at der foregår en stor udskiftning, og de nye medarbejdere har ingen erfaring og rutine med inkassoarbejde når de starter.

Det skal også oplyses at kommunens ledelse har ønsket at opprioritere inkassokontorets arbejde, hvorfor der i sommeren 1996 har været en ekstern inkassokonsulent på et 3. mdrs ophold i K kommune. Endvidere har der i samme periode været en konsulent fra skattedirektoratet. Begge konsulenter har lavet omfattende rapporter til ledelsen, samt forsøgt at indføre nye og mere rationelle/effektive arbejdsrutiner på inkassokontoret.

Bl. a. er der først i sommeren 1996 indført faste procedurer om, at inkassosager fra andre er pålignet som restancer. Både for at lave en bedre sagsstyring men også for at oplyse debitorerne om de korrekte restancer og for at lave faste afregninger af sagerne når der inddrives penge på restancerne.

Der er lavet en handlings og kompetenceplan for inkassokontoret bl. a. til brug for bogholderiet, således at bogholderiet er klar over, hvor inddrevne beløb skal bogføres, og især, hvilke restancer der ikke kan laves løntilbageholdelser for.

Det fremgår bl. a. af planen, at der så vidt muligt skal laves totale løsninger med debitorerne, og således at debitorer der regelmæssigt ikke overholder sine løbende betalingsforpligtelser til kommunen, skal der laves løntræk til de løbende forpligtelser også.

Det er inkassokontorets opfattelse at hovedparten af restanterne foretrækker at der laves løntræk, frem for en aftale om at restanterne selv skal betale direkte til K kommunes kasse.

Det er i forbindelse med løntrækkene vigtigt, at bogholderiet er omhyggelig med at bogføre løn/og mestertræk korrekt, således at inddrevne beløb fordeles i henhold

til retplejelovens og indkomstskattelovens regler herom og i henhold til den prioritingsliste som fremgår af planen.

Generelle problemstillinger vdr. inkassokontorets arbejdsgange.

Retsgrundlaget for de kommunale pantefogeders stedlige og saglige kompetence fremgår af

Retsplejelovens kap § 1 stk 2 og § 19 stk. 3 som præciseret i bekendtgørelse nr. 90 af 1 marts 1983.

Indkomstskattelovens § 42, stk 5, § 43 stk 1, § 80, § 81 stk 8 og § 111, som præciseret i bekendtgørelse nr. 10 af 26. juni 1979,

Landstingslov nr. 3 af 2. maj 1996 om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige.

Inkassokontoret udsender kontoudtog hver måned til alle, der har restancer til kommunen, idet det også fremgår af kontoudtoget om restancerne er forfaldne, og de restancer der ikke er forfaldne, er der oplysning om, hvornår de forfalder. På kontoudtog bliver månedlige betalinger til f. eks. daginstitution, dag og natrenovation m.v. pålignet, idet borgerne ikke modtager særskilt regning for disse ydelser.

Inkassokontoret udsender rykkerbreve vdr. alle kommunale tilgodehavender, herunder indkalder debitorerne til møde på inkassokontoret.

Normalt er restancerne over 3 mdr. gamle inden der udsendes rykkerbreve/tilsigelser.

Skal der foretages tvangsinddrivelse gennemgår inkassokontoret sagen, og foretager **kun** tvangsinddrivelse overfor de restancer, hvor den kommunale pantefoged i henhold til ovennævnte er **saglig og stedlig kompetent fogedmyndighed**. Der udstedes kun løntilbageholdelses**påbud** for de restancer, hvor dette er lovhjemlet.

Fremgangsmåden, når der udstedes løntilbageholdelsespålæg er følgende:

Der udsendes månedlige kontoudtog.

Der sendes brev til skyldneren, hvor han indkaldes til møde på inkassokontoret, (evt. ved en tilsigelse der forkyndes), idet der gøres opmærksom på evt. udeblivelse kan medføre at der laves løntilbageholdelse uden yderligere varsel. Restancen er normalt ældre end 3. mdr inden der udsendes rykkerbreve.

Møder skyldneren op, gennemgås hans restancer og hans økonomiske stilling herunder om der er en betalingsevne. Hvis der er en betalingsevne laves der enten en aftale, eller der laves en tvangsmæssig løntilbageholdelse i henhold til pantefogedens lovmæssige muligheder.

Hvis skyldneren ikke møder, laves der et løntilbageholdelsespålæg på enten 30 % eller 1/3 afhængig af restancernes art (og lovgivning herom). Når der laves et løntilbageholdelsespålæg underrettes skyldneren herom. Arbejdsgiveren underrettes om at der er tale om et løntilbageholdelsespålæg meddelt af den kommunale pantefoged.

Denne praksis er forholdsvis ny, og før inkassokonsulenternes besøg i sommeren 1996, blev der normalt ikke lavet indkaldelse til debitorerne inden der blev lavet løntilbageholdelser. Da der samtidig ikke var pålignet inkassosager fra andre, har det tit været uoverskueligt at følge sagerne.

...

Afsluttende bemærkninger:

Til slut vil jeg gerne gøre opmærksom på at der i ingen af sagerne foreligger en klage. At der i de fleste af sagerne ligger frivillige aftaler efter personlige eller telefoniske henvendelser.

Det erkendes klart, at der ikke laves notater når der i henhold til en begæring herom, i kortere eller længere tid laves en ændring af inkassotrækket.

Normalt fremgår det eksplicit af den foreliggende korrespondance, hvad der er passeret forud for en evt. ændring af et løntræk.

Normalt vil der også være lavet bemærkninger i skærbilledet om evt. aftaler, idet skærbilleder bruges til sagsstyring at det store antal sager der beror på inkassokontoret. Notater i skærbillederne bliver slettet igen, når de ikke længere er aktuelle.“

Jeg udtalte på den baggrund følgende:

“1. Vedrørende tilbagebetalingserklæringer:

Den blanket, K kommune anvender ved tilbagebetalingserklæringer, samt K kommunes skrivelse til mig af 26. januar 1998 giver mig anledning til at anføre følgende:

Jeg lægger efter det for mig oplyste til grund, at K kommunes blanket til tilbagebetalingserklæringer anvendes i forbindelse med K kommunes udbetalinger af hjælp fra det offentlige efter Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 med senere ændringer.

K kommune anfører afslutningsvis i sin skrivelse af 26. januar 1998, at:

“Vi bestræber os meget på under udøvelsen af dette konkrete skøn med hensyn til at give “lån“ samtidigt at sikre os, at den fornødne hjemmel til tilbagebetaling er i orden. Vi benytter i denne forbindelse især § 10 i Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 med senere ændringer om hjælp fra det offentlige“.

Herudover fremgår det af blanketten til tilbagebetalingserklæringer, at den, der modtager hjælp, underskriver “som låntager“.

Det er uklart, hvorvidt K kommune er af den opfattelse, at kommunen yder lån, eller om kommunen træffer afgørelser om at yde hjælp mod tilbagebetaling. Kommunen anfører, at kommunen især benytter § 10 i landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige.

Jeg forstår det af K kommune anførte således, at kommunen, når den beslutter at yde hjælp efter § 10, er af den opfattelse, at der træffes en forvaltningsafgørelse og ikke indgås en låneaftale med klager.

Afgørelser, der træffes efter landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige, kan jf. forordningens § 24, påklages til kommunalbestyrelsen og derfra til Det Sociale Ankenævn i henhold til bestemmelserne herom i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige § 24 er sålydende:

“Afgørelser truffet efter denne forordning kan ankes efter bestemmelserne herom i landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation“.

I landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, som senest er ændret ved landstingsforordning nr. 10 af 30. oktober 1992, hedder det i § 7, stk. 1, 1. og 2. pkt.:

“Afgørelser der er truffet af et kommunalt udvalg eller et bygderåd, jf. § 6, kan, inden for en frist af 4 uger, indbringes for vedkommende kommunalbestyrelse, medmindre andet er bestemt. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan, ligeledes inden for en frist af 4 uger, indbringes for Det Sociale Ankenævn, jf. § 8, medmindre andet er bestemt.“

I de tilfælde, hvor lovgivningen forskriver en administrativ klageadgang, skal vejledning om klagemulighederne gives i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 25, stk. 1, som lyder således:

“Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

En afgørelse om ydelse af hjælp mod tilbagebetaling skal herefter, når afgørelsen ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold (hvilket er tilfældet, såfremt der ikke er søgt om hjælp mod tilbagebetaling) indeholde fornøden klagevejledning, jfr. herved den ovenfor citerede bestemmelse i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, § 25.

K kommunes blanket til tilbagebetalingserklæringer ses ikke at indeholde en vejledning om, at afgørelsen, såfremt den pågældende part ikke får fuldt ud medhold, kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

Jeg bemærker endvidere, at det følger af landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, at afgørelser, som ikke giver parten fuldt ud medhold, skal indeholde fornøden begrundelse, jfr. herved sagsbehandlingslovens §§ 22 - 24.

Jeg anmoder K kommune om at oplyse, om kommunen på anden måde giver parten klagevejledning samt begrundelse for afgørelsen.

Såfremt kommunen vælger at indgå en aftale med parten om betaling af det skyldige beløb, bemærker jeg, at der efter min opfattelse er tale om en aftale, som kommunen indgår som led i opkrævningsvirksomheden ...

Jeg bemærker endvidere, at forvaltningen ikke ved at indgå en aftale om betaling med parten kan stille denne ringere end, såfremt en aftale ikke var indgået. Dette indebærer, at kommunen ikke ved at indgå aftale om betaling kan komme udenom sagsbehandlingslovens regler, idet det efter min opfattelse følger af god forvaltningsskik, at forvaltningen også i disse tilfælde skal overholde sagsbehandlingsloven.

Hertil kommer, at forvaltningen tillige skal overholde almindelige aftaleretlige regler. Her finder jeg særlig anledning til at nævne aftalelovens § 36 om urimelige aftaler. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

“En aftale kan tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Det samme gælder andre retshandlinger.

Stk. 2. Ved afgørelsen efter stk. 1 tages hensyn til forholdene ved aftalens indgåelse, aftalens indhold og senere indtrufne omstændigheder”.

Jeg har herudover følgende bemærkninger til den af K kommune anvendte blanket til tilbagebetalingserklæringer:

Det anføres afslutningsvis i den af K kommune anvendte tilbagebetalingserklæring at:

“Såfremt afdragene ikke erlægges til forfaldstid, erklærer jeg mig indforstået med at beløbet tilbageholdes med indtil (1/3) af mig tilkommende løn eller indtægt ved indhandling, jfr. bestemmelserne i kap. VII i lov om rettens pleje i Grønland“.

Jeg anmoder K kommune om at oplyse, hvorledes selve inddrivelsen af hjælp ydet mod tilbagebetaling finder sted, når den, der har modtaget hjælpen, ikke overholder afdragsbestemmelserne.

2. Vedrørende lønindeholdelse:

Jeg finder indledningsvis anledning til kort at beskrive proceduren ved lønindeholdelse.

Det fremgår af lovbekendtgørelse nr. 99 af 21. marts 1984 om bekendtgørelse af lov om rettens pleje i Grønland, kapitel 7, § 12, at fuldbyrdelse af nærmere angivne krav kan ske ved tilbageholdelse i udbetaling af penge. § 12 har følgende ordlyd:

“§ 12. I de tilfælde, der er nævnt i § 1, stk. 2, nr. 1, 2, 4, 5 og 6 kan fuldbyrdelse endvidere ske ved tilbageholdelse i udbetaling af penge, der tilkommer skyldneren. Tilbageholdelse kan finde sted i alle udbetalinger, herunder udbetaling af arbejds løn og af tilgodehavende for salg af produkter.

Stk. 2. Der kan i intet tilfælde ske en tilbageholdelse af mere end en tredjedel af det, der tilkommer skyldneren, efter at kildeskat er fradraget.

Stk. 3. Skal der foretages tilbageholdelse for flere krav, fordeles tilbageholdte beløb efter fogedens nærmere bestemmelse. Privates krav på underholdningsbidrag skal først fyldestgøres. Ved fordelingen i øvrigt kan fogden beslutte, at krav, der har afgørende betydning for skyldneren eller skyldnerens husstands eksistensgrundlag, først og fremmest skal fyldestgøres.

Stk. 4. Om tilbageholdelse for og fyldestgørelse af grønlandske skattekrav gælder bestemmelserne i den særlige lovgivning herom.“

Det følger af samme lovs kapitel 7, § 19, hvem der er fogedmyndighed og i § 20 - 23 angives fremgangsmåden. §§ 19 og 20 bestemmer følgende:

“§ 19. Fogedmyndigheden er politiet og de kommunale pantefogder; der er beskikket af kommunalbestyrelserne, medmindre andet er bestemt.

Stk. 2. ...

§ 20. Anmodning om tvangsfuldbyrdelse indgives til fogden på det sted, hvor skyldneren bor eller opholder sig. Har skyldneren ikke bopæl eller opholdssted i Grønland, indgives anmodning om tvangsfuldbyrdelse til fogden på det sted, hvor skyldneren har aktiver.“

Den der ønsker at inddrive et krav ved lønindeholdelse, skal herefter indgive en anmodning om tvangsfuldbyrdelse til fogden, hvorefter fogden foretager det videre fornødne.

I relation til lønindeholdelse, betyder dette, at kommunen, når den ønsker et krav inddrevet ved lønindeholdelse eller ved udlæg, skal anmode fogden om at indlede tvangsfuldbyrdelse.

I relation til de kommunale pantefogder finder jeg særligt anledning til at understrege, at den kommunale pantefogeds arbejde efter retsplejeloven bør holdes adskilt fra det kommunale opkrævningsarbejde.

For at undgå misforståelser, bør der være faste retningslinier for, hvornår det er pantefogden, der skal træffe en afgørelse, og hvornår det er kommunen, der træffer en afgørelse. Det kan give anledning til misforstå-

elser, såfremt det ikke af afgørelsen klart fremgår, hvem der har truffet afgørelsen.

Jeg bemærkede under min gennemgang af sager i kommunen, at der i mange sager er foretaget lønindeholdelse, uden at det umiddelbart af sagen kunne ses, for hvilke krav der foretoges lønindeholdelse, ligesom det ikke fremgik af sagen, på hvilket grundlag lønindeholdelsen blev foretaget.

Jeg har ovenfor gengivet den skrivelse, pantefogden fremsender til arbejdsgiver, når der skal foretages lønindeholdelse.

Af skrивelsen fremgår blandt andet følgende af 3. afsnit:

“Skal man høfligst anmode Dem om, at tilbageholde:

Løntræk på 1/3 del, indtil kr.“

Jeg anmoder K kommune om at oplyse, hvorledes den citerede passus skal forstås.

Der var ikke i nogen af de sager, som jeg gennemgik, fremsendt anmodninger om lønindeholdelse til pantefogden, eller gjort notat om, at man havde anmodet pantefogden om at inddrive kommunens tilgodehavender ved lønindeholdelse.

