

# *FLR*

---

**Føroyskt Lógar Rit – Vol. 4, No. 2, des 2004**

---

**Faroese Law Review – Vol. 4, No. 2, Dec 2004**

---

## SKATTUR OG SEMING

Fíggjarvaldið

Forligsinstitutionen

Valskipanin í millum umboðan og virkni

Eyðfinnur Jacobsen

Turið Debes Hentze

Sigmundur Isfeld

# *FLR*

---

**Føroyskt Lógar Rit – Vol. 4, No. 2, des 2004**

---

**Faroese Law Review – Vol. 4, No. 2, Dec 2004**

---

SKATTUR OG SEMING

Føroyskt Lógar Rit (Faroese Law Review) vol. 4 no. 2 – 2004.  
(c) 2004, Felagið Føroyskt Lógar Rit og greinahøvundarnir. Øll rættindi vard.  
Tað er ikki loyvt á nakran hátt at endurgeva úr ritinum uttan skrivligt loyvi frá  
høvundum og ritstjórn.

Vanligar ávísingar eru loyvdar. Vit mæla til henda hátt: 2 FLR (2004) 95

Ritstjórnin: Bárður Larsen, Birita Samuelsen, Bogi Eliassen, Jóhanna Arge, Sig-  
mundur Ísfeld, Rúni Rasmussen.

Tilskrift: postboks 2093, 165 Argir  
Telduspostur: bardurlarsen@hotmail.com

Ongin ábyrgdan fyri gerðir hjá persónum ella stovnum grundað á tilfar í hesum  
riti verður viðurkend.

ISSN 1601-0809

Umbróting, prent og hefting: Føroyaprent

Føroyskt Lógar Rit (Faroese Law Review) vol. 4 no. 2 – 2004.  
(c) 2004, Føroyskt Lógar Rit and the respective authors. All rights reserved.  
No parts of this publication may be reproduced in any way without the prior  
written permission of the authors and the editors.

Usual citations are allowed. We recommend this mode: 2 FLR (2004) 95

Editors: Bárður Larsen, Birita Samuelsen, Bogi Eliassen, Jóhanna Arge, Sig-  
mundur Ísfeld, Rúni Rasmussen.

Address: P.O. Box 2093, FO-165 Argir, Faroe Islands.  
Email: bardurlarsen@hotmail.com

No responsibility for loss to any person or body acting or refraining from acting  
as a result of any contents of this publication will be accepted.

ISSN 1601-0809

Printing: Føroyaprent

## **Innihald / Content**

<b>Bárður Larsen</b> Oddagrein / Editorial	Síða / Page	4
<b>FLR</b> At halda FLR / Subscribing to FLR	Síða / Page	8
Lógin / by-laws	Síða / Page	9
<b>Eyðfinnur Jacobsen</b> Fíggjarvaldið	Síða / Page	10
<b>Turið Debes Hentze</b> Forlignsinstitutionen	Síða / Page	37
<b>Sigmundur Isfeld</b> Valkipanin í millum umboðan og virkni	Síða / Page	63

## Kommunur og sjálvstøða

Fyri stuttum var val til føroysku kommunurnar. Í tí sambandi kann vera áhugavert at hyggja eitt sindur at, hvat kjakið upp undir valið var um. Var tað mest verið um kvøldskúlar, grundstykki og aðrar borgaratænastur, ella vórðu meira grundleggjandi viðurskifti tikin fram? Haldi ikki, at mong kunnu vera ósamd í, at kjakið mest var um ævigt aktuellar spurningar, og at lítið av tí meira grundleggjandi var á skránni.

Samanleggingarrákið, ið nú er farið um landið í eina tíð, hevur í mestan mun sín uppruna í danska kommunureforminum frá 1970-árunum. Ein týðningarmikil liður í hesi dansku ætlan var at miðspjæða uppgávur, sum áður høvdu liðið hjá landinum, og at styrkja sokallaða nærdemokratið við at menna kommunurnar. Somu tankar eru komnir til Føroya, og síggja vit tað nú sum eitt av mest aktuella politisku málunum, at øki skulu leggjast út til kommunurnar. At kommunusamanlegging formliga skal vera sjálvboðin, og at ætlan kortini er at leggja tung øki sum eldraøkið út, verður av mongum fatað sum ein háttur at tvinga kommunurnar at leggja saman, tí tað er greitt, at minni eindir enn eitt ávist fara ikki at megna avbjóðingarnar. Kortini kann spurningur verða settur við, um ikki flestu føroysku kommunur undir øllum umstøðum koma at vera í so lítlar – eisini eftir samanleggingar – til at miðspjæðing av landsuppgávum er skilagóð. Undir øllum umstøðum er saknur í einum almennum kjaki um hesa ætlan um at leggja øki út til kommunurnar og hvørt umsitingarligar umskipanir av slíkum slag, sum eru íblástar av nógv størri danskum samfelag, yvirhøvur kunnu fyrast yvir á føroyska samfelagið.

Umfram eitt ikki sørt eftirapæð og lítið reflekterað rák móti at leggja kommunur saman og leggja landsuppgávur út til kommunurnar, so eru eisini onnur øki, sum ikki eru politisk í sama týðningi, men heldur meira faklig, ið føroyingar illa megna at hava sjálvstøðugar meiningar um. Her verður hugsað um spurningin, um sjálv beinagrindin í verandi og undanfarnu kommunustýrslógum hava verið egnaðar at flyta frá danskum til føroysk viðurskifti.

Er danski kommunustýrisformurin við eitt nú umboðsstýri serliga væl egnaður til føroysk viðurskifti við kommunum so smáum, at allir borgarar ofta kundu rúmast

inni í vanligum samkomuhúsum og framhaldandi í mongum fòrum fara at kunna savnast í eini ítróttarhøll? Heldur enn sum stirvið umboðsstýri kundi eitt livandi lokalt fólkaræði, serliga í smærri fòroyskum kommunum, virkað munandi betri við í størri mun at verið meira beinleiðis. Sum dømi kundi kundi ein minniluti á t.d. 1/3 av kommunustýrslimunum havt rætt til at kravt mál lagt fyrri allar borgarar at tikið støðu til við fólkatkvøðu. Slíkt kundi verið hóskandi minnilutaverja í kommunustýrinum, ið samstundis hevði styrkt beinleiðis fólkaræðið.

Fleiri dømi kunna verða nevnd. Vit kunnu til dømis spyrja, hví Føroyar hava tikið við eini danskari kommunalari eftirlitisskipan, sum sjálvt í Danmark er umstríð bæði politiskt og fakliga. Eru tey atlit til lokalt sjálvræði og rættartrygd, ið eiga at avgera skapið av kommunalum sjálvræði og landsins eftirliti, veruliga tey somu í Danmark sum í lítlu Føroyum?

Kommunurnar eru kortini bert enn eitt dømi um, at fòroyingar bæði politiskt og serliga innan fakøki sum lógfrøði ikki megna at líta á egin virði og egið vit og skil og skipa (lokal) samfelagið út frá fòroyskum fortreytum. Líknandi andaligt ófrælsi sæst nógva aðrastaðni, ikki minst innan fòroysku skúlaskipanina, ið veruliga ikki er annað enn ein avskrift av tí lötumynd, sum tilvildin til eina og hvørja tíð hevur fòrt á breddan niðri í Danmark. Fòroyskt lógarrít er ein roynd at broyta hesa ósjálvstøðu og at skapa eitt fòroyskt forum fyrri kjaki og menning av einum samfelagsliga so týðningarmiklum øki sum lógfrøði. Lógarrítið er kortini bara ein fyrsta byrjan og kann ikki vera annað. Fyrst mugu fòroyskir lógfrøðingar menna ein sjálvstøðugan og kritiskan hugsunarhátt við støði í fòroyskum fortreytum, og tað gerst einans við eini sjálvstøðugari fòroyskari útbúgving innan lógfrøði. Áðrenn tað verður veruleiki, kemur avgerðandi partur av samfelagslívi fòroyinga framhaldandi at vera huldur í einum hugtaksligum og retoriskum heimi, ið fòroyingar ikki hava atgongd til sum annað enn hjálparsleysir áskoðarar.

## **Municipalities and Self Reliance**

Not long ago municipal election were held throughout the country. It might be interesting to look a little closer at what subjects were discussed just before this election. Was it mostly about evening schools, lot allotments and other local public services, or were there more fundamental issues discussed? I guess few would disagree that the debate mostly was about perpetually recurring questions, and that very little of the fundamental questions have been on the agenda.

The move for common mergers, which has been brimming across the country for some time, has mostly its origin from the Danish municipality reform in the 1970's. One important part of the Danish reform was task decentralization in order to strengthen the so called local democracy by developing the local authority (municipality). The same ideas have reached the Faroe Islands, and now we see it as one of the most relevant agendas in the political system, that certain areas are entrusted to local authorities. The merging of municipalities is supposed to be optional, but the fact that the plan is to assign difficult tasks, such as care of senior citizens, to the local authorities, is considered by many as a coerced merger, because it is plain that small municipalities will not be able to face such challenges. The question remains – will most of the Faroese municipalities still be too small, even after the merger, to carry out the responsibilities they have received through the decentralization. Nonetheless, there is a lack of a public discussion on the plans to delegate responsibilities to the local units, and whether administrative changes of this kind, which are inspired by much larger Danish municipalities, can be transferred at all to the Faroese society.

In addition to this borrowed and insignificantly reflected tendency to merge municipalities and to transfer tasks from the national level to the local authorities, there are other areas, less political and more technical in essence, on which Faroe Islanders will find difficulties in forming their own opinions. The question being raised is whether the current and former „Frame of the Municipal Government“ can be suitably transferred from Danish to Faroese circumstances.

