

Bygnaðarbroytingar, tænaðstúmenn og grundgevingar

Bjarni Mortensen¹

Úrtak. Greinin er skrivað sum partur av próvtøkuni á skeiði í føroyskum kollektivum arbeiðsrætti. Greinin viðger støðuna hjá tænaðstúmonnum í almennum bygnaðarbroytingum og krøvini, sum sett vera at grundgeva rætt fyri broytingum í viðurskiptum tænaðstúmannanna.

Summary. The article is written as part of the exam in course on Faroese Collective Labour Law. The article concerns the statues of tenured civil servants in public reorganisations and the requirements to be met in giving reasons for changes in the conditions of the civil servants.

Javnan er neyðugt at tillaga bygnaðin í almennu fyrisingini. Hetta kann t.d. vera orsakað av lækkaða játtan, tøkniligari menning ella tí leiðslan metir, at tænaðstúrnar og uppgávnar kunnu veitast betri ella skynsamari við einum øðrvísi bygnaði. Bygnaðarbroytingar hava við sær, at uppgávnar hjá starvsfólkunum verða broyttar ella kanska fella burtur. Sostatt hava bygnaðarbroytingar ofta við sær uppsagnir, ella at broytingar í starvsviðurskiptunum hjá starvsfólkum.

Fyrisingarlógin er galdandi í ávísam starvsfólkamálum hjá almennum starvsfólkum, t.d. í samband við setan, uppsøgn og agamálum. Ein týðningarmikil partur av fyrisingarrættinum eru tey krøv, ið verða sett til tilgongdina, tá ið fyrisingarligar avgerðir verða tiknar. Hesi krøv eru ásett í fyrisingarlógini (Løgtingslóg nr. 132 frá 10. juni 1993 um fyrisingarlóg), fyrisingarligum grundreglum umframt góðum fyrisingarsíði.

Eitt dømi um slíkar bygnaðarbroytingar er nú, Mentamálaráðið arbeiðir við at umskipa føroyska fólkaskúlan í nýggj skúlaøkir. Ætlanin er, at lækka talið av skúlum munandi, kanska úr omanfyri 50 og niður í umleið 20 skúlar. Eitt úrslit av hesum verður, at talið av skúlaleiðarum eisini verður lækkað munandi, og teirra verandi stórv sostatt verða niðurløgd. Fleiri av hesum skúlaleiðarum eru tænaðstúmenn. Tænaðstúmannaskipanin kann ofta tykjast at vera stirvin, tá ið bygnaðarbroytingar skulu gerast.

Tað er neyðugt hjá myndugleikunum at vita, í hvørji stórv tað ber til at flyta

1 Fulltrúi á lønardeildini.

verandi starvsfólk. Ber tað til at flyta ein tænastrámannasettan skúlaleiðara í einum lítlum skúla til at verða vanligur lærari, til at verða varaskúlastjóri í størri skúla, deildarleiðari ella skúlastjóri? Í hesari uppgávuni verður viðgjørt, hvussu farast skal verið fram, tá ið hesir spurningar skulu viðgerast. Hvørji atlit skulu takast og hvussu skal farast fram fyri at halda reglur um partshoyring og grundgeving sambært fyrisingarlógini og góðum fyrisingarsíði.

Lógargrundarlag

Tænastumenn í føroyska fólkaskúlanum eru settir eftir føroysku tænastrámannalógini (Løgtingslóg nr. 31 frá 5. juli 1971 um tænastrámann landsins við seinni broytingum). Treytirnar, ið skulu fylgjast, tá ið tænastrámann skulu flytast í annað starv eru ásettar í § 11:

” Tænastrámaður hevur skyldu til á tænastráuøki sínum at ganga undir tílíkar broytingar í tænastráviðurskiftunum, sum ikki broyta starvsøðkennið, og sum ikki ger, at starvið ikki longur kann haldast hóskandi fyri hann. Í sama mun kann áleggjast honum at taka við øðrum starvi.”

Tænastrámann hava sostatt skyldu at tola broytingar í tænastráviðurskiftunum. Men § 11 setur eisini avmarkingar fyri, hvussu stórar hesar broytingar kunnu vera. Broytingarnar skulu ikki broyta starvsøðkennið og starvið skal framhaldandi verða mettt at vera hóskandi fyri tænastrámannin. Eru broytingarnar størri enn tað tænastrámaðurin hevur skyldu at tola kann hann meta seg vera sagdan úr starvi. Hetta merkir, at hann sambært § 29 hevur, rætt til lön í trý ár, og hareftir egeintirlön (um teir hava fleiri enn 10 eftirlönarár).

