

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 1998**

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 kanophøre 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 Efterårssamling 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. Alledere 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.“