



FOB 04.134

## Udetillæg til forsvarspersonel

*Forsvarsministeriet regulerede i 1999 udetillægget for udstationeret personel. For en del af personellet medførte reguleringen en betydelig reduktion af til-lægget. For personel der allerede var udsendt da reguleringen trådte i kraft, tilbageregulerede ministeriet dog senere børnetillægget, som var en del af udetillægget. Det medførte at de hidtidige satser for børnetillægget skulle anvendes indtil udgangen af 2001. Perioden blev senere forlænget til 1. november 2002. Ombudsmanden kritiserede at Forsvarsministeriet ikke orienterede alle ansatte som var berørt af reguleringen, på en hensigtsmæssig måde og med et rimeligt varsel.*

*Ombudsmanden kritiserede desuden at ministeriet i forbindelse med tilbage-reguleringen af børnetillægget ikke tilgodeså de berettigede forventninger som måtte forventes at have dannet sig hos i hvert fald en del af det personel som var blevet beordret til udsendelse, men endnu ikke udsendt, inden regu-leringen trådte i kraft.*

*Ombudsmanden henstillede at Forsvarsministeriet genoptog sagen.*

*(J.nr. 2002-1079-811).*

Det fremgik af sagen at Udetillægsnævnet i februar 1996 anmodede Finansministeriet og Udenrigsministeriet om i samarbejde at foretage en analyse af udetillægssystemet. Analysen førte til at Udetillægsnævnet den 17. juni 1998 besluttede at regulere Udenrigsministeriets udetillægsordning i nedadgående retning ved at ændre beregningsmetoden.

Ved brev af 18. juni 1999 tiltrådte Forsvarsministeriet Forsvarskommandoens forslag af 17. februar 1999 til en tilsvarende justering af udetillægget for personel udsendt af Forsvarsministeriet med virkning pr. 1. august 1999. Forsvarskommandoen fastlagde herefter to reguleringstidspunkter: 1. august 1999 for de lande hvor reguleringen var positiv, og 1. november 1999 for de lande hvor reguleringen var negativ.

Den 18.-19. maj 1999 havde Forsvarskommandoen orienteret om de planlagte ændringer på udetillægsområdet ved et seminar for regnskabsførere og ledere af de danske elementer i udlandet.

Den 1. juli 1999 udsendte Forsvarskommandoen en særskilt orientering til alt udsendt personel. I orienteringen oplystes om de forestående reguleringer af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og subtotalprocenten. Af udetillægsorienteringen fremgik bl.a. følgende:

*“1. Nybudgettering af udetillægget pr. 1 AUG 1999.*

a. Udetillægsnævnet vedtog i DEC 1997 at gennemføre visse justeringer i udetillæggene som følge af en gennemført udetillægsanalyse. Vedtagelsen medførte, at der i 1998 blev gennemført reduktioner af udetillæggene i forsva-

FOB 04.134

Ansættelses- og arbejdsret  
1.1Forvaltningsret 12.4 - 2.2 -  
292.2

ret i form af en generel nedsættelse af subtotalprocenten for alle personelgrupper med undtagelse af chefer på højeste niveau.

b. De konkrete justeringer af udetillægssystemet fra 1999 blev forelagt på et orienterende møde i Forsvarsministeriet (FMN) den 14 JAN 1999. FMN har herefter bestemt, i hvilket omfang der skal ske ændringer for forswarets områder.

Følgende justeringer gennemføres samtidig med Udenrigsministeriets omlægning med virkning fra 1 AUG 1999:

- Ændring af ferieelementet.
- Ændring af børnetillægget.
- Ændring af transportelementet.
- Ændring af subtotalprocenten.

...

d. Som følge af ændringerne vil det fremtidige lønkernerresultat med de nuværende satser blive negativt for kategorierne II, III, IV og V. Dette skyldes, at der ved den nye inddeling dels er søgt opnået en bedre tilpasning til UMN kategorier og dels en følge af ændringer i procentandelen for transportelementet. De indplacerede personelgrupper i kategorierne I og VI vil dog opnå en forbedring, fordi der her er tale om nye kategorier, der ikke var med tidligere. Herudover vil kategori VII og VIII opnå en lille forbedring på grund af ændringen af beregningen af den daglige husholdningssats fra 330 dage til 335 dage pr. år.

FKO forventer imidlertid, at udetillæggets lønkerner vil falde yderligere for alle kategorier, idet de nye regler om ferieelementet, grundet manglende oplysninger fra UMN, ikke p.t. er medregnet. Nedgangen i ferieelementet vil dog ramme alle udsendte med lige stor værdi, da elementet er ens for alle kategorier."

Den 11. august 1999 gav Forsvarskommandoen endvidere orientering om ændringerne til Ældste Danske Officerer (ÆDO) ved et ÆDO-møde i København.

Den 19. oktober 1999 udsendte Forsvarskommandoen et brev til alt udsendt personel hvoraf de nye udetillægssatser bl.a. fremgik. Af brevet fremgik endvidere bl.a. følgende:

"1. Fra Forsvarsministeriet (FMN) har Forsvarskommandoen modtaget meddelelse om, at Udetillægsnævnet har tiltrådt, at der med virkning fra 1 AUG 1999 er foretaget regulering af udetillægget for en række lande.

I forbindelse hermed har FMN bestemt, at der samtidig skal foretages en række justeringer af udetillægget som meddelt ved ref. b.

De nye lønkerner fremgår af vedlagte bilag.

2. Ovennævnte pris- og kursregulering iværksættes således, at der for lande, hvor reguleringen er positiv, reguleres pr. 1 AUG 1999 og for øvrige lande pr. 1 NOV 1999.

...

3. Kommandantskabet i Vedbæk anmodes om at orientere berørt personel på tjenestesteder, der ikke er omfattet af ovennævnte adressater, om den foretagne regulering."

A klagede ved brev af 22. december 1999 på vegne af det danske personel i X-land til Forsvarskommandoen over reduktionen af udetillægget. Af klagen fremgik bl.a. følgende:

“2. Personel, der skal tilkommanderes til tjeneste i udlandet, bliver inden udstationeringens påbegyndelse orienteret om udetillæggets størrelse af FKO [Forsvarskommandoen; min bemærkning] jf. ref. d. Denne orientering danner normalt baggrund for personellets budgetmæssige dispositioner i forbindelse med udstationeringen. Der er ikke umiddelbart mulighed for at ændre på disse dispositioner, idet medfølgende ægtefælle enten har opsagt sit tidligere arbejde eller har fået helt eller delvis orlov for den forventede udstationeringsperiode, børnene har skiftet skole til udstationeringsstedet, boligen i Danmark er enten afhændet eller udlejet for hele perioden jf. lejelovens bestemmelser, hele familiens indbo er flyttet, bil, møbler og andet indbo er købt mv.

Den bestemte reduktion af udetillægget er en markant ændring af forudsætningerne omkring de økonomiske dispositioner før udstationeringen. Justeringens økonomiske konsekvenser kommer uventet for personel befalet til udstationering før ref. a udsendelse, og reduktionen ses derfor også som et indgreb i personellets ret til og mulighed for at planlægge deres privatøkonomi.

3. Reduktionen har især stor indflydelse på børnefamiliernes rådighedsbeløb.

...

4. På den baggrund konkluderes, at de bestemte reduktioner ikke er acceptable for personel befalet til udstationering før ref. a. udsendelse, da disse familiers økonomiske forudsætninger helt uventet er radikalt ændret i negativ retning.