Hetta merkir, at tá ið broytingar verða gjørdar í starvsøðurskiftunum hjá tænastrámonnum er neyðugt at tulka hugtøkini starvsøðkenni, og hvat má metast at vera hóskandi fyri tænastrámannin.

Sjálv lógarásetingin sigur onki um, hvørji viðurskifti dentur skal leggjast á, tá ið metingin skal gerast. Hinvegin er talan um ein rættarligan standard ella ”vage, elastiske lovbestemmelser” (Revsbech, 2008, s. 53). Orsøkin til at ein rættarligur standardur verður brúktur er, at tað ikki ber til í lógarsmíðinum at taka støðu til allar tær broytingar, ið kunnu hugsast at skula gerast í ymsu tænastrámannastørvunum, og hvar ”tolimarkið” skal vera í øllum hugsandi førum. Hetta merkir, at nýtsla av lógarásetingini krevur, at tulking og meting verður gjørd.

Men hetta merkir ikki, at tað stendur fyrisingini frítt at gera sínar metingar. Spurningurin er hvar mörkini eru fyri, hvørjar avgerðir kunnu verða tiknar. Hvussu langt røkkur heimildin. Fyri at svara hesum er neyðugt at meta um, hvussu viðkomandi lóg skal tulkast (Smith, 2010, s. 382).

Útgangsstøði fyri tulkingina er lógarteksturin. Men hesin kann ikki standa einsamallur. Tulking má eisini taka støði í teimum argumentum, ið koma til kennar í forarbeiðum og praksis (Smith, 2010, s. 383). Harumframt eigur at verða hugt eftir, hvussu ásetingin samþakkar við aðrar relevantar reglur, og hvat endamálið var við ásetingini. Tá ið ásetingar verða tulkaðar eigur ein heildarmeting at vera gjørd. Tað eru ikki greiðar reglur fyri, hvussu ymsu atlitini skulu vigast upp móti hvørjum øðrum (Gammeltoft, 2002).

Í viðgerðini eiga eisini fyrisitingarligu grundsetningarnir at vera havdir í huga, t.e. forboð móti valdsreingjan, lífsskapssetningurin, kravið um hóskaði lutfall millum inntriv og endamál, og skyldan at taka avgerð í hvørjum einstøkum máli, t.e. ikki at “sætte sit skøn under en regel”.

Enda mál hjá dómstólunum eru tað hesir, ið hava síðsta orðið, og verða tað tá eisini dómstólarnir, ið seta mörkinu fyri, hvussu langt lógarásetingarnar kunnu tulkast. (Smith, 2010, s383)

Grundarlag

Føroyska tænaðstúmannalógin er eitt kopi av donsku lógini frá 1969. Ein orsök til hetta valið var, at landsstýrið ynskti at hava møguleiki at brúka donsk forarbeiði, vegleiðingar v.m. í samband við umsitingini av lógini. Tænaðstúmannalógin byggir á tað útgreiningararbeiði, ið bleiv gjørt av tænaðstúmandskommisjonen af 1965, ið kom við sínum álitum í 1969. Hetta álitum er týðningarmikið tulkingaríkast í mun til tænaðstúmannalógina (Revsbech, 2009a, s. 51).

Í álitinum verður víst á, at metingin í mun til § 11 í tænaðstúmannalógini um broytingar í tænaðstúðurskiftunum krevur, at ein samanbering verður gjørd av starvinum fyri og eftir, at broytingin er gjørd. Dentur eigur at verða lagdur á eyðkenni og vavi av broytingini.

Formfesta starvslýsingin hevur stóran týðning fyri, hvørjar broytingar tænaðstúmaðurin kundi væntað fóru at henda. Antin sum eitt úrslit í samfelagsmenningini ella tí, at tað á aðrar mátar var greitt, at broytingar vóru væntandi.

Endamálið við verjuni í § 11 er fyrst og fremst at verja tænaðstúmannin móti persónligum og politiskum trýsti, eins og at ov umfatandi inntriv verða gjørd í teirra setanartreytum.

Nevndin metti, at javnvág mátti verða millum tørvin at kunna gera neyðugu tillagingarnar í bygnaðinum hjá fyrisitingini, samstundis sum tann upprunaliga verjan av tænaðstúmanninum varð varðveitt.

