

**Udskrift
af
Tjenestemandsrettens dom af 19. januar 2004**

i sag nr. S2003.002:

Akademikernes Centralorganisation
(advokat Bo Lauritzen)

mod

Finansministeriet
(kammeradvokaten ved advokat Sune Fugleholm)

Dommere: Børge Dahl (retsformand), Thuri Didriksen, Knud Vammen Filt, Erik Kjærgaard, Mogens Kroman, Helmut Madsen, Kirsten Thorball.

Sagen drejer sig om, hvorvidt statstjenestemænds ansættelsesområde i henhold til tjenestemandslovens § 12 er fastlagt ved den betegnelse, som ansættelsesområdet har i pågældendes ansættelsesbevis, eller ved pågældendes arbejdsopgaver.

PARTERNES PÅSTANDE:

Klager, Akademikernes Centralorganisation, har nedlagt påstand om, at indklagede, Finansministeriet, tilpligtes at anerkende, at det i overensstemmelse med ordlyden af bestemmelsen følger af § 1, stk. 3, sammenholdt med stk. 1, i Aftale af 15. august 1975 mellem Statstjenestemændenes centralorganisationer og Finansministeriet om fastsættelse af ansættelsesområder for tjenestemænd, at en statstjenestemand, hvis ansættelsesområde som foreskrevet ved Finansministeriets cirkulære nr. 153 af 10. september 1975 i vedkommendes ansættelsesbrev i overensstemmelse med aftalens § 1, stk. 3, sammenholdt med stk. 1, er angivet som et bestemt ministerium med tilhørende institutioner og samtlige andre ministeriers departementer, ikke ved anvendelse af bestemmelsen i statstjenestemandslovens § 12, stk. 1, sidste punktum, kan anses forpligtet til at overtage en stilling i et andet ministerium uden for vedkommende andet ministeriums departement.

Finansministeriet har påstået frifindelse.

SAGSFREMSTILLING:

Regel- og aftalegrundlag

Tjenestemandslovens § 12, stk. 1, er sålydende:

"Inden for sit ansættelsesområde har en tjenestemand pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører,

at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. I samme omfang kan det pålægges ham at overtage en anden stilling."

Om baggrunden for bestemmelsen hedder det i betænkning nr. 483/1969 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del, Tjenestemandsløven, bl.a.:

"Forklaringen på, at det hidtil kendte tjenestemandssystem ikke har vist sig tilstrækkelig tilpasningsdygtigt, må søges i en række forhold, hvoraf de vigtigste er følgende:

...

4. Ansættelsesområderne.

De navnlig uden for de store etater i mange tilfælde meget snævre ansættelsesområder medfører, at der ikke er tilstrækkelig mulighed for at overflytte personale fra én styrelse til en anden og i visse tilfælde heller ikke for at ændre stillingerne i tilstrækkeligt omfang inden for samme styrelse. Systemet kan således være til hinder for en hurtig omlægning af organisationen og arbejdsgangen, hvorved bemærkes, at behovet for større omflyttelighed må påregnes at være stigende i de kommende år på baggrund af den stedfindende tekniske udvikling i forbindelse med rationaliseringer inden for den offentlige forvaltning." (s. 14)

"Beskyttelsen mod ændringer i tjenestemændenes vilkår, der i sig selv har gavnlige virkninger for deres selvstændighed, har i den udformning, den har fået, vist sig at vanskeliggøre nyordninger og omdannelser i statsadministrationen, selv hvor disse har været almindelig erkendt som nødvendige i en periode med stærk vækst og betydelige ændringer i samfundsvilkårene.

...

De reformer, som man foreslår, er især følgende:

...

4. Ved fastlæggelsen af ansættelsesområderne bør det holdes for øje, at der skabes øgede muligheder for omflytning af personale ved reformer i forvaltningens opbygning." (s. 17)

I det til grund for bestemmelsen liggende lovforslag hedder det bl.a., jf. Folketings-tidende 1968-69, tillæg A, spalte 3884 f:

"Spørgsmålet om tjenestemandens ansættelsesområde må tillægges væsentlig betydning i overensstemmelse med kommissionens grundtanker om tilvejebringelsen af et mere tilpasningsdygtigt tjenestemandssystem.

...

