

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2007**

5.2. Pligter, sanktioner og afskedigelse

Behandling af ufrivillig opsigelse og afskedigelse under forældreorlov

A klagede over, at hun var blevet indstillet til afskedigelse, mens hun var på forældreorlov, og over, at hendes arbejdsplads og Personaledirektoratet havde modtaget hendes opsigelse, selv om den udtrykkeligt var afgivet imod hendes vilje.

Ombudsmanden fandt ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for i den konkrete sag at vurdere, hvorvidt indstillingen om afskedigelse, mens A var på forældreorlov, havde været i overensstemmelse med ligebehandlingsreglerne. Ombudsmanden bemærkede mere generelt hertil, at det ikke nødvendigvis er i strid med ligebehandlingsreglerne at afskedige en medarbejder, mens den pågældende er på barsels- eller forældreorlov mv., hvis der i øvrigt er et sagligt grundlag for afskedigelsen.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at Personaledirektoratet havde modtaget A's opsigelse og ladet hendes ansættelsesforhold ophøre, selv om hun i opsigelsen udtrykkeligt havde angivet, at den var afgivet mod hendes vilje. I den forbindelse fandt ombudsmanden, at afgørelsen om at modtage opsigelsen var ugyldig pga. væsentlige mangler ved sagsbehandlingen, og ombudsmanden henstillede, at direktoratet genoptog behandlingen af sagen med henblik på rette disse fejl.

Endvidere fandt ombudsmanden det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke havde fastlagt eller iagttaget procedurer, der sikrede, at sager som den omhandlede behandlede i overensstemmelse med regelgrundlaget. Ombudsmanden henså herved til sine tidligere udtalelser over for direktoratet om, at afskedigelsessager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt en opsigelse er afgivet frivilligt, ikke kan behandles efter de mere lempelige regler om begunstigende afgørelser. Ombudsmanden henstillede, at direktoratet fastlægger sådanne procedurer eller tager skridt til at sikre, at allerede fastlagte procedurer overholdes. (J.nr. 11.01.21.01/091-07)

A klagede ved brev af 3. august 2007 til mig i forbindelse med, at hun blev indstillet til afskedigelse fra sin stilling ved B, som hører under hjemmestyret, mens hun var på forældreorlov.

I den anledning anmodede jeg ved brev af 20. august 2007 Personaledirektoratet om at udlåne sin sagsmappe vedrørende A og om en udtalelse.

Direktoratet fremsendte den 24. august 2007 sagsmappen til mig og afgav den 5. september 2007 en redegørelse.

I det følgende gennemgår jeg sagsforløbet og redegør for min opfattelse.

Personaledirektoratet ansatte den 17. juli 2001 A pr. 15. juli 2001 som medarbejder med Grønlands Hjemmestyre som ansættelsesområde og foreløbig placering ved B.

A havde barselsorlov i perioden fra den 28. september 2006 til den 10. februar 2007, hvorefter hun havde forældreorlov fra den 11. februar 2007 til den 10. maj 2007.

Den 29. marts 2007 sendte C, chef ved B, en e-mail til A:

"Hej A

Hermed en kort meddelelse om, hvor vi står med hensyn til næste [år].

Implementeringen af [nyt arbejdsgrundlag] medfører, at der bliver færre timer. Vi har ikke engang nok timer til to [medarbejdere med A's arbejdsområde].

Derfor er jeg nødt til at varsko dig, at vi nok ikke får brug for dig.

Som overenskomstansat har du tre måneders opsigelse, dvs. at hvis du skal fratræde den 1. august, må jeg opsigte dig den 1. maj.

Vi bør kunne have en samtale efter påske, da jeg skal rejse i morgen.

[...]"

(Mit embedes oversættelse)

Efterfølgende blev der den 10. april 2007 afholdt et møde mellem C, A og hendes tillidsrepræsentant. C oplyste A om, at der ikke var beskæftigelse til hende det næste år, og at det derfor var planen at indstille hende til afskedigelse. A oplyste, at tillidsrepræsentanten i den forbindelse fortalte hende, at det var bedst, hvis hun selv sagde op, idet det så ikke ville fremgå af hendes papirer, at hun var blevet afskediget.