Is the Danish municipal form, with e.g. Board of Representatives, suited for Faroese circumstances with its miniscule municipalities whose constituency can

be accommodated merely in the local town hall and in most cases in the future in a municipal sports hall? Rather than a strict Board of Representatives, a larger element of direct democracy, especially in the smaller Faroese municipalities, would be a necessary prerequisite for a lively local democracy. For example could a 1/3 minority of the town council have the right to demand that issues be put forth before its constituency in a referendum. This could be a suitable protection of the minority in the town council which at the same time would strengthen the direct democracy.

Several other examples could be mentioned. For example, we can ask why the Faroe Islands have „copied“ a Danish Municipal Regulatory system (or the national control system), which even in Denmark is controversial both politically and academically. Are the considerations accorded to a local democracy and to the rule of law, which must shape municipal self-government and national supervision, really the same in Denmark as in the small Faroe Islands?

The municipality is only an example of how the Faroe Islanders are not able to trust their own values and intellect in shaping the local community according to Faroese conditions both politically and especially in the academic realm, such as law. A similar intellectual bondage is also seen in other areas, especially in the school system, which is nothing else but a copy of a brief reflection, which coincidentally has become an issue in Denmark every now and then. The Faroese Law Review is an attempt to alter this position and create a Faroese forum for discussion and development in the area of law which is essential to society. The Faroese Law Review is only a small start and cannot be anything else. First Faroese lawyers must develop an independent and critical thinking pattern based on Faroese conditions and this can only be accomplished with an independent Faroese legal education. Until that becomes a reality, a big part of Faroese society will continue to be hidden in a illusionary and rhetorical world, which Faroe Islanders have no admittance to other than being helpless spectators.

## **At halda FLR**

Ætlanin hjá ritstjórnini fyri 2004 er, um umstøðurnar verða til tess, at geva út 3 rit, og sum áður fráboðað verður kostnaðurin fyri at gerast haldari kr. 300,00 fyri árgangin.

Haldarar kunnu gjalda á konto okkara sum lýst niðanfyri.

Ritini kunnu eisini keypast í leysasølu fyri 130,00 kr. fyri riti.

## **Subscribing to the FLR**

Faroese Law Review is published three times each of the first three years – 2001, 2002 and 2003. This volume of the Faroese Law Review (no. 1, 2 and 3) will cost DKK 300.

Each volume (3 issues) costs DKK 300 in subscription, payable to:

Account no. 6460-162.300.3

Bank: P/F FØROYA BANKI

SWIFT Code: FIFB FO TX

Bank Address: Húsagøta 3, P.O. Box 3048. FR-110 Tórshavn

# Lógin hjá Føroyskum Lógar Riti

- § 1. Føroyskt Lógar Rit (FLR) er óheft lögfrøðiligt tíðarrit.
- § 2. FLR skipar fyri at útgeva tilfar, ið lýsir og greinar mál av týðningi fyri føroyska lógarøkið.
- § 3. FLR verður stýrt av eini Ritstjórn, sum er hægsti mynduleiki.
- § 4. Ritstjórnin verður vald á hvørjum ári. Allir limir í Føroyskum Jura Lesandi (FJL), tey ið lesa nóg lógartengd fak og øll yngri lógkøn kunnu møta á fundi at velja ritstjórnina. Fráfarandi Ritstjórnin skipar fyri valinum eftir vanligari mannagongd.
- Hesir limir skulu veljast:
- A. Ritstjórnin
  - B. 4 lógarkøn ella stjórnarkøn
- Hesin limur er sjálvvaldur:
- C. Eitt umboð fyri lögfrøði ella samfelagsdeildina á fróðskaparsetrinum.
- § 5. Blaðið verður fíggað við stuðli frá almennum mynduleikum og privatum stuðlum. Eftir samráðingar við nevndu stuðlar ger Ritsjórnin eina Fíggjarreglugerð at galda fyri umsitingini av øllum pengum og fæi hjá FLR. Verður felagið avtikið, skal allur peningur, ið felagið eigur, fara til Granskingargrunn Føroya.

Galdandi frá 1. januar 2004

---

Aðalfundur var 24. mai 2004, har nýggj ritstjórn varð vald:

Í ritstjórnini sita:

- A. Jóhanna Arge
- B. Bárður Larsen
- B. Birita Samuelsen
- B. Bogi Eliassen
- B. Sigmundur Ísfeld
- C. Rúni Rasmussen

## Fíggjarvaldið

### **English Summary:**

#### **The Financial Power**

*The article, which is currently being published as an article in the Faroese Law Review, was originally submitted to the Faroese Constitutional Committee as a paper from Eyðfinnur Jacobsen, lawyer. The author defined financial power as the ability to acquire income for the government, and the power or the right to decide how and when such incomes are to be disbursed. In the Faroe Islands, as in other places, it has been traditionally accepted that taxes can not be collected without having an act of parliament to authorize it, and even nowadays in most industrialized countries, this right lies at the duly elected parliament. The author also deals with the dual responsibilities in the Faroese Constitution or Frame of Government (Stýris- skipanarlógin) – expenses must be justified both in the law (act of parliament) and in the fiscal budget with the Danish Constitution as its paradigm and exemplifying this strictest demand with its significant roots existing long before the time of Parliamentarism. The author deems the Faroese and Danish dual responsibilities to be too severe in a parliamentary system, because in such a system the legislative branch closely monitors how the executive branch manages the finances. For this reason the Danish authorities do not put much emphasis on this dual responsibility, because they presume that the Danish Parliament (Folketing) monitors the executive branch quite well. A memo entitled „Report on Government Institutions and Funds“ (Álit um landsstovnar og -grunnar) from the Faroese Ministry of Finance in 2001 is thoroughly discussed and criticised in this article. According to the author, the memo is based on a over formalistic understanding of the dual responsibilities in the Faroese Frame of Government. Due to a formal and ahistorical interpretation of a paragraph (fíggjaráseting) in the Frame of Government, the memo from the Ministry of Finance consequently recommends that the activities of many institutions and funds which until now have not been a part of the fiscal budget should be financed in the future through the fiscal budget or some other bill. The author does not concur with this matter, emphasizing that even Danish authors themselves currently desist from formal interpretation of such paragraphs in the Danish Constitution.*

## Formæli

Við hesum uppriti verður gjørd roynd at lætta um arbeiðið hjá Grundlógarnevndini at umrøða, viðgera og taka støðu til, hvørjar ásetingar skulu vera um fíggarvaldið í einari komandi føroyskari grundlóg.

Uppritið er skipað soleiðis, at byrjað verður við einum inngangi, har greitt verður í stuttum um søguligu tilgongdina í Føroyum viðvíkjandi skattaálegging.

Síðani verður greitt frá fíggarvaldinum sambært galdandi skipan, har víst verður á, at fíggarvaldið í høvuðsheitum liggur hjá løgtinginum, og at tað er skipað sambært meginreglur, ið kunnu nevnast 1. skattaáleggjandi valdið, 2. kassaheimild, 3. fíggarætlan og 4. roknskap og grannskoðan. Komið verður inn á fíggarvaldið hjá løgtingsins fíggarnevnd, eftirlitið við hvussu avgerðirnar hjá fíggarvaldinum verða hildnar, skuldbinding landsins, landsbanka og umsiting av inntøkum og gjaldføri landsins, kommunala fíggarvaldinum og nøkur orð um, hvussu ásetingarnar í evropeisku mannarættindasáttmálunum eisini kunnu avmarka frælsi hjá lóggevara at samtykkja lógir og hjá umsitingini at taka avgerðir á fíggarøkinum.

Ein stórir partur av hesum uppriti er ein endurgeving og umrøða av parti av innihaldinum í einum álitum frá november 2001 hjá Fíggaráráðnum, sum hevur heitið „Álit um landsstovnar og-grunnar, tilknýti til fíggarlóg, landsroknskap og grannskoðanarviðurskifti“. Umrøðan snýr seg serliga um evnini: 1) kravið um bæði materiella (heimild í skattalóg) og formliga (heimild í árligari fíggarlóg) játtanarheimild, 2) hugtakið „skattir“ og 3) landsstovnur/grunnur ella sjálvsognarstovnur. Orsøkin til at júst hesi evni verða so gjølla umrødd er, at semja tykist ikki at vera millum ymsu partarnar av meginfyrisingini, stovnar og grunnur um, hvat er galdandi føroyskur stjórnarrættur viðvíkjandi nevndu evnum. Umrøðan er skipað soleiðis, at eg fyrst endurgevið umrøðuna í álitinum av øllum teimum trimum evnunum og aftaná tað geri mínar egnu viðmerkingar til øll evnini. Tað ber sjálvsagt til hjá lesaranum at lesa umrøðuna og viðmerkingarnar til tað einstaka evnið beint eftir hvørjum øðrum heldur enn raðfylgjuna, sum eg havi valt.

Fyri at geva Grundlógarnevndini fblástur til at orða innihaldið í ásetingunum um fíggarvaldið í komandi føroysku grundlógini, havi eg roynt undir teimum ymiskum evnunum at endurgeva, hvussu onnur lond hava orðað sín stjórnarrætt, eins og eg eftir førimuni og tí avmarkaðu tíð, sum hevur verið tøk til arbeiðið, at endurgeva stjórnarrættarligar bókmentur og rættarvenjur í øðrum londum. Nýggjasta grundlógin um okkara leiðir er tann finska. Finnendingar settu hana í gildi so seint sum 1. mars 2000. Hon telur 131 greinar og kann ivaleyst geva Grundlógarnevndini góðan fblástur.