Under hensyn hertil finder kommissionen det rigtigst ikke at foreslå ansættelsesområderne fastlagt ved lov, idet den nødvendige afvejning mellem statstjenestens behov og tjenestemændenes forpligtelser bør finde udtryk i aftaler. Kommissionen understreger dog i denne forbindelse stærkt, at det vil være en hovedbetingelse for, at et nyt tjenestemandssystem kan fungere med den fornødne smidighed, at ansættelsesområderne for samtlige tjenestemænd ikke fastsættes for snævert, og der peges samtidig på, at tjenestemandssystemets mulighed for at tilpasse sig den stedfindende udvikling er afhængig af, at der på en række områder sker en meget væsentlig udvidelse af bestående snævre ansættelsesområder."

I bemærkningerne i forarbejderne til lovens § 45, stk. 1, hvorefter "løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd fastsættes ved aftale mellem finansministeren og de i § 49 nævnte centralorganisationer", hedder det bl.a., jf. Folketingstidende 1968-69, tillæg A, spalte 3910:

"For det andet vil der foruden de spørgsmål, der afgøres ved lov eller i henhold til lov, være en række forhold af administrativ art, som næppe vil kunne fastlægges ved aftale, selv om de i større eller mindre udstrækning berører tjenestemændenes ansættelsesvilkår. Der tænkes her navnlig på statsadministrationens opbygning og organisation og arbejdsopgavernes fordeling mellem de forskellige statsmyndigheder, men også spørgsmål om størrelsen af det statsansatte personale og dets sammensætning må naturligt falde uden for aftaleområdet."

Den 15. august 1975 indgik Finansministeriet og Statstjenestemændenes Centralorganisation I, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation og Danmarks Lærerforening en aftale om ansættelsesområder for varigt ansatte tjenestemænd og tjenestemænd ansat på prøve i staten, folkeskolen og folkekirken, jf. cirkulære nr. 153 af 10. september 1975. Aftalens § 1, stk. 1 og 3, har følgende indhold:

"§ 1. For tjenestemænd i staten er ansættelsesområdet vedkommende ministerium med tilhørende institutioner, jfr. dog stk. 2 og 3.

*...
Stk. 3. For administrative tjenestemænd, der ved ansættelsen får tjenestested i hovedstadsområdet, jf. stk. 4, omfatter ansættelsesområdet desuden samtlige andre ministeriers departementer."*

Af fremlagte udkast til denne aftale fremgår, at der heri var bestemmelser om bredere ansættelsesområder, f.eks. en regel om, at ansættelsesområdet i særlige tilfælde skulle kunne omfatte enkelte under andre departementer hørende institutioner.

I 1975-cirkulærets punkt 2 hedder det:

"2. Aftalen har i overensstemmelse med betænkningen fra tjenestemandskommissionen af 1965 til formål at medvirke til at skabe et smidigere tjenestemandssystem gennem etableringen af bredere ansættelsesområder, der gør det muligt i en hastigt skiftende udvikling at tilpasse og effektivisere den offentlige virksomhed, bl.a. med henblik på i videst muligt omfang at undgå undgå udbetaling af rådighedsløn eller pension. Omflytninger, som tjenestemændene har pligt til at affinde sig med, bør som påpeget i den nævnte betænkning foretages med rimelig hensyntagen til tjenestemændenes behov for beskyttelse mod alt for voldsomme og uforudseelige ændringer.

I Personale Administrativ Vejledning af 8. juni 2003 hedder det i kapital 17 bl.a.:

"Hvis en administrativ tjenestemand med tjenestested i hovedstadsområdet overflyttes til en tilsvarende stilling i et andet ministeriums departement, opretholder den pågældende således som udgangspunkt sit hidtidige ansættelsesområde.

I tilfælde af ressortomlægninger, hvor en institution overføres fra ét ministerium til et andet, opretholder tjenestemanden ligeledes sit hidtidige ansættelsesområde, dvs. den overførte institution samt resten af det hidtidige ministerium, herunder dele af ministeriet, der evt. er overført til andre ministerområder.

...

Der skal ikke udfærdiges nyt ansættelsesbrev

...

- *ved ressortomlægninger, hvor en institution overføres fra ét ministerium til et andet, og tjenestemanden opretholder sit hidtidige ansættelsesområde, jf. pkt. 33."*

I vejledningens kapitel 37 hedder det bl.a.:

"Den enkelte tjenestemands ansættelsesområde ændrer sig ikke, selv om den pågældende i forbindelse med en ressortomlægning overføres til en anden ansættelsesmyndighed. Tjenestemanden opretholder således sit hidtidige ansættelsesområde inkl. det aktuelle ansættelsessted, også selv om de institutioner m.v, som dette omfatter, spredes på flere ministerområder, og uanset om det oprindelige ministerområde nedlægges."