Jeg har ovenfor anført, at kommunen, når den vil inddrive sit tilgodehavende ved lønindeholdelse, skal fremsende en anmodning herom til fogden. En sådan anmodning bør angive med hvilken lovhjemmel, på hvilket grundlag samt for hvilke krav lønindeholdelse ønskes foretaget.

I mange af de sager, som jeg gennemgik, fremgik det heller ikke af sagen, hvorvidt skyldneren var blevet underrettet om, at der ville blive foretaget lønindeholdelse, for hvilken gæld der ville blive foretaget lønindeholdelse, på hvilket grundlag samt med hvilken hjemmel, der ville blive foretaget lønindeholdelse.

Det fremgår af det af K kommune anførte, at kommunen, når der laves løntilbageholdelsespålæg, underretter skyldneren herom. Det fremgår samtidig af det af kommunen anførte, at denne praksis er forholdsvis ny.

Jeg har følgende generelle bemærkninger til lønindeholdelse:

Det fremgår ikke af reglerne om lønindeholdelse, at den myndighed, der anmoder om, at der foretages lønindeholdelse, har pligt til at give skyldneren underretning herom.

Uanset der ikke er fastsat regler herom, følger det imidlertid efter min opfattelse af almindelige regler om god forvaltningsskik, at en beslutning om at søge et beløb inddrevet ved løntræk eller udlæg normalt bør meddeles ikke alene afgørelsens adressat, men tillige andre parter i sagen, som afgørelsen berører.

Det er derfor min opfattelse, at en myndighed, der vil skride til lønindeholdelse, bør give skyldneren meddelelse herom således, at skyldneren får lejlighed til at varetage sine interesser. Dette gælder uanset, om den pågældende tidligere på fortrykte tekster er blevet advaret om, at myndigheden vil anmode pantefogden om lønindeholdelse, såfremt rettidig betaling ikke finder sted.

Heller ikke det forhold, at arbejdsgiveren underretter skyldneren om foretagne lønindeholdelser, fritager efter min opfattelse myndigheden for at underrette skyldneren om, at der er eller vil blive truffet beslutning om overgivelse til tvangsfuldbyrdelse i form af lønindeholdelse. Dette skyldes, at skyldneren bør gives mulighed for at afværge denne ved betaling, ligesom skyldneren bør have mulighed for så tidligt som muligt at indrette sig økonomisk på, at der fremover vil finde lønindeholdelse sted.

Det er ligeledes min opfattelse, at den myndighed, der ønsker at foretage lønindeholdelse, i meddelelsen til skyldneren, bør oplyse skyldneren om, hvilken gæld, der vil blive foretaget lønindeholdelse for samt på hvilket grundlag lønindeholdelsen foretages, idet dette er en forudsætning for, at skyldneren kan varetage sine interesser.

Jeg finder i den henseende ikke, at det er tilstrækkeligt, at myndigheden i skrivelsen angiver det selvfølgelig forhold, at der er tale om restancer.

For så vidt angår grundlaget for lønindeholdelsen har jeg følgende bemærkninger:

Det er en væsentlig forudsætning for anvendelsen af mange af sagsbehandlingslovens regler, at der foreligger skriftlige dokumenter på sagerne. Således til eksempel reglerne om partens aktindsigt. Det er ligeledes en væsentlig forudsætning for udøvelsen af kontrol med forvaltningen, at der forefindes skriftligt materiale på sagerne.

Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, indeholder i § 6, en regel om notatpligt. § 6 er sålydende:

I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

I bemærkningerne til loven om offentlighed i forvaltningen, § 6 anføres følgende:

“Til § 6:

Bestemmelsen indeholder regler om pligt for myndighederne til at gøre notat om oplysninger af betydning for sagens afgørelse (notatpligt).

*Notatpligten gælder som udgangspunkt kun afgørelsessager. Der kan dog tænkes at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor notatpligt af hensyn til offentlighedens aktindsigt kan være velbegrundet. Det er derfor i **stk. 3** bestemt, at landsstyret efter konkret vurdering af det enkelte sagsområde kan træffe beslutning om, at notatpligten også skal gælde dette område. I de administrative forskrifter kan indholdet af notatpligten afpasses efter det pågældende forvaltningsområde.*

Reglerne om notatpligten skal ses i sammenhæng med forslagets § 11 om “ekstraheringspligt“, der som udgangspunkt gælder for al forvaltningsvirksomhed. Denne bestemmelse indebærer, at oplysninger, som nedskrives i henhold til andre forskrifter (klientjournaler, uheldsrapporter, ...) under udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige be-

stemmelser. Bestemmelsen i **stk. 1** svarer til den gældende lovs § 4, idet notatpligtens rækkevidde dog er søgt præciseret på to punkter.

Efter den gældende lov omfatter notatpligten “faktiske oplysninger“. Efter forslaget omfatter notatpligten “oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder“. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Efter formuleringen af den gældende lovs § 4 omfatter notatpligten kun oplysninger, “der mundtligt meddeles en myndighed“. Bestemmelsen er imidlertid blevet fortolket udvidende i praksis, bl.a. fordi partens interesse i at blive gjort bekendt med en oplysning er den samme, uanset hvordan myndigheden er kommet i besiddelse af den. Også af hensyn til myndighedernes egen interne sagsbehandling og til en eventuel senere klagebehandling er det af betydning at have et sikkert kendskab til, hvilke oplysninger myndigheden er eller har været i besiddelse af. Det er derfor nu udtrykkeligt fastsat, at notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem tjenestemænd, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Også oplysninger, der hidrører fra andre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Bestemmelsen i **stk. 1** finder også anvendelse i sager, hvor der kun er én part, således som det typisk er tilfældet i ansøgnings- og klagesager. Der skal derfor også gøres notat om oplysninger, der mundtligt meddeles af den pågældende selv.

Efter lovforslagets § 8, nr. 2, vil dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 6 har haft pligt til at notere, ikke kunne undtages som internt arbejdsmateriale.

Den tekniske udvikling medfører, at offentlige myndigheder vil kunne få teknisk mulighed for at sende og modtage meddelelser til og fra andre offentlige myndigheder eller til og fra private ved hjælp af elektronisk databehandling, således at denne form for kommunikation træder i stedet for sædvanlig brevveksling. Vedrører sådanne meddelelser en bestemt administrativ sag hos myndigheden og opbevares kopier af en sådan korrespondance eventuelt således, at meddelelserne opbevares i et elektronisk datalager, følger det af de almindelige regler om aktindsigt, at myndigheden skal sørge for, at meddelelsen indgår i sagen.

Der findes imidlertid ingen regler, der mere præcist pålægger en myndighed at opbevare en sådan meddelelse, som sendes eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

For at sikre, at princippet om offentlighed i forvaltningen også i praksis kan gennemføres, når denne nye teknik tages i anvendelse, foreslås det i **stk. 2**, at landsstyret kan fastsætte nærmere regler om opbevaring af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.“

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det afgørende for om en oplysning skal noteres er, "om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder".

Jeg anmodede i min skrivelse af 5. december 1997, i forbindelse med min gennemgang af de konkrete enkeltsager, K kommune om at oplyse, på hvilket grundlag kommunen havde foretaget lønindeholdelse i de enkelte sager, idet dette ikke fremgik af de enkelte sager.

K kommune har i sin skrivelse af 26. februar 1998 til mig, i relation til en række af de konkrete enkelt sager anført, at kommunen har lavet lønindeholdelse i henhold til frivillig aftale med debitor.

