



## Tilbagebetaling af fejlagtigt udbetalt godtgørelse

FOB nr. 81.82

*Henstillet til forsvarsministeriet at tage en sag om fejlagtigt udbetalte ydelser, som ministeriet havde krævet tilbagebetalt, op til fornyet overvejelse under hensyntagen til nogle synspunkter, som jeg gjorde gældende over for ministeriet.*

*(J. nr. 1980-1104-40).*

Orlogskaptajn A klagede over, at forsvarsministeriet havde krævet tilbagebetaling af forskellen mellem time- og dagpenge og udkommandogodtgørelse for en 9 måneders periode, idet et af søværnets skibe, hvor A var tilkommanderet i denne periode, fejlagtigt havde udbetalt ham time- og dagpenge for perioden 23. juli 1979 - 21. april 1980, hvor han kun havde været berettiget til udkommandogodtgørelse.

Det fremgik af sagen, at A, der var officer af A-linjen, havde fast tjenestested ved et af søværnets etableringer i X-by, hvor han var bosiddende.

I perioden fra januar til juli 1979 gennemgik A stabskursus ved forsvarsakademiet i København, og han modtog i den forbindelse time- og dagpenge.

Fra juli 1979 til oktober 1980 var A tilkommanderet skibet, der havde basehavn i København, hvor det var oplyst, at skibet tilbragte ca. halvdelen af året.

Blandt de sagsakter, jeg modtog fra forsvarsministeriet, var afregningskemaer for perioden juli 1979 til og med april 1980 (»afregning vedrørende tjenesterejser/udstationering (bortset fra Grønland) i Danmark/og på Færøerne«), hvoraf det fremgik, at A i det meste af perioden fra 23. juli 1979 til 21. april 1980 havde modtaget nedsatte dagpenge uden nattillæg - for en periode, da skibet af tekniske årsager manglede sanitær- og ferskvandsfaciliteter, modtog A dog tillige nattillæg.

Afregningskemaerne var opbygget på den måde, at der under pkt. A kunne foretages afregning af »Dagpenge m.v.« og under pkt. B afregning af »Udkommandogodtgørelse«.

På den første afregningsblanket (for juli måned 1979 - 23. juli - 1. august 1979) var i pkt. A udfyldt underrubrikken »Nedsatte dagpenge uden nattillæg«. På blanketten var anført »JVF. SVN personelbefaling nr...« og i et bilag til afregningen var bla. anført »Tilkommanderet (skibet) i henhold til SVN personelbefaling nr. ...« og »Udstationering: 23. juli kl. 08.00 - 1. august kl. 08.00 (9 døgn)«. Bilaget var underskrevet af A og af en premierløjtnant (forvaltningsofficeren på skibet).

Ved anvisningen af beløbet den 15. august 1979 havde premierløjtnanten ved sin underskrift angivet, at beløbet var anvist, og A havde ved underskrift samme dag kvitteret for modtagelse af beløbet.

De senere afregningsblanketter indeholdt ikke angivelse af personelbefalningen og var ikke vedhæftet bilag, men svarede i øvrigt til afregningsskemaet for juli måned 1979.

Forsvarsministeriet oplyste telefonisk over for en af mine medarbejdere, at blanketterne blev udfyldt af forvaltningsofficeren på skibet på grundlag af skibets »daglige melding - rapporter«, og at udfyldningen af blanketterne ikke var sket på grundlag af oplysninger, som A havde givet forvaltningsofficeren. Blanketterne blev indsendt hver måned med skibets regnskaber til forsvarsministeriet, som videresendte regnskab med bilag til rigsrevisionen. I forsvarsministeriet skete der ingen revision af regnskaberne eller i øvrigt nærmere regnskabskontrol.

Under et besøg på skibet Y den 22. april 1980 henledte rigsrevisionen skibets opmærksomhed på, at A og to andre besætningsmedlemmer, som ikke havde fast tjenestested ved flådestation København, i en periode fejlagtigt havde fået udbetalt time- og dagpenge, hvor de i henhold til forsvarskommandobestemmelse Ø 560.2, afsnit 3-5, alene havde været berettiget til udkommandogodtgørelse.