Finansministeriets vejledning af 19. april 2002 "Personaletilpasninger i staten – gennemgang af gældende regelsæt" indeholder under pkt. 5.2. om "Stillingsforandringer. Omplacering/omflytning" tilsvarende udsagn.

Det hed tilsvarende i vejledning nr. 27 af 5. februar 1991 om personale og omstilling under afsnittet ”5.1. Stillingsforandringer. Omplacering/omflytning. Inden for ansættelsesområdet”:

”Ved ressortomlægninger, hvor en institution overføres fra et ministerium til et andet, opretholder tjenestemanden sit hidtidige ansættelsesområde, dvs. det tidligere ministerium suppleret med den overførte institution, hvor han aktuelt gør tjeneste. Tjenestemanden skal ikke have nyt ansættelsesbrev i denne situation.”

I den personaleadministrative vejledning fra 1987, vejledning nr. 6816 af 30. oktober 1987, hed det bl.a. i kapitel 17:

”Om institutionsskift har Finansministeriet udtalt, at der ikke foreligger institutionsskift ved flytningen mellem 2 kontorer eller afdelinger i en institution. Institutionsskift foreligger heller ikke i tilfælde, hvor institutioner skifter tilhørsforhold f.eks. i forbindelse med ressortomlægninger eller sammenlægninger af flere institutioner.”

Tvistens konkrete baggrund

Ved kongelig resolution af 10. oktober 1997 blev **A** med virkning fra den 1. september 1997 ansat som afdelingschef med et ansættelsesområde omfattende ”Boligministeriet med tilhørende institutioner og samtlige andre ministeriers departementer”.

Den 27. november 2001 blev det ved kongelig resolution besluttet, at By- og Boligministeriet, som det i mellemtiden var ændret til, skulle nedlægges, og at de under dette ministerium hørende forretninger skulle overføres til Erhvervsministeriet bortset fra enkelte nærmere bestemte sagsområder, som blev overført til andre ministerier. Det blev samtidig bestemt, at Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet skulle sammenlægges.

Ved brev af 18. december 2001 skrev Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef Michael Dithmer bl.a. følgende til **A** :

”Ved dannelsen af regeringen Anders Fogh Rasmussen er der sket en sammenlægning af bl.a. Erhvervsministeriet og By- og Boligministeriet, og i den forbindelse bliver bl.a. Erhvervs- og Boligstyrelsen oprettet pr. 1. januar 2002.

Jeg vil derfor bede dig om fra den 1. januar 2002 og indtil videre at gøre tjeneste som vicedirektør i den nye styrelse, hvor de områder, du hidtil har arbejdet med, flyttes til.

Dit ansættelsesområde bliver det tidligere By- og Boligministeriums område med tilhørende institutioner og samtlige andre ministeriers departementer samt Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Dine løn- og ansættelsesvilkår i øvrigt forbliver uændrede.”

Den 27. december 2001 skrev A således til departementschef Michael Dithmer:

"Jeg anerkender herved modtagelsen af mit nye ansættelsesbrev af 18. december 2001.

Som jeg tidligere har tilkendegivet over for dig, mener jeg ikke, at jeg i henhold til tjenestemandsløven er forpligtet til at overgå fra at være afdelingschef i By- og Boligministeriet til at være vicedirektør i den nye Erhvervs- og Boligstyrelse. Jeg har derfor d.d. anmodet DJØF om at varetage mine interesser."

Ved brev af 10. april 2002 til Personalestyrelsen redegjorde Økonomi- og Erhvervsministeriet for A's placering i Erhvervs- og Boligstyrelsen. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"I forbindelse med resortomlægninger er der praksis for at det fremtidige ansættelsesområde bliver det tidligere ansættelsesområde samt den styrelse eller lignende, hvor den pågældendes opgaver placeres.

...

Det kan oplyses, at A's arbejdsområde i forhold til stillingen som afdelingschef i By- og Boligministeriet og som vicedirektør i Erhvervs- og Boligstyrelsen i fagligt henseende grundlæggende er uændret. Opgaver er faldet væk og nye er kommet til, men den ansvars-mæssige tyngde ligger stadig indenfor lovområderne på bolig- og byggeområdet samt på generelle juridisk-, administrative forhold. Tilsvarende er arbejdsfunktionerne for vicedirektøren organisatorisk uændrede. Der er stadig tale om en såkaldt flydende stilling uden direkte personaleledelse-/ansvar. Kompetenceforholdet mellem direktør og vicedirektør er analogt med forholdet mellem departementschef og afdelingschefer. Grundlæggende er den placering, der her er tale om, således en placering der også ville have kunnet effektueres hvis By- og Boligministeriet ikke var blevet fusioneret ind i Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I forbindelse med nedlæggelsen af By- og Boligministeriet og oprettelsen af Erhvervs- og Boligstyrelsen er det endvidere Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse, at den nye styrelse i forbindelse med ressortomlægningen ligger inden for ansættelsesområde."

