



FOB 05.189

Stillingsansøgning i forbindelse med indførelse af ny administrativ struktur

Et statsfængsel indførte en ny struktur og opslog i den forbindelse internt et antal ledende stillinger. Stillingerne skulle fordeles mellem de allerede ansatte. En ansat der søgte en stilling i en højere lønramme, fik ikke stillingen, men blev tilbudt en anden stilling på uændrede vilkår.

Ombudsmanden mente som udgangspunkt at en forvaltningsmyndigheds beslutninger om besættelse af stillinger i en sådan situation ikke skal behandles som afgørelser omfattet af forvaltningsloven. Hvis der i forbindelse med en generel strukturændring opstår spørgsmål om afskedigelse, forflyttelse af tjenestemænd eller væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene, herunder forfremmelse af en ansat, må ledelsens stillingtagen til disse spørgsmål dog anses for afgørelser omfattet af forvaltningsloven.

Da den ansatte havde søgt forfremmelse, burde statsfængslets afslag herpå have været ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning. Ombudsmanden havde dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere statsfængslet da spørgsmålet ikke kunne anses for utvivlsomt.

(J.nr. 2003-3366-819).

Det følgende er en redigeret fremstilling af sagen. Dele af sagsfremstillingen i ombudsmandens afsluttende brev er således udeladt. Ombudsmandens udtalelse var opdelt i fire punkter hvoraf kun ét er medtaget i det følgende. De tre øvrige punkter angik forflyttelse, inhabilitet og kompensation. Ombudsmanden behandlede denne sag samtidig med to sager angående to andre medarbejdere ved det pågældende statsfængsel der rejste de samme spørgsmål som denne sag. Den ene af disse sager indeholdt derudover visse problemstillinger i forbindelse med en individuel stillingsændring forud for indførelsen af den nye afdelingsstruktur.

Det fremgik af sagen at Statsfængslet i X-by i 2001 indførte en ny afdelingsstruktur.

A søgte i forbindelse med et lokalt opslag af 9. april 2001 stillingen som overvagtimester ved afdeling 1 i lønramme 25.

Statsfængslet meddelte i brev af 2. maj 2001 at A's ansøgning ikke kunne imødekommes, men han blev tilbudt ansættelse i en stilling som overvagtimester ved syge- og isolationsafdelingen på uændrede lønvilkår.

Foreningen Y ved Statsfængslet i X-by klagede i et brev af 4. maj 2001 til Fagforbund Z's afdeling for øvrige chargestillinger og Statsfængslet i X-by over proceduren i forbindelse med besættelse af ledende stillinger i statsfængslet. Foreningen klagede bl.a. over forhold i forbindelse med nedsættelse af bedømmelsesnævnet, sagsbehandlingen i nævnet, omplacering af to over-

FOB 05.189

Forvaltningsret 111.1

vagtmestre til turnustjeneste og besættelsen af stillingen som sikkerhedsovervagtimester.

Fængselsinspektør B skrev den 13. juli 2001 en redegørelse for forløbet i forbindelse med strukturændringen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsfængslet beskrev i en redegørelse af 12. september 2001 stillingsindholdet for overvagtimester/områdeleder ved syge- og isolationsafdelingen.

C klagede i brev af 3. september 2001 på vegne af blandt andre A til Direktoratet for Kriminalforsorgen over bl.a. forholdene i forbindelse med strukturændringen i 2001. C klagede bl.a. over forfremmelsesnævnets sammensætning, nævnets bedømmelse af ansøgerne, sagsbehandlingstiden i klagesagen og indholdet af de tilbudte stillinger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen besvarede i et brev af 3. oktober 2001 en klage fra Fagforbund Z i forbindelse med besættelsen af stillinger i den nye afdelingsstruktur. Dette brev blev samme dag sendt til C som en besvarelse af nogle af de spørgsmål han havde rejst i brevet af 3. september 2001. Samtidig oplyste Direktoratet for Kriminalforsorgen over for C at direktoratet havde anmodet Statsfængslet i X-by om en udtalelse angående den resterende del af hans henvendelse.

I et brev af 6. oktober 2001 til Direktoratet for Kriminalforsorgen kommenterede Foreningen Y ved Statsfængslet i X-by v/D fængselsinspektør B's redegørelse af 13. juli 2001. Brevet af 6. oktober 2001 var desuden underskrevet af C. I brevet blev der bl.a. klaget over inhabilitet i forfremmelsesnævnet, at der ikke som lovet var afholdt møder mellem ansøgerne og fængselsledelsen, og at sagsbehandlingstiden i klagesagen var for lang. Desuden blev der i brevet bedt om en bedømmelse fra en uvildig instans af om de tilbudte stillinger var passende, at klagen fik opsættende virkning, og at der blev afholdt et møde mellem de berørte parter og direktoratet.

