

**UDSKRIFT AF DOMBOGEN
FOR
GRØNLANDS LANDSRET**

Den 22. oktober 2018 blev af Grønlands Landsret i sagen

sagl.nr. C 286/17

(Retten i Grønlands

sagl.nr. BS 292/2017

Atorfillit Kattuffiat

som mandatar for

APP

(v/advokat Marie Louise Frederiksen

j.nr. 12669)

mod

Kommuneqarfik Sermersooq

(v/advokat Niels Hansen Dam

v/advokat Kirsten Bork,

j.nr. 01-13974)

afsagt

D O M:

Dom i 1. instans

Dom i 1. instans blev afsagt af Retten i Grønland den 27. november 2017. Ved dommen blev Kommuneqarfik Sermersooq frifundet for de påstande, der var nedlagt af Atorfillit Kattuffiat som mandatar for APP.

Anke

Retten i Grønlands dom er anket til landsretten af Atorfillit Kattuffiat som mandatar for APP.

Påstande

Atorfillit Kattuffiat har som mandatar for appellanten, APP, nedlagt påstand om at

1. Kommuneqarfik Sermersooq skal anerkende, at APP er berettiget til at få betalt rådighedsløn i 3 år fra den 1. september 2015 med tillæg af feriegodtgørelse heraf og med procesrente fra de enkelte udbetalingers forfaldsdato samt egenpension fra udløbet af rådighedslønperioden, og

2. Kommuneqarfik Sermersooq skal anerkende, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke uden aftale med den pågældende centralorganisation geografisk kunne forflytte APP mellem områder, der forud for strukturreformen i 2007 udgjorde selvstændige kommuner.

Indstævnte, Kommuneqarfik Sermersooq, har påstået stadfæstelse.

Supplerende oplysninger

APP er født i november 1953. Hun blev ved brev af 18. februar 1985 ansat i henhold til tjenstemandsvedtægt af 3. februar 1976 for Angmagssalik/Tasiileq Kommune som assistent på prøve med et ansættelsesområde, der omfattede tjenstemandsstillinger i Grønland under staten, Grønlands Landsting eller kommunerne. Ansættelsen skete med virkning fra den 1. juli 1984, og hendes tjenestested var indtil videre Tasiilap Kommune-a. I 1985 blev APP overassistent med uændret tjenestested, og i 2000 blev hun afdelingsleder med Ammassallip Kommunua som tjenestested.

Retsgrundlag

Med ikrafttræden den 1. januar 2004 afløste landstingslov nr. 21 af 28. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenstemænd i Grønland den tidligere gældende landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om tjenstemænd i bl.a. kommunerne. Bestemmelserne i § 13 og § 15 i den tidligere gældende lov blev uændret videreført i loven fra 2003. Bestemmelserne, der står i kapitel 4 om tjenstemandens pligter har følgende indhold:

”§ 13. Ansættelsesområdet for tjenstemænd, der ansættes i henhold til denne landstingslov, fastsættes i geografisk henseende til tjenstemandsstillinger i Grønland.

...

§ 15. En tjenstemand har pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjensteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenstens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for tjenstemanden. I samme omfang kan det pålægges tjenstemanden at overtage en anden stilling.

Stk. 2. Såfremt ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform gør det nødvendigt, kan det pålægges en tjenstemand at overtage en stilling uden for det hidtidige saglige ansættelsesområde efter aftale med den pågældende centralorganisation”.

Loven fra 2003 indeholder bl.a. følgende yderligere bestemmelser.

”§33. Hvis en tjenstemand afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges, og det ikke er muligt at anvise tjenstemanden en anden stilling, som tjenstemanden efter § 15 har pligt til at overtage, bevarer tjenstemanden

sin hidtidige lønning i 3 år, dog ikke længere end til den for stillingen fastsatte afgangsalder. I denne periode er tjenestemanden omfattet af reglerne i § 15. I denne periode bevarer tjenestemanden tillige en eventuel ret til bolig.