### **Inngangur**

Í stjórnarrættinum (statsrættinum) er fíggarvald valdið at útvega tí almenna inntøkur og valdið ella rætturin til at gera av, hvussu og nær hesar inntøkur skulu brúkast. Tað ber neyvan til hjá einum framkomnum samfelag at eksistera uttan inntøkur. Tí er rætturin til at útvega inntøkur til almennu kassarnar helst tað týðningarmesta valdið ein stjórnarmyndugleiki kann hava. Inntøkurnar hjá einari tjóð fáast at kallað burturav til vega við skattum og avgjöldum. Tað hevur tí alstóran týðning fyri eitt framkomið samfelag at gera av, hvør ræður yvir almennu peningakassunum, hjá okkum kallaðir lands-og kommunukassarnir, sum inntøkurnar fara í og sum útreiðslurnar verða goldnar úr. Stjónarrættarlíga (sta tsrættarlíga) hevur tað helst minst líka so stóran týðning, at ongin ivi er um, hvussu inntøkurnar kunnu verða kravdar inn og nær og til hvørji endamál inntøkurnar í kassanum kunnu brúkast.

Poul Petersen, lic. jur., sáli, skrivar í bókini „Ein Føroysk Bygd,, at skattur er gamal eisini her á landi. Hvussu hann varð líknaður av fyrstan tíð veit ongin, men ivaleyst hevur jørðin borið hann ella tað nógva av honum her sum yvirhøvuð frá gamlari tíð. Í føroyingasøgu kap. 42 stendur m.a., at eftir tí, sum skrivað og satt er, var tað Ólavur kongur halgi, sum legði skatt á øll londini, sum lógu undir Noreg, uttan Ísland, fyrst Ørknoyar, Hetland, Føroyar og Grønland. Tað var í árinum 1024, at hann hevði boð eftir nógvum monnum úr Føroyum sum Gilla, løgmanni, Leivi Øssurson, Tróna í Gøtu og mongum øðrum, men Tróndur settist aftur fyri sjúku. Føroyingasøga sigur síðani eitt sindur um viðurskiftini við Noreg, til Leivur Øssurson tók landið í len av Magnusi kongi góða sum skattland um 1035.

Í bókini „Føroyar undir fríum handli í 100 ár“ skrivar sami Poul Petersen m.a., at í kongssøguni Føgurskinnu (1225-1230) verður sagt, at Haraldur kongur Hárfagri legði nevgjald á um alt landið. Nevgjald vil siga ein skattur á hvørt høvur í landinum. Tá ið Sigurð Jorsalafari var á síni jorsalaferð 1120, skal hann hava lovað at fyriseta tíggjund í Noreg. Men hetta mátti samtykkjast í tingi, eftirsum kongur hevði ikki lóggávuveld. Um ár 1150 man tíggjundin vera samtykt í Noreg og í Íslandi 1196. Í landslógini eru greiðar reglur um, at kongur kann ikki økja skattirnar ella leggja nýggjar skattir á. Lógbókin sigur: Ongar tollir (skattir) skal kongur ella umboðsmenn hans leggja á...bert skjúts og aðra tegnskyldu eftir lógbókini. Skattareglan í landslógini var sum ein grundlóg í langar tíðir.

Hetta sigur okkum, at í Føroyum hevur verið aldargamalt krav um, at skattir ikki kunnu verða kravdir uttan heimild í lóg.

Tá stjórnarvaldið í okkara parti av heiminum varð skipað sum fólkaræði við tí trýbýtta lóggevandi, útinnandi og dømandi valdinum, hevur tað í øllum hesum londum verið sera umráðandi hjá lóggevandi valdinum at hava ræðið á fíggar-

málum. Í øllum framkomnum londum liggur fíggjarvaldið tí hjá fólkavalda lóggávutínginum. Hjá okkum hevur hetta valdið, síðan heimastýrið varð sett í gildi, ligið hjá lógtínginum.

## LÓGTÍNGIÐ

Ásetingar um fíggjarvaldið eru í stýrisskipanarlógini frá 1994, har fíggjarvaldið er latið lógtínginum. Sigast kann, at hetta vald er skipað sambært hesar meginreglur:

1. **skattaáleggjandi valdið** (§41, stk. 1: Eingin beinleiðis ella óbeinleiðis skattur má verða álagdur, broyttur ella avtíkin uttan við lógtíngslóg), sum er kravið um, at tað er lógtíngið, sum hevur ábyrgdina av og syrgir fyri at fáa til vega neyðuga rættargrundarlagið fyri skylduna hjá borgaranum at rinda skattir og avgjöld.
2. **kassaheimild** (§41, stk. 3: Áðrenn lógtíngsfíggjarlóg ella bráðfeingis fíggjarlóg er samtykt á lógtíngi, er ikki loyvt at krevja inn teir skattir, ið nevndir eru í stk. 1, og § 43, stk. 2: Eingin útreiðsla má verða goldin, uttan at heimild er fyri henni í teirri fíggjarlóg, ella aðrari játtanarlóg, ið er í gildi, tá ið ávíst verður. Tó kann í tíðarskeiðinum fram til 1. apríl, eftir at fíggjarárið er endað, verða ávístur peningur av farnu fíggjarlógini fyri útreiðslur, ið havdar eru í farna fíggjarári), sum er kravið um, at tað umframt materiellu heimildina fyri landsins inntøkum og útreiðslum eisini skal vera ein formlig kassaheimild frá lógtínginum til eina og hvørja inngjalding og útgjalding úr landskassanum (lógtíngsins skatta-og útreiðslujáttandi vald).
3. **fíggjarætlan** (§ 43, stk. 1: Fyri 1. oktober á hvørjum ári leggur landsstýrið fyri lógtíngið uppskot um lógtíngsfíggjarlóg fyri komandi álmanakkaár), sum er kravið um, at kassaheimildin verður givin frammanundan fyri eitt ár í senn sett upp á ein slíkan hátt, at yvirlit er yvir allar inntøkur og útreiðslur landsins í tí komandi fíggjarárinum.
4. **roknskap og grannskoðan** (§ 45, stk. 1 Landskassaroknskapurin skal verða lagdur fyri lógtíngið í seinasta lagi seks mánaðir eftir fíggjarárslok. Stk. 2. Lógtíngið velur nakrar grannskoðarar. Teir fara ígjøgnum árliga landskassaroknskapin og ansa eftir, at allar inntøkur landsins eru settar í roknskapin, og at eingin útreiðsla er goldin uttan heimild í fíggjarlógini ella aðrari játtanarlóg. Teir kunnu krevja at fáa allar upplýsingar og øll skjøl, ið teimum tørvar. Greiniligari reglur um, hvussu mangir grannskoðarar skulu vera, og um virki teirra, verða ásettar í lógtíngslóg. Stk. 3. Landskassaroknskapurin við viðmerkingum grannskoðaranna verður lagdur fyri lógtíngið til samtyktar. Stk. 4. Reglurnar í stk. 1-3 verða eisini nýttar fyri

roknskapir hjá almennum stovnum, sum hava sjálvstøðugan roknskap, sum er kravið um, at løgtingið eftirfylgjandi ger eina vandaliga grannskoðan av roknskapinum, sum landsstýrið hevur lagt fram fyri eitt fíggarár.

Nevndu ásetingar í stýrisskipanarlógini eru at kalla beinleiðis avskrivningar av ásetingunum um fíggarvald í donsku grundlógini (§§ 43, 45, 46 og 47). Meðan danska grundlógin ikki setir beinleiðis bann fyri at samtykkja lógir við virkna aftureftir (hóast hetta verður hildin at vera ein óskrivað regla), setur stýrisskipanarlógin bann fyri at áleggja beinleiðis ella óbeinleiðis skattir fyri inntøkur, innflutning, útflutning, sølu, gjald ella tilfikt, sum er farið fram í tíðini, áðrenn løgtingslógaruppskot um hetta varð lagt fyri løgtingið (§ 41, stk.2), og er hetta grundgivið við, at borgarin skal kunna vinna sær inntøkur í álit til verandi lóggávu. Skatta-og avgjaldslógir kunnu sostatt fáa virkna, áðrenn tær eru kunngjørðar, men setur stýrisskipanarlógin tó markið til framløgudagin av lógaruppskotinum fyri løgtingið, tá lógaruppskot kortini gerast kunnug fyri almenninginum. Burtursæð frá hesum, er at kalla ongin munur á ásetingunum í donsku grundlógini og stýrisskipanarlógini, tá tað um fíggarvald ræður. Skoytast kann uppí, at nevnda bann fyri at samtykkja lógir við virkna aftureftir ikki var ásett í stýrisskipanarlógini frá 1948.

Lítill ivi tykist at vera um, at endamálið við ásetingunum um fíggarvaldið í donsku grundlógini og stýrisskipanarlógini fyrst og fremst er at leggja hetta vald í hendurnar hjá teimum fókaivaldu, soleiðis at innkrevjing av peningi í landskassan og nýtlan úr landskassanum skal kunna vera undir fólksins eftirlitið gjøgnum fólksins valdu umboð. Hetta sæst t.d. av meginregluni um kassaheimild, ið krevur, at tað umframt eina materiella heimild eisini skal vera ein formlig heimild fyri einari og hvørjari inn-og útgjalding úr landskassanum (løgtingsins skatta-og útreiðslujáttandi vald) ella sagt við øðrum orðum, krevur stýrisskipanarlógin bæði, at lóg skal vera í gildi, sum loyvur at áleggja skattir (skatta-og avgjaldslógir), umframt at samtykt er (árlig) fíggarlóg, sum gevur loyvi til at krevja inn slíkar skattir. Eftir § 43 í stýrisskipanarlógini kann skatta-og útreiðslujáttandi valdið einans fremjast við lóg: løgtingsfíggarlóg, eykafíggarlóg og bráðfeingis fíggarlóg.

Eftir § 44, stk. 2 í stýrisskipanarlógini kann løgtingsins fíggarnevnd undir ávísium treytum veita eykajáttan. Fíggarvaldið hjá fíggarnevndini verður nærri umrøtt seinni.