En af de medarbejdere fra rigsrevisionen, som deltog i besøget på skibet den 22. april 1980, oplyste telefonisk over for mig, at forvaltningsofficeren under besøget havde spurgt om, hvilke ydelser der skulle udbetales til personel, som ikke havde fast tjenestested i skibets basehavn, under skibets ophold i basehavnen. Han var i tvivl om, hvorvidt dette personel var berettiget til at modtage time- og dagpenge. Det var ved denne lejlighed, at det var blevet konstateret, at 3 befalingsmænd, som var tjenstgørende på skibet, i en periode fejlagtigt havde fået udbetalt time- og dagpenge. Rigsrevisionen oplyste endvidere, at rigsrevisionen på tidspunktet for besøget den 22. april 1980 endnu ikke var nået til revision af skibets regnskaber for den omhandlede periode. Revisionen af regnskaberne for 1980 var blevet afsluttet i juli 1981. Der var ikke konstateret andre tilfælde, hvor personel uberettiget havde fået udbetalt time- og dagpenge. Ved revisionen af regnskaberne for de sejlene enheder undersøges i øvrigt normalt, om der er foretaget større udbetalinger af time- og dagpenge med henblik på at konstatere, om der kan være sket fejludbetalinger. Disse enheder vil kun meget undtagelsesvis have anledning til at udbetale time- og dagpenge for en længere periode.

I skrivelse af 29. april 1980 til rigsrevisionen meddelte skibet Y, at den fejlagtige praksis samme dag var bragt til ophør, og at skibet over for de pågældende havde tilkendegivet, »at differencen mellem den udkommandogodtgørelse, som rettelig skulle have været udbetalt, og de faktiske udbetalte time- og dagpenge vil være at indbetale til (skibet)«.

Med en notits af samme dag blev A (og de to øvrige besætningsmedlemmer) gjort bekendt med skibets skrivelse til rigsrevisionen.

I et afregningsskema af 30. april 1980 vedrørende tjenesterejser/udstationering for A for april måned 1980 var der beregnet nedsatte time- og dagpenge uden nattillæg til den 21. april 1980 og herefter udkommandogodtgørelse fra 23. april til 30. april 1980. Afregningens sum, 1.972,95 kr., fratrukket et forskud på 1.000 kr., var blevet anvist til udbetaling den 30. april 1980 af skibets regnskabsfører, og A havde kvitteret den 3. maj 1980 for beløbet.

I skrivelse af 21. maj 1980 til forsvarskommandoen anmodede A om tilladelse til at undlade tilbagebetaling af differencen mellem nedsatte time- og dagpenge og udkommandogodtgørelse for den omhandlede periode (23. juli 1979 - 21. april 1980). I skrivelsen anførte han bl.a., at fejlen for hans vedkommende

skyldtes manglende kendskab til den ovenfor nævnte forsvarskommandobestemmelse. Under henvisning til, at han havde været i god tro og i øvrigt ikke havde haft økonomisk udbytte af den udbetalte merudgiftskompensation, anmodede han forsvarskommandoen om tilladelse til at untlade tilbagebetaling af differencen.

Med skrivelse af 20. juni 1980 sendte forsvarskommandoen A's skrivelse af 21. maj 1980 til forsvarsministeriet til afgørelse. Forsvarskommandoen indstillede, at kravet om tilbagebetaling blev fastholdt.

I skrivelse af 8. juli 1980 til forsvarskommandoen meddelte ministeriet bl.a. følgende:

»...

Af sagen fremgår, at orlogskaptajnen, der har fast tjenestested i (X-by), under (skibet Y's) ophold ved Flådestation København i perioden august 1979 til april 1980, har fået udbetalt time- og dagpenge i stedet for udkommandogodtgørelse, uagtet at der var etableret kostforplejning ombord.

Af sagen fremgår endvidere, at fejlen efter orlogskaptajnens opfattelse, for hans vedkommende, er opstået på grund af hans manglende kendskab til forsvarskommandobestemmelserne Ø 560.2, afsnit 3-5.