Lov om rettens pleje i Grønland indeholder i kapitel 7, § 1 følgende regel:

"§ 1. Tvangsfuldbyrdelse kan ske på følgende grundlag:

- 1) Domme, kendelser og beslutninger afsagt eller truffet af grønlandske domstole eller af andre grønlandske myndigheder, hvis afgørelser efter lovgivningen kan tvangsfuldbyrdes.*
- 2) Forlig indgået for de under nr. 1 nævnte myndigheder samt forlig indgået under vilkårsforhandling i henhold til lov for Grønland om ægteskabs indgåelse og opløsning.*
- 3) Domme, kendelser og beslutninger afsagt eller truffet af danske domstole eller af andre danske myndigheder, hvis afgørelser kan tvangsfuldbyrdes i Danmark og forlig indgået for de pågældende myndigheder.*
- 4) Pantebreve, for så vidt angår ejerpantebreve og skadesløsbreve dog kun, når gældens størrelse og forfaldstidens indtræden er erkendt af skyldneren eller klart fremgår af omstændighederne.*

Stk. 2. Tvangsfuldbyrdelse kan endvidere ske for følgende fordringer:

- 1) Krav på tilbagebetaling af lån eller renter af lån ydet af det offentlige mod sikkerhed i fast ejendom eller løsøre.*
- 2) Det offentliges krav på betaling af leje af husrum samt betaling af varme, el, vand og renovation.*
- 3) Skatter til det offentlige i henhold til den grønlandske lovgivning.*
- 4) Krav på betaling af underholdsbidrag, der er fastsat af en myndighed i Grønland.*
- 5) Bidragskrav, der er fastsat ved dansk øvrighedsresolution, samt skatte- og afgiftskrav, der kan tvangsfuldbyrdes i Danmark.*
- 6) Erstatningsbeløb efter § 14.*

Stk. 3. Landsdommeren kan godkende, at andre krav der i Danmark kan gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse, skal kunne inddrives."

Bestemmelsen i Lov om rettens pleje i Grønland, kapitel 7, § 1, angiver, udtømmende på hvilket grundlag tvangsfuldbyrdelse kan ske.

Det følger af bestemmelsens stk. 2, nr. 2, at tvangsfuldbyrdelse kan ske for det offentliges krav på betaling af leje af husrum samt betaling af varme, el, vand og renovation. Dette betyder, at det er selve kravet, der danner grundlag for tvangsfuldbyrdelse. Pantefogden kan således på grundlag af kommunens anmodning om tvangsfuldbyrdelse for et sådant krav påbegynde tvangsfuldbyrdelse. Det er således ikke nødvendigt for kommunen i disse situationer at indgå et frivilligt forlig med skyldneren

om betaling af kravet. Modsat kan kommunen ikke på grundlag af et sådant frivilligt forlig selv påbegynde lønindeholdelse.

Kommunen kan altså ikke ved at indgå et frivilligt forlig med skyldneren omgå de regler, der er givet i Lov om rettens pleje i Grønland for tvangsfuldbyrdelse.

Kommunen skal i hvert tilfælde rette henvendelse til pantefogden, når kommunen ønsker inddrivelse ved lønindeholdelse for kommunens tilgodehavende.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det ikke efter retsplejeloven er muligt at indgå frivilligt forlig for pantefogden. Det følger imidlertid af Landstingslov nr. 3 af 2. maj 1996, om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige, § 3, at der vedrørende de i bestemmelsen angivne fordringer kan indgås aftaler mellem skyldner og pantefoged om tilbageholdelse i udbetalinger af penge.

Jeg kan ikke umiddelbart vurdere, om der er tale om en reel uoverensstemmelse mellem de to regelsæt, eller om der er tale om, at aftaler med den kommunale opkrævningsmyndighed er tillagt udpantningsret, hvorfor jeg ikke foretager yderligere vedrørende dette spørgsmål. Jeg har dog til hensigt, at anmode Skattedirektoratet om en afklaring af dette spørgsmål.

Såfremt kommunen har indgået en frivillig aftale om betaling med skyldneren, er der efter min opfattelse tale om en aftale, som kommunen har indgået om opkrævningsvirksomhed. Jeg henviser herved til det ovenfor ... anførte.

Jeg kunne, i mange af de sager som jeg gennemgik, ikke se, på hvilket grundlag lønindeholdelsen blev begæret. Henset til, at der er tale om grundlaget for afgivelse af lønindeholdespålæg, finder jeg det meget kritisabelt, at det ikke umiddelbart af sagerne kunne ses, for hvilke krav lønindeholdelse blev begæret.

Uanset, at de frivillige aftaler ikke har betydning for tvangsfuldbyrdelsen, finder jeg det meget uheldigt, at de frivillige aftaler ikke fandtes på sagerne, idet det er en forudsætning for, at man kan få et fyldestgørende indblik i sagen, at disse foreligger på sagen.

Det følger ligeledes af det ovenfor anførte vedrørende notatpligten, at notatpligten også omfatter oplysninger, der kan have bevismæssig karakter.

Herudover kan det nævnes, at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed uanset, om der er tale om en afgørelsessag, skal sørge for, at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner, der er af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, såfremt de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Jeg henstiller til K kommune, at kommunen fremover altid giver parten behørig underretning om, at kommunen har til hensigt at anmode om lønindeholdelse.

Jeg har i øvrigt følgende generelle bemærkninger til det af K kommune anførte:

K kommune, Inkassokontoret, anfører indledningsvist i sin skrivelse af 26. februar 1998 følgende:

“Brevet har været gennemgået på et møde med samtlige medarbejdere på inkassokontoret og spørgsmålene er besvaret efter bedste evne, og hvor der i sagerne ikke foreligger nogen referater er spørgsmålene besvaret efter hukommelsen også i den del af sagerne som er meget gamle, og hvor inkassokontoret har lidt af den begrænsning af kun en af medarbejderne har mere end 15 mdrs. anciennitet som ansat i K Kommunes inkassokontor.

Det er karakteristisk for inkassokontorets personale, at der foregår en stor udskiftning, og de nye medarbejdere har ingen erfaring og rutine med inkassoarbejde når de starter“.

Det følger af landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, § 6, at der i visse tilfælde påhviler forvaltningsmyndighederne en notatpligt. Notatpligten sikrer, at myndigheden til en hver tid vil kunne have kendskab til hvilke oplysninger myndigheden er eller har været i besiddelse af, samt hvilke ekspeditioner af betydning for sagen, der har været foretaget. Ved en korrekt anvendelse af notatpligten, vil det således være muligt for myndighederne, og for nytilkomne medarbejdere, til enhver tid at danne sig et overblik over sagen.

K kommune anfører endvidere i sin skrivelse af 26. februar 1998 at:

“Det fremgår bl. a. af planen, at der så vidt muligt skal laves totale løsninger med debitorerne, og således at debitorer der regelmæssigt ikke overholder sine løbende betalingsforpligtelser til kommunen, skal der laves løntræk til de løbende forpligtelser også.

Det er inkassokontorets opfattelse at hovedparten af restanterne foretrækker at der laves løntræk, frem for en aftale om at restanterne selv skal betale direkte til K kommunes kasse“.

Jeg bemærker hertil, jfr. også det ovenfor anførte vedrørende lønindeholdelse, at kommunen ikke uden videre kan foretage lønindeholdelse. For så vidt angår frivillige aftaler om betaling, henvises til det ovenfor ... anførte.

Det følger endvidere efter min opfattelse af almindelig god forvaltningsskik, at forvaltningen ikke træffer afgørelse i en sag, alene på sin formodning om, hvad en part i en sag ønsker.