Disse reduktioner fremstår som manglende troværdighed til FKO forvaltning af personel, som i dette tilfælde på ingen måde lever op til Forsvarschefens intentioner om åbenhed og troværdighed i forvaltningen.”

Ref. a, der omtaltes i brevet, var brevet af 19. oktober 1999 fra Forsvarskommandoen til alt udsendt personel hvori Forsvarskommandoen bl.a. orienterede om de nye udetillægssatser efter ændringen af beregningsmetoden.

Ved brev af 1. juni 2000 svarede Forsvarskommandoen på A's klage. Følgende fremgår bl.a. af brevet:

“FKO skal meddele, at reglerne for udetillæg er fastsat af Forsvarsministeriet (FMN), hvorfor FKO ikke har kompetence til at ændre heri. FKO kan dog oplyse, at udetillægsspørgsmålet er fremlagt for FMN af personelorganisationerne, og FKO afventer resultatet heraf.

Så snart en afklaring foreligger, vil FKO vende tilbage med et endeligt svar.”

Ved brev af 4. maj 2000 meddelte Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen at der efter ministeriets skrivelse af 18. juni 1999 var konstateret “en ikke uvæsentlig og uforudset ændring i børnetillæggets størrelse”. Som konsekvens heraf bestemte Forsvarsministeriet at der for personel udsendt inden den 1. november 1999 skulle ske en tilbageregulering af børnetillægget således at børnetillægget under udsendelsen blev beregnet efter de satser som gjaldt pr. 1. januar 1999. Tilbagereguleringen skulle dog ophøre den 31. december 2001.

Den 9. maj 2000 blev dette fulgt op af en skrivelse fra Forsvarskommandoen til det udsendte personel mfl. Heri orienterede Forsvarskommandoen om den af Forsvarsministeriet truffene afgørelse af 4. maj 2000 og fremsendte endvidere en oversigt over de nye børnetillægssatser.

Ved brev af 13. juni 2000 bad A Forsvarskommandoen om et skriftligt svar på sin klage af 12. december 1999.

Forsvarskommandoen traf afgørelse den 27. juni 2000. Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen:

“1. Som svar på den ved ref. a. fremsendte anke om den foretagne reduktion af udetillægget pr. 1 NOV 1999, skal FKO fremhæve, at der allerede ved skr. af 10 MAJ 1999 til de danske elementer i udlandet samt ved udetillægsorientering af 1 JUL 1999 blev gjort opmærksom på, at udsendte, i forbindelse med den af Udetillægsnævnet bekendtgjorde regulering, måtte påregne en væsentlig reduktion, hvorfor det efter FKO vurdering ikke kan have været Dem ubekendt, at en reduktion ville blive aktuel.

2. Udetillægget er beregnet til at skulle dække de faktiske merudgifter, der er ved at bo og arbejde i udlandet. Udetillægget er således ikke en fast påregnelig løndel, men et beløb til dækning af forøgede leveomkostninger i forhold til Danmark, og som reguleres løbende efter omkostningsniveauet i det pågældende land, dels ved kvartårlige pris- og kursændringer og dels ved årlig nybudgettering. Den omtalte regulering er en følge af en sådan nybudgettering.

En væsentlig årsag til reduktionen af udetillægget for (X)-land, skyldtes ikke primært ændringer i omkostningsniveauet i (X)-land men den omstændighed, at Udetillægsnævnet havde bestemt, at man fremover skulle have ferieelementet beregnet efter de omkostninger, der er forbundet med at foretage en hjemrejse til Danmark og holde ferie dér, i modsætning til tidligere hvor det var baseret på en kombination af dels ferie i opholdslandet og dels ferie i Danmark. Ferieelementets beregning har herudover indflydelse på børnetillæggets størrelse.

3. FKO bekendtgjorde, at Deres anke ville blive besvaret, når resultatet af mødet mellem Forsvarsministeriet (FMN) og Personelorganisationerne var kendt. FKO skal på baggrund heraf henvise til ref. c, bilag 1, hvori det anføres, at FMN har truffet beslutning om, at kun børnefamilier udsendt før 1 NOV 1999 skal have tilbagereguleret deres børnetillæg efter den før 1 AUG 1999 gældende ordning. For øvrigt personel vil der ikke ske tilbagereguleringer, hvilket blev tiltrådt af Deres faglige organisation.”

Ved brev af 28. august 2000 klagede A på personellets vegne til Forsvarsministeriet over Forsvarskommandoens afgørelse af 27. juni 2000. Klagen vedrørte to forhold. For det første anførte A at personel der var udsendt før 1. november 1999, ikke før udsendelsen havde været bekendt med reduktionerne i udetillægget, og at dette personel derfor ikke havde haft korrekt grundlag for at træffe de budgetmæssige dispositioner vedrørende udsendelsen. A opfordrede på baggrund heraf Forsvarsministeriet til at tilbageføre lønkernen til det niveau der var gældende før 1. november 1999.

For det andet anførte A at det personel der var udsendt før den 1. november 1999, kunne være befalet udsendt indtil den 31. oktober 2002, det vil sige 10 måneder ud over det tidspunkt hvor ordningen med 2 børnetillægssatser ophørte. A opfordrede på baggrund heraf Forsvarsministeriet til at tilbageføre børnetillægget til den gamle ordning i denne periode.

Ved brev af 7. november 2000 besvarede Forsvarsministeriet A's klage. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

“Det er ministeriets opfattelse, at personellet i udsendelsesperioden er blevet tilstrækkeligt orienteret om, at udetillægget ikke er en fast løndel, men udelukkende skal tjene til at dække merudgifter under udsendelsen.

Det er derfor ikke en markant ændring af de økonomiske forhold for den enkelte, når Forsvarskommandoen fremadrettet har reguleret et tillæg, der hidtil har medført en godtgørelse, der er større end de merudgifter, som Udenrigsministeriet har vurderet at være gældende i forbindelse med udstationeringen i det pågældende land.

Forsvarsministeriet kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om at få tilbagereguleret lønkernen til niveauet før 1/11 1999.

I erkendelse af, at reguleringen har haft en relativ stor negativ effekt på børnetillægget, er dette tilbagereguleret i en periode som beskrevet ovenfor.

Slutdatoen for denne tilbagereguleringsperiode er fastsat ud fra det forhold, at Udenrigsministeriet efter dette tidspunkt ikke længere anvender 2 beregningsmetoder til fastsættelse af udetillæg, da alle udsendte under Udenrigsministeriet derefter modtager tillæg efter den nye ordning.

Det er ministeriets opfattelse, at denne tilbageregulering i høj grad kompenserer for de reduktioner i totallønnen, som det nye udetillæg har medført for børnefamilier.

Forsvarskommandoen har med skrivelsen af 27/6 2000 givet det udsendte personel, der ydes børnetillæg, et varsel på ca. 1½ år indtil det tidspunkt, hvor børnetillægget fastsættes efter det nye udetillæg. Det skal endvidere anføres, at også størrelsen af det nye børnetillæg af Udenrigsministeriet er vurderet til at dække meromkostninger ved at have børn med under opholdet i det pågældende land.

Forsvarsministeriet kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om at få perioden for tilbageregulering af børnetillægget forlænget.