Hóast skatta- og útreiðslujáttandi valdið sambært stýrisskipanarlógina liggur hjá løgtingingum, er tað kortini ein fylgja av trýbýtta stjórnarvaldinum eftir § 1 í stýrisskipanarlógini (§ 3 í donsku grundlógini), at løgmaður og landsstýrismenn uttan serliga játtan á fíggarlógini ella aðrari lóg hava rætt til at rinda pening úr landskassanum, sum landið er vorðið dømt til at rinda. Heimildin í hesum føri er

§ 1 í stýrisskipanarlógini. Sama er galdandi um rindan av peningi, sum landið uttan iva vildi verðið dømt at rinda í einum rættarmáli. Ein slík fíggjarheimild er t.d. grundlógarásett í § 88 í nýggju finsku grundlógini, sum kom í gildi 1. mars 2000.

Sum tvey serfyribrigdi kunnu nevast § 10 í tolllógini og § 33, nr. 17) í skattalógini. § 10 í tolllógini gevur landsstýrinum rætt til at taka avgerð um at áleggja *útvjavingartoll* fyri at tálma beinleiðis ella óbeinleiðis stuðli í útlandum, ið er til skaða ella má væntast at verða til skaða fyri vinnu á føroyskum tolløki. Áðrenn slíkur tollur kann áleggjast, skal landsstýrið tó eftir tolllógini hava góðkenning frá løgtingsins marknaðarnevnd. Eftir § 33, nr. 17) í skattalógini kann landsstýrismaðurin í kunngerð áseta, at tann parturin av veiðiinntøkum, sum er hægri enn 500.000 kr. ikki verður lækkaður við 15%, sum annars er galdandi fyri veiðiinntøkur. Landsstýrismaðurin kann somuleiðis í kunngerð áseta, at henda regla einans er galdandi fyri fiskimenn, sum eru mynstraðir við fiksifari, sum ikki er skrásett í Føroyum.

Løgmaður og landsstýrismenn kunnu uttan serliga játtan á fíggjarlógini ella aðrari lóg rinda pening úr landskassanum, tá talan er um neyðrættarstöðu (konstitutionellan neyðrætt).

Endaliga kann vísast á ásetingarnar í § 3, stk. 2 og 3 í Skattalógini, har ásett er, at Toll-og Skattaráð Føroya, aftaná at hava spurt seg fyri hjá avvarðandi bý-ella bygðaráð, kann veita einstaklingum ella felagsskapum skattafrælsi av inntøkum, sum vunnar eru í samband við kirkjulig, manngóð og tílk endamál og á ásetingina í § 29a í Skattalógini, sum loyvir Toll-og Skattaráð Føroya eftir umsókn at loyva einstaklingi frítøku fyri inntøkuskatt av inntøku, vunnin fyri arbeiði, sum Danida skipar fyri og fíggjar, og sum er útint í einum menningarlandi. Í hesum førum er talan um sokallaða serloyvislógávu.

### **Almennir stovnar, sum hava sjálvstøðugan roknskap**

Orðingin av ásetingini um roknskap av inntøkum og útreiðslum landsins og grannskoðan av landskassaroknskapinum í stýrisskipanarlógini frá 1948 er eitt sindur broytt í stýrisskipanarlógini frá 1994, hóast innihaldið er tað sama uttan tað, at í stýrisskipanarlógini frá 1994 varð skoytt eitt stk. 4 uppí ásetingina (§ 45) um roknskap og grannskoðan, har sagt verður, at roknskapir hjá almennum stovnum, sum hava sjálvstøðugan roknskap eisini eru fevndir av ásetingunum um uppsetan, framløgu og grannskoða av landskassaroknskapinum. Stýrisskipanarlógin sigur tó onki um, hvørjir hesir almennu stovnar eru, sum hava sjálvstøðugan roknskap. Viðmerkingar landsstýrisins til uppskot um stýrisskipanarlóg og álit løgtingsins í samband við tingviðgerðina siga heldur onki um henda spurning. Í álitinum (bls. 194) hjá nevndini, sum landsstýrið setti at kanna stýrisskipan Føroya, stendur heilt stutt at lesa, at ásetingin fevnir um landsstovnar, sum hava sjálvstøðugan roknskap t.d. telefonverkið, apotekið og rúsdrekkasluna.

Av hesi orsök vendi løgmaður sær í 1998 til formansskap løgtingsins og til løgtingsgrannskoðararnar fyri at fáa staðfest, hvørjir „stovnar við sjálvstøðugum roknskap“ talan er um í stýrisskipanarlógini § 45, stk. 4.

Í 1999 boðaði løgmaður frá, at hann fór at taka stig til at seta ein arbeidssbólk at gjøgnumganga viðurskiftini hjá stovnum og grunnum, sum ikki eru við í fíggjarlóg og landsroknaskapi. Saman við landsstýrismanninum í fíggjarmálum avgjórði løgmaður at biðja fólk í umsitingini gera arbeiðið. Fíggjarmálaráðið fekk síðani ábyrgdina at fáa arbeiðið gjørt.

Úrslitið av hesum arbeiði varð „Álit um landsstovnar og -grunnar, tilknýti til fíggjarlóg, landsroknaskap og grannskoðanarviðurskifti“, sum Fíggjarmálaráðið legði fram í november 2001.

### **Umrøða av „álit um landsstovnar og -grunnar, tilknýti til fíggjarlóg, landsroknaskap og grannskoðanarviðurskifti“ hjá Fíggjarmálaráðnum frá november 2001**

Álitið greiðir soleiðis frá sínum endamáli: „Endamálið við hesum álit er at fáa greiðu á hesum viðurskiftum. Mett verður um, hvussu tilknýti hjá landsgrunnum og landsstovnum skal vera til løgtingsfíggjarlóg og landsroknaskap, herundir hvørjar roknskapir landsstýrið skal lata løgtinginum, og sum løgtingsgrannskoðararnir síðani skulu fara ígjøgnum og leggja fyri tingið til samtyktar“.

Undir yvirskriftini samandráttur og niðurstøður verður m.a. ført fram, at síðst í 1980-árunum varð ein stórur partur av virksemi landsins stýrt umvegis landsgrunnar. Landsroknaskapurin og fíggjarlóg góvu lítið yvir til búskaparliga virksemi landsins, og búskaparstýringin var hareftir. Grein 19-nevndin, sum løgtingið setti at kanna, hvør orsøkin var til álvarsligu búskaparkreppuna fyrst í 1990-árunum, er sannførd um, at skipanin við nógvu landsgrunninum var ein orsök til, at politikarar og landsumsitingin mistu tamarhaldið á útreiðslum og gjaldføri landskassans í 1980-árunum, serliga seinast í 1980-árunum.

Høvudstrupulleikin við landsgrunnum er, at løgtingið og landsstýrið ikki hava fult yvir til búskaparliga virksemi landsins, tá virksemið hjá hesum ikki verður tikið við á fíggjarlóg og í landsroknaskapin. Seinastu árin er eitt miðvíst arbeiði gjørt fyri at savna alt búskaparligt virksemi landsins í løgtingsfíggjarlóg og landsroknaskap, men fleiri landsstovnar og -grunnar liggja framvegis uttanfyri. Sagt verður, at størstir av hesum grunnum eru: Arbeidsløysisskipanin, Húsalánsgrunnurin, Landsbankin, Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnurin, Jarðargrunnurin og Realurin við einari fíggjarstøðu tilsamans upp á 3.441.653.127 kr. í 1999. Gjört verður vart við, at tað er bert roknskapurin hjá Jarðargrunninum, ið verður lagdur fyri løgtingið.

### **Krav um bæði materiella og formliga játtanarheimild**

Víst verður í álitinum á, at stýrisskipanarlógin ásetir, at eingin beinleiðis ella óbeinleiðis skattur má verða álagdur, broyttur ella avtíkin uttan við løgtingslóg. Harumframt er ásett, at eingin skattur má verða kravdur inn, áðrenn løgtingsfíggjarlóg ella bráðfeingis fíggjarlóg er samtykt á løgtingi. Neyðugt er sostatt bæði at hava materiella heimild í løgtingslóg og fíggjarliga heimild í fíggjarlóg, áðrenn skattir kunnu krevjast inn. Hetta fær rithøvundan at gera ta niðurstøðu, at talan her er um bindandi stjórnarrættarligar ásetingar, ið ikki loyva undantøkum.

Síðan verður hildið fram og víst á, at í stýrisskipanarlógini er eisini ásett, at eingin útreiðsla má verða galdin, uttan heimild er fyri henni í galdandi fíggjarlóg ella aðrari játtanarlóg, sum er galdandi, tá ávíst verður. Undantøk kunnu gerast frá hesi áseting, um heimildin at halda útreiðslur verður delegerað til almennan stovn ella grunn. Tílk delegatión kann bert verða givin við lóg.

Landsstýrið er úttinnandi myndugleikin. Tá talan er um delegatión av fíggjarheimild, hevur løgtingið heimilað einum øðrum myndugleika enn landsstýrinum at hava eitt ávíst virksemi. Fyri at talan kann vera um lógliga delegatión er neyðugt, at tann, ið fær delegerað fíggjarheimild, er óheftur av landsstýrinum.

Delegatión av fíggjarheimild eigur bert at verða givin, tá talan er um ein „sjálvstøðugan“ grunn/stovn, har tað er „natúrligt“, at grunnurin/stovnurin hevur ein sjálvstøðugan roknskap og er uttan fyri fíggjarlóg. Óhefta støða grunsins skal vera verulig og ikki bert formlig. Hevur landsstýrið beinleiðis ávirkan, er ikki talan um óheftan grunn, men almennan grunn/stovn, sum tí eigur at verða tíkin við í løgtingsfíggjarlóg og landsroknskap.

Um virksemið hjá einum almennum grunni/stovni skal haldast uttanfyri fíggjarlóg og/ella landsroknskap, eiga sera týðningarmiklar grundgevingar at tala fyri hesum. At tað er ynskiligt ella hóskaði er ikki nóg mikið.

