

Ombudsmandens rolle på det ansættelsesretlige område

Af Folketingets Ombudsmand Niels Fengler

Den offentlige ansættelsesret består som bekendt af en blanding af arbejdsretlige og forvaltningsretlige normer, der i dag fremstår velafklarede i deres grundsubstans og indbyrdes samspil. I denne artikel redegør ombudsmanden for, hvordan retspraksis herom har haft betydning for, hvilke typer arbejdsretlige sager og problemstillinger ombudsmanden vælger at realitetsbehandle. Artiklen analyserer også den prøvelsesmålestok, som ombudsmanden anlægger i sager om offentlig ansættelsesret.

1. Lidt historik

For 17 år siden talte min forgænger Hans Gammeltoft-Hansen i Dansk Forening for Arbejdsret om ombudsmandens og forvaltningsrettens rolle i den offentlige ansættelsesret. Foredraget resulterede i artikler fra både ham og professor Jens Kristiansen.¹ Som de begge bemærkede, var der dengang en vis spænding mellem den arbejdsretlige og den forvaltningsretlige tilgang til retsområdet. Uenigheden gik på bl.a. anvendelsen af forvaltningsloven på forskellige typer ledelsesmæssige beslutninger og forligsmæssige afskedigelser samt på betydningen for ombudsmandens behandling af en sag, at den allerede verserede eller dog kunne køre i det fagretlige system. Gammeltoft-Hansens synspunkter var præget af et fokus på den ansattes retssikkerhed og på en vurdering af, at det deraf følgende dobbelte retssystem med parallelle kontrolsystemer skulle udformes således, at det ikke reducere forvaltningsrettens vægt i det samlede ansættelsesretlige perspektiv. Kristiansen foretrak heroverfor at give forvaltningsretten og ombudsmanden som kontrolinstans en langt mindre rolle.

Skal man prøve helt kort at sammenfatte retsstillingen i dag 17 år efter, kan man groft forenklet hævde, at Gammeltoft-Hansen trak det lange strå i relation til store dele af sine principielle betragtninger om anvendelsen af forvaltningsretlige saglighedsgrundsætninger om bl.a. proportionalitet² og af forvaltningslovens regler på ensidige

arbejdsgiverbeslutninger.³ Højesterets praksis efter 2003 afspejler imidlertid samtidig på en række punkter en anvendelse af de forvaltningsretlige regler og principper, som er mindre vidtrækkende end den, som blev forfægtet i daværende ombudsmandspraksis.⁴ Endvidere har Højesterets praksis med hensyn til forligsmæssige afskedigelser⁵ og manglende adgang til selvstændig kompensation for sagsbehandlingsfejl⁶ ført til, at ombudsmanden siden da har fået en mindre fremtrædende rolle som prøvelsesorgan på det arbejdsretlige område. Bl.a. er det tidligere system, hvor samme sag ofte blev prøvet materielt ved de fagretlige organer og forvaltningsprocessuelt ved ombudsmanden, nu reelt afskaffet.

Den første problemstilling om rækkevidden af forvaltningsretten for den offentlige arbejdsret er veldokumenteret og i dag vel nogenlunde ukontroversiel. Til gengæld er den anden problemstilling om betydningen af udviklingen i retspraksis for ombudsmandens valg af, hvilke sager han tager op, næppe lige så offentligt kendt. Det samme gælder for den prøvelsesmålestok, som ombudsmanden anlægger i sager om offentlig ansættelsesret. Disse to spørgsmål skal derfor være hovedgenstanden for denne artikel.

Inden da vil jeg nævne, at ombudsmanden i 2020 behandlede 139 sager inden for området personalesager, hvoraf 4 er offentliggjort som beretningssager. De foreløbige tal for 2021 peger på nogenlunde samme niveau.

2. Procesforudsætninger m.v.

Ombudsmandloven indeholder en række almindelige kompetencebegrænsninger for ombudsmandens virke. De indebærer bl.a., at ombudsmanden ikke kan behandle sager om ansættelsesforhold ved private organer, at klagen skal være indgivet senest et år efter det, der klages over,

gælde i et eller andet omfang, blev da heller ikke bestridt af Jens Kristiansen.

1. Hans Gammeltoft-Hansen, Ombudsmandens varetagelse af de forvaltningsretlige hensyn inden for det arbejdsretlige område – nogle generelle betragtninger, J 2003, s. 241, og Jens Kristiansen, Offentlige personaleforhold i en brydningstid, J 2003, s. 252.
2. U 2003.1660 H, U 2005.2111 H, U 2017.3389 H, U 2020.2516 Ø og U 2021.3788 V. Se også Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udg., s. 13, 76 ff. og 117 f. At disse grundsætninger måtte

3. U 2007.2995 H, U 2008.636 H, U 2010.3009 Ø, U 2011.2343 H (forudsætningsvis) og U 2021.9 V.
4. U 2008.636 H smh. med FOB 2003.644 om omfanget af den udvidede partshøringspligt, U 2009.240 H smh. med FOB 2005.507 om pligtig afgangsalder og proportionalitet samt U 2007.537 H smh. med FOB 2004.79 om begrundelsespligt ved generelle personalenedskæringer. Se også U 1999.1713 H smh. med FOB 1995.335 om afgørelsesgrundlaget, partshøring og begrundelse.
5. U 2005.616 H og U 2005.622 H. Sml. FOB 1998.491.
6. U 2007.537 H, U 2008.401 H, U 2008.636 H, U 2009.1251 H og U 2015.3220 H.

og at eventuelle muligheder for administrativ rekurs skal være udtømt.⁷ Nogle af disse generelle begrænsninger er af særlig relevans for ansættelsesretlige sager og gennemgås straks nedenfor.

2.1. Domstolsforbeholdet

Efter ombudsmandslovens § 7 kan ombudsmanden kun behandle klager over den offentlige forvaltning, men ikke over domstolene. Ombudsmanden kan derfor ikke prøve afgørelser fra Arbejdsretten, Tjenestemand retten og de faglige voldgiftsretter.