Forsvarskommandoen har overfor Forsvarsministeriet tilkendegivet, at såfremt enkeltpersoner er af den opfattelse, at udetillægget totalt set ikke dækker de med udsendelsen forbundne merudgifter, er man indstillet på at behandle konkrete henvendelser herom.”

Med brev af 29. august 2001 klagede A til mig over Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens forvaltning i forbindelse med nedsættelsen af udetillægget for personel udsendt til X-land. Af A's klage fremgår det bl.a.:

“Personellet finder, at forvaltningen i denne sag har været kritisabel, idet der er foretaget ændringer i det beslutningsgrundlag, der har ligget forud for udsendelse i et omfang, som ikke kan henføres til reguleringer. Ændringerne er de facto gennemført med tilbagevirkende kraft for personel befalet før 1. november 1999, hvilket efter personellets opfattelse er i modstrid med hidtil gældende forvaltningsprincipper.

...

1. I det efterfølgende redegøres der for et sagsforløb, der har bevirket, at en gruppe ansatte i forsvaret er blevet meddelt et økonomisk dispositionsgrundlag, der senere reduceres betydeligt, og ikke kan henføres til pris- eller kursjusteringer eller andre faktuelle forhold. Der kan på denne baggrund rejses tvivl om det retslige grundlag, og om den aktuelle forvaltning har været i overensstemmelse med god forvaltningsskik.”

Med brev af 14. september 2001 meddelte jeg A at som sagen lå oplyst for mig, havde Forsvarsministeriet ikke taget stilling til hans indsigelser. Derfor oversendte jeg A's brev af 29. august 2001 med bilag til Forsvarsministeriet som en anmodning fra ham om at Forsvarsministeriet tog stilling til hans indsigelser.

I forbindelse med Forsvarsministeriets behandling af sagen udarbejdede ministeriet i januar 2002 et notat vedrørende A's klage over reduktionen i udetillægget. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

“Et væsentligt spørgsmål i sagen er, om udetillægget bør anses som værende et regulært løntillæg, eller om det blot skal ses som en godtgørelse af faktiske udgifter i forbindelse med en udstationering?

Det fremgår i den sammenhæng af Udenrigsministeriets pjece ‘Orientering om fastsættelsen af udetillæg’ at udetillægget:

*‘... sigter mod at kompensere for en række af de merudgifter, som følger af at gøre tjeneste i udlandet i forhold til medarbejderens situation under hjemmetjeneste.’*

Men samtidig anføres det videre at:

*‘Merudgifterne skyldes bl.a. de særlige krav, som stilles til udsendte medarbejderes levestandard (herunder repræsentation i videre forstand), og omstændigheder, der er en direkte følge af opholdet i udlandet (herunder behovet for ferierejser til Danmark).’*

Der er altså i udgangspunktet tale om en kompensation for faktiske udgifter, men samtidig er disse angivet temmelig bredt som værende eksempelvis en forhøjet levestandard og repræsentation i videre forstand.

Udetillægget har hidtil i væsentlig grad ‘overkompenseret’ for udgifterne i forbindelse med udstationering. Dette forhold har været praksis i næsten 40 år - siden budgetmetoden blev taget i anvendelse i 1961 - og man kan med rette hævde, at den hidtidige praksis på området har skabt en begrundet forventning om, at udetillægget fastholdes på et kompensationsniveau, der ligger over niveauet for de faktiske udgifter.”

Den 18. februar 2002 traf Forsvarsministeriet afgørelse på baggrund af en fornyet behandling af sagen. Det fremgik af afgørelsen at Forsvarsministeriet ville fastfryse børnetillægget for personel udstationeret før den 1. november 1999 på det niveau der var gældende den 31. december 2001. Fastfrysningen skulle være gældende indtil den 1. november 2002 hvorefter den nye beregningsmetode ville være gældende for alt udstationeret personel. Af afgørelsen fremgår det nærmere:

“... ”

Forsvarsministeriet skal med den givne anledning fastslå, at forsvarsministeren er bemyndiget til at fastsætte ydelser til udstationeret personel, og at reguleringer af disse ydelser derfor kan foretages administrativt efter bemyndigelse fra forsvarsministeren.

Herudover kan det anføres, at det om udetillægget er bestemt, at dette reguleres løbende på baggrund af en konkret vurdering af forholdene på udstationeringstidspunktet og de øjeblikkelige priser og valutakurser. En sådan regulering er altså forventelig og foretages løbende og periodisk.

Den i sagen omhandlede regulering pr. 1. november 1999 havde imidlertid ikke karakter af pris- og/eller kursregulering, men skyldtes en ændret beregningsmetode for udetillægget. Denne ændrede beregningsmetode blev indført, fordi det af Udetillæggsnævnet vurderedes, at udetillægget i høj grad overkompenserede for de faktiske udgifter, der er forbundet med en udstationering.

Udetillægget sigter mod at kompensere for en række af de udgifter, der er forbundet med udstationering, og udetillægget skal derfor ikke ses som et egentligt løntillæg, men snarere som en godtgørelse for de merudgifter, der

påføres medarbejderen under udstationering. Udetillægget har imidlertid gennem længere tid ligget på et niveau, der mere end kompenserer for de faktiske udgifter, og det må derfor erkendes, at der er skabt en begrundet forventning blandt det udstationerede personel om, at udetillægget ville ligge rimeligt fast på dette forhøjede niveau. Reelt set har der således været tale om at udetillægget har udgjort en forventelig løndel, snarere end blot en merudgiftsgodtgørelse.

Det forhold, at den af Udetillægsnævnet vedtagne ændring af beregningsmetoden medførte en mærkbar nedsættelse af visse medarbejders udetillæg, samt at ændringen ikke kunne henføres til almindelige reguleringer medførte, at Forsvarsministeriet den 4. maj 2000 besluttede at tilbageregulere den del af udetillægget, som afstedkom den største reduktion i medfør af den ændrede beregningsmetode - nemlig børnetillægget - til den beregningsmetode, der anvendtes før 1. november 1999. Det bestemtes samtidigt, at tilbagereguleringen skulle være gældende frem til 31. december 2001, hvor Udenrigsministeriet ville ophøre med at beregne efter den gamle sats, idet al Udenrigsministeriets personel herefter ville være udstationeret under den nye ordning.

Det af Forsvarsministeriets personel, som er udstationeret i perioden mellem 1. januar 1999 og 1. november 1999, blev imidlertid, grundet forsvarrets senere varslingsdato, udsendt under den gamle ordning, og vil stadig være udsendt 31. december 2001. For dette personel betyder en tilbageregulering, der kun er gældende indtil 31. december 2001, at der vil forekomme en betydelig reduktion i udetillægget i løbet af udstationeringsperioden. For at undgå dette vurderes og bestemmes det således hermed af Forsvarsministeriet, at der bør ske en fastfrysning af børnetillægget for den pågældende personelgruppe.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at en sådan fastfrysning modvirker hovedparten af nedgangen i udetillægget, og at der således undgås nedadgående reguleringer udover det niveau, der i forvejen kan forventes i forbindelse med de almindelige periodiske tilpasninger af udetillægget.

De har endvidere fremsat ønske om, at de gamle udetillægssatser skal finde anvendelse på al personel, der var beordret til udsendelse inden 1. november 1999, og dette uanset om udstationeringen reelt var påbegyndt den 1. november 1999.