Um fíggjarheimild skal delegerast er avgerandi, at løgtingið hevur eitt veruligt eftirlit við tí virksemi, ið delegerað verður. Hetta eftirlit verður tryggjað við:

1. at landsstýrið í seinasta lagi seks mánaðir eftir fíggjarárslok leggur roknskapirnar fyri tingið til kunningar,
2. at landsstýrið í seinasta lagi seks mánaðir eftir fíggjarárslok letur løgtingsgrannskoðarunum roknskapirnar,
3. at løgtingsgrannskoðararnir fara ígjøgnum roknskapirnar,
4. at løgtingsgrannskoðararnir í seinasta lagi 14 mánaðir aftaná, at fíggjarárið er liðið, leggja fyri løgtingið uppskot til samtyktar um góðkenning av roknskapinum saman við viðmerkingum sínum.

Fyri at eftirlitið hjá løgtinginum skal vera veruligt er avgerandi, at roknskapirnir og grannskoðanin fylgja teim ásetingum, sum annars verða settar til landsstovnar. Samanumtikið kann sostatt sigast, at fyri at ein delegatióin skal vera lóglig er neyðugt:

- at delegatióin verður givin við lóg,
- at talan er um serligar umstøður, har tað er natúrligt, og har sera týðningarmiklar grundgevingar eru fyri, at figgjarheimild verður delegerað,
- at tann, ið fær delegerað figgjarheimild, er óheftur av landsstýrinum,
- at løgtingið hevur veruligt eftirlit við tí virkseminum, ið delegatióin fevnir um.

At týðandi partur av landsins virkseminum liggur uttanfyri beinleiðis ávirkan frá landsstýrinum krevur, at viðurskiftini á hesum øki verða gjørd so greið sum gjørligt. Í lógákvæði eiga klárt at verða ásett:

- at útreiðslur ikki skulu takast við í figgjar-ella játtanarlóg,
- at inntøkur ikki skulu takast við í figgjarlóg (kann bert gerast tá talan ikki er um skatt),
- at talan er um almennan grunn/stovn, sum er óheftur av beinleiðis ávirkan frá landsstýrinum,
- hvørjar avleiðingarnar verða, um delegatióin verður tikin aftur, serliga viðvíkjandi ognini.

Í uppskoti til samtyktar um góðkenning av landsroknskapinum hava løgtingsgrannskoðararnir í fleiri ár víst á, at tað er sera óheppið, at ein stórir partur av landsins virkseminum liggur uttanfyri ávirkan løgtingsins. Samstundis hava løgtingsgrannskoðararnir víst á, at tað í ávísu førum møguliga er í stríð við stýris- skipanarlógina, at grunnar ikki verða tiknir við á løgtingsfiggjarlógina. Hetta eiga at hava við sær, at grunnar/stovnar, sum í dag eru uttanfyri figgjarlóg og tí eisini ávirkan og partvíst eisini eftirlit løgtingsins, frammyvir í størst møguligan mun verða tiknir við á figgjarlógina.

Um staðfest verður, at ein delegatióin av figgjarheimild er lóglig, er helst talan um stovn/grunn, har tað er natúrligt og hóskandi, at roknskapurin, verður hildin uttanfyri játtanarroknskapin. Figgjarstøðan í landsroknskapinum eiga tó at fevna um eginogn/ogn og skuld hjá øllum landsstovnum/landsgrunnum, sjálvt um virkseminum annars liggur uttanfyri játtanarroknskapin. Harumframt eiga roknskapurin at verða tikin við sum fylgiskjal til landsroknskapin.

Um talan harafturímóti er um landsstovnar/-grunnar, har delegatióin ikki er lóglig, og hesir ikki verða tiknir við í landsroknskapin, er talan um brot á galdandi reglur. Tvær loysnir eru á hesum trupuleika:

1. Er talan um landsvirksemi, har tað er natúrligt og hóskandi, at roknskapurin ikki verður tikin við í játtanarroknskapin, kann delegatióin gerast lóglig. Lógin skal fastleggja tilknýti til fíggjarlóg og landsroknskap. Samstundis er neyðugt, at roknskaparreglur, grannskoðanarreglur og eftirlit løgtingsins fylgja galdandi lógum.
2. Er talan um landsvirksemi, ið eigur at verða tikið við í játtanarroknskapin, er tað skylda hjá avvarðandi landsstýrismanni at fáa hesi viðurskipti í rættlag. T. e., at landsstovnar- og grunnar fylgja játtanar-,roknskapar- og grannskoðanarreglunum.

### **Hugtakið „skattir“**

Í álitinum verður sagt, at inngjald til ávikavist Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnin og Arbeidsloysisskipanina er ein skattur. Álitið vísir í stuttum á, at allýsing av nær talan er um skatt finst m. a. í bókmentunum: Skatteretten 1, 3. útgáva, Jens Olav Engholm Jacobsen o.o., s. 26-28, Lærebog om indkomstskat, 8. útgáva, Linda Hulgaard o.o., s. 1-3 og Dansk Statsforfatningsret II, 3. útgáva, Alf Ross ved Ole Espersen, 1983, s 838-841.

Álitið ger vart við, at Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnurin og Arbeidsloysisskipanin verða ikki tikin við í fíggjarlóg ella aðra játtanarlóg. Staðfest verður í álitinum, at inngjald til nevnda grunn og stovn kann ikki haldast uttan fyri fíggjarlóg, av tí talan er um skatt. Álitið grundgevur soleiðis fyri hesum:

„Sambært § 41, stk. 1 í stýrisskipanarlógini kann eingin beinleiðis ella óbeinleiðis skattur verða álagdur, broyttur ella avtikin uttan við løgtingslóg. Sambært § 41, stk. 3 í stýrisskipanarlógini er ikki loyvt at krevja inn teir skattir, ið nevndin eru í § 41, stk. 1, áðrenn løgtingsfíggjarlóg ella bráðfeingis fíggjarlóg er samtykt á løgtingi. Sostatt skulu øll inngjøld ásetast við lóg og takast við í fíggjarlóg.“

### **Landsstovnur/grunnur ella sjálvsognarstovnur**

Ein onnur niðurstøða í álitinum og grundgeving fyri at inntøkur og útreiðslur hjá t. d. Arbeidsmarknaðareftirlønargrunninum skulu takast við á árligu fíggjarlógirnar er, at talan er ikki um ein sjálvsognarstovn, men um ein landsgrunn, sum ikki kann vera hildin uttan fyri fíggjarlógina. Sagt verður, at antin eigur virksemið at verða tikið við í landsroknskapin, ella eigur lógin at verða broytt, soleiðis at hon ásetir, at virksemið skal haldast sundurskilt frá landsroknskapinum (at løgtingið við lóg delegerar fíggjarvaldið til grunnin). Talan er tó um ogn hjá landinum, og tískil eigur ognin at verða tikin við í landsroknskapin.

Í álitinum verður sagt, at „heitið „grunnur“ verður nýtt rættiliga tilvildarliga í lóggávu og fyrisitingarmálbrúki. Tað ber tí ikki til at knýta serligar rættarreglur til, um heitið á einum stovni er „grunnur“. Hvørja lögfrøðiliga støðu hesin hevur má

tí avgerast út frá einari almennari lögfrøðiligari allýsing, samanhildið við eini ítøkiligari meting av tí einstaka grunninum. Í lögfrøðiligari merking er ikki munur á einum grunni og einum sjálvsognarstovni – ein grunnur er ein sjálvsognarstovnur.

Heitið „almennur grunnur“ er ikki eintýðugt lögfrøðiligt hugtak. Hvat hugtakið „grunnur“ fevnir um, er harafturímóti rættiliga klárt. Fyri at talan skal vera um „grunn“ í lögfrøðiligari merking, skal hesin hava ávís eyðkenni. Heitið grunnur í lögfrøðiligari merking er ein sjálvsognarstovnur, t. e. „ein, sum eigur seg sjálfvan“, og sum er stovnaður á privatrættarligum grundarlagi. Tað merkir, at landið eigur ikki grunnin og kann ikki við lóggávu avtaka grunnin ella ráða yvir ognunum uttan at koma í stríð við ognarrættin hjá grunninum, sum er tryggjað í grundlógini § 73. Høvuðseyðkenni fyri tílíkar sjálvsognarstovnar/grunnar eru:

- Grunnurin skal hava eitt endamál
- Grunnurin skal hava ein kapital
- Grunnurin skal hava eina sjálvstøðuga leiðslu, sum er leys av stovnarunum
- Kapitalurin má ikki kunna flytast aftur til stovnararnar

Vanliga verður ein grunnur stovnaður á tann hátt, at ein ogn verður lögð til eina sjálvstøðuga leiðslu (t. d. nevnd ella stýri), sum skal røkja nøkur nærri ásett endamál, ið stovnarin hevur fyrisett. Ognin hjá grunninum fellur ikki í arv, og um grunnurin verður tikin av, verður ognin ikki útgoldin til stovnarann. At talan er um sjálvsognarstovn tryggjar, at eingin annar uttan stovnurin sjálfur hevur ognarrættin yvir fænum. Í sambandi við avtøku, kann nettoognin bert útgjaldast til tey endamál, sum viðtøkurnar áseta.“

Álitið ger vart við, at ein áseting í lóg um, at ein stovnur er ein sjálvsognarstovnur ella ein sjálfseigandi stovnur, ikki kann broyta frammanfyri umrøddu lögfrøðiligu allýsingina av hugtakinum sjálvsognarstovni/grunni.

Hugtakið „landsgrunnar“ verður m. a. soleiðis umrøtt í álitinum:

„Virksemi, sum má metast sum alment, har tað almenna fíggjar ein stóran part av virkseminum, og har tað almenna samstundis hevur eftirlit við virkseminum, er ofta *ikki* talan um grunn í vanligari lögfrøðiligari merking, men um ein almennan stovn/grunn, eitt sjálvstøðugt fyrisitingarsubjekt.

