

**FOLKETINGETS OMBUDSMAND**

Gammeltorv 22, 1457 København K  
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17  
Personlig henvendelse 10-15

Dato: **02 MRS. 2006**

J.nr.: 2003-0082-239  
Sagsbehandler: JK  
(Bedes anført ved henvendelser)  
Akt. nr.: 16

Folketingets Retsudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

+ bilag

**Vedrørende Personalestyrelsen**

Vedlagt sender jeg til orientering en kopi af mit brev til Finansministeriet vedrørende spørgsmålet om hvorvidt Personalestyrelsens afgørelser kan indbringes for Finansministeriets departement.

I sagen rejses spørgsmål om hvorvidt Personalestyrelsen skal betragtes som en i forhold til Finansministeriets departement selvstændig underordnet forvaltningsmyndighed, eller om styrelsen og departementet skal betragtes som enheder inden for samme myndighed.

Under hensyn til den betydelige tvivl der hersker om styrelsens organisatoriske status, samt til at det i praksis er forudsat at styrelsen er en del af departementet og at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til departementet, har jeg efter omstændighederne besluttet ikke at foretage mig mere i sagen.

Jeg henleder retsudvalgets opmærksomhed på problemstillingen, jf. ombudsmandslovens § 12.

Jeg har samtidig underrettet den af justitsministeren nedsatte offentlighedskommission om sagen da sagen har betydning for spørgsmålet om brevveksling mellem departementet og styrelsen må anses for intern.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammeltorv 22, 1457 København K  
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17  
Personlig henvendelse 10-15

KOPI

Dato: 02 MRS. 2006

J.nr.: 2003-0082-239  
Sagsbehandler: JK  
(Bedes anført ved henvendelser)  
Akt. nr.: 15

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K

**Vedrørende Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen**

I brev af 9. januar 2003 bad jeg Finansministeriet om en udtalelse om § 3 i Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen hvoraf det fremgår at Personalestyrelsen træffer afgørelse på finansministerens vegne og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Finansministeriet bad Justitsministeriet om en udtalelse, og i brev af 28. oktober 2005 til Finansministeriet skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

"I Finansministeriets brev til Justitsministeriet, hvorved der anmodes om et bidrag til udtalelsen til Folketingets Ombudsmand, anføres bl.a. følgende:

'Der er ikke lovhjemmel til at afskære klageadgangen fra Personalestyrelsen til Finansministeriets departement. Men det har været Finansministeriets hensigt i forbindelse med udskillelsen af Personalestyrelsen, at styrelsen skulle være en enhed inden for Finansministeriets departement ...'

Det spørgsmål, som Finansministeriet ønsker Justitsministeriets udtalelse om, er således, hvorvidt Personalestyrelsen skal betragtes som en i forhold til Finansministeriets departement selvstændig underordnet forvaltningsmyndighed (bl.a. med den konsekvens, at det kræver lovhjemmel at afskære en eventuel rekursadgang til Finansministeriets departement), eller om styrelsen og Finansministeriets departement skal betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed (bl.a. med den konsekvens, at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til Finansministeriets departement som en overordnet myndighed).

...

1. Det er almindeligt antaget, at der ved vurderingen af, hvorvidt en administrativ enhed må antages at udgøre én selvstændig forvaltningsmyndighed kan tages udgangspunkt i den praksis, der har udviklet sig i relation til bl.a. offentlighedslovens § 7,

hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 117.

I offentlighedslovens § 7, nr. 2, er det fastsat, at som interne arbejdsdokumenter anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Offentlighedslovens § 7 angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved 'forskellige enheder inden for samme myndighed'. Af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 2, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219-220, fremgår imidlertid følgende:

' ...

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

...'

Der henvises endvidere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 189, og til bemærkningerne til den tidligere offentlighedslov (Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2071f og 2148f) og betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 65.

Spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en administrativ enhed må antages at udgøre én selvstændig myndighed i relation til offentlighedslovens § 7, er også behandlet i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 117 f.

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 118, er bl.a. anført følgende om de mere almindelige kriterier, der anvendes ved vurderingen af, om en administrativ enhed udgør én selvstændig forvaltningsmyndighed:

'Ud fra praksis kan formentlig opregnes følgende mere almindelige kriterier til afgørelse af om en administrativ enhed er en selvstændig forvaltningsmyndighed:

- hvor *omfattende og betydningsfulde* de *opgaver* der er henlagt til den administrative enhed, må siges at være,
- hvor klart den administrative enheds opgaver er *afgrænset* fra andre administrative enheders opgaver,
- om disse opgaver udføres på den administrative enheds *egne vegne* (og herunder – i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne),
- om der er *rekursadgang* til en anden administrativ enhed,
- om den administrative enhed har eller er undergivet *instruktionsbeføjelse*; i be-