K kommune anfører afslutningsvis i sin skrivelse af 26. februar 1998 følgende:

“Normalt vil der også være lavet bemærkninger i skærbilledet om evt. aftaler, idet skærbilleder bruges til sagsstyring at det store antal sager der beror på inkassokontoret. Notater i skærbillederne bliver slettet igen, når de ikke længere er aktuelle.“

Jeg finder her anledning til at bemærke, at såfremt de pågældende bemærkninger har givet anledning til sagsbehandling / ekspeditioner i sagerne, eller såfremt der er tale om væsentlige oplysninger, bør myndigheden, som følge af notatpligten foretage notat herom.“

K kommune havde ikke ved beretningsårets afslutning besvaret de af mig fremfattede anmodninger.

64 - 2 Det offentliges modregningsadgang.

Ombudsmanden fandt anledning til at kritisere Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning for uden lovhjemmel at have anmodet Personaledirektoratet om at foretage modregning uden, at kravet om konneksitet mellem fordringerne var opfyldt.

Samtidig kritiseredes Personaledirektoratet for uden lovhjemmel at have nægtet udbetale et feriepengebeløb til en ansat. (J. nr. 11.32.10.0./53-96)

A blev pr. 1. september 1994 ansat som sekretær ved ... afdeling, ... sygehus ...

I brev af 29. maj 1995 anmodede Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning sygehusledelsen på ... sygehus ... om mod lønkompensation at låne A fra 5. juni 1995 til og med 6. juli 1995, hvor han skulle virke som konsulent i K kommune.

... sygehus ..., Personaleafdelingen meddelte i notat af 31. maj 1995 til Personaledirektoratet, at ... sygehuset ... indstillede, at A blev fritaget for tjeneste uden løn i den periode, hvor han skulle arbejde som konsulent i K kommune.

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings regnskabsafdeling udstedte den 1. juni 1995 en check på 9.994,88 kr. til A til dækning af dagpenge fra den 5. juni til og med 6. juli 1995.

I brev af 3. juni 1995 anmodede Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning Personaledirektoratet om at ansætte A som konsulent i K kommune i ovennævnte periode. Direktoratet anmodede videre om, at A blev aflønnet svarende til en ansættelse i lønramme 21 med et rådighedstillæg på 1500 pr. måned.

Personaledirektoratet meddelte i brev af 12. juni 1995 A tjenestefrihed uden løn fra 5. juni til og med 6. juli 1995. Personaledirektoratet meddelte samtidig A, at han i samme tidsrum var ansat som konsulent i K kommune under de ovenfor skitserede ansættelsesvilkår.

A tiltrådte herefter den 5. juni 1995 stillingen i K kommune.

I en telefax af 14. juni 1995 fra A til Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning, gjorde A opmærksom på, at situationen i K kommune krævede helt andre tiltag end ansættelsen af ham som konsulent. Han foreslog derfor, at han i stedet brugte resten af ansættelsesperioden til at indsamle materiale og viden. Materialet ville han efterfølgende anvende til at forsøge at frembringe en samlet løsning på problemerne.

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning skrev i telefax af 16. juni 1995 til A som svar på hans henvendelse, at en del af hans funktion som konsulent netop var at komme med forslag til andre tiltag. Direktoratet an-

førte videre, at uanset at forholdene i K kommune var anderledes, end A havde forventet, mente direktoratet fortsat, at der var en række opgaver i byen, som han kunne løse, hvorfor direktoratet forventede, at han ville forblive i K kommune i den aftalte periode. Direktoratet oplyste samtidig, at såfremt han afbrød ansættelsesforholdet, ville direktoratet foretage modregning for de allerede udbetalte dagpenge.

A oplyste i telefax af 16. juni 1995, at han fastholdt sin beslutning om at rejse.

Af et internt notat af 4. juli 1995 fra direktoratet fremgår det, at A den 20. juni 1995 forlod K kommune.

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning gjorde i brev af 20. juli 1995 A opmærksom på, at han à conto havde fået udbetalt løn og dagpenge for hele ansættelsesperioden. Direktoratet anmodede ham derfor om at oplyse, hvordan han ville tilbagebetale de udbetalte dagpenge og den udbetalte løn for det tidsrum, hvor han ikke havde opfyldt sin kontrakt.

Den 14. august 1995 opsagde A sin oprindelige stilling som sekretær ved ... afdeling på ... sygehus ...

... sygehus ... informerede i et notat af 6. september 1995 Personaledirektoratet om A's opsigelse. Samtidig fremsendte ...sygehus ... A's ferieskema.

Personaledirektoratet bekræftede den 25. september 1995 overfor A hans opsigelse. For så vidt angik A's feriepenge skrev Personaledirektoratet til A:

“...

Lønadministrationen vil efter modtagne ferieopgørelser fra ... sygehus ... beregne og beskatte den feriegodtgørelse De har optjent i 1994, og som ikke er afholdt ved Deres fratreden. Desuden beregnes og beskattes den feriegodtgørelse De har optjent i indeværende optjeningsår.

Derefter vil nettogodtgørelsen og de optjente feriepenge fremgå af en afsluttende lønspecifikation, som kan anvendes som dokumentation overfor den nye arbejdsgiver og for den optjente ret til ferie.

De skal herefter ved ferieafholdelse hos den nye arbejdsgiver i år og i 1996 for den del af ferien som er optjent ved ... sygehus ..., indberettes til løntræk. Der skal så i stedet fremsendes en erklæring fra Deres nye arbejdsgiver til Lønadministrationen om Deres ferieafholdelse, hvorefter feriegodtgørelsen vil blive anvist.“

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning redegjorde i et notat af 12. oktober 1995 til Personaledirektoratet for direktoratets løntilgodehavende hos A. Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning anførte videre:

“...

Pgl. er efterfølgende herfra anmodet om at rette henvendelse til DSMF m.h.p. tilbagebetaling. Trods personligt fremmøde er der endnu ikke kommet en aftale i stand eller påbegyndt nogen tilbagebetaling, hvorfor DSMF er nødt til at anmode om modregning i feriepengebeløbet.

Det drejer sig om for meget udbetalt løn svarende til 16 dage à kr. 510, 18(4) (kr. 8.162,94) samt for mange udbetalte dagpenge svarende til 16 dage à kr. 312, 34 (kr. 4.997,44)

Lønadministrationen er telefonisk orienteret om at afvente med udbetaling af feriepenge i forbindelse med pgl.'s fratrædelse af stillingen som sekretær ved ..sygehus.. pr. 31.8.95“.

Personaledirektoratet redegjorde i brev af 30. oktober 1995 til A for tilbagebetalingskravet. Personaledirektoratet skrev desuden:

“...
Da der således skal ske tilbagebetaling af det for meget udbetalte løn, anmodes De herved inden 14 dage fra d.d. om at kontakte B i lønadministrationen med henblik på at aftale en afdragsordning, eller aftale om, at der evt. kan ske modregning af Deres tilgodehavende feriepenge.

De anmodes ligeledes om at kontakte Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning med henblik på tilbagebetaling af de for meget anviste dagpenge.“

I brev af samme dato underrettede Personaledirektoratet Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning om indholdet af brevet til A. Direktoratet anførte videre:

“... det skal oplyses, at der ikke automatisk kan ske modregning af tilgodehavende ferie, jf. § 23, stk. 1 i ferieloven.“

I brev af 8. november 1995 klagede A til Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning over, at han skulle tilbagebetale en del af sin løn. A anførte, at han efter hans opfattelse ikke havde brudt sin kontrakt.