...

§ 42. Såfremt en kommunal tjenestemand af kommunalbestyrelsen beordres til tjeneste hos en anden kommune eller hos Grønlands Hjemmestyre, kan tjenestemanden først pålægges at overtage denne nye stilling, efter at der er indgået aftale med den pågældende centralorganisation herom. Tilsvarende gælder for en tjenestemand ansat under Grønlands Hjemmestyre ved uansøgt forflyttelse til en kommunal ansættelse.

Stk. 2. Uansøgt forflyttelse mellem to kommuner eller mellem en kommune og Grønlands Hjemmestyre forudsætter enighed herom mellem de to ansættende myndigheder.

...

§ 62. For så vidt angår tjenestemænd under Grønlands Hjemmestyre og de grønlandske kommuner, der er ansat inden denne lovs ikrafttræden, bevares alle rettigheder, som disse har erhvervet ved eller i henhold til lov, aftale m.v., der var gældende den 31. december 2003, ligesom alle pligter opretholdes.

...”

Forarbejderne til landstingslov nr. 21 af 28. december 2003 indeholder bl.a. følgende bemærkninger til de enkelte bestemmelser:

” Til §13

Det geografiske ansættelsesområde er Grønland. Det geografiske ansættelsesområde er dog begrænset af ansættelsesmyndigheden. Dette betyder, at tjenestemænd ansat i en kommune har et geografisk ansættelsesområde, der svarer til kommunens geografiske udstrækning. Hjemmestyrets tjenestemænd har hele Grønland som det geografiske ansættelsesområde. På baggrund af en konkret vurdering kan ændringer i tjenestestedets fysiske placering, selv om det ligger inden for det geografiske ansættelsesområde for tjenestemænd, have karakter af forflyttelse. Hver gang der sker stillingsændring, skal man ind konkret og vurdere, om der er tale om en stillingsændring, som tjenestemanden skal finde sig i, eller om stillingsændringen har karakter af forflyttelse. Ved den konkrete vurdering skal der tages udgangspunkt i en række momenter, der skal afvejes mod hinanden. De momenter der skal afvejes, er blandt andet sammenligning mellem stillingen før, og efter den foretagne ændring, stillingsbeskrivelse og om ændringerne har været forudseelige for tjenestemanden. Herunder vil en geografisk ændring også indgå som et element i vurderingen.

...

Til § 15

Tjenestemænd skal acceptere forandringer i stillingens omfang og indhold, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som anses for passende. Hvilke ændringer en tjenestemand skal acceptere, må vurderes konkret. Afgørende for, hvad der kan anses for passende, er tjenestemandens saglige ansættelsesområde. Med sagligt ansættelsesområde forstås: stillingens betegnelse i tilknytning til stillingens indhold, som forudsat ved stillingens oprettelse og efterfølgende lønfastsættelse.

Hvis det vurderes, at stillingsændringen ikke kan anses for passende, er det muligt for tjenestemanden at kræve sig afskediget med pension. Ved stillingsnedlæggelse kan tjenestemænd afskediges med rådighedsløn, jf. § 33.

Som det fremgår af stk. 2, er det muligt ved aftale mellem de forhandlingsberettigede parter at pålægge tjenestemænd at overtage en stilling med en anden stillingsbetegnelse, uden at tjenestemanden kan gøre indsigelse over for dette.

...

Til § 33

Hvis en tjenestemandstilling nedlægges om følge af ændringer i forvaltningens organisation, forvaltningens arbejdsform eller generel arbejdsmangel, har tjenestemanden krav på rådighedsløn i 3 år, dog maximalt indtil udgangen af den måned, hvori tjenestemanden fylder 65 år. Dette er dog under forudsætning af, at det ikke har været muligt at tilbyde tjenestemanden en anden passende stilling, se § 15. Tjenestemanden har ikke ret til rådighedsløn, hvis det er forhold, der kan tillægges tjenestemanden, der umuliggør overflytning til anden passende stilling.

...

Til § 42

Uanset bestemmelsen i § 15, stk. 1, forudsættes der opnået enighed med såvel centralorganisationen som mellem to ansættende myndigheder, inden en tjenestemand overflyttes til anden ansættende myndighed end den, hvorunder han er udnævnt.

...”

I 2007 vedtog Landstinget en strukturreform, der bl.a. indebærer, at Grønland fra den 1. januar 2009 blev inddelt i 4 kommuner mod tidligere 18 kommuner. Ammassalik Kommune blev ved reformen lagt sammen med Nuuk Kommune, Paamiut Kommune, Ivittut Kommune og Ittoqqortoormiit Kommune. Landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor indeholder i kapitel 5 om personale bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 23. Den 1. januar 2009 overgår tjenestemænd, der er ansat under de sammenlagte kommuner til ansættelse under den nye kommune på vilkår, der i øvrigt svarer til de hidtidige vilkår. Ansættelsesmyndigheden er herefter den nye kommunalbestyrelse og ansættelsesområdet er den nye kommune.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det under punkt 3.5 om personale anført:

” I forslaget femte kapitel reguleres ansættelsesforholdet for det personale, som umiddelbart bliver berørt af strukturreformen.

Som udgangspunkt skal personalet følge opgaven.

Det fastsættes, at tjenestemænd overgår til ansættelse i den nye kommune på vilkår, der svarer til de hidtidige ansættelsesvilkår.

I forbindelse med flytning af personale fra en geografisk lokalitet til en anden henvises der til mulighederne i den mobilitetsfremmende pulje.

Personale, der er ansat i henhold til overenskomst eller på individuelle vilkår, skal have tilbudt at flytte med opgaven på samme vilkår, som er gældende under den hidtidige ansættelse.

Flytningen skal meddeles så tidligt, at den ansatte har mulighed for at sige op med det sædvanlige opsigelsesvarsel før flytningen.”

Landsstyret foretog høring af en række organisationer, og Landsstyret forholdt sig i lovbetragtningerne til organisationernes bemærkninger således:

”**AK** bemærker ved gennemgangen, at der bør foretages ændringer af visse formuleringer i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovforslaget.

Ad. § 23.

AK mener, at de citerede formuleringer i bemærkningerne til lovforslagets § 23 sætter andre bestemmelser i anden lovgivning ud af kraft. Det må man ikke, da det er tjenestemændenes lovbestemte pligter og ikke mindst rettigheder, der her drejer sig om. Der må derfor foretages rettelser i bemærkningerne til § 23, således det kommer til at stemme overens med bestemmelserne i Landstingslov nr. 21. af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyrets og kommunernes tjenestemænd i Grønland. AK henviser specifikt til §§ 15 stk. 1, 33 og 42.

I bemærkningerne til lovens § 15, stk. 1 fremgår, ”at tjenestemænd skal acceptere forandringer i stillingens omfang og indhold, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som anses for passende. Hvilke ændringer en tjenestemand skal acceptere, må vurderes konkret.”

Landsstyret finder ikke der er uoverensstemmelse mellem bemærkningerne til § 23 og det ovenfor citerede og finder derfor ikke anledning til at ændre teksten på det foreliggende grundlag.

§ 33 omhandler afskedigelse og findes ikke relevant i denne sammenhæng, da det jo netop er hensigten at omplacere de allerede ansatte, således at afskedigelser undgås.

§ 42 omhandler ændring af ansættelsesmyndighed, enten fra kommune til Hjemmestyre eller kommunerne imellem.

§ 23 i lovforslaget omhandler den helt unikke situation, at ansættelsesmyndigheden ophører med at bestå i den nuværende form og skal således sikre, at den sammenlagte kommune er forpligtet til at tilbyde de tjenstemandsansatte fortsat ansættelse på samme vilkår som under den "gamle" ansættelsesmyndighed.

Landsstyret finder det ikke uforeneligt med almindelige retssikkerhedsprincipper i særlovgivning at ændre eller ophæve anden lovgivning i en specifik beskrevet situation.

...

DJØF kritiserer, at geografi ikke indgår som et af de beskrevne momenter ved vurderingen af, hvorvidt en anden stilling findes passende for tjenstemandsansat personale.

Landsstyret har taget kritikken til efterretning og indarbejdet momentet i bemærkninger til § 23.

...

IMAK bemærker...

§ 23.

Det bør fremgå af bemærkningerne, at centralorganisationerne skal være med til at godkende om en anden stilling er passende, hvis det er uden for det hidtidige saglige ansættelsesområde jævnfør landstingslov nr. 21/2003 om tjenstemænd § 15 stk. 2.

...

KANUKOKA anbefaler...

§ 23 Tjenstemænd.

Den 1. januar 2009 overgår tjenstemænd, der er ansat under de kommuner der indgår i den sammenlagte kommune, til ansættelse under den nye kommune på vilkår der i øvrigt svarer til de hidtidige vilkår, jf. § 23.

I henhold til bemærkningerne indebærer bestemmelsen, at ansættelsesmyndigheden er den sammenlagte kommunes kommunalbestyrelse og ansættelsesområdet er den sammenlagte kommune. Dette bør fremgå af selve loven så lovgivning i bemærkningerne undgås.

Er indarbejdet i lovforslaget.

Landsforeningen er desuden af den opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt i bemærkningerne at præcisere, at overgangen til den nye kommune og ændret ansættelsesområde ikke indebærer at nyt ansættelsesbrev eller tillæg til eksisterende ansættelsesbrev er påkrævet. Sammenhold med § 11, stk. 1, i landstingslov nr. 21. af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyles og kommunernes tjenstemænd i Grønland.

Landsforeningen skal desuden anbefale, at der indføres bestemmelser om at tjenestemænd, som følge af strukturreformen, må tåle stillingsændringer i videre omfang end tjenestemandslvgivningen og praksis foreskriver. Dette for at undgå potentielt store udgifter til afsked af tjenestemænd, herunder rådighedsløn og pension.

Særligt i den ny nordkommune kan det frygtes, at udgifter til afsked af tjenestemænd vil være betydelige, idet det kan blive vanskeligt at finde passende stillinger til alle ...

Er indarbejdet i lovforslaget.

... ”

I bemærkningerne til lovforslagets § 23 er det herefter anført:

”Bestemmelsen fastsætter, at de tjenestemænd, der er beskæftiget i de sammenlagte kommuner, i forbindelse med sammenlægningen overgår til ansættelse under den nye kommune på vilkår, der i øvrigt svarer til de hidtidige vilkår.

Bestemmelsen indebærer, at ansættelsesmyndigheden er den nye kommunes kommunalbestyrelse, og at ansættelsesområdet er den nye kommune. Overgangen til ansættelse under den nye kommune vil ikke i sig selv være en forflyttelse. De pågældende tjenestemænd vil således ikke kunne kræve sig afskediget med rådighedsløn/ventepenge eller pension som følge af selve overgangen til ansættelse under den nye kommune.

Endvidere indebærer bestemmelsen, at de pågældende tjenestemænd vil kunne være forpligtet til at overtage en anden passende stilling inden for det nye ansættelsesområde, som ikke ændrer tjenestens karakter. Ved vurderingen af om en sådan anden stilling kan anses for passende, vil det ud over en vurdering af stillingens karakter og sammenhæng med den hidtidige stilling skulle indgå, om tjenestemanden efter en bedømmelse på grundlag af momenter som uddannelse, alder, helbredstilstand, geografisk placering, den sædvanlige opfattelse af status m.v. kan siges at have fået anvist en passende stilling. Ved vurderingen vil det endvidere bl.a. skulle indgå, at ændringen af ansættelsesområde sker som led i en generel kommunesammenlægning. Det betyder, at de pågældende tjenestemænd vil kunne være forpligtede til at overtage en anden passende stilling inden for det nye ansættelsesområde, som de ikke ville have været forpligtede til at overtage inden for rammerne af deres hidtidige ansættelsesområde.”

Forklaring

APP har afgivet supplerende forklaring for landsretten.

APP har supplerende forklaret, at hendes familieforhold er uændrede, bortset fra at hun nu har 19 børnebørn. To af børnebørnene bor hos hende og hendes mand. Børnebørnene var 14 og 17 år i 2015. Den yngste var i 2015 på vej til at skulle på efterskole, og den ældste var

kommet tilbage fra efterskole. Hun har siden 1969 udelukkende boet i Tasiilaq. Hun har aldrig forestillet sig, at hun skulle flytte til et andet arbejdssted, og det var heller ikke på tale i forbindelse med kommunesammenlægningen i 2009.

Parternes synspunkter

Parterne har i det væsentlige gentaget deres synspunkter i 1. instans.

Atorfillit Kattuffiat har som mandatar for APP yderligere anført, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og APPs ret til hjem og familieliv, hvis hun skal tåle, at hendes tjenestested flyttes fra Tasiilaq til Nuuk. Beslutningen om omplacering udgør således et uproportionalt indgreb i hendes ret til privatliv efter artikel 8.

Kommuneqarfik Sermersooq har heroverfor anført, at vurderingen af, om stillingen i Nuuk efter sin geografiske placering er passende for APP efter tjenestemandslovens § 15, er den samme juridiske vurdering, som skal foretages i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Landsrettens begrundelse og resultat

Påstand 1

Ved ansættelsesbrev af 18. februar 1985 blev APP ansat som tjenestemand på prøve med virkning fra den 1. juli 1984 med et ansættelsesområde, der omfattede ”tjenestemandstillinger i Grønland under staten, Grønlands landsting eller kommunerne”, og med tjenestested indtil videre i Tasiilap Kommune-a, senere ændret til Ammassallip Kommunua. Efter § 13 i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland fastsættes ansættelsesområdet for tjenestemænd, der ansættes i henhold til loven, i geografisk henseende til tjenestemandstillinger i Grønland, men det fremgår af bemærkningerne til § 13 bl.a., at det geografiske ansættelsesområde er begrænset af ansættelsesmyndigheden, og at tjenestemænd ansat i en kommune har et geografisk ansættelsesområde, der svarer til kommunens geografiske udstrækning. Kommuneqarfik Sermersooq har da heller ikke bestridt, at APPs geografiske ansættelsesområde ved hendes ansættelse som tjenestemand fra 1984 var Tasiilap Kommune-a.

Ved strukturreformen, der blev gennemført med virkning fra den 1. januar 2009, blev Ammassalik Kommune sammen med fire andre kommuner en del af Øst/Vestkommunen, der senere har fået navnet Kommuneqarfik Sermersooq. Som anført i lov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor § 23, overgik tjenestemænd i de sammenlagte kommuner til ansættelse i den nye kommune på vilkår, der i øvrigt svarede til de hidtidige vilkår. Ansættelsesmyndigheden var den nye kommunalbestyrelse, og ansættelsesområdet var den nye kommune.

Landsretten lægger herefter til grund, at APPs geografiske ansættelsesområde oprindeligt var Tasiilaq Kommune-a og efter strukturreformen i 2009 Kommuneqarfik Sermersooq.

På baggrund af økonomiske problemer udarbejdede Kommuneqarfik Sermersooq i juni 2014 en genopretningsplan, og i forlængelse heraf besluttede kommunen i marts 2015 at centralisere bogholderifunktionen i Nuuk med det formål at øge effektiviteten og kvaliteten ud fra den eksisterende personalenormering. Da kommunen den 16. april 2015 besluttede at flytte APPs tjenestested fra Tasiilaq til Nuuk, skete det således som led i en generel omorganisering af bl.a. hele kommunens bogholderifunktion.

Efter landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 15 har APP været forpligtet 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 tjenestemanden. Om hun herefter har været forpligtet til at overtage stillingen i Nuuk, må afhænge af en konkret vurdering.

Det er ubestridt, at den eneste ændring, der skete i forbindelse med kommunens beslutning af 16. april 2015, var den geografiske placering af APPs tjenestested. Der skete således ikke i øvrigt ændringer i hendes arbejdsfunktioner, stillingsbetegnelse eller lønvilkår.

Ved vurderingen af, om omplaceringen af APPs tjenestested overskrider grænsen for, hvilke ændringer hun måtte tåle, jf. tjenestemandslovens § 15, lægger landsretten vægt på, at omplaceringen skete som led i en generel omorganisering, og at tålegrænsen derfor som udgangspunkt kun kan anses for overskredet, når der er sket ændringer i stillingsbetegnelse, aflønning eller udnyttelsen af faglige kompetencer. Der skal derfor foreligge ganske særlige forhold, hvis en tjenestemand ikke skal tåle ændringer, der alene vedrører den geografiske placering af tjenestestedet. APP var på beslutningstidspunktet 61 år, og hun havde under sin mere end 30-årige ansættelse som tjenestemand uafbrudt arbejdet i Tasiilaq, hvor hele hendes familie – herunder ægtefælle, børn og børnebørn – bor. Afstanden mellem Tasiilaq og Nuuk er ca. 700 km, og eneste transportmulighed er fly med få ugentlige afgangene. APP var indtil 2009 ansat i en mindre kommune med en mere begrænset geografisk udstrækning og kunne derfor ikke under de første ca. 25 år af sin tjenestemandsansættelse forudse en omplacering til Nuuk.

Efter en samlet afvejning finder landsretten herefter, at ændringen af APPs tjenestested til Nuuk overskrider grænsen for, hvad hun må tåle, jf. tjenestemandslovens § 15, og hun har derfor ikke været forpligtet til at overtage stillingen i Nuuk. Som følge heraf har hun krav på at få betalt rådighedsløn, jf. tjenestemandslovens § 33, stk. 1.

Landsretten tiltræder, at APPs krav på rådighedsløn ikke er bortfaldet som følge af retsfortabende passivitet, og er enig i Retten i Grønlands begrundelse herfor.

Landsretten tager herefter påstand 1 om betaling af rådighedsløn til følge.

Påstand 2

APP har ikke en aktuel eller konkret interesse i at få prøvet denne påstand. Det er uden betydning for denne vurdering, at Atorfillit Kattuffiat er mandatar for APP i forbindelse med sagens behandling.

Landsretten afviser derfor påstand 2.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald skal Kommuneqarfik Sermersooq betale sagsomkostninger for begge retter til Atorfillit Kattuffiat som mandatar for APP med i alt 126.200 kr. 1.200 kr. er til retsafgift for begge retter, mens 125.000 kr. er til udgifter til advokatbistand. Ved fastsættelsen af dette beløb har landsretten navnlig lagt vægt på sagens økonomiske værdi, dens forløb og betydning for begge parter.

THI KENDES FOR RET:

Kommuneqarfik Sermersooq skal anerkende, at APP er berettiget til at få betalt rådighedsløn i 3 år fra den 1. september 2015 med tillæg af feriegodtgørelse heraf og med procesrente fra de enkelte udbetalingers forfaldsdato samt egenpension fra udløbet af rådighedslønperioden.

Påstand 2 afvises.

Kommuneqarfik Sermersooq skal inden 4 uger betale sagsomkostninger for begge retter til Atorfillit Kattuffiat som mandatar for APP med 126.200 kr.

Lisbeth Parbo

Kirsten Thomassen

Karsten Bo Knudsen