Den 29. april 2007 sendte B en indstilling om afskedigelse af A til Personaledirektoratet. Heri var bl.a. anført:

"[...]

[B] indstiller hermed A [...] til afskedigelse pr. 1. august 2007.

Begrundelse: på grund af [nyt arbejdsgrundlag] med en ny struktur med færre []timer, herunder meget færre timer [på A's arbejdsområde], har B ingen timer at tilbyde A.

Med ovennævnte begrundelser, er det desværre nødvendigt at indstille A til afskedigelse.

[...]"

Imidlertid skrev A den 1. maj 2007 til B:

"[...]

Jeg opsiger hermed min stilling som [medarbejder] ved B pr. 1 august mod min vilje. Da der er ved at ske nedskæringer p.g.a. for få timer. Bliver jeg nødt til at sige min stilling op.

[...]"

Samme dag videresendte B brevet til Personaledirektoratet og oplyste, at indstillingen om afskedigelse annulleredes.

Den 7. maj 2007 bekræftede B A's opsigelse på blanket til direktoratet.

Ved brev af 9. maj 2007 til A bekræftede Personaledirektoratet opsigelsen. I brevet var endvidere beskrevet fremgangsmåden i forbindelse med fratrædelsen.

Jeg anførte i mit brev af 20. august 2007 til direktoratet bl.a.:

"[...]

Jeg anmoder [...] Personaledirektoratet om at redegøre for, hvorvidt der er taget stilling til, at det i A's opsigelse af 1. maj 2007 er anført, at opsigelsen er ufrivillig.

[...]"

Personaledirektoratet anførte i sit brev af 5. september 2007 hertil:

"[...]

Personaledirektoratet har noteret sig, at det anføres, at opsigelsen ikke er frivillig, men eftersom det tillige anføres i opsigelsen, at begrundelsen herfor var, at der var ved at ske nedskæringer på grund af for få timer, så vurderede Personaledirektoratet, at der ikke var behov for at undersøge dette yderligere. Begrundelsen for dette var, at man netop havde modtaget en anmodning om at afskedige A med samme begrundelse, så der kom derfor ikke noget nyt frem i opsigelsesskrivelsen, som gav anledning til at undersøge sagen nærmere.

Derudover skal Personaledirektoratet alene anføre vedrørende klagen, at A ikke blev indstillet til afskedigelse fordi hun var på forældreorlov, men derimod fordi, at der var for få timer, hvilket ville have været sagligt. Herefter havde man ikke noget problem med at bekræfte hendes opsigelse.

[...]"

Jeg udtalte herefter:

"1. B's indstilling af A til afskedigelse

B indstillede den 29. april 2007 over for Personaledirektoratet A til afskedigelse på grundlag af, at B ikke havde nogen timer at tilbyde hende. Dette skyldtes ifølge oplysningerne i sagen en omlægning af [arbejdet] med mange færre timer [på A's arbejdsområde]. A var på dette tidspunkt på forældreorlov.

1.1. Forbuddet mod afskedigelse på grund af graviditet og barsel mv.

Ifølge landstingsforordning nr. 12 af 31. oktober 1996 om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption med senere ændringer indtil og med landstingsforordning nr. 1 af 27. marts 2006 om ændring af landstingsforordning om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption (Forlængelse af forældreorloven) § 11, stk. 1, har forældrene til et barn tilsammen ret til orlov i indtil 17 uger i umiddelbar tilknytning til udløbet af moderens ret til

barselsorlov. Retten til forældreorlov ligger ud over den i § 9 nævnte barselsorlov og kan gøres gældende efter samme betingelser som nævnt i § 9, stk. 1 og 3, om barselsorlov.

Det fremgår af landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af kvinder og mænd § 10, at det ikke er tilladt at afskedige en lønmodtager på grund af graviditet eller barsel, eller fordi lønmodtageren har fremsat krav om orlov i henhold til landstingsforordningen om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption.

I bemærkningerne til bestemmelsen er det angivet, at bestemmelsen er overført fra landstingsforordningen om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption § 4.

