



Klage til ombudsmanden anset som brud på aftale

Udenrigsministeriet anså en klage til ombudsmanden fra en tidligere medarbejder som et brud på en bestemmelse i en fratrædelsesaftale.

11. juni 2008

Ombudsmanden tog sagen op af egen drift. Efter ombudsmandens opfattelse er det uforeneligt med lov om Folketingets Ombudsmand at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

2008-16-1

Aftaler:
4

Ombudsmanden underrettede Folketingets Retsudvalg om sin udtalelse i sagen.

Ansættelses- og arbejdsret:
9.9

(J.nr. 2006-2696-819).

Forvaltningsret:
1.4

Sagen angik det forhold at Udenrigsministeriet har anset en klage til mig fra en tidligere ansat i udlandet under ministeriet (i det følgende kaldet medarbejderen) som et brud på en bestemmelse i en fratrædelsesaftale mellem ministeriet og medarbejderen. Efter ministeriets opfattelse angik klagen forhold som var omfattet af aftalen.

Sagen tog sin begyndelse da medarbejderen klagede til mig over en afgørelse om sygdom under ferie. Jeg oversendte den 1. november 2005 klagen til Udenrigsministeriet fordi jeg anså det for mest korrekt at ministeriet fik mulighed for at tage stilling til klagen inden jeg eventuelt behandlede den. Udenrigsministeriet besvarede klagen den 12. december 2005.

I den følgende periode forhandlede medarbejderen, der blev bistået af en advokat, med Udenrigsministeriet om en fratrædelsesaftale. Fratrædelsesaftalen blev underskrevet af Udenrigsministeriet den 21. december 2005 og af medarbejderen den 2. januar 2006. Ifølge aftalen skulle medarbejderen fratræde med udgangen af januar 2006 og indtil da oppebære sædvanlig løn inklusive diverse tillæg. Ved medarbejderens fratræden skulle der udbetales en godt-

gørelse på 240.000 kr. til dækning af alle lønkrav, tillæg og tilskud, herunder flyttetilskud. Aftalen fastslog at der "herefter ikke af nogen af parterne [kunne] fremsættes yderligere krav mod hinanden", og aftalen indeholder som punkt 5 følgende bestemmelse:

"Parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder for Udenrigsministeriet i relation til [medarbejderens; min ændring] fremtidige ansættelsesforhold."

Medarbejderen genfremsatte den 12. januar 2006 sin tidligere klage til mig. Jeg bad den 28. februar 2006 Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen. Udenrigsministeriet skrev i et brev af 28. marts 2006 til medarbejderen at det var ministeriets opfattelse at bestemmelsen i forliget forpligtede begge parter til at udtale sig neutralt, og at "det forhold at indgive en klage over en anden part er selvsagt ikke neutralt". Ministeriet krævede derfor godtgørelsen på 240.000 kr. tilbagebetalt og anså sig ikke længere bundet af at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet. Medarbejderen trak sin klage til mig tilbage den 2. april 2006. Dette orienterede medarbejderen efterfølgende ministeriet om, og hun skrev at hun nu gik ud fra at hun kunne se bort fra ministeriets brev af 28. marts 2006. Hverken Udenrigsministeriet eller medarbejderen orienterede mig om dette hændelsesforløb bortset fra brevet af 2. april 2006.

I forbindelse med min behandling af en anden sag blev jeg gjort bekendt med Udenrigsministeriets brev af 28. marts 2006. Den 31. august 2006 bad jeg af egen drift Udenrigsministeriet udtale sig om hvorvidt ministeriets handlemåde kunne anses for at være i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand.