Efter fast praksis behandler ombudsmanden desuden ikke sager, som er under behandling ved domstolene. Det samme er tilfældet, hvis ombudsmanden ved en undersøgelse af sagen vil komme til at tage stilling til forhold, som har en nær sammenhæng med forhold, der er under behandling ved domstolene. I så henseende anlægges der traditionelt en vis forsigtighed ved vurderingen af sandsynligheden for, at spørgsmålet kommer op for det dømmende organ.⁸

2.2. Forlig

I mange år var ombudsmanden åben over for at behandle klager over myndigheders sagsbehandling i afskedigelses sager, selv om der var indgået forlig til fuld og endelig afgørelse af sagen. Siden 2005 har ombudsmanden imidlertid afvist at tage sådanne klager op til realitetsbehandling.⁹ Det gælder både for så vidt angår indholdet af forligsaftalen og med hensyn til, om forvaltningen havde iagttaget den offentligtretlige lovgivning, herunder forvaltningslovens krav til den forudgående sagsbehandling.

Denne praksis er en følge af Højesterets domme i U 2005.616 H og U 2005.622 H, hvor det accepteres, at offentlige arbejdsgivere kan indgå aftaler om forligsmæssig fratræden, og at sådanne aftaler kan gøre op med eventuelle sagsbehandlingsfejl i det forudgående forløb, som f.eks. mangelfuld partshøring eller manglende begrundelse.

Selv hvor det ikke fremgår af forliget, at der ved aftalen på bindende måde er gjort op med enhver retlig indsigelse imod afskedigelsens lovlighed, vil ombudsmanden normalt ikke realitetsbehandle en klage om sagsbehandlingsfejl. Betragtningen er, at eksistensen af mulige sagsbehandlingsfejl kunne være blevet bragt op i forbindelse med forligsindgåelsen. En offentligt ansat kan således ik-

ke indgå et forlig og derpå få en efterfølgende ombudsmandsprøvelse af formelle fejl. Disse vil da heller ikke føre til selvstændig kompensation efter gældende retspraksis.¹⁰

2.3. Fagretlig forhandling

Efter arbejdsretslovens § 11, stk. 2, kan en lønmodtager anlægge sag ved de almindelige domstole om påståede løntilgodehavender m.v., hvis den pågældende godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet. Er det ikke tilfældet, er de almindelige domstole inkompetente. Bestemmelsen regulerer ikke forholdet til ombudsmanden og har derfor ikke direkte betydning for dennes kompetence. I praksis undlader ombudsmanden dog normalt at gå ind i en sag, hvis der er eller har været mulighed for at få sagen prøvet i det fagretlige system – og herunder naturligvis at klageren selv er medlem af den forhandlingsberettigede organisation, og at ansættelsestiden ikke udelukker fagretlig behandling.¹¹

I ældre ombudsmandspraksis gjaldt der en række praktisk betydningsfulde undtagelser til udgangspunktet om, at ombudsmanden undlader at undersøge afskedigelses sager, som er prøvet eller kan prøves ved faglig voldgift.

Således realitetsbehandlede ombudsmanden for det første rene sagsbehandlingsspørgsmål, uanset at den pågældende sag var eller kunne undergives fagretlig behandling. Denne praksis er nu forladt. Efter arbejdsretslovens §§ 10, stk. 2, og 24, kan Arbejdsretten og de faglige voldgiftsretter nemlig behandle en sag, selv om en stillingtagen til lovgivning er af betydning for afgørelsen. Retterne kan dermed inddrage spørgsmål som f.eks. partshøring og ytringsfrihed under en prøvelse i det fagretlige system.¹²

Bl.a. henset hertil – og til at sagsbehandlingsfejl som nævnt ikke længere i sig selv kan give grundlag for økonomisk kompensation – undlader ombudsmanden i dag at behandle rene sagsbehandlingsklager i sådanne situationer, uanset om disse konkret blev påberåbt for vedkommende ret. Afvisningsgrunden vil her enten være, at der ville have været mulighed for at få prøvet sagsbehandlingsspørgsmålet i forbindelse med en prøvelse af sagens materielle spørgsmål i det fagretlige system. Eller – i tilfælde, hvor der er enighed om, at der ikke foreligger et overenskomstbrud, og fagretlig behandling derfor ikke

7. Bl.a. på det ansættelsesretlige område kan det i så henseende være relevant at være opmærksom på, at ombudsmanden henviser en klager til først at gå til Ligebehandlingsnævnet på de områder, hvor nævnet er klageinstans, jf. FO 15/04324 og FO 18/03974.

8. FOB 2021-28.

9. FOB 2005.598, FO 19/04823, FO 20/05498, FO 20/05797 og FO 21/01100. I FO 18/03104 havde en sygeplejerske modtaget en advarsel. Der blev efterfølgende indgået en fratrædelsesaftale, hvoraf følgende fremgik: »Aftalen er til fuld og endelig afgørelse af ethvert mellemværende mellem parterne. Dog således at (...) tager forbehold for at indbringe spørgsmålet om advarslen for ombudsmanden.« Ombudsmanden afviste at realitetsbehandle en efterfølgende klage.

10. Pkt. 1 ovenfor. Noget andet er, at en sådan aftale efter omstændighederne kan tilsidesættes helt eller delvist på grund af urimelighed eller svigtende forudsætninger, jf. Østre Landsrets dom af 30. oktober 2017 i sag B-2958-16 om en tjenestemandsansat, som blev tilkendt 6 måneders rådighedsløn. Dommen er omtalt i Jens Kristiansen, Ansættelsesret, s. 551 f.

11. FO 18/04766 og FO 20/00377. I FO 13/03307 besluttede en bortvist medarbejder under forligsforhandlingerne, at han ikke længere ville lade sig repræsentere af den faglige organisation (og meldte sig ud af denne), idet han hellere ville have ombudsmandens vurdering. Denne afviste at realitetsbehandle.

12. FV 2008.0210, FV 2010.0225, FOV 2010.1094, FV 2011.0154 og FV 2016.0207 samt Jens Kristiansen i Fenger (red.), Forvaltningsret, s. 247 f.

kommer på tale – at ombudsmanden generelt er tilbageholdende med at undersøge klager over sagsbehandlingsproblemer, medmindre dette sker i forbindelse med en undersøgelse af sagens materielle aspekter.

Virkningen af den nugældende mere restriktive praksis er, at det tidligere system, hvor samme sag ofte blev prøvet materielt ved de fagretlige organer og forvaltningsprocessuelt ved ombudsmanden, nu reelt er afskaffet. Efter min opfattelse er en sådan forenkling positiv.