Ein tænastrumaður skal sum høvuðsregla tola broytingar í starvsinnihaldinum, ið liggja innan fyri starvsheitið (t.d. lærari, tollari, skipari, skúlastjóri ella aðalstjóri) soleiðis, sum tað verður skilt eftir vanligari málsligari fatan.

Tá ið mett verður um, hvørt nýggja starvið framvegis er hóskandi eigur at verða hugt eftir viðurskiftum sum útbúgving, aldur, heilsustøða og vanligu uppfatanini av tign (Betænkning Nr. 483 1969, s. 22-24).

Dómsvenja

Tað eru dómstólarnir, ið seta mörkini fyri, hvussu langt lógarásetingarnar kunnu tulkast (Smith, 2010, s. 383). Tað eru eisini dómstólarnir, sum í síðsta enda taka støðu til um broytingarnar eru størri enn tænastrumaðurin hevur skyldu at tola. Áðrenn hetta hevur tænastrumaðurin móguleika at kæra avgerðina til hægri umsitingarlíga myndugleika, eins og hann hevur móguleika at kæra til Løgtingsins umboðsmann.

Reella innihaldið av leiðslu

Hægstirættur hevur í nøkrum dómum tikið støðu til, hvørt eitt eyka ”leiðslulag” millum leiðara og stjóra hevur við sær, at starvið ikki longur verður mett, at verða hóskandi fyri tænastrummannin.

Í hesum førum hevur Hægstirættur gjørt eina ítøkiliga meting av veruliga innihaldið av leiðsluuppgávum í starvinum er munandi. Hægstirættur leggur minni dent á, at leiðarin hevur fingið eitt starv, ið er lægri í tí formfesta hierarkiiinum (Banke, 2008). Um ein leiðari verður fluttur til eitt lægri starv í bygnaðinum merkir tað sostatt ikki í sjálvum sær, at starvið ikki longur verður mett at vera hóskandi fyri viðkomandi.

Í einum dómi í 2008 tók Hægstirættur støðu til um tað var í tráð við tænastrummannalógina, at ein skúlastjóri á einum lítlum skúla, sum skuldi niðurleggjast, bleiv fluttur í eitt starv sum deildarleiðari á ein munandi størri skúla.

Hægstirættur metti, eftir eina yvirskipaða meting, at tænastrumaðurin eftir flytingina framvegis hevði “væsentlige og reele ledelsesmæssige og administrative opgaver. Den del af hans samlede arbejdstid, som medgår hertil, er nogenlunde uændret efter overflytningen til stilling på Y Centralskole” (U2008.166H). Hægstirættur metti tí, at nýggja starvið var hóskandi fyri tænastrummannin.

Tað er sostatt ein ítøkilig meting av tí veruliga leiðsluinnihaldinum í nýggja samanborið við gamla starvinum, ið er avgerandi, og ikki tann hierarkiska plasingin.

Í dómnum varð eisini dentur lagdur á, at nýggja starvið lønarliga var flokkað

á sama stöðdi sum gamla starvið. Grundgevingin fyri hesum var, at flokkingin byggir á eina ítøkiliga meting, sum er gjørd av sáttmálapørtunum, og var hetta mett at vera eitt gott boð uppá ymsu størvini eru í metum.

Í dóminum nevndur omanfyri varð dentur eisini lagdur á, at skúlin bleiv niðurlagdur sum úrslit av einari generellari gongd í samfelagnum, sum hevur við sær, at smáir skúlar verða niðurlagdir. Tað er drúgv rættarpraxis fyri, at tænaðstúmaðmenn mugu tola størri broytingar í teirra viðurskiftum um broytingarnar eru partur av einari generellari bygnaðarbroyting, enn um talan er tá ið, at starvið hjá einum einstaklingi verður broytt (Revsbech, 2009a, s. 51).

Eitt dømi har broytingarnar í leiðsluábyrgd vóru størri enn tænaðstúmaðurin hevði skyldu at tola er dómur U 1979.691 Ø. Málið snúði seg um tænaðstúmann, sum í 6 ár hevði verið einsamallur stjóri í einum donskum reiðarí hjá statinum. Í samband við eina bygnaðarbroyting bleiv ein stjóri settur at leiða fyrirkunna saman við honum. Broytingin hevði við sær, at nýggi stjórin skuldi hava høvuðsábyrgdina fyri fíggarligu viðurskiftunum í fyrirkununi, meðan “fyrirverandi” stjórin skuldi taka sær av starvsfólka viðurskiftunum og eftirlitinum við skipadeildini. Landsrætturin metti, at broytingin í leiðsluábyrgdini var størri enn tænaðstúmaðurin hevði skyldu at tola.