- kræftende fald må der ses på om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en i forhold til den administrative enhed forskellig forvaltningsenhed, eller – alternativt – en i forhold til den administrative enhed *direkte* foresat eller underordnet forvaltningsstilling; som eksempler kan nævnes: Et ministeriums departement i forhold til et ordinært direktorat under ministeriet – til forskel fra en minister i forhold til et ministeren underordnet generaldirektorat hvor generaldirektoratet ikke udfører sine funktioner på egne, men på ministerens vegne,
- om den administrative enhed er opført selvstændigt i *klassificeringsloven* (lov nr. 13 af 18. juni 1969 (*Lovtidende B*) om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken; loven er i vidt omfang senere erstattet af aftaler i henhold til tjenestemandslovens § 45), og
  - i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed indtager.’

Spørgsmålet er endvidere behandlet bl.a. i John Vøgtter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 176 ff, hvor det er anført, at elementer, der kan tale for, at et direktorat og et departement ikke udgør én myndighed, vil være, at direktoratet træffer afgørelse på egne vegne, at direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter, at direktøren ikke har direkte referat til ministeren, at direktoratets afgørelser kan påklages til departementet, at direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og at direktoratet er opført selvstændigt på finansloven.

Der kan om spørgsmålet også henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 17. maj 2004 (j.nr. 2002-4002-601), hvor ombudsmanden har taget stilling til, om Direktoratet for Kriminalforsorgen skal betragtes som en i forhold til Justitsministeriets departement selvstændig forvaltningsmyndighed, eller om direktoratet og Justitsministeriets departement skal betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed.

2. Om Personalestyrelsens organisatoriske forhold mv. har Finansministeriet oplyst følgende:

Personalestyrelsen er oprettet ved en administrativ beslutning med virkning fra den 1. marts 2000, jf. Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, hvori der er anført følgende:

’§ 1. Personalestyrelsen er oprettet den 1. marts 2000.

§ 2. Personalestyrelsen varetager pr. 1. august 2000 de opgaver, der er nævnt i bilaget til denne meddelelse.

§ 3. Personalestyrelsen træffer afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsens afgørelser kan derfor ikke indbringes for anden administrativ myndighed.’

I det bilag, der er nævnt i skrivelsens § 2, er anført følgende om Personalestyrelsens

opgaver:

**'Personalestyrelsens opgaver pr. 1. august 2000**

- 1) Fastsættelse og godkendelse af løn-, pensions- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken og på visse tilskudsområder, herunder de opgaver, der er overført til finansministeren ved bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973.
- 2) Opgaver vedrørende statens løn-, pensions-, og personalepolitik samt ledelsespolitik vedrørende personaleledelse og lederens egen udvikling.
- 3) Opgaver vedrørende tjenestemand- og tjenestemandspensionslovgivningen mv., bortset fra de opgaver vedrørende beregning og anvisning af tjenestemandspensioner mv., der varetages af Finansstyrelsen.
- 4) Afgørelse af sager om ydelser efter tjenestemandspensionsloven, jf. tjenestemandspensionslovens § 31, og afgivelse af udtalelse om tjenestemænds krav på pension, jf. tjenestemandlovens § 31, stk. 2.
- 5) Bevillings- og regnskabsansvaret for finanslovens § 36. Pensionsvæsenet.
- 6) Sekretariatsfunktionen for Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg, Stillingsevurderingsrådet og Nævnet for Helbredsbedømmelser i Tjenestemandssager.
- 7) Behandling af klager over afgørelser truffet af Finansstyrelsen i sager om inddrivelse af statslige fordringer, studiegæld samt sager om tjenestemandspension og rådighedsløn.'

Ved kongelig resolution af 27. november 2001 er sager vedrørende inddrivelse af statslige fordringer og studiegæld overført fra Finansstyrelsen til Skatteministeriet. Finansministeriet har ikke i forbindelse med disse ressortomlægninger revideret pkt. 7 i skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000.

Personalestyrelsen har pr. 1. januar 2003 i øvrigt overtaget opgaverne vedrørende løn- og personalestatistik fra Økonomistyrelsen, jf. bemærkningerne til konto § 07.14.01 på 2004-finansloven. Finansministeriet har oplyst, at denne overførsel af opgaver er sket ved en beslutning i Finansministeriets koncernledelse, og at Økonomistyrelsen på tidspunktet for overførslen af de nævnte opgaver blev betragtet som en enhed inden for Finansministeriets departement.

Finansministeriet har desuden oplyst, at Økonomistyrelsen med virkning fra den 2. oktober 2003 fusionerede med Finansstyrelsen og i den forbindelse overtog Finansstyrelsens sagsområder og aktiviteter, medens Finansstyrelsen blev nedlagt, jf. § 1 i skrivelse nr. 9538 af 2. oktober 2003 om Økonomistyrelsen.