En anden skærpelse angår den situation, hvor en klage indgives på et tidspunkt, hvor fristen for fagretlig behandling er sprunget. Tidligere realitetsbehandlede ombudsmanden i sådanne situationer, forudsat naturligvis at klagen efter sit indhold gav anledning hertil. Dette er heller ikke længere tilfældet.¹³

Efter sin nuværende praksis realitetsbehandler ombudsmanden desuden som hovedregel ikke klager, hvor den ansattes fagforening har valgt ikke at gå videre med sagen i det fagretlige system.¹⁴ Det gælder bl.a., hvor den ansatte og dennes fagforening – evt. efter strandede forligsforhandlinger – vælger at gå til ombudsmanden i stedet for at udnytte muligheden for fagretlig behandling, og hvor klagen til ombudsmanden således får karakter af forumshopping. Men det gælder også, hvor fagforeningen slet ikke vil forfølge den ansattes sag. I så henseende er ombudsmandspraksis således mere restriktiv end retsstillingen efter arbejdsretslovens § 11, stk. 2, hvorefter domstolene er kompetente, hvis arbejdstageren godtgør, at vedkommendes faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet. Forskellen er dog ikke større end, at udgangspunktet om manglede behandling undertiden fraviges i tilfælde, hvor der foreligger en klar interessekonflikt el.lign. mellem fagforeningen og den ansatte.¹⁵

Bag den nugældende praksis ligger dels, at ombudsmanden skal foretage en forsvarlig prioritering af sine opgaver, dels betragtninger om, at ombudsmanden ikke skal blive hovedstationen for krav og klagepunkter, som selv den ansattes egen organisation ikke finder grundlag for at forfølge fagretligt.

Da fagretlig behandling ofte er mulig, fører denne praksis i sig selv til, at en betragtelig del af klagerne på det ansættelsesområde ikke tages op til realitetsbehandling. Typiske eksempler er sager om afskedigelse og bortvisninger. Ved »mildere« ansættelsesretlige reaktioner så som advarsler vil der normalt ikke være mulighed for fagretlig tvistløsning. Ombudsmanden vil derfor ikke (af den grund) afvise sagen, medmindre der i sagen er konkrete forhold, som tyder på, at afgørelsen ville kunne have været eller stadig kan indbringes for faglig voldgift.¹⁶

13. FO 14/03161 og sml. med tidligere praksis, jf. FO 2000-3570-813. Se også U 2002.18 H, U 2003.787 Ø og U 2021.3721 H om det beslægtede spørgsmål i relation til arbejdsretslovens § 11, stk. 2.

14. FO 14/01499, FO 16/00265, FO 17/04448, FO 17/05586, FO 21/00205, FO 21/00923 og FO 21/02461. Igen er der tale om en skærpelse i forhold til ældre praksis, jf. 2003-1711-813.

15. FOB 2016-37.

16. FOB 2015-46.

I de tilfælde, hvor sagen på tidspunktet for klagen verserer i det fagretlige system, henviser ombudsmanden normalt klageren til at gøre sine synspunkter gældende under den fagretlige behandling af sagen. Dette gælder også, selv om klagen til ombudsmanden alene angår sagsbehandlingsproblemer eller andre spørgsmål, som ikke er direkte berørt i overenskomsten.¹⁷

2.4. Andre forhold, der fører til manglende realitetsbehandling

Ombudsmanden kan som bekendt behandle en sag såvel på baggrund af en klage som af egen drift. Bl.a. på det arbejdsretlige område vil ombudsmanden dog normalt ikke tage sag op af egen drift, hvis vedkommende arbejdstager ikke selv ønsker det. Hvor der klages over noget, som vedrører en anden persons ansættelsesmæssige forhold, vil ombudsmanden derfor typisk afvise sagen, hvis klager ikke vedlægger en fuldmagt fra den pågældende.¹⁸

Endvidere skal en klage til ombudsmanden være »navngivet«, jf. ombudsmandslovens § 13, stk. 2. Ombudsmanden kan derfor ikke behandle en anonym klage. Som oftest vil det endvidere være svært at gennemføre en sag, hvor klager vel er kendt for ombudsmanden, men ikke for den berørte myndighed. Ombudsmanden behandler nemlig ikke en klage, før myndigheden selv har haft lejlighed til at tage stilling til de forhold i sagen, som der klages over. På det arbejdsretlige område har denne praksis i enkelte tilfælde ført til, at ombudsmanden ikke har realitetsbehandlet klager, hvor klager ønsker at være anonym i forhold til sin arbejdsplads.

Ombudsmanden modtager mange klager – over 5.700 i 2020 – og må derfor prioritere sine ressourcer. Hvor ombudsmanden ikke kan hjælpe klageren til en bedre retsstilling, vil han derfor ofte vælge ikke at tage en sag op til nærmere behandling uden derved at udelukke, at myndigheden kan have begået fejl. Denne praksis finder også anvendelse i sager om offentligt ansattes arbejdsretlige forhold. Og den indebærer, at ombudsmanden efter en konkret vurdering nogle gange ikke foretager en egentlig realitetsbehandling af klager vedrørende afsluttede ansættelsesforhold – navnlig når klagen ikke peger i retning af grove fejl eller i øvrigt rejser særlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål.

I FO 19/02128 havde en lærer fremsat nogle generelle udtalelser i et fagblad og i den forbindelse beskrevet et bestemt barn som en, der måske senere vil blive udredt til en ADHD-diagnose. Læreren nævnte ikke barnets navn, men forældrene til et af de børn, der gik i en af lærerens klasser, klagede over hans udtalelser, idet de anførte, at man som forældre i klassen kunne regne ud, hvem barnet var. Læreren opsagde og fratrådte sin stilling ved kommunen. Kort derefter meddelte kommunen læreren, at økonomiudvalget havde besluttet, at der havde været anledning til at give ham en påtale for at have brudt sin tavshedspligt, såfremt han var forblevet i sin stilling. Læreren klagede til ombudsmanden, der imidlertid konstaterede, at læreren ikke havde modtaget nogen ansættelsesretlig sanktion. Ombudsmanden kunne derfor ikke hjælpe læreren til at opnå en bedre retsstilling i sagen og valgte på den baggrund ikke at foretage sig mere i anledning af

17. FO 15/03665 og FO 15/03253.

18. FO 19/03199, FO 20/05074 og FO 20/06437.

hans klage. Ombudsmanden tilføjede, at han ikke dermed havde taget stilling til, om læreren havde tilsidesat sin tavshedspligt, og om det objektivt set var berettiget, når kommunen vurderede, at den ville have haft grundlag for at meddele læreren en påtale, såfremt ansættelsesforholdet fortsat havde bestået.¹⁹

Så meget om, hvilke sager ombudsmanden tager op.²⁰ I det følgende vil jeg beskrive, hvilke problemstillinger i en sag, ombudsmanden behandler, og i hvilken grad ombudsmanden udøver tilbageholdenhed med at overskøne ansættelsesmyndighedens forståelse af sagens faktum og jus.