Útbúgving og førleiki

Í einum dóminum U2009.104H metti hægstirættur, at broytingarnar í starvs-eyðkenningum hjá einum deildarleiðara á einum sjómansskúla vóru størri enn hann hevði skyldu at tola, tá ið hann varð fluttur í eitt starv sum málsviðgeri í Sjøfartsstyrelsen. Í dóminum var serligur dentur lagdur á, at tænaðstúmaðurin ikki longur hevði leiðsluliga ella pedagogiska ábyrgd, umframt at hann ikki kundi brúka ta serligu útbúgving og teir førleikar, ið hann hevði ment í fyrra starvinum (Revsbech, 2009b).

Ein annar líknandi dómur er U2008.739 Ø, ið snýr seg um, at ein yvirlækni í samband við bygnaðarbroytingar fekk bjóða nýtt starv. Nýggja starvið umfataði næstan bara umsitingarligar uppgávur, meðan hann áðrenn hevði havt fjølbroyttar læknaligar uppgávur, m.a. nógvar skurðviðgerðir. Rætturin metti at nýggja starvið var ikki hóskandi fyri yvirlæknan “i forhold til hans uddannelse og erfaring som overlæge på karkirurgisk afsnit”. Tænaðstúmaðurin hevði tí ikki skyldu til at taka við nýggja starvinum, og hevði rætt til bíðiløn (Revsbech, 2009a, s. 55).

Krøv um partshoyring og grundgeving

Í samband við viðgerðina av slíkum málum er neyðugt at vita, hvørt talan er um eitt mál, ið skal viðgerast sambært reglunum í fyrisingarlógini. Fyrisingarlógin er galdandi har myndugleikin hevur ella fer at taka eina avgerð. Ein avgerð verður

allýst sum ”udfærdigelse af retsakter (forvaltningsakter), d.v.s. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der skal være ret i et forliggende tilfælde”. (Vejledning om forvaltningsloven, 1986).

Eru broytingarnar størri enn tað, ið tænaumaðurin hevur skyldu at tola er hetta at meta sum uppsøgn. Talan er tá greitt um eina fyrisitingarlíga avgerð, ið skal viðgerðast sambært fyrisitingarlógini, m.a. við krøvum um partshoyring og grundgeving. Helst er krav eisini um víðkaða partshoyring.

Eru tað viðurskifti hjá stovninum, ið eru orsøkin til, at broytingin verður gjørd, er talan ikki um eina fyrisitingarlíga avgerð, um broytingin er innan fyri “tolimarkið”². Arbeidsgevarin kann geva tænaumanninum eina tænaubod, ið hann hevur skyldu at fylgja. Danski umboðsmaðurin hevur tó víst á, at sambært góðum fyrisitingarsíði eiga arbeidsgevarar at hoyra starvsfólk, tá ið víðfevnd tænaubod verða givin, og at grundgeva “avgerðini”, sí t.d. FOB 1998.423 og FOB1998.423.

Hetta er ikki minst galdandi, tá ið talan er um støður har tað ikki er greitt, hvørt broytingarnar eru innan ella uttan fyri tolimarkið.

Eftir § 18, stk. 1 í fyrisitingarlógini skal myndugleikin, áðrenn avgerð verður tikin í einum máli gera partin kunnugan við upplýsingar um faktisku umstøðurnar, ið eru til ógagn fyri partin, og sum hava stóran týðning fyri avgerðina í málinum. Eftir at parturin hevur fingið kunningina, skal hann hava eina rímliga freist at koma við sínum viðmerkingum. Endamálið við partshoyringini er fyrst og fremst, at parturin skal hava møguleika at verja síni áhugamál. Harumframt kann hoyringin eisini hava við sær at sloppið verður undan misskiljingum, tá ið avgerðin verður tikin.

Við hoyringini eigur parturin at fáa neyðugu fortreytirnar fyri at vita hvussu myndugleikan møguliga kann ávirkast til at broyta avgerðina. Tá ið talan er um uppsagnir vegna bygnaðarbroytingar “krevst at myndugleikin greiðir frá, hvørjar broytingar vera mettar neyðugar og hví, umframt hvørjar ítøkilig avleiðingarnar av hesum vera fyri tað einstaka starvsfólkið”. (Løgtingsins Umboðsmaður, 2006, s. 20).