I en e-mail af 28. januar 2004 har Finansministeriet bl.a. oplyst følgende om Personalestyrelsens opgaver:

Personalestyrelsen behandler klager over Økonomistyrelsens (tidligere Finansstyrelsens) afgørelser på de områder, der er nævnt i skrivelsen [Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen]. Disse klagesager har tidligere været behandlet endeligt af Økonomistyrelsen, bortset fra en kortere periode i 1999-2000, hvor klagerne blev afgjort i departementet. På øvrige områder – fx vedrørende aktindsigt – behandles klager over Økonomistyrelsen af Finansministeriets departement. Alle afgørelser, som træffes af Økonomistyrelsen kan således indbringes for en anden instans.

I øvrigt træffer Personalestyrelsen i første instans (og eneste) afgørelser efter tjenstemandsloven og tjenstemandspensionsloven. Indtil oprettelsen af Personalestyrelsen blev disse afgørelser truffet af departementet i første (og eneste) instans. Oprettelsen af Personalestyrelsen har således ikke frataget borgerne en rekursmulighed.

For så vidt angår tjenstemandsloven, drejer det sig om afgivelse af udtalelser efter § 31, stk. 2, hvorefter finansministeren forud for enhver uansøgt afsked og forud for ansøgt afsked, der skyldes helbredsmæssige årsager, skal udtale sig om tjenstemandens krav på pension.

For så vidt angår tjenstemandspensionsloven, drejer det sig om afgørelser efter § 31, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for at modtage ydelser efter tjenstemandsloven er opfyldt.

Finansministeriet har i øvrigt oplyst, at Personalestyrelsen ikke ved eller i henhold til lov er tillagt selvstændig afgørelseskompetence, at Personalestyrelsens afgørelser træffes på finansministerens vegne, hvilket også kommer til udtryk i § 3 i Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, at Personalestyrelsen har selvstændig hoveddriftskonto på finansloven, jf. konto § 07.14.01 på 2004-finansloven, at Personalestyrelsen ikke har direkte referat til finansministeren, men at styrelsen refererer direkte til Finansministeriets departementschef, og at Personalestyrelsen således er undergivet departementschefens instruktionsbeføjelse, men ikke som sådan departementets instruktionsbeføjelse.

Finansministeriet har endvidere oplyst, at Personalestyrelsen i en række administrative forskrifter, som styrelsen har udstedt, fremstår som en del af Finansministeriets departement.

Det fremgår f.eks. af Personalestyrelsens cirkulære af 11. december 2000 om anvendelse af tjenstemandsansættelse i staten og kirken, der er underskrevet af den daværende finansminister, at cirkulæret er udstedt af Finansministeriet.

Endvidere fremgår det af Personalestyrelsens cirkulære af 18. december 2003 om justering af tjenstemandslønninger mv. fra 1. oktober 2003, at det er udstedt på finansministerens vegne.

I en aftale af 18. december 2003 om justering af tjenstemandslønninger mv. fra 1.

oktober 2003, som Personalestyrelsen har indgået med tjenestemændenes centralorganisationer, og som er knyttet til det nævnte cirkulære som bilag 1, fremgår det, at aftalen er indgået af Finansministeriet.

Finansministeriet har også fremhævet, at bekendtgørelse nr. 13 af 14. januar 2004 om samordning af pensioner, der er omfattet af den nordiske pensionsoverenskomst, er underskrevet af den nuværende finansminister samt en medarbejder fra Personalestyrelsen, og fremstår som udstedt af Finansministeriet.

Endelig har Finansministeriet oplyst, at Personalestyrelsen siden 2001 har indgået resultatkontrakter med Finansministeriets departement. Af disse kontrakter fremgår det dog udtrykkeligt, at Personalestyrelsen er en del af Finansministeriet.

Med hensyn til anvendelsen af resultatkontrakter internt i de enkelte myndigheder har Finansministeriet oplyst følgende i et brev af 6. januar 2005:

'Finansministeriet er blevet bedt om at redegøre for mulighederne for, at der kan indgås resultat- eller resultatlønskontrakter internt i en myndighed.

Betegnelsen resultatkontrakt anvendes oftest om aftaler indgået mellem en over- og underordnet myndighed, fx mellem et departement og en styrelse. Tilsvarende anvendes betegnelsen direktørkontrakter oftest om resultatlønsaftaler mellem departementet og direktøren for en styrelse eller institution. Der findes dog også eksempler på kontrakter indgået internt i en myndighed. Finansministeriet ligger ikke inde med sådanne eksempler, men har kendskab til, at de anvendes på en række områder, bl.a. Udenrigsministeriet, Arbejdsskadestyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Uanset anvendelsen af betegnelsen 'kontrakt' er der ikke tale om juridisk bindende kontrakter, men alene om aftaler indgået mellem to eller flere parter inden for det ministerielle hierarki og inden for den lovmæssige regulering, som den eller de pågældende myndigheder er underlagt. Det står de enkelte ministerområder frit for at anvende kontrakter såvel mellem myndigheder som inden for den enkelte myndighed. To kontrakter kan således være opbygget på præcis samme måde uanset, at den ene er indgået inden for myndigheden, mens den anden er indgået mellem myndigheder.