Í 1998 varð álit gjørt um almennar grunnar í Danmark. Í hesum áliti verður skilanaðurin millum „almennar grunnar“ og grunnar í lögfrøðiligari merking viðgjørdur. Her sæst, at flestu av teimum almennu grunnunum ikki eru grunnar í lögfrøðiligari merking, men heldur er talan um „særlike forvaltningssubjekter“. Hesir almennu grunnar mangla tað avgerandi eyðkennið fyri grunnar í lögfrøðiligari merking, nevnliga tað sjálfseigandi. Virksemið í hesum grunnum hevur vanliga ein almennan áhuga. Tey almennu áhugamálini hava ofta støði í:

- At stovnurin/grunnurin er stovnaður við eini almennari fyriskipan
- At fæið kemur heilt ella partvíst frá tí almenna
- At stovnurin/grunnurin í stóran mun er bundin av almennum stuðli

Tað er ein politisk avgerð, at ávíst virkseml verður lagt í meira ella minni óheftar stovnar/grunnar, uttan at tað almenna frásigur sær endaliga ognarrættin og stýringina av virkseminum, sum júst er ein treyt fyri, at talan kann vera um grunn í lögfrøðiligari merking. Stjórnin/landsstýrið kann ofta gera ella broyta viðtøkur, seta nevnd og avtaka ella broyta „grunnin“. Ofta ger lóggevandi myndugleikin av, hvat skal henda við ognini, um grunnurin/stovnurin verður tikin av. Hesi viðurskifti gera, at talan ikki kann vera um ein grunn í lögfrøðiligari merking, men um eitt „sjálvstøðugt fyrisitingarsubjekt“.

Tað, sum eyðkennir sjálvstøðug fyrisitingarsubjekt er, at tað er stovnað við serligari lóggávu, sum hevur ásetingar um virkseml, leiðslu og heimildir hjá landsstýringum/ráðharranum.

At ein stovnur er eitt sjálvstøðugt fyrisitingarsubjekt merkir, at landsstýrismaðurin/ráðharrin ikki hevur vanligar instruktiónsheimildir móttvegis stovninum. Tó kann landsstýrismaðurin í ávísan mun hava ávirkan, um hann velur leiðslu og nevnd, hevur eftirlit við virkseminum ella kann broyta viðtøkur fyri stovnin.

Játtanarliga verða sjálvstøðugu fyrisitingarsubjektini ofta fíggjað við egnum inntøkum ella játtan á fíggjarlóg. Virkseml verður ofta ikki tikið við í fíggjarlóg, og ognin er leys frá landskassanum. Í hesum førum kann talan vera um delegatión av fíggjarheimild.

Hóast raksturin hjá sjálvstøðuga fyrisitingarsubjektinum ikki er við í fíggjarlóg, og/ella ognin verður hildin atskild frá landskassanum, eru tey tó at rokna sum landsstovnar, og koma í útgangsstøðuni undir vanligar fyrisitingarligar reglur, tó við teimum undantøkum, sum fylgja av teirra serligu støðu.“

### **Viðmerkingar til umrøðuna í álitinum av kravinum um bæði materiella og formliga játtanarheimild**

Við støði í ásetingini í stýrisskipanarlógini um, at tað krevst bæði ein materiell heimild í lógtingslóg og ein formlig játtanarheimild í fíggjarlóg (fíggjarheimild), áðrenn skattir kunnu krevjast inn; og at talan her er um bindandi stjórnarrættarligar ásetingar, ið ikki loyva undantøkum, verður í álitinum hjá Fíggjarmálaráðnum mælt til, at virkseml hjá rættliga nógvum stovnum og grunnum, sum higartil ikki hevur verið partur av fíggjarlógini, frammyvir verður játtað í fíggjarlóg ella aðrari játtanarlóg.

Landsbanki Føroya, Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnurin og Arbeidsloysis-skipanin, sum eru stovnar og grunnar, ið eru fevndir av niðurstøðunum og tilmælunum í álitinum, taka t.d. ikki undir við niðurstøðunum og tilmælunum í álitinum. Sigast kann tí, at hesir hava ikki fulla stjórnarrættarliga undirtøku millum manna.

Sum próvgrund fyri at inntøkur til tað almenna skulu hava bæði materiella heimild í løgtingslóg og formliga (fíggarliga) heimild í fíggarlóg, verður í álitinum víst á stjórnarrættarligar bókmentir hjá Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 4, 1989, s. 221-222 og Alf Ross ved Ole Espersen, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave, 1983, s. 842-844. Hetta er ikki burturav heppið, tí tað sæst ikki, at nevndu rithøvundar skriva, at talan er um bindandi stjórnarrættarligar ásetingar, ið ikki loyva undantøkum.

Henrik Zahle skivur á síðu 224, at „den praktiske og politiske betydning af grl § 46, stk. 1 er derfor beskeden. Folketingets kontrol med skatter og afgifter følger af, at skat kun kan pålægges ved lov. Den supplerende kontrol med adgangen til at *opkræve* de lovhjemlede skatter og afgifter kan forekomme overflødig“.

Sostatt sæst, at Henrik Zahle heldur, at kravið „kan forekomme overflødig“.

Í útgávuni hjá Alf Ross ved Ole Espersen frá 1980, verður sagt á síðu 842, at kravið, um at skattir ikki kunnu verða uppkravdir áðrenn fíggarlóg ella fyribils játtanarlóg er viðtikin, er í dag „en bestemmelse af ringe aktuel interesse“.

Í hesi bók verður um søguligu bakgrundina fyri hesi áseting skrivað á síðu 842, at „en sådan bestemmelse hvorefter, om jeg så må sige, skattelovene årligt skal konfirmeres af folkerepresentationen som betingelse for at de kan håndhæves overfor borgerne, var i det konstitutionelle monarki og i det førparlamentariske demokrati det mest effektive våben i folkerepresentationens hænder overfor en politisk fjendtlig regeringsmagt. For den betød jo simpelthen at regeringen, om den ikke kunne afværge en finanslovsnægtelse, ville stå uden ressourcer, idet befolkningen havde en grundlovssikret ret til at nægte at betale skatter.“

Um hvønn týðning reglan hevur í dag, skivur sami rithøvundi á síðu 842: „Man bør dog ikke overse at den stadig har betydning som et baggrundsværn for det parlamentariske system. Skulle det komme dertil at en regering ved et statskup søgte at hævde sin magt i strid med folketinget, vil befolkningens skattenægtelsesret i henhold til grundlovens § 46 kunne vågne op til aktuel betydning. Denne ret er i konstitutionel henseende som en Holger Danske i Kronborgs kasematter.“

Í norsku grundlógini er í § 75, litra a ásett, at „Det tilkommer Stortinget,.... at pålægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde

udover 31 December i det næst paaførende Aar, medmindre de af et nyt Storting udtrykkelig fornyes.“

Johs. Andenæs, ið er kønur í norskum stjórnarrætti, skrivar í bók síni Statsforfatningen i Norge, 8. útgávu 1998, síðu 201 og 202, „Skattebeslutningene må derfor fornyes hvert år.....Tidsbegrensningen til budsjett-terminen har historisk sett til formål å beskytte borgerne mot overflødige skatter: Stortinget skal tvinges til hvert år å ta standpunkt til om skatten fremdeles er nødvendig. Reglen har også den betydning å sikre at hvert storting står fritt i sin statsfinansielle vurdering i forhold til tidligere storting.....I våre dage har de hensyn som ligger bak tidsbegrensningen neppe særlig stor betydning.“

Við hesum ber til at ásanna, at stjórnarrættarkønir bæði í Danmark og Noreg einans leggja at kalla symbolskt virði í grundlógarkravið/stjórnarskipanarkravið um, at heimild skal verða fyrri øllum inntøkum eisini á árligu fíggjarlógnum.

Tað finst ikki stórvegis av rættarvenju um henda spurning. Kendasta avgerðin í nýggjari tíð er helst sokallaði *gebyrdómurin*, sagdur av Hægstarætti 29. juni 1993, har tveir borgarar kravdu danska Løgmláráðið dømt til at viðurkenna, at gjald (gebyr) fyrri pass, nummarplátur og dublikatfóraraprógv vóru innkravd uttan lógarheimild og at viðurkenna afturgjaldsskyldu.

Dómurin er endurgivin í Ugeskrift for Retsvæsen 1993, síðu 757. Í einum saman-  
drátti er endurgevingin av dóminum soljóðandi í føroyskari umseting:

„Gjaldið (passegebyret) fyrri passið hevði upprunaliga verið ásett í passlógini, men varð hetta í 1976 broytt til at løgmláráðharrin fekk heimild til at áseta gjaldið, sum í eftirfylgjandi árum varð hækkað fleiri ferðir, seinastu ferð til 400 kr. Heimildin til løgmláráðharran at áseta gjald (gebyr) fyrri nummarplátur varð upprunaliga givin í einari lóg frá 1921, og eisini hetta gjaldið (gebyret) varð fleiri ferðir hækkað, seinastu ferð til 800 kr. Spurningurin um nágreinilgu støddina á gjaldunum (gebyrerne), var Hægstirættur ikki biðin um at taka støðu til. Semja var um, at tey gjøld (gebyrer), sum ráðharrin hevði ásett, góvu hægri inntøkur enn tær útreiðslur, sum stóðust av at útflyggja og umsita umrøddu skjøl og plátur. Hinvegin var eisini semja um, at gjøldini (gebyrerne) kundu verið innkravd, um løgmláráðharrin kundi innroknað ein part av teimum útreiðslum tilsamans, sum stóðust av at útina passeftirlit, millum annað við landamarkið og útreiðslur til ferðslueftirlit.