Fær myndugleikin hoyringssvar skal hann taka støðu til um svarið gevur høvi til, at nýggjar kanningar eiga at verða gjørdar, og um nýggj partshoyring skal fara fram.

2 Er orsøkin til at tænaumaðurin verður fluttur viðurskifti, ið verða lasta tænaumanninum, er talan um eina fyrisitingarlíga avgerð, hóast broytingin er innanfyri mörkini í § 11 í fyrisitingarlógini (U.2008.636H).

Forsømir myndugleikin sína skyldu at partshoyra, er avgerðin ógildug, uttan so at myndugleikin prógvar, at hetta var uttan týdning í tí ítøkiligá førinum.

Tá ið talan er um tænastrumenn er hoyringsskyldan eisini ásett í § 28 í tænastrumannalógini.

Tá avgerð verður tikin skal hon sambært § 21 vera grundgevin – uttan so, at avgerðin til fulnar gongur partinum á mœti.

Ein grundgeving kann gera tað lættari at góðtaka eina avgerð, ið ikki er gingin einum á mœti. Ein grundgeving er eisini ein fortreyt fyri, at viðkomandi kann meta um, hvørji sannlíkindini eru fyri at fáa avgerðina broytta. Og ein fortreyt fyri, at viðkomandi kann vita, hvørji argumentir hava týdning í hesum sambandi.

Fyri myndugleikan er ein fyrimunur við at grundgeva fyri avgerðunum, at tað er neyðugt at umhugsa málið til fulnar. Grundgevingarnar vilja eisini ofta hava ávirkan á praksis framyvir (Smith, 2010, s. 305).

§ 23 ásetur krøvini til innihaldið í einari grundgeving. Grundgevingin skal vísa til tær rættarreglur, avgerðin er grundað á. Byggir avgerðin á eina meting, skulu tey hvøvuðsfyrlit, ið hava verið avgerandi í metingini tilskilast. Um tað er neyðugt, skal grundgevingin eisini greiða frá faktisku viðurskiftunum, ið hava havt stóran týdning fyri avgerðina.

Samanumtøka

Í hesari uppgávuni havi eg viðgjørt, hvussu farast skal fram, tá ið mett verður um, hvussu stórar broytingar í starvsviðurskiftunum hjá tænastrumenn hava skyldu at tola í samband við bygnarðarbroytingar. Viðgerðin vísir, at ein ítøkilig samanbering av starvsviðurskiftunum áðrenn og eftir broytingina skal gerast. Tá ið talan er um leiðarar skal m.a. metast um:

- veruliga innihaldið av leiðsluábyrgd áðrenn og eftir broytingina,
- grundgevingarnar fyri bygnarðarbroytingini,
- móguleikarnar hjá tænastrumanninum at brúka serliga útbúgving og førleikar,
- tignina.

Eru broytingarnar størri enn tænastrumaðurin hevur skyldu at tola, er talan um eina fyrisitingarliga avgerð, ið skal viðgerast sambært ásetingunum í fyrisitingarlógini og tænastrumannalógini. Er broytingini innan fyri ”tolimarkið” er onki lógarkrav um partshoyring og grundgeving. Men eigur hetta sambært góðum fyrisitingarsíði at vera gjørt.

Bókmentir	
Andersen, J. & Bøgild Nielsen, E. (2008)	Mere om partshøring i personalesager í U.2008B.175
Banke, N. (2008)	Overflytning af skoleinspektør udgjorde ikke forflytelse. HD af 17/10 2007, í Juristen nr. 2 2008
Gammelfoft Hansen v. fl. (2002)	Forvaltningsret, 2. Udgave, Jurist- og Økonomforbundet
Justitsministeriet (1986)	Vejledning om forvaltningsloven
Løgtingsins Umboðsmaður (2006)	Álit viðvíkjandi uppsagnum av trimum fólkkum á Matrikkulstovuni
Revsbech, K. (2009a)	Forvaltningspersonalet, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Revsbech, K. (2009b)	Nedlæggelse af tjenestemandstillinger, í Juristen nr. 3 2009
Smith, E. (2010)	Forvaltningsrett, 9. udgave, Universitetsforlaget
Betænkning Nr. 483 1969	Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965. 1. Del Tjenestemandsløven