Udenrigsministeriet oplyste i et svar af 23. oktober 2006 at tavshedsbestemmelsen var indsat på foranledning af medarbejderen, og at en eventuel klage til mig ikke blev nævnt under forligsforhandlingerne. Det var ministeriets opfattelse at offentlige myndigheder efter retspraksis kunne indgå aftaler om fratræden, og at der var rum for offentlige myndigheder til at agere privatretligt uden at komme i konflikt med de offentligretlige regler. Begge parter måtte efter ministeriets opfattelse kunne indrette sig i forventning om at den anden part overholdt sin del af aftalen. Ministeriet anså det for retsmæssigt at fast-

holde den gensidige tavshedsbestemmelse som forudsætning for det samlede forligs fortsatte gyldighed. Ministeriet mente det var afgørende i forhold til ministeriets generelle ansættelsesretlige forvaltning og grundlæggende lighedsbetragtninger konsekvent at påse at begge parter overholdt deres respektive forpligtelser ved en forligsløsning. I modsat fald ville ministeriet ikke kunne indgå en lang række helt sædvanlige forligsaftaler på det ansættelsesretlige område. Ministeriet mente at aftalen var i fuld overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand, og at ministeriet ikke uretmæssigt havde søgt at få medarbejderen til at afstå fra at indgive klage til mig eller trække en sådan klage tilbage.

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen angår bestemmelsen i punkt 5 i den aftale som Udenrigsministeriet og medarbejderen har indgået, hvorefter parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet. Udenrigsministeriet har anført at der er tale om en såkaldt tavshedsbestemmelse.

Det følger af Højesterets to domme af 16. november 2004 (som er gengivet i UfR 2005.616 H og UfR 2005.622 H) at offentlige myndigheder kan aftale vilkår for og indgå aftaler der har til formål at bringe et ansættelsesforhold til ophør, og at sådanne fratrædelsesaftaler ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. I den førstnævnte dom afviste Højesteret et krav om godtgørelse for sagsbehandlingsfejl med henvisning til at den indgåede fratrædelsesaftale 'efter sin ordlyd og hele baggrund [må] anses for indgået til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør'. Højesteret mente ikke der var oplyst omstændigheder der gav grundlag for en aftaleretlig tilsidesættelse af afkaldet på at rejse yderligere krav. Fratrædelsesaftalen i den sag indeholdt en bestemmelse om at 'parterne vil overfor offentligheden alene henvise til foranstående aftale' som Højesteret dog ikke tog særskilt stilling til.

Som følge af Højesterets domme udtalte jeg i sagen som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 598*, at det nærmere anvendelsesområde for fratrædelsesaftaler efter min opfattelse ikke var klart, og at en afklaring af retstilstanden burde ske ved domstolene eller eventuelt ved lovgivning. Dette er fortsat min opfattelse. Mine muligheder for at behandle af-

skedigelsessager der er afsluttet ved aftale, er tilsvarende – dvs. indtil der er sket en afklaring af retstilstanden – begrænsede. Hvis et forlig mellem myndigheden og den afskedigede medarbejder gør op med 'enhver indsigelse', vil jeg formentlig i det hele være afskåret fra at prøve sagligheden. Hertil kommer som en yderligere konsekvens af de to domme fra Højesteret at det nu ikke længere er en opgave for ombudsmanden at påse at forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen er overholdt i disse sager om forligsmæssig afskedigelse. Jeg afviser derfor som udgangspunkt klager over forhold der er omfattet af en fratrædelsesaftale. Derimod vil jeg fortsat kunne tage stilling til forhold der er omfattet af aftaler på andre forvaltningsområder, f.eks. aftaler om salg af fast ejendom.

Af hensyn til ombudsmandens mulighed for at udføre sin virksomhed må det anses for væsentligt at der ikke hersker uklarhed om retstilstanden for så vidt angår betydningen af aftaler for adgangen til at indgive klager til ombudsmanden.

Lov om Folketingets Ombudsmand (lov nr. 473 af 12. juni 1996) fastlægger rammerne for ombudsmandens virksomhed. Efter § 13, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand kan klage til ombudsmanden indgives af 'enhver'. I forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til den nugældende ombudsmandslov blev det overvejet at ændre denne bestemmelse således at en klager skulle have en sædvanlig retlig interesse i sagen for at kunne klage til ombudsmanden. Retsudvalget anførte dog '... at adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden er et vigtigt særkende for hele ombudsmandsinstitutionen og -begrebet. Som indledningsvis påpeget understreger det netop, hvad der er ombudsmandens kerneområde, nemlig varetagelsen af den enkelte borgers interesser i forhold til den offentlige forvaltning i en sådan grad, at denne adgang bør opretholdes. Bestemmelsen har i øvrigt stået uændret siden den første ombudsmandslov fra 1954', jf. Folketingstidende 1995-96, tillæg B, s. 872 f.

Adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden kan ikke anses for undergivet nogen begrænsning medmindre dette har klare holdepunkter i lovgivningen. Heraf følger efter min opfattelse at forvaltningen ikke kan anses for bemyndiget til, ved indgåelse af aftaler eller på anden måde, at medvirke til at begrænse adgangen for en borger til at indgive en klage til ombudsmanden.

Denne forståelse af bestemmelsen er efter min opfattelse også den som bedst harmonerer med de forudsætninger som bestemmelsen i grundlovens § 55 bygger på. I denne bestemmelse hedder det at det ved lov bestemmes at Folketinget vælger en eller to personer der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning. Det fremgår af Forfatningskommissionens betænkning, s. 37, at indførelsen af en ombudsmandsordning havde til sigte at skærpe kontrollen med forvaltningen og give Folketinget bedre adgang til at kunne følge forvaltningens udnyttelse af sine vidtgående beføjelser.

I naturlig forlængelse heraf må det antages at forvaltningen ikke må lægge hindringer i vejen for det tilsyn som ombudsmanden udøver, men tværtimod har pligt til at medvirke til at dette tilsyn kan udøves effektivt. Dette er en afgørende forudsætning for at ombudsmanden kan udfylde den funktion som han ved grundloven er tiltænkt. Den forudsætning har i øvrigt også fundet udtryk i de særlige forpligtelser der påhviler forvaltningen i henhold til ombudsmandslovens § 19. Efter denne bestemmelse er myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv. som forlanges af ombudsmanden. Ombudsmanden kan desuden afkræve myndighederne skriftlige udtalelser og kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Endvidere kan ombudsmanden besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Folketingets Ombudsmand er ikke afhængig af en klage for at undersøge et forhold i forvaltningen. Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Det er imidlertid en kendsgerning at langt de fleste af de sager som ombudsmanden undersøger, bliver rejst efter at en borger har klaget til ombudsmanden, og sådan har forholdet været helt fra embedets start. Det må på den baggrund antages at en ordning hvorved en forvaltningsmyndighed kunne indgå aftale med en borger om at denne, eventuelt mod betaling, forpligter sig til ikke at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand over et bestemt forhold der angår myndigheden, i praksis ville kunne lægge hindringer i vejen for ombudsmandens mulighed for effektivt at føre tilsyn med den pågældende myndighed. Dette kan ikke anses for at stemme overens med forudsætningen for ombudsmandsordningen. Om aftalen er kommet i stand på myndighedens eller borgerens initiativ,

kan i denne forbindelse ikke tillægges betydning. Jeg mener heller ikke at det kan tillægges betydning at der alene er tale om en klagemulighed og ikke en klageret, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver anledning til undersøgelse.

Den bestemmelse i fratrædelsesaftalen som Udenrigsministeriet støtter sig til i den foreliggende sag, forpligter parterne til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder for Udenrigsministeriet i relation til medarbejderens fremtidige ansættelsesforhold. Bestemmelsen synes først og fremmest at være møntet på udtalelser som fremsættes over for private eller over for den ansattes eventuelle fremtidige arbejdsgivere; det må derfor give anledning til tvivl om der i denne bestemmelse kan indlægges et krav om at medarbejderen ikke må indgive en klage til ombudsmanden. Jeg har imidlertid ikke grundlag for at undersøge dette spørgsmål nærmere.

På baggrund af det som er anført ovenfor, er det min opfattelse at det er uforeneligt med lov om Folketingets Ombudsmand at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

Jeg mener ikke at Udenrigsministeriet på baggrund af det jeg har anført, nu er afskåret fra at indgå en lang række helt sædvanlige forligsaftaler på det ansættelsesretlige område. I det omfang ministeriet mener der klages til mig over forhold der er gjort op med i en fratrædelsesaftale, må ministeriet henvise til aftalen. Som det også er fremgået ovenfor, er mit udgangspunkt at jeg afviser klager over forhold der er omfattet af en fratrædelsesaftale.

Jeg har underrettet Folketingets Retsudvalg og medarbejderen om min udtalelse i denne sag.

...”

NOTE: (*) FOB 2005, s. 598.