Den nu ophævede § 4 i landstingsforordning nr. 12 af 31. oktober 1996 fastsatte i stk. 1 og 2, et forbud mod at afskedige en lønmodtager på grund af graviditet eller barsel mv.

Bestemmelsen var ifølge dens forarbejder en videreførelse af § 5 i landstingsforordning nr. 7 af 22. oktober 1990, som bestemte, at det ikke var tilladt at afskedige en lønmodtager, fordi denne havde fremsat krav om udnyttelse af retten til fravær eller havde været fraværende efter landstingsforordningens § 2 eller i øvrigt på grund af graviditet eller barsel.

Det fremgår af bemærkningerne hertil, at bestemmelsen indeholdt et forbud mod afskedigelse, der direkte eller indirekte var begrundet i graviditet eller barsel. Der var ikke forbud mod afskedigelse af andre grunde. Arbejdsgiveren skulle dog i givet fald påvise, at afskedigelsen ikke skyldtes årsager, der havde forbindelse med graviditeten eller barslen.⁷

Efter den nugældende landstingslov om ligestilling af mænd og kvinder § 21, stk. 1, påhviler det modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket, hvis en person, der anser sig for krænket, jævnfør § 2, §§ 9 - 13, § 15 og § 17, stk. 1, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der udøves direkte eller indirekte forskelsbehandling. Hvis en lønmodtager afskediges, jævnfør § 10, efter at hun har underrettet sin arbejdsgiver om, at hun er gravid, skal arbejdsgiveren godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes graviditeten, jf. bestemmelsens stk. 2.

6 Den senere landstingsforordning nr. 5 af 7. maj 2007 om ændring af landstingsforordning om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption er ikke gældende for de forhold, denne sag vedrører.

7 Grønlands Landstings Forhandlinger, Efterår 1990, Bilag II, s. 499.

1.2. Min vurdering

Det er min opfattelse, at det kan være et sagligt grundlag for at indlede afskedigelsessag, hvis en [arbejdsplads] på grund af udefrakommende forhold ikke har [beskæftigelse] at tilbyde en [medarbejder]. En afskedigelse på sådant grundlag er således ikke i sig selv i strid med forbuddet mod afskedigelse på grund af graviditet og barsel mv. i landstingsloven om ligestilling af kvinder og mænd § 10, selv om den pågældende på tidspunktet har orlov efter landstingsforordningen om orlov mv. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption, jf. herved ovenfor om de nu ophævede bestemmelser i § 4 i denne landstingsforordning og i § 5 i landstingsforordning nr. 7 af 22. oktober 1990 med bemærkninger.

Idet de foreliggende oplysninger ikke i øvrigt giver grundlag for at formode, at der er blevet udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling af A i strid med forbuddet, finder jeg ikke grundlag for at kritisere, at der blev indledt afskedigelsessag vedrørende A, jf. herved også landstingsloven om ligestilling af kvinder og mænd § 21, stk. 1.

Jeg har herved også henset til, at jeg ikke har kunnet undersøge grundlaget for afskedigelsessagen nærmere, herunder forholdet til ligebehandlingsreglerne, eftersom afskedigelsessagen blev afbrudt med A's opsigelse af 1. maj 2007, forinden Personaledirektoratet havde nået at påbegynde behandling af sagen.

2. Personaledirektoratets og B's modtagelse af A's opsigelse

B har den 7. maj 2007, og Personaledirektoratet den 9. maj 2007, bekræftet A's opsigelse over for hende, hvorefter hendes ansættelsesforhold er ophørt. Personaledirektoratet har oplyst, at direktoratet ikke foretog nogen undersøgelse af omstændighederne omkring opsigelsen.

Afskedigelsessager er omfattet af afgørelsesbegrebet i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, uanset om der er tale om uansøgt eller ansøgt afskedigelse. En myndigheds imødekommelse af en ansøgning om afskedigelse anses normalt for begunstigende, og myndigheden har ikke - som ved bebyrdende afgørelser - pligt til at foretage forudgående partshøring eller til at ledsage afgørelsen af begrundelse og klagevejledning.