Forsvarsministeriet finder imidlertid ikke, at personel, der er udstationeret fra 1. november 1999 og fremefter, er berettiget til at modtage udetillæg efter den gamle sats, uanset hvornår beordringen fandt sted, idet disse personer ved udstationeringstidspunktet var oplyst de nye satser. Denne personelgruppe har således ikke ved udrejsen kunne forvente en højere udetillægssats, ligesom personellet ikke har oplevet en nedgang i udetillæg, da man fra første dag modtog udetillæg efter den nye, lavere sats.

...”

Den 26. marts 2002 rettede A igen henvendelse til mig og bad mig om at tage stilling til Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens forvaltning i forbindelse med nedsættelsen af udetillægget for personel udsendt til X-land. I den forbindelse anførte A bl.a. følgende:

“Med sin fornyede afgørelse tager Forsvarsministeriet kun i meget begrænset omfang hensyn til de grundlæggende problemstillinger, der knytter sig til denne sag. Som det eksplicit er fremhævet i Forsvarsministeriets skrivelse, var der ikke tale om reguleringer, men om egentlige ændringer i hele beregningsgrundlaget for fastsættelse af udetillæg. De overvejelser, der har ført til den

fornyede afgørelse i Forsvarsministeriet, kan efter personellets opfattelse ikke med rimelighed ses isoleret i relation til børnetillæggene.

Det forekommer endvidere vanskeligt at forstå, at Forsvarsministeriet med sin afgørelse ikke finder beordringstidspunktet relevant i forhold til ændringerne og den iværksatte overgangsordning. Det har hidtil været god forvaltningspraksis at tage udgangspunkt i beordringsdatoen i sammenhænge, der relaterer sig til mulighederne for at foretage økonomiske bindinger og dispositioner.

Forsvarsministeriet er tilsyneladende bibragt en opfattelse af, at ændringerne var kendt af det personel, der blev beordret før 1. november 1999, men reelt ikke var påbegyndt tjeneste før denne dato. Denne opfattelse må basere sig på et ufuldstændigt grundlag og er på ingen måde korrekt. Der har på intet tidspunkt været givet meddelelse om ændringerne til dette personel, hverken i forbindelse med beordringen, hvor bindende dispositioner normalt træffes, eller i perioden indtil tiltrædelse af tjeneste pr. november 1999. Det kan i denne sammenhæng oplyses, at den udbetalte løn for november måned 1999 var efter de hidtil gældende regler, hvorfor der fandt en tilbageregulering sted i den efterfølgende måned for alt personel, også for det personel der tiltrådte tjeneste i november 1999. Dette kan bekræftes af Kommandantskabet i Vedbæk, som hører under Forsvarskommandoen. Den iværksatte overgangsordning må derfor betragtes som forskelsbehandling og ses ikke at være i overensstemmelse med almindelige grundlæggende forvaltningsmæssige lighedsprincipper.

Personellet finder fortsat, at forvaltningen i denne sag har været kritisabel, idet der er foretaget ændringer i det beslutningsgrundlag, der har ligget forud for udsendelsen i et omfang, som ikke kan henføres til reguleringer. Det er et faktum, at ændringerne de facto er gennemført med tilbagevirkende kraft for alt personel *befalet* før 1. november 1999, hvilke efter personellets opfattelse er i modstrid med hidtil gældende forvaltningsprincipper og god forvaltnings-skik.”

Den 22. august 2002 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af A's brev af 26. marts 2002. Jeg bad Forsvarsministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra Forsvarskommandoen. Endvidere bad jeg Forsvarsministeriet om særligt at oplyse hvorledes og hvornår ændringen af udetillægget blev meddelt over for de af Forsvarsministeriets ansatte som var beordret ud inden den 1. november 1999, men først udstationeret efter denne dato.

Af Forsvarskommandoen udtalelse af 12. september 2002 fremgik bl.a. følgende:

“2. FKO skal indledningsvis bemærke, at personellet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om deres fremtidige tjeneste, herunder også lønforhold. Personellet har således selv en forpligtelse til aktivt at søge tilgængelig information om forhold vedrørende udetjenesten.

I ref. b er angivet, at udetillægget reguleres flere gange om året. Sådanne reguleringer kan være såvel positive som negative.

For det personel, der rettede henvendelse til FKO inden udsendelsen i perioden op til 1. november 1999 om oplysninger om udetillægget, blev der i hvert enkelt tilfælde gjort opmærksom på, at der ville ske en regulering i negativ retning pr. 1. august 1999. En regulering som af tekniske grunde af FKO dog blev udskudt til 1. november 1999.

3. FKO udsender jævnligt orienteringer til det udsendte personel, men har sjældent mulighed for at orientere det personel, der endnu ikke er befalet til tjeneste, da udeposten i vid udstrækning bliver besat efter ansøgning.



FKO gjorde således allerede i forbindelse med reguleringen af udetillægget pr. 1. februar 1999 i en skrivelse opmærksom på, at der måtte forventes en negativ regulering senere på året, som følge af Udetillægsnævnets beslutning om at foretage justeringer i udetillægget.

4. Den 1. juli 1999 udsendte FKO til samtlige medarbejdere i udetjenesten i en særskilt orientering oplysninger om den forestående regulering. Orienteringen vedlægges som bilag 1. Forinden havde FKO ved et seminar for regnskabsførere og ledere af de danske elementer i udlandet den 18.-19. maj 1999 orienteret om omlægningen af udetillægget, ligesom orienteringen blev givet til Ældste Danske Officerer (ÆDO) ved ÆDO-mødet i København den 11. august 1999.

Aflønningsforhold m.v. i forbindelse med tjeneste i udlandet er ikke reguleret ved aftaler. Reglerne blev fastsat af Udetillægsnævnet, der efter indstilling fra Udenrigsministeriet, bestemte hvorledes disse skulle ændres/tolkes m.v.

5. Til de stillede spørgsmål skal FKO anføre, at personalet kan blive beordret op til et år før udsendelsen. Når beordringen er kendt modtager de pågældende en orienteringsskrivelse der vedlægges som bilag 3. samt en kopi af ref. b. tillige med diverse skemaer til udfyldelse med henblik på indplacering i udetillægssystemet.

Personalet bliver alene oplyst på anfordring om de i ref. b. angivne forhold samt fortolkninger i relation hertil.

Personalet bliver ikke på arbejdsgiverens foranledning særskilt oplyst om ændrede forhold i perioden mellem beordring og udstationering medmindre de pågældende selvstændig retter henvendelse til FKO eller Kommandantskabet i Vedbæk. De oplysninger som personalet her modtager om udetillæggets størrelse bliver udtrykkeligt givet med forbehold for senere ændringer og reguleringer.”

Ref. b. der omtales i brevet, er FKOVEJL. PS 400-3, kapitel 24.

Forsvarsministeriet udtalte i brev af 8. november 2002 bl.a. følgende:

“Det fremgår af vedlagte udtalelse fra Forsvarskommandoen af 12. september 2002:

- At personalet kan blive beordret op til et år før udsendelsen. Af bilag fremgår det, hvornår de enkelte personer i sagen blev beordret til tjeneste i udlandet.
- At personalet herefter modtager en orienteringsskrivelse, en kopi (særtryk) af Forsvarskommandoens Vejledning, kap. 24, hvori der generelt oplyses om aflønning mv. for udsendt personel, samt diverse skemaer til brug for indplacering i udetillægssystemet.
- At personalet ikke på arbejdsgivers foranledning bliver særskilt informeret om ændrede forhold vedr. udetillægssystemet i perioden mellem beordring og udstationering.
- At personalet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om lønforhold mv. for deres fremtidige tjeneste.
- At Forsvarskommandoen jævnlige orienterer det udsendte personel om evt. ændringer eller reguleringer af udetillægget.