I et notat til sagen af 21. december 1995 om A's ansættelsesforhold konkluderer Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning blandt andet:

“...
A's afrejse ... indebærer et kontraktbrud. A's kontraktbrud fritstiller Personaledirektoratet for dets forpligtelser i henhold til den indgåede kontrakt. Som følge heraf har Personaledirektoratet krav på tilbagebetaling af den udbetalte løn for perioden den 21. juni 1995 til den 6. juli 1995.

“...
Det skal henstilles, at Personaledirektoratet fastholder sit krav om tilbagebetaling af den udbetalte løn til A for perioden den 21. juni 1995 - den 6. juli 1995.“

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning meddelte i brev af 4. januar 1996 A, at direktoratet fastholdt kravet om tilbagebetaling.

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning holdt den 11. januar 1996 møde med A om tilbagebetalingskravet. Direktoratet fastholdt igen kravet over for A, som ifølge mødenotatet herefter ville kontakte Personaledirektoratet med henblik på en tilbagebetalingsordning.

Den 8. februar 1996 klagede A til mig over, at Personaledirektoratet efter hans opfattelse på grund af lønkravet havde foretaget modregning i tilgodehavende feriepenge hidrørende fra ansættelsesforholdet ved ... sygehus.

Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning har i en udtalelse af 17. april 1996 redegjort for sagens forløb og anført følgende:

“...
Det er Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings opfattelse, at A's afrejse ... den 20. juni 1995 er ensbetydende med et kontraktbrud, idet tjenestestedet nævnt i kontrakten er K kommune.

Efterfølgende har Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning anmodet A om at rette henvendelse til Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning for at indgå en aftale om tilbagebetaling af de ved tiltrædelsen udbetalte dagpenge. Til trods for A's fremmøde lykkedes det ikke Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning at få en aftale om tilbagebetaling i stand, hvorefter Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning har set sig nødsaget til - som indstillende myndighed - at opfordre Personaledirektoratet til at foretage modregning i A's feriepenge i forbindelse med dennes fratrædelse af stillingen som sekretær ved ... Afdeling, ... sygehus.

“ ...

I en udtalelse af 22. april 1996 har Personaledirektoratet redegjort for sagen over for mig. Personaledirektoratet har udtalt:

“ ...

Det skal herved meddeles, at der ikke er foretaget modregning af A's tilgodehavende feriegodtgørelse, og at disse stadig henstår ved Lønadministrationen, men at han står med negativ saldo for meget udbetalt løn, som bl.a. fremgår af vor skrivelse af 30. oktober 1995, ...

Som det fremgår af vor ovennævnte skrivelse til A blev han anmodet om at kontakte Lønadministrationen med henblik på at indgå en aftale om en afdragsordning, eller aftale om, at der evt. kan ske modregning af hans tilgodehavende feriepenge.

På trods heraf har A ikke henvendt sig personligt til Lønadministrationen, men har efter det oplyste flere gange telefonisk henvendt sig til Lønadministrationen, for at få udbetalt sine tilgodehavende feriepenge, men dette er blevet afvist, da han stadig står med en negativ saldo, og stadig ikke har påvist interesse i at indgå en afdragsordning.

Det skal hertil meddeles, at der er knyttet nogle bestemmelser for at få anvist feriegodtgørelse, idet dette sker ved, at evt. ny arbejdsgiver fremsender erklæring til Lønadministrationen om ferieafholdelse, eller det dokumenteres, at man ikke modtager sociale ydelser, før feriegodtgørelsen kan anvises.

Efter det oplyste, har A siden januar 1996 været ansat som timelønnet tolk ved ... sygehus, og tilgodehavende feriegodtgørelse kan anvises, såfremt Lønadministrationen får tilsendt en erklæring om hans ferieafholdelse, men Personaledirektoratet er naturligvis stadig interesseret i, at han indgår en afdragsordning.“

A har den 19. juli 1996 telefonisk over for en af mine medarbejdere oplyst, at feriepengene samme dato ville blive udbetalt til ham.

Personaledirektoratet er supplerende anmodet om at redegøre for kompetencefordelingen mellem Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning og Personaledirektoratet i den foreliggende sag. Endvidere er Personaledirektoratet anmodet om en redegørelse for retsgrundlaget for Personaledirektoratets beslutning om at tilbageholde feriepengene.

Personaledirektoratet fremkom i brev af 27. november 1996 med en supplerende udtalelse. Personaledirektoratet har udtalt:

“ ...

Hvad angår kompetencefordelingen mellem Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning og Personaledirektoratet er det Personaledirektoratets klare opfattelse, at Personaledirektoratet som den ansættende myndighed har kompetencen til at påse, at man overholder alle gældende aftaler, regler m.v. der angår personale, som er underlagt Personaledirektoratets regi.

Det er derfor også Personaledirektoratets opfattelse, at man ved afvisning af Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning's anmodning om at foretage modregning i A's feriepenge - med henvisning til ferielovens § 23 - har haft kompetencen til at afgøre sagen.“

Den 7. januar 1997 skrev jeg blandt andet følgende til Personaledirektoratet:

“...
I forlængelse af tidligere skrivelse, skal man gøre opmærksom på, at Ombudsmanden, hvis man ikke hører andet, ved vurderingen af sagen må lægge til grund, at det er de enkelte ressortdirektorater, der har afgørelseskompetencen i sager af ansættelsesretlig karakter, mens Personaledirektoratet alene ekspederer ressortdirektoraternes afgørelser, dog at Personaledirektoratet påser overholdelsen af gældende aftaler regler med videre der angår personale.“

Personaledirektoratet udtalte ved skrivelse af 7. januar 1996, blandt andet:

“...
Det skal i forlængelse af vor ovennævnte skrivelse [skrivelse af 27. november 1996] meddeles, at tilbageholdelsen er sket på forkert grundlag, hvorfor udbetalingen skete den 19. juli 1996.
“

“...
På telefonisk forespørgsel den 21. januar 1997 har Personaledirektoratet overfor en af mine medarbejdere oplyst, “at det var forkert, at der i brevet af 7. januar 1997 var oplyst, at tilbageholdelsen hvilede på et forkert grundlag, idet der var tale om en regulær fejl“. På forespørgsel oplyste Personaledirektoratet, at der var tale om en misforståelse.

På baggrund af ovenstående udtalte jeg følgende:

“1. Modregning i feriepenge - kompetenceafklaring.

Jeg må lægge til grund, at det er de enkelte ressortdirektorater, i nærværende sag Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning, der har afgørelseskompetencen i sager af ansættelsesretlig karakter. Jeg må endvidere lægge til grund, at Personaledirektoratet alene kan betragtes som den myndighed, der ekspederer ressortdirektoraternes afgørelser, dog således at Personaledirektoratet påser overholdelsen af gældende aftaler regler med videre, der angår personale.

2. Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings beslutning om modregning.

2 a. Almindelige betingelser for modregning:

Det følger af de almindelige regler om modregning, at der er visse krav, der skal være opfyldt, for at en modregning lovligt kan foretages. Fordringerne må være afviklingsmodne, udjævnelige, gensidige og retskraftige. I visse tilfælde stilles endvidere krav om, at den fordring, som man ønsker at benytte til modregning, ikke er alt for usikker. Herudover følger det af de almindelige regler, at der skal afgives en modregningserklæring til modparten, for at fordringerne kan ophøre med at bestå.