Foreningen Y kommenterede herefter fængselsinspektør B's breve af 13. juli og 12. september 2001. Jeg har modtaget en kopi af foreningens brev som er udateret. Direktoratet bekræftede i brev af 19. november 2001 til overvagtimester D modtagelsen af hans brev af 9. oktober 2001. Direktoratet henviste til besvarelsen af 3. oktober 2001.

I et brev af 18. november 2001 klagede C til mig. C's klage angik ikke alene hans egen sag, men også sagerne angående (...) og A. Jeg svarede C i et brev af 28. december 2001 at jeg anså det for mest korrekt at sende hans breve af 18. november og 5. december 2001 videre til direktoratet som en anmodning fra ham om at direktoratet uddybede begrundelsen for sin afgørelse af 3. oktober 2001 med inddragelse af synspunkterne i hans og foreningens brev af 6. oktober 2001. Endvidere oversendte jeg brevene med bilag således at direktoratet kunne tage stilling til de nye klagepunkter som fremgik af brevene. Samtidig bad jeg C om at afvente direktoratets svar før han tog stilling til om han ville klage til mig på ny.

Statsfængslet i X-by sendte den 14. februar 2002 en udtalelse om sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Den 22. februar 2002 sendte direktoratet C en kopi af statsfængslets udtalelse med henblik på hans eventuelle bemærkninger. C svarede direktoratet ved brev af 28. februar 2002.

I anledning af C's brev af 28. februar 2002 bad Direktoratet for Kriminalforsorgen den 18. marts 2002 Statsfængslet i X-by om ved en samtale med C at få præciseret hans klagepunkter. Statsfængslet blev samtidig anmodet om en udtalelse dels til de klagepunkter fra C som statsfængslet ikke tidligere havde forholdt sig til, dels til bl.a. mine breve til Direktoratet for Kriminalforsorgen af 28. december 2001.

Med henblik på at få præciseret C's klagepunkter blev han herefter den 26. marts 2002 anmodet om at komme til møde den 8. april 2002.

Den 15. april 2002 sendte statsfængslet C et udkast til referat fra mødet af 8. april 2002 med henblik på hans eventuelle bemærkninger, og i et brev af 22. april 2002 fremkom C med forslag til ændringer.

Statsfængslet i X-by kommenterede i et brev til C af 25. juni 2002 hans forslag til ændringer.

I et brev af 7. juli 2002 til Statsfængslet i X-by kommenterede C bl.a. statsfængslets brev af 25. juni 2002.

Den 11. november 2002 sendte Statsfængslet i X-by en udtalelse i sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsfængslet sendte samme dag en kopi af udtalelsen til C med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

Den 15. november 2002 sendte Direktoratet for Kriminalforsorgen C en kopi af statsfængslets udtalelse af 11. november 2002 og anmodede ham samtidig om eventuelle bemærkninger.

I et brev dateret den 14. november 2002 sendte C herefter sine bemærkninger til Statsfængslet i X-by og til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet kvitterede den 3. december 2002 for modtagelsen af C's bemærkninger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brev af 21. maj 2003 taget stilling til C's klage, og C har herefter klaget til mig igen i brev af 28. maj 2003. Den 27. oktober 2003 anmodede jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen og Statsfængslet i X-by om en udtalelse i anledning af C's klage, og direktoratet afgav en udtalelse i et brev af 29. januar 2004 som var vedlagt en udtalelse af 4. december 2003 fra statsfængslet. Jeg anmodede C om hans eventuelle bemærkninger til udtalelserne, og C har kommenteret udtalelserne i brev modtaget her den 18. februar 2004. Med et brev af 29. marts 2004 har direktoratet sendt mig en udtalelse af 19. marts 2004 fra statsfængslet idet direktoratet anførte at direktoratet kunne tilslutte sig udtalelsen fra statsfængslet. Denne udtalelse var bilagt en udtalelse af 7. marts 2004 fra personale- og sikkerhedskonsulent (...). Jeg sendte en kopi af udtalelserne til C for at give ham mulighed for at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til udtalelserne, og C har i brev af 19. april 2004 fremsat bemærkninger til udtalelserne.

Ombudsmandens udtalelse

“ ...

3. Begrundelse og klagevejledning

Den 9. april 2001 foretog statsfængslet et lokalt opslag af øvrige ledende stillinger i forbindelse med den nye afdelingsstruktur i fængslet, i alt 13 stillinger. Det fremgik bl.a. af opslaget at alle ansøgninger skulle indsendes på sædvanligt ansøgningsskema, at der skulle indgives et skema for hver stilling man ønskede at søge, samt oplysning om prioritering mellem stillingerne, og at ansøgningerne skulle indgives senest den 23. april 2001, kl. 12.00. Det fremgik af opslaget at 1 af stillingerne var indplaceret i lønramme 28, 5 stillinger var indplaceret i lønramme 25, 1 stilling i lønramme 24 og 4 stillinger i lønramme 21. Derudover var der opslået 2 stillinger hvis lønmæssige indplacering ikke fremgik af opslaget.