Indledningsvis skal Forsvarsministeriet på baggrund af ovenstående udtalelse fra Forsvarskommandoen bemærke, at den af Udetillægsnævnet vedtagne

ændring af beregningsmetoden - som bekendt - medførte en mærkbar ned-sættelse af visse medarbejderes udetillæg, særligt børnetillægget.

Baggrunden herfor var, at Udetillægsnævnet vurderede, at udetillægget i høj grad overkompenserede de faktiske merudgifter. Der var således ikke blot tale om en almindelig regulering, men en egentlig ændring af beregningsmetoden.

Det afgørende spørgsmål er derfor, hvordan skæringsdatoen for indførelsen af den nye udetillægsordning rettelig bør fastsættes.

Ved skrivelse af 18. februar 2002 bestemte Forsvarsministeriet, at det afgørende i den henseende var udstationeringstidspunktet og ikke beordringstidspunktet i forhold til datoen den 1. november 1999.

Ved skrivelse af 26. marts 2002 har det berørte personel v/ (B) gjort gældende, at beordringstidspunktet i stedet bør være afgørende, da de pågældende i tiden efter beordringen og inden selve udsendelsen har truffet økonomiske dispositioner på grundlag af de satser for udetillægget, som forelå på dette tidspunkt.

Det fremgår dog af Forsvarskommandoens hørings svar, at personellet ikke særskilt og på Forsvarskommandoens foranledning oplyses om de aktuelle og faktiske udetillægssatser, men kun hvis de selv måtte have rettet henvendelse til Forsvarskommandoen og anmodet derom. I så fald er satsernes størrelse blevet oplyst, men med udtrykkeligt forbehold om senere ændringer og reguleringer.

...

Efter en samlet vurdering er det Forsvarsministeriets opfattelse, at klagernes argumentation om, at de efter beordringen har truffet økonomiske dispositioner på grundlag af de på daværende tidspunkt gældende - høje - satser, må anses for mindre relevant. Hertil kommer det meget væsentlige forhold, at forsvarets personel ikke ved beordringen automatisk modtager orientering om de aktuelle udetillægssatser, og personellet er derved heller ikke af den grund bragt i en situation, som kunne skabe en berettiget og rimelig forventning om et bestemt niveau for udetillægget.

Da der i øvrigt er fast praksis for, at Forsvarsministeriet generelt følger Udenrigsministeriets udetillægsordning, finder Forsvarsministeriet således fortsat, at udstationeringstidspunktet og ikke beordringstidspunktet bør være afgørende. Det må dog erkendes, at udetillægget før den ændrede beregningsmetode i et vist omfang var overkompenserende, men det kan efter ministeriets opfattelse ikke indebære, at beordringstidspunktet i stedet skulle være afgørende, når der principielt ikke er tale om et egentligt løntillæg."

Ved brev af 19. december 2002 kommenterede A Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens udtalelser.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **"1. Ændring af metoden til beregning af udetillæg**

Reglerne om udetillæg til tjenestemænd mfl. der af Forsvarsministeriet udsendes til fast tjeneste ved ambassader og internationale stabe mv., er fastsat i lov om forsvarets personel (dagældende lovbekendtgørelse nr. 527 af 6. juli 1998). Personellovens § 11, stk. 2, har følgende ordlyd:

**‘§ 11.**

...

*Stk. 2.* Personel, der forretter tjeneste i udlandet, vil kunne oppebære udetillæg mv. efter regler, der fastsættes af forsvarsministeren.’

Ifølge cirkulære om dansk personel, der forretter tjeneste i udlandet eller ved allierede stabe i Danmark (cirkulære af 5. august 1994), § 3, fastsættes retningslinjerne for forvaltning og administration af udsendt personel af Forsvarskommandoen, og det er som følge heraf også Forsvarskommandoen der fastsætter reglerne på udetillægsområdet.

Det fremgår endvidere af sagen at Forsvarskommandoen følger de retningslinjer som gælder for udenrigstjenesten, ved fastlæggelsen af reglerne på udetillægsområdet. Ifølge lov nr. 5 (Lovtidende B) af 7. juni 1958 om normering og klassificering af statstjenestemandstillinger var det Udetillægsnævnet der fastsatte Udenrigsministeriets udetillægssatser. Da den nugældende tjenestemandsløvs trådte i kraft, blev denne lov ophævet, men visse af lovens bestemmelser, herunder § 9, stk. 1 og 2, om Udetillægsnævnet forblev dog i kraft, jf. § 2, nr. 3, i Finansministeriets bekendtgørelse nr. 706 af 22. oktober 1991 om bestemmelser efter den tidligere statstjenestemandsløvgivning, der forbliver i kraft. Udetillægsnævnet blev efterfølgende nedlagt ved lov nr. 410 af 6. juni 2002.

Ifølge den dagældende bestemmelse i § 7, litra r, i ligningsloven (den gang lovbekendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997 om påligningen af indkomstskat til staten med senere ændringer) medregnes udetillæg, hjemflytningstillæg og bosættelsespenge som oppebæres af danske statsborgere der af den danske stat er udsendt til tjeneste uden for riget, samt andre lignende ydelser der tjener til dækning af merudgifter som følge af tjenesten i udlandet, ikke til den skattepligtige indkomst. Efter en lovændring i 2002 findes bestemmelsen nu i ligningslovens § 7, nr. 15.

Forsvarsministeriet har oplyst at Udetillægsnævnet i februar 1996 anmodede Finansministeriet og Udenrigsministeriet om i samarbejde og under inddragelse af et eksternt konsulentfirma at foretage en analyse af udetillægssystemet. Konsulentfirmaet påviste en række fejl ved udetillægssystemet der førte til at Udetillægsnævnet i juni 1998 besluttede at ændre reguleringen af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og subtotalprocenten. Begrundelsen var at det var almindeligt kendt at udetillægget oversteg de merudgifter som fulgte af tjenesten i udlandet. Udetillægsnævnet ønskede derfor med den ændrede beregningsmetode at bringe udetillægget ned på et niveau der var i overensstemmelse med udetillæggets formål, det vil sige at dække de merudgifter som er forbundet med udstationeringen.

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst at det, siden den oprindelige budgetmetode blev vedtaget i 1961, havde været praksis at udetillægget i væsentlig grad overkompenserede for udgifterne i forbindelse med udstationeringen, og at den hidtidige praksis havde skabt en berettiget forventning om at udetillægget blev fastholdt på et kompensationsniveau der lå over niveauet for de faktiske udgifter.

Det er endvidere oplyst at der hidtil kun havde været foretaget justeringer på baggrund af prisudviklingen, og at den nye beregningsmetode som Udetillægsnævnet vedtog i juni 1998, og som Forsvarsministeriet tiltrådte efter forslag fra Forsvarskommandoen, således var den første store ændring i udetillægssystemet i næsten 40 år.