3. Materiel arbejdsret

3.1. Fortolkningsspørgsmål

Ombudsmandens kompetence omfatter såvel materielle som forvaltningsprocessuelle fortolkningsspørgsmål, og ombudsmanden prøver begge dele uden tilbageholdenhed. Eksempelvis har ombudsmanden vurderet, om pligten efter tjenestemandslovens § 12 til at overtage en passende stilling modsvares af en lignende forpligtelse til at tilbyde en tjenestemand en passende stilling,²¹ og om en periode på 1 år og 8 kan kvalificeres som »en årrække« i tjenestemandslovens § 43's forstand.²²

I dag indebærer det forhold, at dele af retsgrundlaget er EU-retligt, ikke en mere tilbageholdende prøvelse.²³ Der skelnes desuden ikke i prøvelsen mellem formueretlige og offentligretlige regler. Eksempelvis har ombudsmanden tilsidesat en myndigheds vurdering af, at der endnu ikke var indgået en bindende aftale om ansættelse.²⁴ Han har også erklæret sig uenig i en kommunes vurdering af, om en annullering af en ansættelsesaftale var aftalt eller ensidig, og om annulleringen var i overensstemmelse med de synspunkter om urigtige forudsætninger, der er anlagt i retspraksis.²⁵ Det samme gælder med hensyn til, om en tjenestemand efter aftalelovens § 39, 2. pkt., kunne fortryde sin tidligere accept af ikke-passende stilling.²⁶

Ombudsmanden foretager dog normalt ikke en nærmere efterprøvelse af den fortolkning eller den praksis, som en offentlig myndighed har anlagt på grundlag af en aftale indgået på arbejdsmarkedet mellem ligestillede parter. Det skyldes dels, at ombudsmanden som anført normalt ikke undersøger forhold, som kan behandles i det fagretlige system, dels at ombudsmanden kun ville kunne kritisere den aftalepart, som er omfattet af området for hans

virksomhed (dvs. den offentlige arbejdsgiver), men ikke den anden aftalepart (den faglige organisation), der har indgået aftalen med den pågældende arbejdsgiver.²⁷

3.2. Saglighed og uskrevne grundsætninger

Det er et kerneområde for ombudsmanden at prøve, om en offentlig arbejdsgiver varetager usaglige hensyn i sin personalepolitik. Ombudsmanden har således vurderet, om partipolitiske hensyn ulovligt spillede en rolle i forbindelse med forskellige ansættelser i en borgmesters sekretariat,²⁸ og om det var sagligt at meddele en jordmoder afslag på ansættelse på fødegangen på et hospital, fordi hendes mor var ansat på samme afdeling.²⁹ Han har også taget stilling til, om det var sagligt ikke at tilbyde en tjenestemand ledige stillinger, han gerne ville have været omplaceret til,³⁰ og om det var sagligt økonomisk at favorisere de af en gruppe ansatte, der var udpeget til afskedigelse, som derpå selv søgte om afskedigelse.³¹

Andre klassiske arbejdsretlige spørgsmål, som ombudsmanden prøver uden tilbageholdenhed, er, om en advarsel opfylder det almindelige krav om klarhed,³² om en ændring af et arbejdsområde har karakter af forflyttelse,³³ om den ansatte lovligt har kunnet modtage en gave eller anden form for begunstiggelse,³⁴ og om ansættelsesmyndigheden kan annullere, tilbagekalde eller opsiges en ansættelsesaftale eller bestemte elementer heri.³⁵ Endvidere har nyere ombudsmandspraksis søgt at kaste lys over, hvad der nærmere ligger i begrebet »en påtale«.

I FOB 2021-10 havde to IT-medarbejdere på et universitet foretaget support på en professors PC. I den forbindelse var de stødt på billeder af nøgne mænd på PC'en. De to medarbejdere følte sig krænkede og klagede over professoren. Under sagen blev det ikke klarlagt, hvilke konkrete billeder IT-medarbejderne havde følt sig krænket af, og heller ikke, om man kunne se kønsdele. Universitetet udtalte, at professorens adfærd var uacceptabel, og at han ikke havde levet op til universitetets retningslinjer for ansattes adfærd og respektpligten. Det meddelte på den baggrund »en påtale inden for ledelsesretten. Påtalen gives for at have eksponeret medarbejdere i (IT-afdelingen) for billeder af nøgne personer i forbindelse med deres support på din computer.« Senere udtalte universitetet, at den fundne tilsidesættelse af respektpligten ikke var af en sådan karakter, at der var tale om en tjenesteforseelse, at påtalen ikke indeholdt en sanktion, men »i højere grad« var en anbefaling og vejledning for fremtiden, og at påtalen også kunne have været betegnet som en tilkendegivelse, tilrettevisning eller irettesættelse. Jeg havde ikke bemærkninger til, at professoren havde fået en fremadrettet tilrettevisning. Jeg fandt imidlertid, at påtalen efter sin formulering gik videre og dermed ikke blot havde karak-

19. Se i samme retning FO 20/00640.

20. Jf. dog herom også pkt. 3.3 nedenfor.

21. Det gør den ikke, jf. FOB 2015-27.

22. Det er ikke tilfældet, jf. FOB 2010 6-1.

23. I en række sager om offentlige arbejdsforhold har ombudsmanden inddraget virksomhedsoverdragelsesdirektivet, direktiv 1999/70 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse og direktiv 2000/78 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, jf. FOB 2005.507, FOB 2006-578, FOB 2008-4-5, FOB 2009 8-1, FOB 2012-15 og FOB 2012-22. Det samme gælder EU-regler om alders- og handicapdiskrimination, jf. FOB 2009 8-1 og FOB 2008.137.