Således foranlediget meddeles, at forsvarsministeriet på grundlag af de i sagen foreliggende oplysninger kan tilslutte sig den af forsvarskommandoen anførte fortolkning af gældende bestemmelser om udbetaling af time- og dagpenge, henholdsvis udkommandogodtgørelse. Henset til orlogskaptajnens grad og uddannelsesmæssige baggrund finder forsvarsministeriet ikke, at den pågældende har modtaget de fejlagtigt udbetalte time- og dagpenge i god tro, og man vil derfor ikke kunne tiltræde orlogskaptajnens ansøgning om fritagelse for tilbagebetaling.

...«

I klagen til ombudsmanden anførte A bl.a. følgende:

»...

Min uddannelsesmæssige baggrund er taktik og operationer.

Da skibets forvaltningssektion ledes af en orlogskaptajn/kaptajnløjtnant med specialuddannelse i intendantur- og forvaltningstjeneste, assisteret af en ligeledes specialuddannet løjtnant, har jeg ikke haft anledning til at tro, at mine tillæg ikke blev beregnet i henhold til gældende bestemmelser.

Den relevante bestemmelse er udgivet i juni 1976.

Jeg har ikke haft skibstjeneste siden januar 1974. Og jeg har ikke, i den mellemiggende periode, detaljeret kunnet følge med i nyudgivne bestemmelser, der ikke vedrører mit arbejdsområde.

Det forbyder alene mængden af sådanne bestemmelser.

Det forekommer mig på denne baggrund forhastet, når forsvarsministeriet bestemmer, at jeg ikke har været i god tro i en situation, hvor skibets specialuddannede forvaltningsofficer har behøvet rigsrevisionens vejledning, for at finde ud af hvilke tillæg jeg er berettiget til.

...«

Forsvarskommandoen anførte i en udtalelse af 12. november 1980 bl.a., at A, som i perioden fra i 1974 til 1978 havde haft en nærmere angiven funktion, efter forsvarskommandoens opfattelse under bestridelsen af denne stilling

næppe kunne have været ubekendt med den omlægning af ydelserne til personel i søværnets skibe, som fandt sted i midten af 1976.

Forsvarsministeriet anførte i en udtalelse af 4. juni 1981 bl.a., at det af erklæringer af 12. og 15. december 1980 fra de to forvaltningsofficerer (disse erklæringer var blandt de sagsakter, jeg modtog), der var tjenstgørende på skibet Y i den periode, da de fejlagtige ydelser blev udbetalt, fremgik, at A ikke på noget tidspunkt havde henvendt sig til forvaltningsofficererne for at kontrollere rigtigheden af de udbetalte ydelser.

Endvidere anførte forsvarsministeriet, at A som følge af sin tjeneste som næstkommanderende på et andet skib fra 1972 til 1973, hvor der ikke var nogen forvaltningsofficerer om bord, og hvor han i et vist omfang varetog forvaltningsmæssige opgaver, »burde ... være særdeles godt orienteret om de forvaltningsmæssige sammenhænge af merudgifter og ydelser, herunder også om tillæg og ydelsesforhold«.

Endelig anførte forsvarsministeriet følgende:

»...

Det fremgår endvidere af tjenesteforløbet, at orlogskaptajnen har deltaget i stabskursus i USA og ved forsvarsakademiet i perioden juli 1978 til juli 1979. Orlogskaptajnen anfører i sin klage til ombudsmanden, at han under sin tjeneste ved forsvarsakademiet har fået udbetalt time- og dagpenge, samt at han ikke har fundet grund til at undre sig over, at han fortsat fik udbetalt time- og dagpenge efter sin tilkommandering til (skibet Y), når skibet opholdt sig i basehavnen.