Da det står de enkelte ministerier frit for at anvende sådanne interne kontrakter, og da kontrakterne ikke er juridisk bindende, er det vurderingen at eksistensen af sådanne kontrakter ikke i sig selv siger noget om myndighedsforholdene.'

3. Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, varetager Personalestyrelsen en række omfattende og væsentlige opgaver, herunder bl.a. fastsættelse og godkendelse af løn-, pensions- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, ligesom styrelsen varetager opgaver vedrørende statens løn-, pensions- og personalepolitik. Dette kan – sammenholdt med det, der er anført i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st. (jf. ovenfor pkt. 1) – tale for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. Det samme gælder den omstændighed, at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven.

Heroverfor står imidlertid en række forhold:

Personalestyrelsen har ikke en selvstændig afgørelseskompetence, der er fastsat ved eller i henhold til lov. Personalestyrelsen udøver derimod i henhold til administrative beslutninger, som er truffet af finansministeren, en række af de beføjelser, der efter bl.a. lovgivningen tilkommer finansministeren. I overensstemmelse hermed træffer Personalestyrelsen afgørelse på finansministerens vegne og ikke på styrelsens egne vegne.

Der kan endvidere peges på, at Personalestyrelsen ikke er oprettet ved eller i henhold til lov, og at styrelsens beføjelser således vil kunne begrænses administrativt, ligesom direktoratet vil kunne nedlægges ved en administrativ beslutning.

Herudover kan der peges på, at Personalestyrelsens direktør har direkte referat til Finansministeriets departementschef og ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelser.

Endelig kan der henvises til, at det i en række administrative forskrifter, der er udstedt af Personalestyrelsen – jf. pkt. 2 ovenfor – er forudsat, at styrelsen er en del af Finansministeriets departement.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Personalestyrelsen og Finansministeriets departement må anses som forskellige enheder inden for samme myndighed. Det indebærer bl.a., at de afgørelser, som Personalestyrelsen træffer, ikke kan påklages til Finansministeriets departement med henvisning til det almindelige over-/underordningsforhold.

Det bemærkes, at den omstændighed, at Personalestyrelsen siden 2001 har indgået resultatkontrakter med Finansministeriets departement, efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan tillægges selvstændig betydning ved vurderingen af, om styrelsen må anses som en selvstændig myndighed. Det skyldes, at Finansministeriet har oplyst, at resultatkontrakter både anvendes i forholdet mellem to forskellige myndigheder og internt i en myndighed.”

Finansministeriet har i brev af 17. november 2005 i det hele henholdt sig til Justitsministeriets udtalelse.

### **Ombudsmandens udtalelse**

Vedrørende det retlige grundlag for vurderingen af sagen henviser jeg til Justitsministeriets redegørelse.

Jeg er enig med Justitsministeriet i at en række forhold taler for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. For



denne opfattelse taler at Personalestyrelsen varetager en række væsentlige opgaver vedrørende løn- og ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, bl.a. aftaleindgåelser og fastlæggelse af den overordnede personalepolitik, og at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Endvidere har styrelsen ikke referat direkte til ministeren. Jeg har endvidere for så vidt angår indgåelse af resultatkontrakt, noteret mig at det af finansloven for 2004, konto § 07.14.01, fremgår at styrelsen har indgået resultatkontrakt ”med Finansministeriet”. Denne ordlyd peger i retning af to selvstændige myndigheder.

Imod taler at styrelsen ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at styrelsens afgørelseskompetence ikke er fastsat ved eller i henhold til lov. Styrelsen træffer således afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsen er ikke undergivet departementets, men alene departementschefens instruktionsbeføjelser.

På denne baggrund er det min opfattelse at styrelsens organisatoriske status giver anledning til betydelig tvivl. Under hensyn til at det i praksis er forudsat at styrelsen er en del af departementet og at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til departementet, foretager jeg mig efter omstændighederne ikke mere i sagen.

På baggrund af den retlige tvivl der kan rejses om besvarelsen af spørgsmålet, har jeg dog samtidig hermed underrettet Folketingets Retsudvalg om problemet, jf. ombudsmandslovens § 12. Jeg har endvidere anset det for rigtigst at underrette den af justitsministeren nedsatte offentlighedskommission om sagen.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen