

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 28. januar 2020

Sag 54/2019

(2. afdeling)

Kommuneqarfik Sermersooq
(advokat Niels Hansen Damm)

mod

Atorfillit Kattuffiat som mandatar for A
(advokat Mette Ravn Steenstrup)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Grønland den 27. november 2017 (BS 292/2017) og af Grønlands Landsret den 22. oktober 2018 (C 286/17).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Marianne Højgaard Pedersen, Jon Stokholm, Michael Rekling, Jens Kruse Mikkelsen og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Appellanten, Kommuneqarfik Sermersooq, har påstået frifindelse.

Indstævnte, Atorfillit Kattuffiat som mandatar for A, har påstået stadfæstelse, således at Kommuneqarfik Sermersooq skal anerkende, at A har ret til tre års rådighedsløn fra den 1. september 2015 med tillæg af feriegodtgørelse heraf og med procesrente fra de enkelte udbetalings forfaldsdato samt egenpension fra udløbet af rådighedslønperioden.

Anbringender

Kommuneqarfik Sermersooq har anført navnlig, at A ikke har ret til rådighedsløn, da hendes stilling ikke blev nedlagt.

Grønlands Landsrets præmisser beskæftiger sig med, om tålegrænsen er overskredet. Landsretten finder, at det er tilfældet og introducerer en kobling mellem tålegrænsen og den grøn-

landske tjenestemandsløvs § 33, der afviger fra litteratur og retspraksis. Hvis en stilling ikke er nedlagt, men stillingsændringer, herunder geografiske, overskrider tålegrænsen, er reaktionen herpå afskedigelse med aktuel egen pension og ikke rådighedsløn i 3 år, jf. bl.a. UfR 2011.551/2 H og UfR 1997.1621 H. Geografisk omplacering er heller ikke i Grønland i sig selv udtryk for stillingsnedlæggelse, jf. forarbejderne til § 13 og § 15 i den grønlandske tjenestemandsløvs samt forarbejderne til § 23 i landstingsloven om strukturreform af den kommunale sektor. Ved sidstnævnte lov blev det forudsat, at personalet skulle følge med opgaven, og en del af hensigten med loven var at sikre, at tjenestemænd blev forpligtet til at flytte fra en by i kommunen til en anden. Det fremgår af strukturreformloven og dens forarbejder, at selve den geografiske omplacering ikke i sig selv udgør en stillingsnedlæggelse. Omplacering er sat i modsætning til stillingsnedlæggelse og afsked, og det er forudsat, at ansættelsesområdet er den nye kommune. Heri ligger, at stillingen frit kan flyttes mellem de enkelte byer i kommunen. Det er dermed kun relevant at vurdere, om tålegrænsen er overskredet, når der sker ændringer af stillingen i forbindelse med en geografisk omplacering.

En vurdering af, om tålegrænsen er overskredet i den foreliggende sag, må i lyset af lovgivningen og grundet de geografiske forhold i Grønland føre til, at det ikke er tilfældet. Spørgsmålet er i øvrigt kun teoretisk, da A på tidspunktet for omplaceringen havde nået en alder, der i sig selv berettigede til aktuel egen pension.

Måtte Højesteret fastslå, at tålegrænsen er overskredet med den begrundelse, at tjenestestedet blev omplaceret fra Tasiilaq til Nuuk, kan det få betydning for fremtidige sager om omplacering af tjenestemænd i Grønland, hvilket vil være vanskeligt foreneligt med hensigten med strukturreformloven. Transport mellem byerne i Grønland foregår altid med fly, helikopter eller i sjældnere tilfælde med båd, idet der ikke er veje mellem de enkelte byer. Det er derfor ikke af nogen særlig betydning i Grønland om tjenestestedet flytter ca. 264 km mellem Nuuk og Paamiut eller ca. 700 km mellem Tasiilaq og Nuuk, da der ikke er mulighed for at pendle mellem hjemsted og tjenestested, hvis dette ikke er inden for samme by. Hvis tålegrænsen anses for overskredet som følge af stillingens omplacering til Nuuk, vil det reelt være det samme som at sætte strukturreformloven ud af kraft.

Hvis Højesteret måtte komme til, at A har ret til 3 års rådighedsløn, er kravet bortfaldet ved passivitet. Der foreligger kvalificeret passivitet fra hendes og fagforeningens side. Den oprin-

deligt anlagte sag blev afvist den 1. december 2015, og sagen blev først genanlagt den 28. april 2017. Der blev i den forbindelse fremsat nye påstande og nye anbringender, som medførte, at sagen ændrede karakter. Henset til at påstanden er rådighedsløn i 3 år, og henset til at en tjenestemand står til rådighed i 3-årsperioden, er passiviteten så udstrakt og kvalificeret, at den bør være retsfortabende. Kommunen har haft anledning til at forvente, at sagen var afsluttet.

Det vil ikke være i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis A ikke har ret til rådighedsløn.

Atorfillit Kattuffiat som mandatar for A har anført navnlig, at den geografiske ændring af tjenestestedet fra Tasiilaq til Nuuk udgør en overskridelse af tålegrænsen, og at hun er berettiget til 3 års rådighedsløn. Retsvirkningen af overskridelsen af tålegrænsen er, at stillingen i Tasiilaq skal anses for nedlagt, og § 33 i den grønlandske tjenstemandslov finder derfor anvendelse. Det bestrides, at retsvirkningen alene skulle være afskedigelse med pension efter tjenestemandspensionsloven.

Ændringen af As tjenestested fra Tasiilaq til Nuuk indebar de facto en nedlæggelse af stillingen og en overdragelse af visse opgaver til centraladministrationen i Nuuk. De faktuelle forhold gjorde det reelt umuligt for A at fortsætte sit hidtidige liv i de rammer, hun var vant til, og krævede, at hun flyttede fra Østgrønland til Vestgrønland, hvis hun skulle fortsætte ansættelsen. Flytningen af tjenestestedet indebar en geografisk ændring på ca. 700 km i lige linje over indlandsisen fra et sprogområde til et andet og fra et kulturområde til et andet, og det mellem to byer, hvor eneste transportmulighed er flyvning med to ugentlige flyafgange og med efterfølgende helikoptertur mellem Tasiilaq og Kulusuk, og hvor der sker hyppige aflysninger.

Ændringen af stillingen indebar således en stærkt indgribende ændring i hendes personlige og familiære livsførelse. Ændringen lå ud over, hvad hun på ansættelsestidspunktet havde kunnet forudse, og ud over grænsen for, hvad hun var forpligtet til at tåle efter den grønlandske tjenstemandslovs § 15. Der må herved også lægges vægt på, at hendes ansættelse i Tasiilaq blev opretholdt uændret ved strukturreformen og i 6 år derefter, og at hun fik at vide, at der ikke ville ske flere afskedigelser efter gennemførelsen af en betydelig afskedigelsesrunde umiddelbart efter reformen. Endvidere må lægges vægt på hendes alder og anciennitet i stillingen med tjenestested i Tasiilaq, hendes stærke tilknytning til Tasiilaq, hendes boligforhold og mulig-

hed for at have børn og børnebørn boende hjemme samt hendes daglige samliv med sine børnebørn, børn og ægtefælle, der driver en virksomhed i Tasiilaq med adskillige ansatte.

Det vil være i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis hun ikke har ret til 3 års rådighedsløn.

Det bestrides, at der er udvist retsfortabende passivitet. Der gik under halvandet år fra afvisningen af den første sag og til genanlæggelsen af sagen, og kommunen havde ikke en berettiget forventning om, at sagen ikke ville blive genanlagt.

Forklaringer

Til brug for Højesteret er der afgivet supplerende forklaring af A.

Højesterets begrundelse og resultat

A blev med virkning fra den 1. juli 1984 tjenestemandsansat som assistent på prøve. Med virkning fra den 1. januar 1985 blev hun fastansat som tjenestemand først som overassistent og senere som afdelingsleder. Hendes geografiske ansættelsesområde var oprindeligt Tasiilaq Kommune-a, og ansættelsesområdet var efter kommunestrukturen i 2009 Kommuneqarfik Sermersooq. Som led i en administrativ omorganisering af bl.a. bogholderifunktionen, som havde til formål at rette op på bl.a. kommunens økonomiske problemer, besluttede Kommuneqarfik Sermersooq den 16. april 2015 at flytte As tjenestested fra Tasiilaq til Nuuk. Da hun ikke ønskede at gøre tjeneste i Nuuk, blev hun fritstillet pr. 1. juni 2015 og fik løn frem til den 31. august 2015.

Sagen angår, om A har ret til tre års rådighedsløn, jf. § 33, stk. 1, i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland.

Af denne bestemmelse fremgår, at hvis en tjenestemand afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges, og det ikke er muligt at anvise tjenestemanden en anden stilling, som tjenestemanden efter § 15 har pligt til at overtage, bevarer tjenestemanden sin hidtidige lønning i tre år, dog ikke længere end til den for stillingen fastsatte afgangsalder.

Højesteret lægger efter oplysningerne i sagen til grund, at der i forbindelse med kommunens beslutning om omorganisering af bogholderifunktionen ikke skete andre ændringer i As stilling end flytningen af tjenestestedet fra Tasiilaq til Nuuk. Hendes stilling blev således ikke nedlagt, men omplaceret.

Tre dommere – Marianne Højgaard Pedersen, Jon Stokholm og Michael Reklings – udtaler:

Som anført i Højesterets dom af 23. november 2010 (UfR 2011.551/2) skal der ved vurderingen af, om en tjenstemands stilling efter den danske tjenstemandslovs § 32 skal anses for nedlagt, foretages en konkret bedømmelse af, om der er sket en sådan forandring af stillingsindholdet, at forandringen må sidestilles med en nedlæggelse af stillingen. Det må herved vurderes, om stillingen er så afgørende forandret, at der reelt er tale om en helt anden stilling.