24. FOB 2006.631.

25. FOB 2019-31.

26. FOB 2016-39.

27. FOB 1990.339 (368), FO 17/04247, FO 18/04183 og FO 21/01970.

28. FOB 2010 20-4.

29. FOB 2008.483.

30. FOB 2015-37.

31. FOB 2000.77. Se også FOB 2008.174, hvorefter en ansat, som har fået en advarsel af sin arbejdsgiver, ikke har pligt til at anerkende og acceptere advarslen, og hvorfor det ikke er sagligt at skride til afskedigelse som følge af den ansattes vægring herom.

32. FOB 2015-46.

33. FOB 1999.524, FOB 2000.199, FOB 2003.192, FOB 2003.527 og FOB 2004.134.

34. FOB 2015-4, FOB 2017-2 og FOB 2017-15.

35. FOB 2002.105, FOB 2006.569. Se også FOB 2013-3 om tilbagebetaling af for meget udbetalt løn.

ter af uformel vejledning, men måtte anses for en tjenstlig reaktion, som havde betydelige lighedspunkter med en tjenstlig advarsel. Henset hertil burde universitetet forud for påtalen enten have skaffet sig yderligere oplysninger om billederne eller lagt professorens forklaring herom til grund. Da det ikke var sket, og da bevisbyrden påhvilede universitetet, havde universitetet ikke haft det fornødne bevismæssige grundlag for en sådan tjenstlig reaktion.

3.3. Bevispørgsmål

I princippet prøver ombudsmanden fuldt ud sagens faktum, herunder om de faktiske oplysninger, som myndigheden har lagt til grund for sin afgørelse, har været korrekte. Ombudsmandsinstitutionen er imidlertid ikke egnet til at afklare ethvert bevispørgsmål, da ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i en sag, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Hvor parterne er uenige om et bestemt faktisk hændelsesforløb, og dette ikke kan dokumenteres ved skriftlige bevismidler så som breve, mails m.v., vil det derfor typisk ikke være muligt endeligt at fastlægge dette inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse. En afklaring af sådanne bevispørgsmål må i givet fald ske ved domstolene.³⁶

Denne begrænsning i ombudsmandens prøvelse har stor praktisk betydning i arbejdsretlige sager, hvor der ofte er uenighed om f.eks. den ansattes arbejdsindsats og kvaliteten af dennes arbejde, eller om eksistensen og årsagen til samarbejdsproblemer, og hvor en kvalificeret vurdering heraf hyppigt vil forudsætte afhøring af vidner og parter.

Selv om prøvelsen af sagligheden af ansættelsesmyndighedens beslutninger som nævnt ovenfor principielt set udgør en kernekompetence for ombudsmanden, indebærer den skriftlige behandling kombineret med det forhold, at notatpligten kun i begrænset omfang forpligter forvaltningen til at dokumentere den samlede forhistorik til en ansættelsesretlig afgørelse, at den reelle mulighed for at efterprøve sagligheden af ansættelsesmyndighedens beslutning undertiden er begrænset. I erkendelse heraf overlader ombudsmandens nuværende praksis nok den offentlige arbejdsgiver en større margin i prøvelsen, end det synes at have være tilfældet i flere ældre udtalelser.³⁷

Ofte leder prøvelsesbegrænsningen ombudsmanden til helt at undlade at tage det pågældende spørgsmål op til realitetsbehandling.³⁸ Afhængigt af sagens øvrige spørgsmål betyder det efter omstændighederne enten, at klagen slet ikke realitetsbehandles, eller at den reduceres til et spørgsmål om sagsbehandlingsfejl.

I FOB 2020-45 var en af problemstillingerne i en klage over en afgørelse om flytning af en lærer til en anden skole i samme kommune, om

36. For arbejdsretlige sager se ud over de nedennævnte også FOB 2003.192, FOB 2005.369, FOB 2010 20-13, FOB 2011 20-2 og FOB 2012-26. Se også mere generelt FOB 2020-14 og Hans Gammeltoft-Hansen, Ombudsmandens prøvelsesbegrænsninger, i Blume m.fl., Liv, arbejde og forvaltning, s. 165 (173 f.).

37. FOB 2000.86 og FOB 2002.411.

38. FOB 2004.198, FOB 2006.620, FOB 2010 20-4 og FOB 2019-31. Dette vil bl.a. ofte være tilfældet i forhold til klager, der går ud på, at ansættelsesmyndigheden har handlet ansvarspådragende over for den ansatte, jf. FO 19/03252.

kommunen med rette havde lagt til grund, at der forelå samarbejdsproblemer mellem læreren og skoleledelsen, som var af en sådan karakter, at afgørelsen kunne anses for at være saglig og proportional. Jeg valgte ikke at behandle denne del af klagen, da en nærmere stillingtagen hertil forudsatte en bevisførelse, som falder uden for rammerne for en ombudsmandsundersøgelse.

I FO 15/01506 blev en banemontør afskediget, fordi DSB vurderede, at han ikke passede tilstrækkeligt på sig selv og sine kolleger i sporet og f.eks. talte i mobiltelefon i stedet for at holde vagt. Banemontøren benægtede at have gjort noget sådan, men ombudsmanden afviste at indlede en undersøgelse af sagen, fordi ombudsmanden ikke var egnet til at afklare bevismæssige forhold.

I andre tilfælde prøver ombudsmanden for så vidt forholdet, men lægger i den forbindelse myndighedens forståelse af faktum og de af myndigheden angivne motiver bag dens handlinger til grund.

I FOB 2016-25 havde en kommune indkaldt en social- og sundhedshjælper til en tjenstlig samtale for at aftale vilkårene for hendes fratræden. Baggrunden var en mail, som kvinden havde sendt til sin fagforening. Under samtalen fik kvinden at vide, at hun blev indstillet til afskedigelse, fordi kommunen vurderede, at det fremtidige samarbejde ikke kunne fungere. Under ombudsmandens behandling af sagen anførte kommunen imidlertid, at formålet med den tjenstlige samtale faktisk ikke var at aftale fratrædelsesvilkår. Siget var derimod at drøfte, hvad der lå til grund for hendes udtalelser, og hvordan der kunne rettes op på motivationen og tilliden – alternativt drøfte muligheden for et ansættelsesophør. Kommunen anførte videre, at det ikke var mailen, der lå til grund for afskedigelsen, men det forhold, at den ansatte ikke havde villet drøfte sine udtalelser i mailen eller på anden måde finde en løsning på det fremtidige samarbejde. Ombudsmanden udtalte, at han som altovervejende hovedregel kan og må lægge de forklaringer og oplysninger, som myndighederne giver til ombudsmanden, til grund for sin behandling af en sag. Det skyldes navnlig, at myndighederne har oplysnings- og sandhedspligt over for ombudsmanden, jf. ombudsmandslovens § 19. Ombudsmanden udtrykte tvivl om, hvorvidt han kunne lægge kommunes efterfølgende oplysninger til grund for sin videre behandling af sagen. Han fandt imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunens forklaring og lagde derfor til grund for sin videre behandling af sagen, at den ansatte blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder, fordi kommunen vurderede, at det fremtidige samarbejde ikke kunne fungere.