Sambært Grundlógarinnar § 43 kunnu skattir ikki áleggjast uttan „við lóg“. Tað finnst ikki upplýsingar um, hvussu tann grundlógargevandi ríkissamlingin í 1849 hevði fatað hugtakið „skattir“, men tær stjórnarrættarligu bókmentirnar høvdu seinnu ártíggjuni givið til kennar, at gjøldini (gebyrerne) einans kunnu fevna um ein avmarkaðan bólk av útreiðslum fyrri ikki at koma undir hugtakið skattir. Løgmláráðið hevði fleiri ferðir, eitt nú sum svar uppá fyrispurningar frá fólka-

tingslimum, givið til kennar eina breiðari tulkning av hesum kostnaðarhugtaki. Seinni var íkomin ósemja í løgmláráðnum um henda spurning. Í 1992 varð núverandi stódd á gjøldunum (gebyrerne) við virkna framyvir ásett í lógini.

Hægstirættur helt ikki, at grundarlag var fyri einari tulkning, sum víðkaði um kravið um beinleiðis lógarheimild til eisini at fevna um øll gjøld (gebyrer), sum verða innkravd sum gjald fyri eitt loyvi ella líknandi frá tí almenna, og sum er gjald fyri meira enn tær útreiðslur, ið burturav hava samband við umsitingina og avgreiðsluna. Hóast tað vóru ávísar avmarkingar í at heimila rættin til ráðharran, kunnu takast við tær útreiðslur av almennum slag, sum við rímligheit kunnu metast at vera neyðugar fyri at umsita avvarðandi málsøki, íroknaðar útreiðslur til eftirlitstiltøk, sum náúrliga hoyrdu til ta veiting, sum gjaldið (gebyret) var fyri.

Hægstirættur legði dent á, at lóggevandi valdið í dag hevur møguleika fyri at hava eftirlit við fyrisitingini av slíkum heimildum til ráðharran, og at Løgmláráðið javnt og samt (stedse) hevði kunnað Fólkatíngið um stóddina á og útrokningargrundarlagið fyri tey umrøddu gjøld (gebyrer). Tá innkrevjingin av gjøldunum av hesi orsök ikki var brot á § 43 í grundlógini ella brot á meginregluna um lógásetta fyrisiting (lovmæssig forvaltning), varð Løgmláráðið fríðømt.“

Dómurin vísir, at heldur ikki dómsvaldið tekur grundlógarinnar krav um formligar heimildir í lóg so háttíðarliga, tá lóggávvaldið á annan hátt hevur møguleika fyri at hava innlit í fyrisitingina hjá útinandi valdinum og við hesum møguleika fyri at taka tey stig, sum tað heldur vera neyðug fyri at uppfylla sjónarrættarlíga ásetingina um, at lóggávvaldið hevur evsta figgjarvaldið.

### **Viðmerkingar til umrøðuna í álitinum um hugtakið „skattir“**

Í álitinum hjá Fíggjarmálaráðnum verður ikki nærri greitt frá, hví komið verður til ta niðurstøðu, at inngjald í ávíkavist Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnin og Arbeidsloysisskipanina er ein skattur. Tað verður einans víst á nakrar danskar bókmentir, harímillum á síðurnar 838-841 í Dansk Statsforfatningret hjá Alf Ross ved Ole Espersen.

Ein lestur av ávístu blaðsíðunum í umrøddu bók kann hinvegin geva eina meira ivasama uppfatan av, um gjald í ávíkavist Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnin og Arbeidsloysisskipanina veruliga kemur undir hugtakið „skattir“.

Høvudsboðskapurin hjá Alf Ross (á síðu 838) tykist at vera, at „ved „skat“ må i grdl. § 43 vistnok forstås enhver offentligretlig bestemt ydelse til det offentlige der ikke kan ses under synspunktet af vederlag for en speciel modydelse fra det offentlige side.“

Sum tað sæst av málberingini „vistnok forstás“ tykist ivi vera um, hvussu hugtakið „skattur“ skal skiljast ella allýsast. Alf Ross er ikki í iva um, at tørvur kann verða á í førum at tulka, hvat kemur undir hugtakið og heldur, at slík tulking skal vera sambært hendan leist: „Udgangspunktet for fortolkningen må være den almindelige opfattelse af begrebet set i lyset af bestemmelsens og dens sammenhæng med grdl. § 46, stk. 1 (§ 46, stk. 1: Forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af folketinget, må skatterne ikke opkræves)“

Ross heldur á síðu 839, at uppgávan við slíkari tulking kann ikki vera at gera av, hvørjar veitingar koma undir hugtakið skattir, men heldur at gera av, hvørjar ikki koma undir hetta hugtak. Henda hugsan verður nærri lýst soleiðis:

„Klart udenfor skattebegrebet falder ifølge vederlagssynspunktet en stor mængde ydelser der *individuel*t pålægges den der ønsker at benytte sig af offentlige anstalter. Fx: betaling for jernbanekørsel, for post-og telegrafvæsenets ydelser, radio-og fjernsynsafgift, hospitalstakster, eksamenskendelser m.m...“

...Ved visse offentlige tjenester og foranstaltninger er det af praktiske gunde ikke muligt at afpasse afgiften individuelt således at hver enkelt betaler just for hvad han har fået. Hvis man i så fald ikke vil gå over til at lade udgifterne dække af de almindelige skatter kan man gå den vej, efter mere eller mindre groft tilskårne kriterier, at pålign *generelle afgifter* på den befolkningsgruppe der må antages i første række at nyde godt af de pågældende tjenester eller foranstaltninger. De beløb der ad denne vej tilflyder statskassen båndlægges („øremærkes“) da til fremme af det bestemte formål, ofte således at de indgår i en særlig fond...Selvom forbindelsen mellem ydelse og modydelse i disse generelle afgiftsordninger er betydeligt løsere end i de tilfælde hvor afgiften bestemmes individuelt, må formentlig også disse udgifter holdes uden for skattebegrebet.“

Hóast Ross heldur at frægasta allýsingin av hugtakinum „skattir“ er „enhver offentligretlig bestemt ydelse til det offentlige, der ikke kan ses under synspunktet af vederlag for en speciel modydelse fra det offentliges side“, so vísir hann eisini á, at tað kann vera trupult at allýsa hugtakið „skattir“. Í júst endurgivnu brotum á síðunum 839 og 840 er boðskapurin, at lættast er at viðgera henda spurning við at royna at gera av, hvat ikki er skattur.

Tað er í hesum sambandi áhugavert at lesa, at hóast tað av praktiskum ávum í ávísium førum kann vera torført at „afpasse afgiften individuelt således, at hver enkelt betaler just for hvad han har fået“ og tí „lader udgifterne dækkes... af *generelle afgifter* på den befolkningsgruppe, der må antages i første række at nyde godt af de pågældende tjenester eller foranstaltninger, må formentlig også disse udgifter holdes uden for skattebegrebet, selv om forbindelsen mellem ydelse og modydelse i disse generelle afgiftsordninger er betydeligt løsere end i de tilfælde,

hvor afgiften bestemmes individuelt“. Hansara grundgeving er, „De beløb, der ad denne vej tilflyder statskassen båndlægges („øremærkes“) da til fremme af det bestemte formål, ofte således, at de indgår i en særlig fond“.

Hetta slagið av *generelle afgifter* minnir nógv um tey gjöld, sum kravd verða inn til bæði Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnin og Arbeidsløysisskipanina. Inngjöldini eru harafturat oyramerkt til einans at skula gjaldast út til ávís endamál, sum ásett eru í lógunum um ávikavíst Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnin og Arbeidsløysisskipanina.

Júst hesin sami spurningur verður eisini umrøddur av norðmanninum Johs. Andenæs. Í bók síni Statforfatningen i Norge, 8. útgávu 1998, skrivar hann m. a. á síðu 204:

„En må vel si at grensen mellom skatter som går inn under tidsbegrensningen i (grundlovens) § 75, a og avgifter som ikke gjør det, er så flytende at Stortinget må ha atskillig valgfrihet. Velges lovformen og betegnelsen avgift, er det dermed sagt at Stortinget mener at forholdet faller utenfor skattebegrepet i § 75, a... En viktig gruppe avgifter er medlemsavgift og arbeidsgiveravgift til *folketrygden*. Trygden er, som det er uttalt i en høyesterettsdom (Retstidende 1976 s. 600), et lukket system med hensyn til inntekter og utgifter. Folketrygden kan et stykke på vei betraktes som et slags tvungent forsikringssystem. De innkrevde avgifter går ikke inn i statskassen, men går til folketrygden og skal regnskapsmessig holdes adskilt fra statens øvrige midler. Trygden er imidlertid bare delvis basert på forsikringsmessige prinsipper. Det er ikke noe fast forhold mellom det den enkelte betaler inn som avgift og de trygdeytelser han har krav på. Folketrygden er i tillegg avhengig av tilskudd fra stat og kommune, og går inn som en del av statsbudsjettet. Trygdeavgiftene kan derfor også ses som et skatt øremerket for visse sosiale formål. Dette synspunkt var sterkt fremme i plenumsdommene i 1996 om trygderettigheters grunnlovvern (Retstidende 1996 s. 1445 og s. 1440). Avgiftene kommer på skatteseddelen og blir innkrevd sammen med de øvrige skatter. *Trygdeavgiftene har imidlertid aldri vært betraktet som skatter i forhold til bestemmelsene i grl. § 75, a om skattepålegg*. De vil si at avgiftene må ha hjemmel i lov og kan fastsettes uten tidsbegrensning. Etter gjeldende rett er dette spørsmål bare av teoretisk interesse. Avgifterne blir pålagt med hjemmel i folketrygdloven og blir fastsatt årligt av Stortinget. Grunnlovens krav er derfor oppfylt enten trygdeavgiftene betraktes som skatt i grunnlovens forstand eller ikke.“

Arbeidsmarknaðareftirlønargrunnurin minnir ikki sørt um Folketrygden í Noreg, bæði hvat innkrevjing og útgjalding viðvíkur. Sama er við grunsfænum, sum eins og hjá Folketrygden hevur egnan roknskap og verður hildið atskilt frá landskassanum/statskassanum.