Disse lempelser i kravene til sagsbehandlingen forudsætter dog, at der ikke for myndigheden foreligger oplysninger, som kan rejse tvivl om, hvorvidt den ansatte har truffet sin beslutning om at søge sin afsked på et korrekt og fyldestgørende grundlag. Er der f.eks. indikationer for, at ansøgerens (den ansattes) beslutning kan være foranlediget af vildfarelser eller utilbørligt pres fra myn-

digheden eller andre, påhviler det myndigheden at søge dette afklaret, inden der foretages videre i sagsbehandlingen.⁸

A angav i sin opsigelse af 1. maj 2007, at opsigelsen var afgivet mod hendes vilje.

Dette var en tilkendegivelse af, at opsigelsen var afgivet under pres - hvilket må have stået Personaledirektoratet klart. Det kan i sagens natur ikke være begunstigende at imødekomme en anmodning om afsked, som udtrykkeligt er fremsat mod den pågældendes vilje.

Personaledirektoratet har således skullet behandle spørgsmålet om ophør af A's ansættelse under iagttagelse af de almindelige sagsbehandlingsregler i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, og ikke efter de mere lempelige regler om begunstigende afgørelser.

Jeg finder det derfor kritisabelt, at direktoratet har modtaget A's opsigelse og har ladet hendes ansættelsesforhold ophøre uden at foretage en nærmere undersøgelse af omstændighederne omkring opsigelsen.

I forlængelse heraf er det min opfattelse, at Personaledirektoratets afgørelse om at modtage A's opsigelse er ugyldig. Jeg lægger herved vægt på, at afgørelsen lider af så væsentlige mangler som manglende oplysning af mulighederne for omplacering, jf. proportionalitetsprincippet, manglende partshøring og manglende begrundelse.

Jeg henstiller på denne baggrund, at Personaledirektoratet genoptager behandlingen af sagen med henblik på at træffe fornyet afgørelse, herunder at rette de nævnte fejl. Jeg går ud fra, at direktoratet i den forbindelse tager stilling til:

- Hvorvidt A's stilling er den rigtige at nedlægge, hvis det findes nødvendigt at nedskære antallet af [medarbejdere] ved B.

- Mulighederne for at omplacere A, hvis direktoratet kommer frem til, at der er grundlag for at lade hendes tjeneste ved B ophøre, idet hun var ansat under Grønlands Hjemmestyre, jf. proportionalitetsprincippet.

8 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., "Forvaltningsret", 2. udg., DJØF 2002, s. 223, om afskedigelsesager og forholdet til den danske forvaltningslov, hvis afgørelsesbegreb i denne sammenhæng tilsvarende afgørelsesbegrebet efter landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, jf. herved landstingslovens § 2, stk. 1, med hjemmestyrets lovkontors vejledning hertil af december 1994, pkt. 10, sammenholdt med den danske forvaltningslovs § 2, stk. 1, med Justitsministeriets vejledning hertil, pkt. 10.

- Om der, uanset sagens udfald, er et økonomisk mellemværende mellem direktoratet og A på grundlag af direktoratets mangelfulde afgørelse om at lade hendes ansættelse ophøre.

Jeg anmoder Personaledirektoratet om at orientere mig om sagens videre forløb.

Jeg har tidligere udtalt til direktoratet, at en afskedsbegæring, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt begæringen er afgivet frivilligt, ikke kan behandles efter reglerne om begunstigende afgørelser.⁹

På den baggrund anmoder jeg endvidere Personaledirektoratet om at redegøre for, hvad direktoratet har foretaget sig i anledning af mine tidligere udtalelser. Jeg finder det kritisabelt, at direktoratet ikke har fastlagt eller iagttaget procedurer, der sikrer en sagsbehandling, som er i overensstemmelse med regelgrundlaget.

Jeg henstiller, at Personaledirektoratet fastlægger sådanne procedurer eller tager skridt til at sikre, at allerede fastlagte procedurer overholdes. Direktoratet bedes orientere mig om, hvad der agtes foretaget."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra Personaledirektoratet.

⁹ Jeg kan i den forbindelse henvise til eksempelvis min udtalelse med mit j.nr. 11.03.21.01/105-00, refereret i min beretning for 2002, s. 28ff (dansksproget version) og s. 32ff (grønlandssproget version).