Det er forsvarsministeriets opfattelse, at udbetaling af time- og dagpenge under skibets ophold i basehavnen burde have fået orlogskaptajnen til at reagere, idet han under sin tjeneste ved forsvarsakademiet kun har haft mulighed for at indtage et måltid midt på dagen i forsvarsakademiets marketenderi, hvor priserne er de for forsvarets cafeterier normalt gældende, medens han under (skibet Y's) ophold i basehavnen har kunnet spise om bord, hvor priserne er fastsat ud fra finansministeriets bestemmelser om betaling for forplejning under institutionsophold. Ifølge Kundgørelse for Forsvaret A. 44-1979, ..., pkt. 1.e. udgjorde fradrag for kost i udkommandogodtgørelse pr. 1. oktober 1979 følgende beløb: morgenmad 4,30 kr., frokost eller aftensmad 10,00 kr. og middagsmad 10,00 kr. eller i alt 24, 30 kr. Prisen for kost i forsvarets cafeterier udgjorde pr. 1. november 1979, jfr. Kundgørelse for Forsvaret A. 44-1979, pkt. 1.f., 39,00 kr., fordelt på morgenmad med 6,85 kr., frokost eller aftensmad med 16,55 kr. og middagsmad med 15,60 kr. ...

Der har været kortere perioder, hvor forplejning om bord ikke har været mulig. Dette forhold er der taget højde for ved beregningen af, hvor meget der fejlagtigt er udbetalt, idet der for disse perioder er beregnet time- og dagpenge i stedet for udkommandogodtgørelse.

Det er forsvarsministeriets opfattelse, at en officer af A-linien har en sådan uddannelsesmæssig baggrund, at han ikke bør være uvidende om, at såvel time- og dagpenge som udkommandogodtgørelse er merudgiftsgodtgørelse. Da merudgiftsgodtgørelser tillige er skattefrie, jfr. lovbekendtgørelse nr. 63 af 16. februar 1978 (ligningsloven), § 9, stk. 3, jfr. statskatteloven af 21. april 1922, § 5 d, finder forsvarsministeriet det rimeligt at antage, at en orlogskaptajn ville undre sig, såfremt han fik udbetalt samme merudgiftsgodtgørelse uanset størrelsen af de udgifter, han påføres.

Orlogskaptajnen har i sin klage endvidere anført, at han var uden kendskab til forsvarskommandobestemmelse Ø. 560-2 af juni 1976. Forsvarsministeriet skal ikke anfægte orlogskaptajnens ukendskab til bestemmelsen, men det er

forsvarsministeriets opfattelse, at orlogskaptajnen *burde* kende den. Meddelelse om nævnte bestemmelse er offentliggjort ved Søværnets Personelbefaling nr. 25/1976...

...«

I skrivelse af 20. juni 1981 fremsatte A sine bemærkninger til forsvarsministeriets udtalelse. Han anførte bl.a., at han ikke bestred, at der i henhold til gældende bestemmelser burde have været udbetalt udkommandogodtgørelse i stedet for time- og dagpenge for de perioder, sagen drejede sig om. Han havde udelukkende hævdet, at han modtog de fejlagtige ydelser i god tro.

Finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, gjorde i en udtalelse af 17. juli 1981 rede for nogle principper, som departementet hidtil har lagt til grund i sager vedrørende tilbagebetaling af for meget udbetalt løn m.v. Lønnings- og pensionsdepartementet anførte i den forbindelse følgende:

»...

De sager vedrørende tilbagebetaling, der hidtil har været forelagt for lønnings- og pensionsdepartementet, har overvejende drejet sig om fejlagtige lønudbetalinger såsom forkert tillagte eller beregnede tillæg, fejlagtig indplacering i lønskalaer o.lign. Man må konstatere, at lønnings- og pensionsdepartementet er tilbageholdende med at fastslå tilbagesøgningsret, idet man som oftest ikke har fundet, at pågældende vidste eller burde vide, at der var tale om fejludbetaling. Det er herved lagt til grund, at uagtet det er uden betydning i henseende til den gode tro, at pågældende konkret ikke har haft kendskab til de regler, efter hvilke pågældendes løn m.v. beregnes, må mange af disse regler efterhånden betragtes som såvel indviklede som specialiserede i en sådan grad, at det oftest ikke vil kunne lægges pågældende til last, at denne ikke er blevet opmærksom på lønbeløbets fejlagtige størrelse.