Vi finder, at der efter ordlyden og forarbejderne til den grønlandske tjenstemandslovs § 33, stk.1, skal foretages en tilsvarende vurdering af spørgsmålet, om en tjenstemands stilling skal anses for nedlagt. Ved denne vurdering af, om der er sket nedlæggelse af stillingen, finder vi, at det er selve stillingens indhold, der er afgørende, mens der ikke kan lægges vægt på, om en ændring af stedet for tjenestens udøvelse er af betydning for tjenstemandens øvrige livsførelse. Det gælder f.eks. nødvendighed af at flytte bopæl, behov for rejser til besøg hos familie og venner på det oprindelige tjenestested eller anden personlig tilknytning til dette sted. Vi finder heller ikke, at der kan lægges vægt på tjenstemandens alder eller anciennitet i stillingen.

Da indholdet, omfanget og beskaffenheden af As stilling var det samme efter ændringen af tjenestestedet, finder vi, at stillingen ikke kan anses for nedlagt, og hun har derfor ikke ret til rådighedsløn.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 kan ikke føre til et andet resultat.

Herefter stemmer vi for at tage Kommuneqarfik Sermersooqs frifindelsespåstand til følge.

Dommerne Jens Kruse Mikkelsen og Kristian Korfits Nielsen udtaler:

En tjenestemands ret til rådighedsløn forudsætter efter § 33, stk. 1, i den grønlandske tjenestemandslov, at vedkommendes stilling nedlægges. I overensstemmelse med teori og retspraksis vedrørende den tilsvarende bestemmelse i den danske tjenestemandslovs § 32 må det antages, at der efter bestemmelsen vil kunne forekomme situationer, hvor en stilling er undergået en sådan forandring, at forandringen må sidestilles med stillingsnedlæggelse. Vi bemærker herved, at der hverken i den grønlandske tjenestemandslov eller i strukturreformloven er holdepunkter for, at kommunale tjenestemænd i Grønland skulle være tillagt en anden – og ringere – retsstilling end, hvad der følger af almindelige tjenestemandsretlige principper.

Vi finder, at den beskyttelse af tjenestemænd, som følger af § 33, stk. 1, i den grønlandske tjenestemandslov, navnlig har sigte på indholdsmæssige ændringer i stillingen. Det er imidlertid ikke efter ordlyden af § 33, stk. 1 (og § 32 i den danske tjenestemandslov) eller forarbejderne hertil udelukket, at der under ganske særlige omstændigheder kan foreligge en ændring af tjenestestedet, som må sidestilles med en nedlæggelse af stillingen. Dette er efter vores opfattelse heller ikke udelukket efter Højesterets dom gengivet i UfR 2011.551/2.

Som nævnt havde A på tidspunktet for beslutningen om at flytte hendes tjenestested til Nuuk under sin mere end 30-årige ansættelse som tjenestemand uafbrudt arbejdet i Tasiilaq. Afstanden mellem Tasiilaq og Nuuk er knap 700 km, og eneste transportmulighed er fly med få ugentlige afgang og efterfølgende helikopterrejse, i det omfang vejrforholdene tillader det. A har ikke ved sin ansættelse og i de første ca. 25 år, hvor hendes geografiske ansættelsesområde var Tasiilap Kommune-a, kunnet forudse en omplacering til Nuuk.

Under disse ganske særlige omstændigheder finder vi – uanset at flytningen af tjenestestedet til Nuuk skete som led i en generel administrativ omorganisering af bl.a. kommunens bogholderifunktion – at ændringen af tjenestestedet fra Tasiilaq til Nuuk må sidestilles med nedlæggelse af stillingen. Som følge heraf har A efter vores opfattelse ret til rådighedsløn i tre år, jf. § 33, stk. 1, i den grønlandske tjenestemandslov.

Vi stemmer på denne baggrund for at stadfæste Grønlands Landsrets dom.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

Højesteret tager herefter Kommuneqarfik Sermersooqs frifindelsespåstand til følge.

Efter sagens udfald skal Atorfillit Kattuffiat som mandatar for A betale sagsomkostninger for alle tre instanser med i alt 201.500 kr. til Kommuneqarfik Sermersooq. Heraf er 200.000 kr. til dækning af advokatudgift og 1.500 kr. til dækning af retsafgift for Højesteret.

Thi kendes for ret:

Kommuneqarfik Sermersooq frifindes.

I sagsomkostninger for Retten i Grønland, Grønlands Landsret og Højesteret skal Atorfillit Kattuffiat som mandatar for A betale 201.500 kr. til Kommuneqarfik Sermersooq.

Det idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 4 uger efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.