Selv om der efter det oplyste tidligere kun har været foretaget justeringer på baggrund af prisudviklingen, er det min opfattelse at Forsvarskommandoen ikke var afskåret fra at foretage mere vidtgående ændringer i udetillægssystemet som den her omhandlede ændring af beregningsmetoden. Det må således antages at den kompetence til at fastsætte regler om udetillæg mv. som forsvarsministeren har efter personellovens § 11, stk. 2, giver mulighed for at fastlægge ændrede metoder for beregning af satserne for udetillæg, og det må endvidere antages at ministerens beføjelser efter denne bestemmelse er blevet overladt til Forsvarskommandoen uden begrænsninger af betydning for denne sag. Jeg er herefter af den opfattelse at Forsvarskommandoen havde kompetence til at følge Udetillægsnævnets beslutning om at ændre beregningsmetoden, også selv om dette medførte en ændring i nedadgående retning.

Da jeg således ikke mener at der er tvivl om at Forsvarskommandoen havde adgang til at ændre beregningsmetoden, har jeg koncentreret min undersøgelse om gennemførelsen af den ændrede beregningsmetode.

## **2. Udetillæggets karakter**

Formålet med udetillægget var som ovenfor omtalt at kompensere for en række af de merudgifter der er forbundet med udstationering, jf. FKO-VEJL PS.400-3, pkt. 2.

Af et notat udarbejdet af Forsvarsministeriet i januar 2002 fremgår det at der som udgangspunkt var tale om en kompensation for faktiske udgifter i forbindelse med udsendelsen, men at disse udgifter samtidig var angivet temmelig bredt som eksempelvis en forhøjet levestandard og repræsentation i videre forstand.

I Forsvarsministeriets afgørelse af 18. februar 2002 udtalte ministeriet at udetillægget gennem længere tid havde ligget på et niveau der mere end kompenserede for de faktiske udgifter, og at ministeriet derfor måtte er-

kende at der var skabt en begrundet forventning blandt det udstationerede personel om at udetillægget ville ligge rimeligt fast på dette forhøjede niveau.

Imidlertid anførte Forsvarsministeriet i sit notat af 6. november 2002 at udetillægget alene dækker de meromkostninger der er forbundet med udsendelsen, under selve udstationeringen, og at udetillægget dermed ikke var et egentligt løntillæg. Ministeriet erkendte dog at udetillægget før den ændrede beregningsmetode i et vist omfang var overkompenserende.

Endvidere udtalte Forsvarsministeriet i sin udtalelse af 8. november 2002 at idet det befalede, men endnu ikke udstationerede personel ikke ved beordringen automatisk modtager orientering om de aktuelle udetillægssatser, kunne personellet heller ikke derved af den grund være bragt i en situation der kunne skabe en berettiget og rimelig forventning om et bestemt niveau for udetillægget.

Det følger af den almindelige hovedregel i dansk ret at en arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten ensidigt kan foretage ændringer af ansættelsesforholdets vilkår. 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. 247ff, Jens Kristiansen, Arbejdsretlig Lærebog, s. 311ff, og Ruth Nielsen, Lærebog i Arbejdsret, 8. udgave (2001), s. 326f.

Jeg har overvejet om disse regler fandt anvendelse i forbindelse med ændringerne af udetillægget. Der er dog flere forhold som efter min opfattelse medfører at det må anses for tvivlsomt om disse regler skulle anvendes i denne sag.

Det må således efter min opfattelse give anledning til en vis tvivl om udetillægget - eller den del af tillægget som lå ud over kompensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet - kan betragtes som en del af lønnen sådan at en nedgang i udetillægget kan betragtes som en løn- nedgang og dermed som udgangspunkt som en væsentlig ændring af løn- og arbejdsvilkårene. Der er ganske vist flere forhold som taler for at

anse ændringen af udetillægget som en ændring af de ansattes løn. Jeg henviser navnlig til den omstændighed at udetillægget til en vis grad overkompenserede for de nævnte udgifter, at der efter det oplyste gennem en meget lang årrække var blevet ydet et tillæg på dette niveau, at et sådant tillæg derfor var en påregnelig del af de ydelser som de ansatte modtog i kraft af ansættelsesforholdet, at de ansatte ikke var forpligtet til at dokumentere at de havde afholdt udgifter af en bestemt art og størrelse som betingelse for at modtage tillægget, men at tillægget tværtimod blev beregnet efter generelt formulerede regler og stillet til fri rådighed for de ansatte. Sagen rummer dog også omstændigheder som peger i retning af at udetillægget - herunder den del af tillægget som lå ud over kompensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet - ikke kan betragtes som en del af lønnen i den her angivne forstand. Jeg henviser bl.a. til at udetillægget ikke bliver fastlagt i overensstemmelse med de regler som gælder for fremgangsmåden i forbindelse med fastsættelsen af offentligt ansattes lønvilkår, jf. bl.a. tjenestemandens lovens kapitel 10, og at udetillægget ikke bliver beskattet som lønindtægt.

Det er i sagen ikke oplyst hvilken ansættelsesform der var anvendt for de ansatte som blev berørt af ændringen af udetillægget, men jeg går ud fra at i hvert fald hovedparten af dem var ansat som tjenestemænd. I den forbindelse henviser jeg til Finansministeriets cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandensansættelse i staten og folkekirken, § 2.

Det må efter min opfattelse give anledning til tvivl om den ovennævnte regel hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, finder anvendelse for tjenestemænd. Disses ansættelsesforhold reguleres som udgangspunkt af tjenestemandenslovgivningen (og i et mindre omfang af bestemmelser i grundloven), men ikke af individuelle kontrakter eller generelle overenskomster. Netop hvad angår lønfastsættelsen, er dette udgangspunkt dog blevet fraveget ved bestemmelsen i § 45 tjenestemandens loven (dengang lovbekendtgørelse nr. 678 af 17. september 1998 om tjenestemænd med senere ændringer) der bestemmer at løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd fastsættes ved aftale mellem finansministeren og de centralorganisationer der er nævnt i lovens § 49.

Uanset at der består en vis tvivl om dette spørgsmål, er det min opfattelse at den nævnte regel hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, ikke er anvendelig i forbindelse med ændringer af udetillægget. Jeg har lagt vægt på at det fremgår af perso-

nellovens § 11, stk. 2, at reglerne for beregningen af udetillægget fastsættes af forsvarsministeren. En ændring af disse regler kan derfor ikke betragtes som en ændring af vilkårene for en gensidigt bebyrdende ansættelseskontrakt, men kun som en ændring af regler der fastsættes ensidigt af forsvarsministeren (eller af Forsvarskommandoen efter bemyndigelse fra ministeren). Det samme må antages at gælde hvis den foretagne ændring som omtalt nedenfor må betragtes som en ændring af Forsvarskommandoens hidtidige administrative praksis.

Da jeg som nævnt går ud fra at i hvert fald hovedparten af dem som blev berørt af ændringen af udetillægget, var ansat som tjenestemænd, har jeg tillige overvejet om ændringen var omfattet af bestemmelserne i tjenestemandsløven. Loven indeholder i § 12 regler som regulerer den pågældende myndigheds mulighed for at foretage ændringer i en tjenestemandss stilling. Disse regler i tjenestemandsløven kan til en vis grad betragtes som et sidestykke til den ovennævnte regel hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten, men de er ikke knyttet til en ændring af en gensidigt bebyrdende ansættelseskontrakt. Ifølge § 12 har en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde 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, og i samme omfang kan det pålægges tjenestemanden at overtage en anden stilling. En ændring der går ud over den grænse som fremgår af § 12, anses for en forflyttelse som tjenestemanden ikke er forpligtet til at acceptere. Da der i denne sag var tale om en generel ændring af beregningen af udetillæg som blev foretaget for at sikre at disse tillæg alene blev ydet til de formål som de var tiltænkt, er det min opfattelse at denne ændring ikke ændrede karakteren af de pågældendes stillinger eller i øvrigt medførte at disse ikke længere kunne anses for passende, og der var således ikke tale om en forflyttelse af de berørte tjenestemænd.