For at kravet om gensidighed er opfyldt, kræves der, at der er tale om krav, hvor parterne er henholdsvis debitor efter den ene fordring og kreditor efter den anden fordring. Gensidigheden mellem fordringerne skal i almindelighed foreligge, når modregningen erklæres.

Ud over de almindelige krav til modregning, stilles der yderligere krav såfremt man ønsker at foretage modregning i feriepenge.

2 b. Modregning i feriepenge:

Der er givet regler omkring ferie i Landstingslov nr. 22 af 25. oktober 1990 om ferie. Landstingslovens kapitel 6 indeholder i § 23 følgende bestemmelse:

“Enhver aftale, hvorved der gives afkald på feriegodtgørelse, er ugyldig.

stk. 2. Enhver aftale om overdragelse af kravet på feriegodtgørelse er ugyldig, ligesom kravet ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning.“

I bemærkningerne til lovforslaget, som blev fremsat på Landstingets Efterårsamling 1990, er der ikke knyttet kommentarer til denne bestemmelse.

Det hedder imidlertid i de generelle bemærkninger til forslaget:

“Forslaget bygger på den gældende ferielovgivning i Danmark, Færøerne og Island, ligesom arbejdsgruppen vedr. ferielovgivningen har vurderet et par konkrete udkast til ferielov i Grønland samt, hvad angår enkelte bestemmelser, overvejelser om den gældende ferielovgivning i Danmark.

For så vidt angår forhold vedrørende ferielovgivningen, er der i visse lande tradition for, at dette reguleres ad lovgivningens vej, hvorimod forhold vedrørende ferie i andre lande herunder Grønland hidtil er blevet reguleret ved aftaler imellem forhandlingsberettigede arbejdstager- og arbejdsgiverparter. Imidlertid er retten til at holde ferie en så grundlæggende rettighed, at den bør reguleres via lovgivningen, som samtidig sikrer visse minimumsrettigheder“.

Idet Landstinget ikke har forholdt sig nærmere til spørgsmålet om rækkevidden af lovforslagets § 23, stk. 2, om feriepengerettens beskyttelse mod retsforfølgning, må jeg gå ud fra, at Landstinget har haft til hensigt at følge den i Danmark ved landstingslovens vedtagelse gældende retstilstand, som er udtrykt ved en bestemmelse i den danske ferielov om forbud mod retsforfølgning mod feriepengekrav. Den danske regel er i alt væsentligt identisk med landstingslovens § 23, stk. 2.

For så vidt angår Hjemmestyrets kompetence til at fastsætte regler som fritager feriepenge fra tvangsfuldbyrdelse anmodede jeg den 7. april 1997, via Rigsombudsmanden i Grønland og Statsministeriet, Justitsministeriet om en udtalelse.

Jeg modtog den 20. oktober 1997 følgende udtalelse fra Justitsministeriet:

“..."

Efter § 23, stk. 2, i landstingslov nr. 22 af 25. oktober 1990 om ferie kan krav på feriegodtgørelse ikke gøres til genstand for retsforfølgning.

Uanset at retsplejen efter den grønlandske hjemmestyreordning er et rigsansliggende, er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at det på denne måde - som et accessorium til (det vil sige som led i) den materielle regulering af lønmodtageres rettigheder med hensyn til ferie - ved landstingslov fastsættes, at krav på feriegodtgørelse beskyttes mod udlæg med videre.

...

Den i Danmark ved landstingslovens vedtagelse gældende ferielov var lov nr. 273 fra 1970 med senere ændringer.

Bemærkningerne til forslaget til den danske lovregel, som svarer til landstingslovens § 23, stk. 2, fremgår af Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 751, og lyder således:

“Forslaget svarer til § 7, stk. 2, i den gældende ferielov, idet ferietillæg dog er medtaget.

Samtidig er medtaget en bestemmelse om, at aftaler om overdragelse af beviser for indtjent feriegodtgørelse er ugyldige, ligesom sådanne beviser ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning“.

De omtalte beviser for indtjent feriegodtgørelse er i teori og praksis blevet forstået som omfattende ethvert krav på feriepenge.

Det er antaget, at beskyttelsen af de anførte krav mod “retsforfølgning“ må forstås som en beskyttelse mod den almindelige fuldbyrdelsesadgang, som findes i retsplejeloven og konkursloven, jf. herved også Grønlands Landsrets dom af 17. maj 1994.

I Karnovs lovsamling, bind 6, 13. udgave, 1995, s. 7585, anføres i bemærkningerne til den danske bestemmelse blandt andet:

“Feriegodtgørelseskravet kan under hensyn til lovens målsætning som udgangspunkt ikke opfyldes ved modregning. For så vidt angår konnekse krav, anerkendes modregning dog i praksis, når arbejdsgiverens krav hidrører fra en retsstridig handling eller undladelse fra lønmodtagerens side, eksv ved tilegnelse eller manglende afregning af midler, som lønmodtageren i kraft af ansættelsesforholdet har rådighed over eller svigagtige forhold i øvrigt eller grovere misligholdelse af ansættelsesforholdet, herunder overtrædelse af konkurrencebegrænsninger.“

Tilsvarende følger af den juridiske litteratur. I den kommenterede danske ferielov anføres vedrørende modregning:

“Henset til målsætningen med feriebetaling og den beskyttelse mod retsforfølgning og fravigende aftaler, der følger af § 23, er adgangen til modregning i feriepenge efter langvarig og fast praksis begrænset. Beskyttelsen af lønmodtageren i denne situation er snævert begrundet i hensynet til sikring af feriepengenes tilstedeværelse til finansiering af ferie, og modregningsbegrænsningerne finder derfor ikke anvendelse, såfremt lønmodtageren er afgået ved døden...”

Modregning i feriepenge antages kun at kunne ske med konnekse krav hidrørende fra retsstridigt forhold fra lønmodtagerens side.

... Tilsvarende vil modregning kunne foretages, hvis arbejdsgiverens krav er begrundet i lønmodtagerens hævebegrundende misligholdelse af ansættelsesforholdet.

...

Tilsvarende anføres i Obligationsret 3. del, 1. udgave, 1995, ved Bernhard Gomard, s. 200:

“Det ville være uforeneligt med Ferielovens målsætning, hvis krav på feriegodtgørelse i almindelighed kunne opfyldes ved modregning. Der kan dog ske modreg-

ning med krav, som er konnekse og er opstået ved retsbrud over for arbejdsgiveren af en vis grovere karakter.“

Den juridiske litteratur på området stiller således som krav for, at der lovligt kan foretages modregning i feriepenge, at der må være tale om konnekse fordringer som stammer fra retsstridigt forhold fra lønmodtagerens side.

Man taler indenfor modregningsretten om konnekse fordringer, når fordringerne udspringer af samme retsforhold.

Det fremgår af sagsakterne, at A's tilgodehavende feriepenge hidrører fra hans ansættelse ved ... sygehus ...

Det fremgår endvidere, at Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings lønkrav hidrører fra A's ansættelse som konsulent for direktoratet.

Der er således ikke konneksitet mellem fordringerne. Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings beslutning om at foretage modregning i A's feriepenge til opfyldelse af direktoratets lønkrav har allerede derfor været ulovhjemlet.

Jeg finder det kritisabelt, at Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning har anmodet Personaledirektoratet om at udføre en beslutning, som er i strid med gældende ret.

3. Personaledirektoratet beslutning om ikke at udføre modregningen.

Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at en overordnet myndighed kan give tjenestebefalinger til en underordnet myndighed. Den tilstrækkelige hjemmel for tjenestebefalingen findes i selve eksistensen af et over- og underordningsforhold.