Det fremgår af statsfængslets redegørelse af 13. juli 2001 at der indkom i alt 37 ansøgninger, og efter mødet den 2. maj 2001 blev de personer som skulle have de nye stillinger, udnævnt samme dag.

(A) gjorde tjeneste som overvagtimester i en stilling i lønramme 24 og havde ansøgt om en stilling som overvagtimester (daglig leder af arrestafdelingen samt funktion som souschef for afdelingsleder ved afdeling 1). Denne stilling var ifølge oplysningerne i opslaget indplaceret i lønramme 25. I et brev af 2. maj 2001 meddelte statsfængslet (A) at hans ansøgning ikke kunne imødekommes, men at han blev tilbudt ansættelse i en af stillingerne som overvagtimester ved syge- og isolationsafdelingen på uændrede vilkår. Disse stillinger var ifølge oplysningerne i opslaget indplaceret i lønramme 21.

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt statsfængslet burde have behandlet (A)'s ansøgning i overensstemmelse med de sagsbehandlingsregler som fremgår af forvaltningsloven, herunder reglerne om begrundelse og klagevejledning.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) indeholder bl.a. følgende regler:

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.'

Som det fremgår, skal skriftlige afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, være ledsaget af en begrundelse, og begrundelsen skal opfylde de krav som fremgår af § 24.

Det er endvidere fastsat i forvaltningslovens § 25 at når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal afgørelsen være ledsaget af en vejledning om denne klagemulighed. Det gælder dog kun hvis den pågældende part får afgørelsen meddelt skriftligt og ikke får fuldt ud medhold.

Disse regler gælder kun i sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det antages i almindelighed at beslutninger om stillingsændringer der ikke overskrider grænserne for hvad en tjene-

stemmand skal acceptere efter tjenestemandsløvens § 12, stk. 1, ikke kan anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Disse beslutninger skal således ikke begrundes efter reglerne i forvaltningsloven. Efter omstændighederne vil stillingsændringer der ligger inden for de rammer som fremgår af tjenestemandsløvens § 12, stk. 1, dog kunne være så indgribende over for tjenestemanden, navnlig hvis ændringerne er begrundet i tjenestemandens forhold at sagsbehandlingen bør tilrettelægges i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 213 f, og de sager som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 348, og for 1998, s. 423.

De afgørelser som træffes af Statsfængslet i (X)-by, kan i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen medmindre denne klageadgang er afskåret med udtrykkelig lovhjemmel. Der er ikke fastsat regler som har betydning for denne sag, hvorved adgangen til at klage over statsfængslets afgørelser til direktoratet er blevet afskåret.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført at der i forbindelse med den nye afdelingsstruktur hverken skulle foretages nyansættelser eller afskedigelser, men at stillingerne skulle fordeles mellem de allerede ansatte. Stillingerne blev som led i denne proces opslået internt, og de ansatte kunne ved skriftlige eller mundtlige 'ansøgninger' tilkendegive hvilke stillinger de var interesserede i. Det er på den baggrund direktoratets opfattelse at beslutningerne om hvorledes stillingerne i den nye afdelingsstruktur skulle besættes, snarere har karakter af interne forvaltningsbeslutninger vedrørende fængslets organisation der ikke er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, end egentlige ansættelsesbeslutninger, og at de derfor ikke er omfattet af forvaltningslovens krav til begrundelse. Desuden har Direktoratet for Kriminalforsorgen anført at beslutningen om fordeling af stillingerne i den nye struktur var en del af arbejdsgiverens ledelsesret og derfor ikke kunne påklages til direktoratet. Det er fast antaget i retspraksis og ombudsmandens praksis at beslutninger om ansættelse eller om afslag på ansøgning om ansættelse er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1. Spørgsmålet er om de særlige forhold i denne sag indebærer at Statsfængslet i (X)-by's afslag af 2. maj 2001 på (A)'s ansøgning uanset dette ikke skal betragtes som en afgørelse i lovens forstand.

Spørgsmålet giver anledning til en vis tvivl da der kan anføres argumenter for både det synspunkt at der i en situation som den foreliggende er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og det modsatte synspunkt. På den ene side kan det anføres at det normalt er uden betydning for spørgsmålet om hvorvidt forvaltningsloven skal anvendes, om en stilling er slået op samtidig med andre stillinger, og det kan heller ikke tillægges betydning om stillingen har været slået op offentligt. Årsagen til at en stilling er ledig, er ligeledes uden betydning i denne forbindelse.