I endnu andre tilfælde kan ombudsmanden afgøre spørgsmålet ud fra en bevisregel. Som jeg vil komme tilbage til nedenfor, anvendes bevisregler ofte i et samspil med officialmaksimen og notatpligten, således at ombudsmanden ikke nødvendigvis konkluderer, hvad det faktiske hændelsesforløb egentlig var, men i stedet slår ned på, at ansættelsesmyndigheden ikke selv i højere grad afklarede dette.³⁹

Endelig er der særlige tilfældegrupper, hvor ombudsmanden udøver en mere dybdegående kontrol med, om ansættelsesmyndigheden har godtgjort eksistensen af det forhold, der bebrejdes den pågældende. Mens ombudsmanden som nævnt ovenfor normalt er forsigtig med at tilsidesætte ansættelsesmyndighedens vurdering af graden og årsagen til samarbejdsvanskeligheder, er han mindre tilbageholdende med at prøve, om følgevirkningerne

39. Se herom pkt. 4.1 nedenfor og FOB 2021-10 omtalt ovenfor og nedenfor.

af en offentlig ansats lovlige ytringer har resulteret i samarbejdsvanskeligheder af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner over for den ansatte.⁴⁰ Den samme intense prøvelse ses ikke sjældent i sager, hvor offentligt ansatte indkaldes til samtaler med ledelsen, fordi de lovligt har ytret sig kritisk offentligt, og spørgsmålet i sagen er, om myndigheden i den forbindelse har overholdt sin pligt til at gå efter bolden og ikke efter den ansatte og endvidere ikke optrådte intimiderende.⁴¹

Endelig prøver ombudsmanden uden tilbageholdenhed det juridiske spørgsmål, om bestemte oplysninger eller faktiske forhold overhovedet kan udgøre bevis. Han har f.eks. udtalt, at anonyme elevervurderinger ikke burde være indgået i grundlaget for afskedigelser af en lærer.⁴² Og han har afvist, at en kommune kunne afskedige en pædagog og blackliste ham fra fremtidige job med børn og unge i kommunen alene ud fra en betragtning om, at autistiske børn ikke kunne lyve, og at deres beskrivelse af det passerede derfor per definition måtte være korrekt.⁴³

3.4. Skønsmæssige og fagkyndige vurderinger

Ligesom domstolene – og formentlig i endnu højere grad – er ombudsmanden tilbageholdende med at anvende de forvaltningsretlige krav om bl.a. saglighed og proportionalitet til at overskønne arbejdsgiverens mere skønspregnede vurderinger.

En del af tilbageholdenheden hænger sammen med det ovenfor anførte om, at ombudsmanden ikke kan få sagens faktum klargjort gennem parts- og vidneforklaringer. Ombudsmanden er dog også alt andet lige forsigtig med at tilsidesætte arbejdsgiverens vurdering i sager, hvor der er enighed om sagens faktum strictu sensu, men uenighed om, f.eks. hvorvidt den ansatte er egnet til jobbet, eller om den ansatte kan omplaceres i en anden stilling.

Det gælder navnlig, hvis vurderingen forudsætter særlig fagkundskab af eksempelvis teknisk, medicinsk, arbejdsmiljømæssig eller økonomisk art.⁴⁴ Men det gælder også, hvor det i øvrigt må antages, at den enkelte ledelse alt andet lige er bedst til at vurdere ansættelsesstedets særlige behov, og hvor der ikke er konkrete grunde til en mindre tilbageholdende tilgang så som mistanke om magtfordrejning el. lign.⁴⁵ Bag denne praksis ligger således en blanding af de begrænsninger, der følger af ombudsmandsprøvelsens processuelle ramme, og en erken-

delse af, at ombudsmanden ikke har den samme særlige indsigt i og berøring med arbejdslivets forhold som de fagretlige organer.

I FO 21/01834 havde Danmarks Lærerforening på vegne en skolelærer klaget over, at han var blevet afskediget. Begrundelsen for afskedigelsen var, at læreren foran elever og andre lærere havde opført sig konfronterende, nedsættende og råbende over for en kollega. Læreren havde en anden opfattelse af det passerede og mente, at den omhandlede hændelse ikke havde den fornødne voldsomhed til at begrunde afskedigelse, men muligvis en advarsel. Jeg udtalte, at ombudsmandsinstitutionen ikke er ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål, der udspringer af adfærd eller episoder, hvor påstand står mod påstand. Endvidere havde ansættelsesmyndigheden i den konkrete sag ikke alene lagt vægt på den konkrete hændelse, men også på lærerens adfærd i øvrigt. Der var tale om en skønsmæssig vurdering af, om adfærden samlet set kunne begrunde afskedigelsen, og ombudsmanden kan normalt ikke foretage denne afvejning på en anden og bedre måde end ansættelsesmyndigheden. Det var også tilfældet i den konkrete sag, og jeg afviste derfor at indlede en egentlig realitetsundersøgelse, jf. ombudsmands § 16, stk. 1.

Ombudsmanden udviser alt andet lige også en vis tilbageholdenhed i sin prøvelse af, om den ansatte har tilsidesat værdighedskrav (decorum).⁴⁶

I FOB 2020-47 havde DSB tildelt en lokomotivfører en advarsel, bl.a. fordi han ikke havde overholdt DSB's retningslinjer om at kommunikere loyalt og respektfuldt over for sine kollegaer. Jeg udtalte, at DSB i kraft af sit kendskab til det daglige arbejdsmiljø og vilkårene for DSB's drift havde særlige forudsætninger for at vurdere, om lokomotivførerens udsagn var uforenelige med DSB's retningslinjer, og om en reaktion var påkrævet for at opretholde de arbejdsforhold og arbejdsbetingelser, som var nødvendige for at understøtte, at DSB kunne varetage sine opgaver. En sådan vurdering kunne jeg som ombudsmand ikke foretage på en anden og bedre måde end DSB. Jeg bemærkede i den forbindelse også, at jeg ikke havde tilstrækkelig viden om, hvad der var almindelig sprogtone og udtryksform blandt DSB's ansatte, samt om DSB som ansættelsesmyndighed plejede at reagere over for lignende udtryksformer gennem tjenstlige reaktioner i form af advarsler. På den baggrund havde jeg ikke grundlag for at kritisere DSB's vurdering af, at lokomotivføreren havde tilsidesat DSB's retningslinjer om bl.a. omgangsform.