Det fremgår af den hidtidige bestemmelse i tjenestemandsløvens § 55 at hvis en tjenestemand i medfør af reglerne i lovens § 12 eller af anden ham utilregnelig årsag overgår til en stilling der er henført til en lavere lønramme end den hidtidige, ydes der ham et personligt tillæg til udligning af forskellen. Tillægget fastsættes så det udligner den til enhver tid værende forskel mellem den samlede faste løn i den lavere stilling og den samlede faste løn tjenestemanden ville have opnået ved forbliven i den hidtidige stilling, og det er således ikke blot forskellen i lønrammen der udlignes. § 55 blev ændret med virkning fra 1. januar 2004 ved lov nr. 1155 af 19. december 2003 om ændring af lov om tjenestemænd, lov om tjenestemandspension og lov om tidsbegrænset ansættelse og om ophævelse af lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på

tjenestemandslignende vilkår og lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd.

Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 55 kan ikke anses for anvendelig i den foreliggende sag idet der ikke var tale om at de pågældende overgik til en anden stilling. Endvidere må det som ovenfor anført anses for tvivlsomt om udetillægget - eller den del af tillægget som lå ud over compensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet - kan betragtes som en del af lønnen.

Ud over tjenestemandslovens regler må den foretagne ændring af beregningen af udetillæg bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige regler. I henhold til disse regler vil enkeltstående fravigelser fra en lovlig administrativ praksis som udgangspunkt blive anset for usaglig forskelsbehandling, mens en generel ændring af praksis for fremtiden vil blive anset for lovlig hvis den nye praksis har en saglig begrundelse og ikke strider mod overordnede regler. Det må dog i almindelighed kræves at en ændring af praksis bekendtgøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet de berørte borgere et rimeligt varsel til at omstille sig. Jeg henviser til Jens Garde og Jørgen Mathiasen mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 118f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 347.

Grænsen mellem formulerede regler, herunder generelle tjenestebefalinger, og administrativ praksis er ikke skarp. Ofte formuleres administrative vejledninger netop på grundlag af administrativ praksis. Det kan således give anledning til tvivl om reglerne om udetillæg i Forsvarskommandoens vejledning skal betragtes som generelle tjenestebefalinger eller som en vejledning om forsvarets hidtidige praksis. Under disse omstændigheder er det min opfattelse at ændringen af reglerne for beregning af udetillægget i hvert fald ganske må sidestilles med en ændring af en fast administrativ praksis.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at ændringen af udetillægget blev gennemført med et vist varsel, idet der blev udsendt en generel orientering om ændringen som efterfølgende blev suppleret med en orientering om de konkrete udetillægssatser, og at der blev fastlagt en overgangsordning for gennemførelsen af ændringen.

### **3. Varsel**

Ved bedømmelsen af om ændringen af udetillægget blev gennemført i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler om generelle ændringer af administrativ praksis, må der lægges vægt på hvorledes og med hvilken frist ændringen blev varslet over for de ansatte som blev berørt af ændringen.



Som nævnt skal en ændring af administrativ praksis varsles over for de berørte borgere. Det er min opfattelse at alle ansatte som blev beordret til udsendelse i tiden inden ændringen trådte i kraft den 1. november 1999, må anses for at være blevet berørt af ændringen. Disse ansatte skulle således varsles om ændringen.

Som nævnt er det min opfattelse at reglen hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, ikke er anvendelig i forbindelse med ændringer af udetillægget. Alligevel er det min opfattelse at der ved bedømmelsen af hvilket varsel der kan anses for rimeligt i forbindelse med ændringen af beregningen for udetillægget, må tages udgangspunkt i de ansattes opsigelsesvarsel. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at selv om det må give anledning til tvivl om udetillægget - eller den del af tillægget som lå ud over kompensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet - kunne betragtes som en del af lønnen, var der klare lighedspunkter mellem lønydelser og de ydelser som de ansatte havde krav på efter reglerne om udetillæg.

Det fremgår af sagen at Forsvarskommandoen den 1. juli 1999 udsendte en særskilt orientering om de forestående reguleringer af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og subtotalprocenten til samtlige medarbejdere i udetjenesten. Det fremgik bl.a. heraf at der ville blive foretaget reduktioner af udetillæggene i forsvaret i form af en generel nedsettelse af subtotalprocenten for alle personelgrupper med undtagelse af chefer på højeste niveau. Dette blev den 19. oktober 1999 fulgt op af et brev fra Forsvarskommandoen til alt udsendt personel hvoraf de nye udetillægssatser fremgik.

Som nævnt går jeg ud fra at i hvert fald hovedparten af de ansatte som blev berørt af omlægningen af udetillægget, var tjenestemænd. Det følger af tjenestemandenslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., at en tjenestemand kan opsiges med tre måneders varsel til udgangen af en måned. Det er derfor min opfattelse at ansatte der senest den 1. august 1999 (det vil sige tre måneder inden den nye beregningsmetode trådte i kraft) modtog udetillægsorienteringen af 1. juli 1999 eller på anden hensigtsmæssig måde blev orienteret om de forestående ændringer i udetillægget, var blevet orienteret om ændringerne med et passende varsel.

Det er endvidere min opfattelse at ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, og som ikke inden den 1. august 1999 modtog udetillægsorienteringen af 1. juli 1999 eller på anden hensigtsmæssig måde blev orienteret om ændringerne i beregningsmetoden, ikke fik et tilstrækkeligt varsel om de ændringer der trådte i kraft den 1. november 1999. Disse ansatte burde også have haft et varsel på tre måneder efter at de var blevet

orienteret om de forestående ændringer på en hensigtsmæssig måde. Det er ikke oplyst hvornår og hvordan ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, blev orienteret om ændringen af udetillægget. Men hvis ansatte der blev udsendt inden Forsvarskommandoens brev af 19. oktober 1999 først blev orienteret om de forestående ændringer ved dette brev, må varslet regnes fra tidspunktet for modtagelsen af dette brev.

Vedrørende ansatte som blev udsendt efter den 19. oktober 1999, fremgår det heller ikke af sagen at denne gruppe blev orienteret om de forestående ændringer i udetillægssystemet, men også for denne gruppe burde der have været givet et passende varsel efter at gruppen på en hensigtsmæssig måde var orienteret om de forestående ændringer.

Som tidligere nævnt er det min opfattelse at alle ansatte som blev beordret til udsendelse i tiden inden ændringen trådte i kraft den 1. november 1999, skulle varsles om ændringen på en hensigtsmæssig måde og med et passende varsel.

Det af myndighederne anførte om at personalet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om den fremtidige tjeneste, og at den vejledning der sendes til ansatte der beordres til udsendelse, kun indeholder generelle oplysninger om udetillægssystemet, kan ikke føre til et andet resultat. Disse forhold ville kun kunne tillægges betydning hvis der var grundlag for at antage at de almindelige forvaltningsretlige regler om varsling i forbindelse med ændring af en administrativ praksis er blevet fraveget i sager som den foreliggende, men det er ikke tilfældet.