Ved vurderingen af, hvorvidt pågældende burde være blevet mistænksom med hensyn til lønbeløbets rigtighed, har man konkret lagt vægt på bl.a. størrelsen af det for meget udbetalte beløb samt lønoprørelsens udformning. Vedrørende sidstnævnte bemærkes, at det i højere grad kan være undskyldeligt at overse, at størrelsen af et tillæg er fejlagtigt, end ikke at bemærke, at et tillæg fejlagtigt er blevet udbetalt. Ved vurderingen af spørgsmålet om tilbagebetaling har man ligeledes lagt vægt på, at der typisk er tale om en administrativ fejl, hvorfor risikobetragtninger i tvivlstilfælde kan føre til, at tilbagebetaling frafaldes.

Under hensyn til det anførte, til forsvarsministeriets bemærkninger i skrivelse af 4. juni 1981 til ombudsmanden, samt til at der er tale om anvendelse af regler udstedt af forsvarsministeriet, har finansministeriet ikke bemærkninger til den af forsvarsministeriet truffne afgørelse.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Som nævnt (ovenfor) har De i skrivelsen af 20. juni 1981 til ombudsmanden oplyst, at De ikke bestrider, at De efter de gældende bestemmelser alene havde ret til udkommandogodtgørelse i forbindelse med Deres tjeneste på fregatten (skibet Y) (bortset fra perioder, hvor forplejning og indkvartering om bord ikke har været mulig). Til min bedømmelse foreligger således alene spørgsmålet om, hvorvidt jeg kan kritisere, at

forsvarsministeriet over for Dem har fastholdt kravet om tilbagebetaling af forskellen mellem udkommandogødtgørelse og time- og dagpenge for perioden 23. juli 1979 til 21. april 1980 - i alt 3.896,85 kr.

Spørgsmålet om arbejdsgiverens ret til at kræve tilbagebetaling af en ansat, som fejlagtigt har fået udbetalt løn og andre ydelser, er ikke nærmere reguleret i lovgivningen. Tjenestemandsløvgivningen indeholder heller ikke regler herom.

Udgangspunktet for bedømmelse af sagen er obligationsrettens almindelige regler om tilbagesøgning (condictio indebiti) med visse tillempringer, som for tjenestemænd og andre grupper er offentligt ansatte bl.a. må bero på, at aflønnings- og ydelsesforhold for disse grupper er undergivet en nøje regulering (tjenestemandsløven, aftaler, cirkulærer m.v.). Der henvises i denne forbindelse til Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965) s. 192 ff., der vil anerkende en forholdsvis vid adgang til tilbagesøgning, for så vidt angår lønandele, der er udbetalt i strid med klare retsregler.

Der er ikke til støtte for det fremsatte krav om tilbagebetaling gjort gældende, at De har modtaget de for meget udbetalte beløb mod bedre vidende. Men det er forsvarskommandoens og forsvarsministeriets opfattelse, at De på baggrund af Deres uddannelse og tidligere tjeneste burde have haft kendskab til de gældende regler, som er umiddelbart tilgængelige for det militære personel.

Denne opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Det forhold, at De således i den netop angivne forstand har været i »ond tro« med hensyn til, om De kunne oppebære time- og dagpenge for hele den omhandlede periode, kan imidlertid efter min opfattelse ikke antages i sig selv at indebære, at der (fuldtud) kan/bør stilles krav om tilbagebetaling. Berettigelsen heraf må - som også anført af finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, i dets udtalelse til mig - bl.a. bero på en vurdering af, i hvilket omfang De eller det offentlige er nærmest til at bære risikoen for den opståede fejl.

Ved den konkrete vurdering heraf må det lægges til grund, at anvisningen af time- og dagpenge (i stedet for udkommandogødtgørelse) har fundet sted på grundlag af beregninger, som uden Deres medvirken er foretaget af forvaltningsofficererne på (skibet Y), der havde fuldt kendskab til Deres tjenesteforhold. Den konstaterede fejl ville således ikke være opstået, hvis dette personel havde haft tilstrækkeligt kendskab til de gældende regler. Fejlen kunne imidlertid have været berigtiget på et væsentligt tidligere tidspunkt, hvis De havde kendskab til reglerne og havde foretaget en efterkontrol eller i øvrigt havde sikret Dem, at grund-