Respekten for ansættelsesmyndighedens skønsmæssige vurderinger og bedre placering til at vurdere dens behov og den ansattes opgavevaretagelse m.v. indebærer, at ombudsmanden generelt er tilbageholdende med at tilsidesætte den offentlige arbejdsgivers vurdering af, om en given ansættelsesretlig sanktion er disproportional, når det i øvrigt må lægges til grund, at den ansatte har tilsidesat sine pligter.⁴⁷ Ombudsmanden udviser til gengæld ingen tilbageholdenhed med at prøve, om arbejdsgiverens beslutning overholder den del af proportionalitetsprincippet, der går ud på, at den ansatte i visse tilfælde skal have mulighed for at rette op på fejl og mangler, inden der skrives til afskedigelse m.v.

I FOB 2020-38 blev en hidtil deltidsansat skoleleder afskediget som uegnet få dage efter, at han var tilbudt en stilling som skoleleder på fuld tid. Jeg gik ikke ind i en materiel prøvelse af, om skolelederen vit-

40. FOB 1999.524, FOB 2006.128 og FOB 2016-37.

41. FOB 2017-31 og FOB 2019-2.

42. FOB 2003.552.

43. FOB 2009 20-6.

44. FO 18/05628, FO 19/01334, FO 19/04823, FO 20/05042 og FO 21/02974. I modsætning til prøvelsen ved domstolene kan ombudsmanden ikke indhente sagkyndig bistand i form af syn og skøn eller udtalelser fra f.eks. Retslægerådet. Hvor sådan særlig fagkyndig viden reelt er en forudsætning for, at prøvelsesmyndigheden kan tilsidesætte ansættelsesmyndighedens afgørelse, bør klagerne derfor allerede af den grund overveje at indbringe sagen for andre organer end ombudsmanden.

45. FO 19/04123, FO 19/03820, FO 19/03106, FO 19/03777 og FO 20/00184. Se også FOB 2000.86.

46. FO 19/05248, FO 20/03806, 20/03456, FO 21/00814 og FO 21/01180.

47. FO 19/00460 og FO 19/02300.

terligt var uegnet til at beklæde stillingen, men udtalte, at en ansats utilstrækkelige egnethed til at bestride sine arbejdsopgaver normalt ikke kan begrunde, at en ansættelsesmyndighed straks opsiger den ansatte. Det vil således som oftest være en forudsætning herfor, at arbejdsgiveren forinden har underrettet den ansatte om de utilfredsstillende forhold og givet denne mulighed for at rette op på forholdene, eventuelt efter omplacering. Dette var ikke tilfældet i den pågældende sag. Endvidere havde skolelederen på det tidspunkt, hvor kommunen indledte afskedigelsesagen, været skoleleder i forskellige stillinger i kommunen i en længere årrække, uden at det havde givet anledning til væsentlige tjenstlige reaktioner. Endelig måtte kommunen på grund af den tilbudte forfremmelse selv have anset skolelederen for at være egnet til at varetage den nye stilling. Henset hertil – og til at de forhold, der bebrejdedes ham, alle lå før den nye ansættelse – fandt jeg, at kommunen ikke havde godtgjort, at der var det fornødne grundlag for (straks) at afskedige skolelederen.

Der er endvidere en række problemstillinger, hvor der for så vidt skal foretages en skønsmæssig vurdering, men hvor ombudsmanden ikke overlader ansættelsesmyndigheden nogen margin i den konkrete retsanvendelse. Som et praktisk vigtigt eksempel kan nævnes spørgsmålet om, hvorvidt tonen i en ansats offentlige ytringer er så urimelig grov over for arbejdsgiveren, at denne kan reagere uden at krænke den offentligt ansattes ytringsfrihed.⁴⁸

Ombudsmandens tilbageholdenhed med at overskønne sag- og fagkundskab relaterer sig ikke kun til den eventuelle sagskundskab om arbejdspladsens behov, som den offentlige arbejdsgiver måtte have. Den kan også få betydning for sager, hvor den arbejdsretlige sag allerede har været behandlet ved en anden tilsynsmyndighed med særlig fagkyndig viden inden for klagetemaet. F.eks. har ombudsmanden i flere sager vejet tilbage fra at overskønne Ligebehandlingsnævnets vurderinger af, om en person har været udsat for diskrimination.⁴⁹

4. Sagsbehandlingsret

4.1. Prøvelse af sagsbehandlingsspørgsmål som substitut for materiel prøvelse

Traditionelt har ombudsmanden haft en vis tendens til at fokusere mere på sagsbehandlingsregler end på materiel arbejdsret. Måske har dette fokus tidligere været til sigtet, men sådan har det i hvert fald ikke været i det sidste årti. Skiftende ombudsmænd, herunder jeg selv, har haft et klart ønske om at prioritere det materielle.⁵⁰ Imidlertid indebærer de ovenfor beskrevne prøvelsesbegrænsninger, at ombudsmanden ofte ender med at kigge på det processuelle. Et oplagt alternativ til at prøve selve skønnet er nemlig at prøve vejen til skønnet. Eksempelvis indebærer en manglende mulighed for i den konkrete sag for alvor at prøve proportionaliteten af en ansættelsesretlig sanktion ofte, at prøvelsen da forvandles til en kontrol med, at myndigheden har overholdt officialmaksimen og

inddraget parten tilstrækkeligt i forbindelse med sagens afgørelse.⁵¹

I FOB 2011 20-7 var et af sagens hovedspørgsmål, om en fleksjobber skulle have været omplaceret. Kommunen afskedigede fleksjobber, da hendes stilling blev nedlagt. Kort efter blev en række kollegaers stillinger nedlagt, og kommunen undersøgte, om disse kollegaer kunne omplaceres. Ombudsmanden konkluderede ikke endelig med hensyn til, om kvinden burde have været omplaceret, men kritiserede kommunen for, at den ikke havde redegjort for, at der blev foretaget en egentlig vurdering af, om det var muligt at omplacere hende.⁵²