Endvidere kan der ikke lægges vægt på om en ansøger allerede har ansættelse i en anden stilling hos den pågældende myndighed. På den anden side kan det fremhæves at en forvaltningsmyndighed i en situation som den foreliggende kan besætte stillingerne i den nye struktur alene ved tjenestebefalinger uden at der på forhånd er indgivet ansøgninger fra de ansatte som bliver berørt af den nye struktur. Som nævnt ovenfor bliver en tjenestebefaling til en tjenestemand om en stillingsændring ikke anset for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, medmindre der er tale om en stillingsændring som den pågældende tjenestemand ikke skal acceptere efter tjenestemandenslovens § 12, stk. 1.

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt antages at en forvaltningsmyndigheds beslutninger om besættelse af stillinger i en situation som den foreliggende ikke skal betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at i en situation som denne er den nye administrative struktur indført ved en ledelsesbeslutning der ikke kan betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Gennemførelsen af den nye struktur gør det nødvendigt at træffe en række andre ledelsesbeslutninger af mere konkret karakter om arbejdets tilrettelæggelse, og disse beslutninger vil normalt heller ikke have karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Den omstændighed at ledelsen af den pågældende myndighed giver de ansatte lejlighed til at tilkendegive deres ønsker inden der træffes beslutning om besættelsen af stillingerne i den nye struktur, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at disse beslutninger herefter må betragtes som forvaltningsafgørelser. Imidlertid er der visse dispositioner i forhold til de ansatte som har en så væsentlig karakter at de efter fast praksis anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand, også i tilfælde hvor der ikke foreligger en ansøgning. Det gælder bl.a. beslutninger om afskedigelse og - for tjenestemænds vedkommende - forflyttelse.

Det følger af den almindelige hovedregel i dansk ret at en arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten ensidigt kan foretage ændringer af ansættelsesforholdets vilkår, men hvis der er tale om væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene, betragtes ændringen dog som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet. Dette indebærer bl.a. at arbejdsgiveren skal varsle ændringen med en frist der svarer til den ansattes opsigelsesvarsel, og at varslingen skal indeholde oplysninger om at den ansatte er opsagt fra en bestemt dato, men at den ansatte samtidig tilbydes ansættelse på de ændrede vilkår. Grænsen mellem væsentlige og mindre væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene er ikke altid skarp, men lønmæssig nedgang vil som udgangspunkt blive betragtet som en væsentlig ændring. Jeg henviser til Advokatfirmaet Norrbom & Vinding, Personalejuridisk håndbog, s. 247 ff, Jens Kristiansen, Arbejdsretlig Lærebog, s. 311 ff, og Ruth Nielsen, Lærebog i Arbejdsret, 8. udgave (2001), s. 326 f. En beslutning om væsentlige æn-

dringer af løn- og arbejdsvilkårene for en ansat, herunder en beslutning om lønnedgang, må på denne baggrund anses for omfattet af reglerne i forvaltningsloven, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s.

524

. Det anførte tager naturligvis især sigte på ændringer af løn- og arbejdsvilkårene der anses for en forringelse for den ansatte, eksempelvis en lønnedgang. Det er dog fast antaget at også en beslutning om forfremmelse må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 73 f. Baggrunden herfor er antagelig at en beslutning om forfremmelse på samme måde som eksempelvis en beslutning om lønnedgang må anses for en væsentlig ændring af løn- og arbejdsvilkårene for den ansatte. Der bliver i den forbindelse ikke lagt vægt på om forfremmelsen har baggrund i en ansøgning fra medarbejderen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 128

Hvis der i forbindelse med en generel strukturændring hos en myndighed opstår spørgsmål om afskedigelse, forflyttelse af en tjenestemand eller væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene for en ansat, herunder forfremmelse, må ledelsens stillingtagen til disse spørgsmål derfor anses for afgørelser som er omfattet af reglerne i forvaltningsloven, uanset om medarbejderne er blevet opfordret til forinden at tilkendegive deres ønsker angående deres placering i den nye struktur.

(A) beklædte som nævnt en stilling i lønramme 24, men havde søgt om ansættelse i en stilling som var indplaceret i lønramme 25. Derimod søgte han ikke en stilling i samme lønramme som den han hidtil havde beklædt, eller en stilling i en lavere lønramme. (A)'s ansøgning måtte således betragtes som en ansøgning om forfremmelse. Efter min opfattelse måtte Statsfængslet i (X)-by's stillingtagen hertil anses for en afgørelse som var omfattet af reglerne i forvaltningsloven.

Spørgsmålet kan dog som nævnt ikke anses for utvivlsomt, og jeg har derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsfængslet i (X)-by fordi afslaget på (A)'s ansøgning ikke blev ledsaget af en begrundelse og klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.”

NOTER: (*) FOB 1993, s. 348, FOB 1997, s. 128, FOB 1998, s. 423, og FOB 1999, s. 524.