Jeg bemærker i øvrigt at i henhold til § 3 i ansættelsesbevisloven (lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002 om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet) skal arbejdsgiveren - uanset om der er sket ændringer af vilkårene for ansættelsesforholdet - sikre at udstationerede lønmodtagere inden afrejsen har fået dokumenter i hænde som giver oplysninger om alle væsentlige vilkår for ansættelsesforholdet.

Jeg anser det for beklageligt at der - som sagen foreligger oplyst - ikke over for alle ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, blev givet en orientering om ændringen af udetillægssystemet på en hensigtsmæssig måde og med et varsel svarende til opsigelsesvarslet.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet at ministeriet genoptager sagen vedrørende dette spørgsmål.

#### **4. Tilbagereguleringen af børnetillægget**

Den 4. maj 2000 besluttede Forsvarsministeriet at tilbageregulere børnetillægget for personel udsendt inden den 1. november 1999 således at

børnetillægget under udsendelsen blev beregnet efter de satser som gjaldt pr. 1. januar 1999. Tilbagereguleringen skulle dog ophøre den 31. december 2001.

Efter Forsvarsministeriets fornyede behandling af sagen besluttede ministeriet den 18. februar 2002 frem til den 1. november 2002 at fastfryse børnetillægget for personel udstationeret før den 1. november 1999 på det niveau der var gældende den 31. december 2001.

Af Forsvarsministeriets beslutning af 18. februar 2002 fremgår det at begrundelsen for at tilbageregulere børnetillægget var at de vedtagne ændringer af beregningsmetoden medførte en mærkbar nedsættelse af visse medarbejderes udetillæg, at ændringen ikke kunne henføres til almindelige reguleringer, og at ministeriet derfor besluttede at tilbageregulere den del af udetillægget som afstedkom den største reduktion i medfør af den ændrede beregningsmetode. Begrundelsen for alene at lade tilbage-reguleringen gælde for personel der var udsendt inden den 1. november 1999, var at det personel der alene var beordret ud den 1. november 1999, men endnu ikke udsendt på dette tidspunkt, på udstationeringstidspunktet blev oplyst om de nye satser, og at denne gruppe derfor ikke kunne forvente en højere udetillægssats, samt at denne gruppe ikke i udstationeringsperioden havde oplevet en nedgang i udetillægget da man fra første dag modtog udetillæg efter den nye, lavere sats.

Jeg har forstået det af Forsvarsministeriet anførte således at ministeriet har lagt vægt på at tilbagereguleringen af børnetillægget skulle omfatte de ansatte som havde en berettiget forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau. Jeg er enig i at der ved fastlæggelsen af hvem der skal være omfattet af tilbagereguleringen af børnetillægget, lovligt kan lægges vægt på berettigede forventninger. Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave, (1997), s. 150f, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, almindelige emner, 3. udgave (1997), s. 205f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 354f.

Forsvarsministeriet har ved bedømmelsen af om ansatte som stod foran en udsendelse, havde en berettiget forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau, tillagt det væsentlig betydning at disse ansatte ikke særskilt og på Forsvarskommandoens foranledning blev oplyst om de aktuelle og faktiske udetillægssatser medmindre de selv måtte rette henvendelse til Forsvarskommandoen. Dette kan dog efter min opfattelse kun tillægges mindre betydning. Udetillægssystemet havde fungeret efter de hidtidige principper i en mangeårig periode og havde væsentlig betydning for et stort antal ansatte i Forsvarsministeriet. Under disse omstændigheder må det forventes at ikke alene de ansatte som aktuelt var udstationerede, men i vidt omfang også andre af ministeriets

ansatte havde et i hvert fald grundlæggende kendskab til udetillæggets hidtidige niveau. Navnlig må det forventes at mange af de ansatte som var blevet beordret til udetjeneste, men som endnu ikke var blevet udsendt da udetillægssatserne blev ændret, havde et betydeligt kendskab hertil. Antagelig måtte de fleste af disse ansatte foretage en række væsentlige økonomiske dispositioner inden udsendelsen, og de havde derfor en naturlig tilskyndelse til at sætte sig nærmere ind i den gældende udetillægsordning. Jeg henviser til at det fremgår af Forsvarskommandoens befalingsskrivelser at personellet ikke bør påføre sig udgifter i forbindelse med udstationeringen før beordringen har fundet sted, idet sådanne udgifter ikke vil blive dækket i tilfælde af forfald. Det må herved anses for forudsat at de ansatte inden udstationeringen foretager visse økonomiske dispositioner.

Der må således ved bedømmelsen af kendskabet til de aktuelle og faktiske udetillægssatser hos de ansatte som var blevet beordret til udetjeneste, men endnu ikke var udsendt da ændringen blev gennemført, lægges vægt på at de havde en naturlig tilskyndelse til at sætte sig nærmere ind i den gældende udetillægsordning.

Efter min opfattelse må det dog ved bedømmelsen af om der hos disse ansatte forelå berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau, ikke alene tages i betragtning hvilket kendskab de havde til de aktuelle og faktiske udetillægssatser. Herudover, men i betydelig grad sammenfaldende hermed, må der lægges vægt på om de efter at være blevet beordret til udetjeneste i forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau havde foretaget væsentlige økonomiske dispositioner som ikke lod sig ændre i den periode udetjenesten varede, eller dog kun med et betydeligt varsel. For sådanne ansatte er der næppe sagligt grundlag for at antage at de i mindre grad end dem der allerede var udstationeret da ændringen blev gennemført, havde berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau.

Det er ikke af Forsvarsministeriet blevet anfægtet at de ansatte som stod foran en udsendelse, i almindelighed måtte forventes at foretage økonomiske dispositioner af den førnævnte art inden udsendelsen. Herefter kan det af ministeriet anførte hvorefter disse ansatte ikke særskilt og på Forsvarskommandoens foranledning blev oplyst om de aktuelle og faktiske udetillægssatser medmindre de selv måtte henvendelse til Forsvarskommandoen, ikke medføre et andet resultat.

Det fremgår dog af sagen at Forsvarsministeriet i sin afgørelse af 7. november 2000 meddelte de ansatte at Forsvarskommandoen over for Forsvarsministeriet havde tilkendegivet at såfremt enkeltpersoner var af den opfattelse at udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne merudgifter, var man indstillet på at behandle konkrete henvendelser

herom. Det fremgår ikke af sagen om enkeltpersoner har rettet henvendelse herom til Forsvarskommandoen.

Jeg har overvejet om det i Forsvarsministeriets afgørelse anførte skal forstås således at Forsvarskommandoen ikke blot var indstillet på at behandle konkrete klager over at udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne meromkostninger, og dermed foretage en individuel vurdering i tilfælde hvor udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne meromkostninger, men at Forsvarskommandoen også ville kompensere de ansatte for økonomiske dispositioner foretaget forud for udsendelsen som ikke eller kun vanskeligt lod sig ændre. Der er dog ikke noget i sagen der støtter denne forståelse af det af ministeriet anførte. Jeg må derfor lægge til grund at de berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau som det må forventes havde dannet sig hos i hvert fald en del af de ansatte som var blevet beordret til udsendelse inden den 1. november 1999, ikke blev tilgodeset, hverken ved tilbagereguleringen af børnetillægget eller på anden måde. Dette anser jeg for beklageligt.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet at ministeriet genoptager sagen vedrørende dette spørgsmål.”