laget for beregningen var korrekt. Heroverfor står dog, at også forvaltningspersonellet burde have opdaget fejlen på et tidligere tidspunkt, idet der efter de gældende regler i hvert fald ikke over en længere periode overhovedet skulle kunne udbetales time- og dagpenge til Dem som tjenstgørende på (skibet); det bemærkes i denne forbindelse, at jeg må forstå, at den forvaltningsofficer, der gjorde tjeneste på (skibet) i den sidste del af perioden, i nogen tid havde været opmærksom på, at der kunne rejses spørgsmål om beregningsgrundlaget. Endelig må det indgå i vurderingen, at den regnskabsmæssige kontrol var tilrettelagt således, at fejl som den foreliggende i øvrigt typisk først ville blive korrigeret ved rigsrevisionens gennemgang af skibets regnskab.

Efter min opfattelse er der således ikke tilstrækkeligt grundlag for énsidigt at placere risikoen for det passerede hos Dem.

Jeg må forstå forsvarsministeriets udtalelse til mig således, at afgørelsen om at stille krav om tilbagebetaling over for Dem alene eller dog i overvejende grad er begrundet i en henvisning til, at De burde have haft kendskab til de gældende regler. Det bemærkes i denne forbindelse, at finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, har afgivet sin udtalelse i sagen direkte over for mig, og at forsvarsministeriet således ikke har haft lejlighed til at tage stilling til sagen ud fra de synspunkter, der indeholdes i denne udtalelse.

På det foreliggende grundlag finder jeg derfor ikke at burde give udtryk for nogen nærmere stillingtagen til, hvorvidt, og da i hvilket omfang, der over for Dem bør stilles krav om tilbagebetaling.

Jeg har imidlertid henstillet til forsvarsministeriet at undergive sagen en fornyet overvejelse og i denne at inddrage de synspunkter, der er gjort gældende i det foregående, ligesom jeg har udbedt mig underretning om udfaldet af ministeriets fornyede overvejelse.

...«

Med skrivelse af 1. marts 1982 sendte forsvarsministeriet mig en genpart af ministeriets skrivelse af samme dag til forsvarskommandoen om ministeriets fornyede afgørelse i sagen. I skrivelsen til forsvarskommandoen meddelte forsvarsministeriet følgende:

»...

Under hensyntagen til de ved folketingets ombudsmands behandling af sagen fremkomne oplysninger skal forsvarsministeriet i forbindelse med en revurdering af sagen meddele, at det er ministeriets opfattelse, at (A) skal tilbagebetale differencen mellem udbetalte time- og dagpenge og udkommandogodtgørelse for perioden 1. april - 21. april 1980, idet orlogskaptajnen den 29. april 1980 skriftligt blev orienteret om, at der var udbetalt fejlagtig godtgørelse. Orlogskaptajnen var således vidende om, at han ikke var berettiget til time- og dagpenge, da der blev afregnet merudgiftsgodtgørelse for april måned 1980.

Det for meget udbetalte beløb udgør 402,05 kr. (time- og dagpenge 1.542,05 kr. ÷ udkommandogodtgørelse 1.139,80 kr.).

For så vidt angår perioden 23. juli 1979 til 31. marts 1980 vil forsvarsministeriet, med baggrund i det af ombudsmanden anførte, herunder specielt at orlogskaptajnen burde kende reglerne, at forvaltningspersonellet ikke havde tilstrækkeligt kendskab til reglerne, og at den regnskabsmæssige kontrol var tilrettelagt således, at fejl typisk først ville blive korrigeret i forbindelse med rigsrevisionens gennemgang af regnskaberne, kunne tiltræde, at orlogskaptajnen kun skal tilbagebetale en trediedel af det for meget udbetalte. I den nævnte periode er der udbetalt time- og dagpenge med 11.862,45 kr. Der skulle have været udbetalt udkommandogodtgørelse med 7.751,70 kr. + time- og dagpenge med 616,15 kr., eller i alt 8.367,85 kr. I alt for meget udbetalt i perioden 3.494,60 kr., heraf en trediedel = 1.164,87 kr., hvilket medfører, at der i alt vil være at tilbagebetale 1.567,12 kr.

...«

Jeg meddelte herefter forsvarsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.