Under sin ansættelse som afdelingschef i By- og Boligministeriet var A's ansvarsområder ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets notat af 20. marts 2002 følgende:

"1. Permanente opgaver

1.1 Lovområder

- 1.1.1. Lov om almene boliger m.v.
- 1.1.2. Lov om boligbyggeri
- 1.1.3. Lov om ældreboliger
- 1.1.4. Andelsboliglovgivningen.
- 1.1.5. Lov om ejerlejligheder.
- 1.1.6. Lov om statsgaranti til lån til forsøgsbyggeri.
- 1.1.7. Byfornyelsesloven.
- 1.1.8. Ligestillingsloven.
- 1.1.9. Lov om leje af almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.
- 1.1.10. Lov om registrerede arkitekter. EU's arkitektdirektiv.
- 1.1.11. Byggevaredirektivet.
- 1.1.12. Blandede ejerformer – den almene sektors fremtid.

...

1.4. Enkeltstående problemområder

- 1.4.1. Strategier for ekstern publikationsvirksomhed. (Information)
- 1.4.2. Ejendomsselskabet Freja.
- 1.4.3. Organisatoriske forhold vedr. Byggeskadefonde.
- 1.4.4. EU-ret.
- 1.4.5. Boligpakke: Medejerboliger.
- 1.4.6. Boligpakke: Fælles-4'eren.

2. Ad hoc opgaver

- 2.1. Afvikling af boligorganisationers ubebyggede grunde.
- 2.2. Standardisering af kontrakter."

A²S ansvarsområder som vicedirektør i Erhvervs- og Bolig-styrelsen er ifølge notat af 8. april 2003 følgende:

"1. Permanente opgaver

1.1 Lovområder

- 1.1.1. Lov om almene boliger m.v.
- 1.1.2. Lov om boligbyggeri
- 1.1.3. Lov om ældreboliger
- 1.1.4. Andelsboliglovgivningen.
- 1.1.5. Lov om ejerlejligheder.
- 1.1.6. Lov om statsgaranti til lån til forsøgsbyggeri.
- 1.1.7. Byfornyelsesloven.
- 1.1.8. Lov om leje af erhvervslokaler.
- 1.1.9. Lov om registrerede arkitekter. EU's arkitektdirektiv.
- 1.1.10. Byggevaredirektivet.
- 1.1.11. Blandede ejerformer – den almene sektors fremtid.

...

1.3. Enkeltstående problemområder

- 1.3.1. Organisatoriske forhold vedr. Byggeskadefonde.
- 1.3.2. EU-ret.
- 1.3.3. Boligpakke: Udbud af bygherrerollen.

1.3.4. *Boligpakke: Private ungdomsboliger.*

2. *Ad hoc opgaver*

2.1. *Afvikling af boligorganisationers ubebyggede grunde.*

2.2. *Standardisering af kontrakter."*

Parterne er enige om, at sagen ikke drejer sig om, hvorvidt A har fået en "passende stilling", jf. tjenestemandslovens § 12.

PARTERNES ARGUMENTER:

Klager har anført, at sagen drejer sig om, hvorvidt 1975-aftalen skal fortolkes således, at en tjenestemand kan pålægges at påtage sig en stilling i en styrelse under et andet departement, når der er sket en ressortomlægning. Mere præcist vedrører sagen spørgsmålet om, hvorvidt "ansættelsesområde" i tjenestemandslovens § 12, stk. 1 og 2, dækker det ministerium, hvor tjenestemanden er ansat, eller de arbejdsopgaver, som tjenestemanden udfører. Det er således spørgsmålet, om den stilling som vicedirektør i Erhvervs- og Boligstyrelsen, som A er blevet anmodet om at tiltræde, er en "anden stilling", der er omfattet af tjenestemandslovens § 12, stk. 1, sidste punktum.

Klager har videre anført, at der ikke blot er tale om, at A's ansættelsesområde har skiftet navn. er blevet rykket ned i en styrelse på et lavere organisatorisk niveau, hvilket er udtryk for en politisk nedprioritering af arbejdsopgaverne og dermed i kerneområdet for tjenestemandsbeskyttelsen. Departements-opgaverne faldt væk, og det faglige blev overført til en styrelse.