Jeg har i tidligere sager udtalt, at Personaledirektoratet i relation til øvrige direktorater må betragtes som et selvstændigt direktorat. (Se for eksempel LOB 95.40).

Da der ikke mellem Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning og Personaledirektoratet foreligger et over- og underordningsforhold, vil Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning ikke kunne give Personaledirektoratet bindende tjenestebefalinger.

Det er ovenfor nævnt, at Personaledirektoratet alene kan betragtes som den myndighed, der ekspederer ressortdirektoraternes afgørelser, dog skal Personaledirektoratet påse overholdelsen af gældende regler med videre. Personaledirektoratet afgør herefter, hvorvidt en konkret anmodning skal efterkommes. Det er i den forbindelse uden betydning, hvorledes anmodningen fremføres.

Jeg har ovenfor anført, at Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings beslutning om at foretage modregning i A's feriepenge til opfyldelse af direktoratets lønkrav har været ulovhjemlet.

Jeg har således ikke noget at indvende imod, at Personaledirektoratet ved skrivelse af 30. oktober 1995 meddelte Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning, at man under henvisning til ferielovens § 23, stk. 1, ikke automatisk kunne foretage modregning i feriepenge.

4. Personaledirektoratets afgørelse om at tilbageholde A's feriepenge.

Jeg skal indledningsvis bemærke, at jeg alene har taget stilling til den af Personaledirektoratet truffne afgørelse om at tilbageholde A's feriepenge. Jeg har således ikke taget stilling, hvorvidt betingelserne for udbetaling af feriepenge til A har været til stede.

Som sagen foreligger oplyst, må jeg lægge til grund, at Personaledirektoratet har tilbageholdt A's tilgodehavende feriepenge.

Det følger af de almindelige regler om tilbageholdsret, at der stilles krav om, at kreditor (tilbageholderen) har genstanden i sin besiddelse, at han har et krav mod skyldneren, samt at der består en nærmere forbindelse mellem besiddelsen og kravet, for at anerkende tilbageholdsret.

Der gælder altså en ulovbestemt regel om, at man kan udøve tilbageholdsret i tilfælde, hvor en person, der har en andens ting i sin besiddelse, har et krav mod denne anden, såfremt der er konneksitet mellem besiddelsen og kravet.

Jeg har ovenfor udtalt, at Personaledirektoratet må betragtes som en selvstændig myndighed. Der er ovenfor anført, at A's krav på feriepenge hidrører fra hans ansættelse på ... sygehus ... Det er ligeledes anført, at det er Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forskning, der har krav på tilbagebetaling af løn fra A.

Der foreligger således ikke konneksitet mellem på den ene side A's krav på feriepenge fra ... sygehus ... og på den anden side Direktoratet for Sundhed, Miljø og Forsknings krav på tilbagebetaling af løn fra A. Alle-rede derfor har den af Personaledirektoratet foretagne tilbageholdelse været ulovhjemlet.

Jeg finder det kritisabelt, at Personaledirektoratet har foretaget en ulovhjemlet tilbageholdelse.

Det fremgår af sagen, at tilbageholdelsen nu er ophørt, hvorfor jeg ikke foretager yderligere i den forbindelse.

Jeg har i forbindelse med behandlingen af sagen anmodet Personaledirektoratet om at redegøre for retsgrundlaget for Personaledirektoratets beslutning om at tilbageholde A's tilgodehavende feriepenge. Det fremgår af Personaledirektoratets udtalelse af 22. april 1996 til mig, at Personaledirektoratet, Lønadministrationen, har afvist at udbetale A's tilgodehavende feriepenge, idet A stod med en negativ saldo, og ikke havde påvist interesse i at indgå en afdragsordning. Af en yderligere udtalelse af 7. januar 1997 fremgår det, at tilbageholdelsen var sket på et forkert grundlag. Den 21. januar 1997 oplyste Personaledirektoratet telefonisk, at der var tale om en regulær fejl.

Det gælder som et grundlæggende ulovfæstet princip i forvaltningsretten, at det påhviler den enkelte myndighed at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager (officialprincippet).

Det følger endvidere af officialprincippet, at det er myndighedens ansvar at påse, at sagens faktum er tilstrækkeligt oplyst, ligesom det påhvi-

ler myndigheden at tilvejebringe det for sagens afgørelse nødvendige og relevante retlige grundlag. Myndigheden må overveje såvel de retsstiftende kendsgerninger, der er relevante for anvendelsen af den pågældende retsregel, som de konkrete retsvirkninger myndighedens afgørelse skal indeholde.

Personaledirektoratet har ikke været i stand til at oplyse, på hvilket retligt grundlag afgørelsen om at tilbageholde A's tilgodehavende feriepenge blev truffet. Jeg må lægge til grund, at Personaledirektoratet ikke har undersøgt det retlige grundlag for afgørelsen, forinden Personaledirektoratet traf afgørelsen.

Jeg finder det kritisabelt, at Personaledirektoratet har truffet afgørelse om at tilbageholde A's tilgodehavende feriepenge, uden at Personaledirektoratet har undersøgt det retlige grundlag for afgørelsen.

5. Personaledirektoratets telefoniske meddelelse til A.

Det fremgår af Personaledirektoratets udtalelse til mig af 22. april 1996, at direktoratet ved Lønadministrationen flere gange telefonisk over for A har afvist at udbetale hans tilgodehavende feriepenge.

Jeg anmodede ved skrivelse af 19. marts 1996, Personaledirektoratet om blandt andet udlån af sagens akter. Der foreligger ikke blandt sagsakterne noget notat vedrørende de telefoniske meddelelser til A. Jeg må derfor lægge til grund, at der ikke er udfærdiget notat vedrørende de nævnte meddelelser.

Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, indeholder i § 6, en regel om notatpligt. § 6 er sålydende:

“I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.“

Det følger endvidere af god forvaltningsskik, at en myndighed, uanset om der er tale om en afgørelsessag, skal sørge for, at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner, der er af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, såfremt de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Idet spørgsmålet om, hvorvidt Personaledirektoratet har været forpligtet til at udfærdige notat i forbindelse med de telefoniske meddelelser til A, ikke ses at ville have fået betydning for resultatet af min undersøgelse, har jeg dog ikke fundet fuldt tilstrækkelig anledning til at undersøge dette nærmere, jf. herved princippet i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 6, stk. 4.

Personaledirektoratet har i brev af 21. april 1998 skrevet følgende:

“Personaledirektoratet har taget Ombudsmandens kritikpunkter ad notam, og det kan oplyses, at Lønadministrationen har taget skridt til at forhindre en lignende uhjemlet tilbageholdelse, som den, der er beskrevet i sagen.

Personaledirektoratet har desuden benyttet sagen som udgangspunkt for at instruere Lønadministrationens personale om at være opmærksomme på at udfærdige notat om henvendelser / afgørelser, der meddeles telefonisk. -

For så vidt angår Ombudsmandens bemærkninger om konneksitet mellem kravene har Lønadministrationen lagt sig dette på sinde, særligt set i forhold til, at ansatte under Grønlands Hjemmestyre ofte flytter fra ansættelse ved en institution til ansættelse ved en anden institution, og der i sådanne tilfælde kan opstå tilgodehavender fra den første arbejdsgiver hos den ansatte.

Der vil i sådanne tilfælde ikke kunne foretages løntilbageholdelser / løntræk uden forudgående skriftlig aftale med den ansatte.

Da der i øvrigt efterfølgende er handlet korrekt i forhold til udbetaling af A's feriegodtgørelse, foretager Personaledirektoratet sig ikke videre i sagen.“