4.2. Afgørelsesbegrebet

I mange år var ombudsmandspraksis inden for ansættelsesområdet præget af en vilje til nærmere at fastlægge afgørelsesbegrebets rækkevidde i forhold til forskellige ansættelsesretlige beslutninger. Generelt anlagde ombudsmanden en bred forståelse af, hvilke arbejdsgiverdispositioner der udløste forvaltningslovens partsretligheder for den ansatte. Denne brede forståelse blev mødt med en vis skepsis både fra visse offentlige chefer og fra dele af det arbejdsretlige miljø.⁵³

I nyere ombudsmandspraksis fylder dette spørgsmål mindre. Årsagen til det ændrede fokus er først og fremmest, at mange spørgsmål nu er blevet afklarede i rets- og ombudsmandspraksis.⁵⁴ Der er dog formentlig også en lidt mindre vilje til at »bide til bolle« på dette område. Eksempelvis har ombudsmanden i to nyere sager undladt at tage stilling til, om en påtale havde karakter af en afgørelse, idet han i begge sager nægede frem til, at god forvaltningsskik og hensynsfuld arbejdsgiverfærd under alle omstændigheder tilsagde, at den ansatte blev hørt.⁵⁵

I den ovennævnte FOB 2021-10 om påtale til en professor for billeder på hans computer havde professoren under sagens behandling ved universitet vist HR-chefen de billeder, som professoren mente, at IT-medarbejderne havde set. Billederne adskilte sig på en sådan måde fra IT-medarbejdernes beskrivelse af billederne, at universitetet lagde til grund, at billederne ikke kunne være dem, som medarbejderne havde set. Ikke desto mindre undlod universitetet både inden påtalen, i selve påtalen og i den efterfølgende klagesag at konfrontere professoren

48. FOB 2016-37, FOB 2017-1, FOB 2018-8, FOB 2019-2, FOB 2019-27, FOB 2019-18, FOB 2020-47 og FOB 2021-33.

49. FO 13/04880, FO 15/00386 og FO 18/05254.

50. Niels Fenger, Ombudsmanden – et værn for borgernes retssikkerhed, U 2020 B, s. 37 (44).

51. Se i samme retning Hans Gammeltoft-Hansen, Ombudsmandens prøvelsesbegrænsninger, a.st., s. 184 ff.

52. Se også FOB 2004-79 og FOB 2020-47, hvor der opstod spørgsmål om, hvorvidt en udtalelse måtte forstås som en ulovlig arbejdsværgring.

53. Bl.a. Michael Lunn, Forvaltningslovens betydning i personalesager, i Fiftet m.fl. (red.), Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen, s. 423, og Jens Kristiansen, Det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb i personalesager, U 2005 B, s. 214.

54. Se herom Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udg., s. 99 ff.

55. FOB 2014-12 og FOB 2021-10. Sml. den ældre FO 2001-2586-813, hvor ombudsmanden dengang lagde til grund, at tjenstlige påtaler er afgørelser i forvaltningslovens forstand. I FOB 2004-248 udtales det, at en ledelses tilkendegivelse om (kritik af) omgangsform ikke var en afgørelse, da den ikke indeholdt nogen sanktion og ikke havde nogen omtale af negative følger/virkninger for ansættelsesforholdet, bortset fra at notatet ville blive lagt på personalesagen. I FO 2008-4523-812 udtales det, at en tilrettevisning ikke udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og i FO 2000-2933-812, at det samme er tilfældet for en »indskærpelse af praksis«.

hermed. Som følge heraf fik professoren hverken i førsteinstans eller under klagesagen den fornødne viden om, hvilken forståelse af sagens faktiske grundlag påtalen reelt baserede sig på, og hvilke argumenter han derfor burde fremføre under en eventuel klage. Jeg udtalte, at såvel sagsoplysningsbetragtninger som bredere betragtninger om kontraktionsret og god arbejdsgiveradfærd tilsagde, at en arbejdsgiver i en sag, der ender med en tjenstlig reaktion, ikke tilsidesætter den ansattes forklaring på et for sagen afgørende punkt uden at oplyse den ansatte herom. Jeg fandt det derfor beklageligt, at dette ikke var sket.⁵⁶

En stillingtagen til, om arbejdsgiverens dispositioner har karakter af en afgørelse, vil imidlertid ofte være afgørende for en vurdering af, om den ansatte er blevet inddraget tilstrækkeligt i processen, herunder ved partshøring og begrundelse. Og allerede derfor konkluderer en del ansættelsesretlige sager præjudicielt, om ansættelsesmyndigheden traf en forvaltningsakt.⁵⁷

5. Sammenfatning

Samspeilet mellem arbejdsret og forvaltningsret har ikke altid været lige gnidningsfrit. Det samme gælder forholdet mellem det arbejdsretlige miljø og ombudsmanden. I dag spiller de to retsområder og de forskellige tvistløsningsystemer imidlertid fint sammen. Forvaltningsretten endte med at styre en række problemstillinger inden for den offentlige arbejdsret med øget retsbeskyttelse til følge. Men det skete på en måde, der ikke virker unødigt snærende. Samtidig er der fundet en enkelt ordning, hvor ombudsmanden i væsentlige henseender virker som et residualt kontrolorgan og som et sikkerhedsnet, når fagretlig prøvelse ikke er mulig.

Ombudsmanden er en enkel, billig og forholdsvis hurtig prøvelsesinstans. I en række tilfælde kan en offentligt ansat, der anser sine rettigheder for krænket, derfor med fordel gå til ombudsmanden. Ombudsmandens arbejdsform indebærer imidlertid, at nogle typer tvister egner sig bedre til prøvelse ved ombudsmanden end andre. Potentielle klagere bør kende ombudsmandens prøvelsesbegrænsninger, inden de vælger, om det er ombudsmanden eller andre organer, de vil sætte deres lid til.

56. For andre sager, hvor ombudsmanden har fundet, at der ud fra bl.a. principper om hensynsfuld arbejdsgiveradfærd burde være foretaget partshøring eller begrundelse, selv om der ikke var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, se FOB 1993.348, FOB 1998.423, FO 1999-1024-813, FO 2001-4022-819, FOB 2001.290, FOB 2009 1-1 og FOB 2014-12.

57. F.eks. FOB 2003.590 og FOB 2020-45.