Det fremgår af Tjenestemandskommissionens betænkning, at der ved fastlæggelsen af ansættelsesområdet for tjenestemænd skal findes en balance mellem hensynet til den offentlige administration og hensynet til tjenestemanden, og det er s. 23 angivet, at der "ved ansættelsesområde tænkes på angivelser som f.eks. justitsministeriet, ligningsdirektoratet, sundhedsstyrelsen" osv. Der er ikke i tjenestemandsloven eller dens forarbejder belæg for at fastslå, at en tjenestemands ansættelsesområde er bestemt af de forretninger, den pågældende varetager, og ikke af de organisatoriske forhold.

Ordlyden af 1975-aftalens § 1 kan ikke rumme Finansministeriets standpunkt, og det oplyste om tilblivelsen udelukker ved fortolkning at bringe det ind under aftalen. Når der ikke kan findes en fælles forståelse, må der faldes tilbage på en naturlig, sproglig forståelse. Endvidere ville en udvidende fortolkning undergrave bestemmelsen og tjenestemandslovens §§ 12 og 13.

Finansministeriets vejledninger er alene udtryk for ministeriets egen udlægning af reglerne og ikke retligt forpligtende for organisationerne.

Indklagede har anført, at 1975-aftalen ikke forholder sig til, hvad der skal ske i tilfælde af ressortomlægninger. Man har ikke været opmærksom på spørgsmålet ved aftalens indgåelse. Beskyttelsen efter 1975-aftalen består i, at den nye stilling skal være "passende", men det er ikke gjort gældende i denne sag, at det ikke er tilfældet.

Det formelle kriterium, som ifølge klager skal anvendes, fører til et meget stift system, som loven netop er gået væk fra. "Ansættelsesområde" må derfor forstås materielt, således at det afgørende er opgaverne og ikke organisationen.

Finansministeriet har i en række vejledninger redegjort for praksis for flytning af tjenestemænd i forbindelse med ressortomlægninger, uden at organisationerne har gjort indsigelse herimod. Der er således foretaget et stort antal ressortomlægninger, hvor organisationerne kunne have rejst spørgsmålet.

I den foreliggende sag har **A** ikke skiftet ansættelsesområde, idet hendes arbejdsopgaver i det væsentlige er de samme som før ressortomlægningen. Den nye stilling ligger således klart inden for **A's** ansættelsesområde. Der er alene tale om, at hendes ansættelsesområde har fået nyt navn.

TJENESTEMANDSRETTENS BEMÆRKNINGER:

Tjenestemandenslovens § 12 beskytter den enkelte tjenestemand mod at blive overført til et andet "ansættelsesområde" og mod så indgribende forandringer i sine "tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed", at "tjenestens karakter" ændres derved. Efter ordlyden af, formålet med og forarbejderne til § 12 samt bestemmelsens forhold til grundlovens § 14, 2. pkt., om "forretningernes fordeling" mellem ministrene, finder Tjenestemandensretten, at der er en sådan sammenhæng mellem "ansættelsesområde" og "tjenesteforretningers ... beskaffenhed", at der for en flerhed af tjenestemænd fastlagte ansættelsesområde må anses for karakteriseret ved beskaffenheden af de under området hørende opgaver. Der foreligger derfor ikke en ændring af "ansættelsesområder" i § 12's forstand, når opgaver som led i en generel ressortomlægning flyttes fra et ministerområde til et andet.

På denne baggrund må 1975-aftalen om ansættelsesområder – ligesom de foreliggende udkast dertil – forstås efter ordlyden, som ikke forholder sig til, om der sker en ændring af ansættelsesområde ved en ressortomlægning som nævnt. Der har da også siden aftalens indgåelse været gennemført et betydeligt antal ressortomlægninger med overførsel af opgaver eller hele institutioner og opretholdelse af det overførte personales hidtidige ansættelsesområde som nærmere beskrevet i Finansministeriets vejledninger, uden at denne mangeårige praksis på noget tidspunkt har været anfægtet af nogen af de organisationer, der er part i aftalen.

Der er efter det anførte sammenholdt med sagens konkrete baggrund ikke grundlag for at tage Akademikernes Centralorganisations generelt formulerede påstand til følge, og Finansministeriet frifindes derfor.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Finansministeriet frifindes.

Ingen af parterne betaler sagsomkostninger til den anden part.