Tað kann vekja undran, at álitid hjá Fíggjarmálaráðnum ikki umrøður, at løgtingið í síni tíð samtykti, at ALS-gjaldið skal kunna krevjast inn beinleiðis frá inn-gjaldarunum uttan um fíggjarlógina, hóast ein minniluti á tingi undir nevndarviðgerðini mælti ímóti við teirri grundgeving, at talan var um at krevja inn eykaskatt, sum átti at verið fingin til vega yvir fíggjarlógina, Løgtingstíðindi 1991, Bind A, s. 377. Verður hugt at almennu viðmerkingunum hjá landsstýrinum til lógaruppskotið sæst t.d., at landsstýrið visir á eina frágreiðing frá búskaparráðnum frá januar 1992, har ráðið sigur, at tað er sera umráðandi, at fast verður hildið við, at arbeiðsloysisstuðulin verður fíggjaður av pørtunum á arbeiðsmarknaðinum. Landið eigur bert at luttaka í tann mun, landið sjálvt er arbeiðsgevandi, Løgtingstíðindi 1991, Bind A, s. 364-365. Longu undir tingviðgerðini av lóg um samhaldsfastan arbeiðsmarknaðareftirlønargrunn, sum nú eitur lóg um arbeiðsmarknaðareftirlønargrunn mælti ein minniluti frá at samtykkja lógaruppskotið m.a. við teirri grundgeving, at talan var um eina skattahækking. Ein meiriluti samtykti kortini uppskotið hjá landsstýrinum, Løgtingstíðingi 1987, Bind A, s. 474-475.

### **Viðmerkingar til umrøðuna í álitinum um landsstovnur/grunnur ella sjálvsognarstovnur**

Ein av niðurstøðunum í álitinum hjá Fíggjarmálaráðnum er, at t. d. Landsbankan, Arbeiðsmarknaðareftirlønargrunnurin og Arbeiðsloysisskipanin eru landsstovnar/grunnar. Niðurstøðan er m. a. grundgivin við í øllum trimum førum, at talan ikki er um sjálvsognarstovnar, men um almennar grunnar/stovnar ella „sjálvstøðug fyrisitingarsubjekt“, soleiðis sum greitt er frá álitinum framman fyri um hesi viðurskifti.

Sum próvgrund fyri hesum sjónarmiði leggur álitid í øllum hesum trimum førum stóran dent á, at tað stendur løgtinginum frítt fyri at broyta endamál og/ella virksemi hjá hesum stovnum/grunnum og at avtaka teir, og tá gera av, hvat skal henda við ognunum.

Tað ber hinvegin eisini til at finna próvgrundir fyri sjónarmiðunum um, at talan er um stovnar, sum ikki hoyra heima á fíggjarlógini heldur enn almennar grunnar/stovnar ella „sjálvstøðug fyrisitingarsubjekt“.

Allir tríggir stovnarnir/grunnarnir eru settir á stovn við løgtingslógum, sum í hvør sínum lag innihalda greiðar endamálsgreinar.

Endamálsgreinin hjá landsbankanum er soljóðandi:

„Landsbanki Føroya hevur sum almennur banki til uppgávu at verða við til at røkja samfelagslig áhugamál við tí í hyggju at varðveita trygg fíggjarviðurskifti í Føroyum og eina javna útbygging av føroyska samfelagnum“.

Endamálsgreinin hjá Arbeiðsmarknaðareftirlønargrunninum er soljóðandi:  
„Endamálið er at tryggja øllum íbúgvum landsins eina arbeiðsmarknaðareftirløn.“

Endamálsgreinin hjá Arbeiðsloysisskipanini er soljóðandi:  
„Arbeiðsloysisskipanin hevur til endamáls at veita fíggarligan stuðul til arbeiðsleys, at virka fyri bøttum møguleikum hjá arbeiðsleysum at fáa arbeiði og at umsita arbeiðsávísing fyri føroyska arbeiðsmarknaðin.“

Hóast tað ivaleyst stendur lögtingingum frítt fyri at broyta endamálsgreinarnar hjá nevndu stovnum/grunnum og/ella avtaka teir við lóg uttan at skula rinda endurgjald, kann setast spurnartekin við, hví møguligar eftirverandi ognir skulu brúkast til onnur endamál enn tey, sum stovnarnir/grunnarnir upprunaliga vórðu settir á stovn til at fremja.

Ivaleynt kann eisini setast spurnartekin við, um landskassin er lögfrøðiliga bundin til at rinda skuld, sum hesir stovnar av eini og hvørjari orsök ikki skuldu verðið førir fyri sjálvir at rinda.

Tað kann staðfestast, at tey sum varða av Landsbanka Føroya, Arbeiðsmarknaðareftirlønargrunninum og Arbeiðsloysisskipanini taka ikki undir við niðurstøðuni í álitni Fíggaráráðsins um, hvørjir stovnar ella grunnar koma undir hugtakið í § 45, stk. 4 í stýrisskipanarlógini „Almennir stovnar, sum hava sjálvstøðugan roknskap“.

Í Finlandi er nú grundlógarfest (§ 87), at tað við lóg ber til at lata statsligar grunnar vera uttanfyri fíggarlógina. Slíka avgerð kann finski ríkisdagurin tó einans taka við serligum meiriluta (2/3 av ríkisdagslimunum skulu atkvøða fyri). Dømir um slíkar grunnar eru: útvarspgrunnurin og statsligi eftirlønargrunnurin. Grundgevingin fyri at kunna leggja slíkar grunnar uttan fyri fíggarlógina er sambært grundlógarásetingina hon, at útinningin av verandi statsligari uppgávu ger tað neyðugt. Hetta kann vera neyðugt, tá fíggarætlanar-ella fíggarlógarteknisar ásetingar í eini grundlóg ikki eru hóskandi karmur um útinningina av avvarðandi statsligu uppgávu, Finlands statsrátt eftir Markku Suksi, Åbo 2002, s. 124-125.

Samanumtikið má tí ásannast, at semja er ikki manna millum um týðningarmiklar spurningar, sum hava við fíggarvald landsins at gera.

**Mælt verður tí til**, at Grundlógarnevndin umrøður henda spurning gjølla og tekur støðu til:

- um higartil ásetta kravið um bæði at hava formliga (fíggarliga) og materiella heimild fyri inntøkum og útreiðslum landskassans skal halda fram í broyttum ella óbroyttum líki

og

- hvussu hugtøkini „skattir“ og „almennur stovnur“ við sjálvstøðugum roknskapi skulu skiljast.

## **FÍGGJARNEVDIN**

§ 44, stk. 2 og stk. 3 í stýrisskipanarlógini ásetir:

„Um mál hevur skund, kann løgtingsins fíggjarnevnd eftir uppskoti frá landsstýrinum veita eykajáttan, uttan so er, at tveir fimtingar av nevndarlimunum krevja málið avgjørt við løgtingslóg.

Stk. 3. Eykajáttanir, sum fíggjarnevndin hevur veitt ígjøgnum árið, verða at góðkenna við eykafíggjarlóg í seinasta lagi 31. desember sama ár. Landsstýrið hevur skyldu at leggja fram uppskot hesum viðvíkjandi innan 1. desember“.

Meinlík áseting finst ikki í donsku grundlógini og fanst heldur ikki í stýrisskipanarlógini frá 1948. Kortini hevur fíggjarnevnd fólkatingsins sambært siðvenju (við siðvenju skilst ein alment viðurkend og tilvitað fatan av galdandi rætti) vald til at veita eykajáttanir. Sama vald helt løgtingið seg hava sambært siðvenju undir stýrisskipanarlógini frá 1948.

Siðvenjan hevur við sær, at grundlógarinnar § 46, stk. 2, er broytt soleiðis, at ein útreiðsla kann verða hildin, tá hetta er samtykt av fíggjarnevnd fólkatingsins við vanligum meiriluta. Ein slík samtykt hjá fíggjarnevnd fólkatingsins uppfyllir tá grundlógarinnar krav um, at útreiðslan hevur heimild í játtanarlóg, hóast avvarðandi ráðharri skal taka játtanina við í uppskotið til árligu eykajáttanarlógina. Undir stýrisskipanarlógini frá 1948 var í Føroyum hildið, at slík siðvenja samsvarandi hevði broytt ásetingina í tágaldandi § 21, stk. 2.

Játtanarheimildin hjá fíggjarnevndunum sambært nevndu siðvenju var/er ikki avmarkað við ávísam peningahámarki, men einans avmarkað til mál, sum hava skund, tá tingið ikki er/var saman. Ein samanbering av nýggju ásetingini í § 44, stk. 2, í stýrisskipanarlógini frá 1994 við siðvenjuna, sum var galdandi undir stýrisskipanarlógini frá 1948, vísir, at nógaldandi rættur í Føroyum gevur fíggjarnevnd løgtingsins minni vald enn áður. Tí nú er fíggjarvaldið hjá løgtingsins fíggjarnevnd nágreiniliga ásett í stýrisskipanarlógini til einans at fevna um mál, sum hava skund. Harafturat kann ein minniluti upp á 2/5 av fíggjarnevndarlimunum sýta fyri at veita eykajáttan, men krevja, at peningurin verður játtaður við vanligari løgtingslógarviðgerð.

Í uppskotinum um stýrisskipanarlóg, sum nevndin, sum landsstýrið í 1993 setti at kanna stýrisskipan Føroya, stendur:

„Eykajáttan verður veitt við løgtingslóg.

Stk. 2. Um mál hevur bráðskund, *og avgerandi samfelagsfyrlit eru fyri*, kann fíggjarnevnd løgtingsins eftir uppskoti frá løgmanni veita eykajáttan, uttan so er, at ein av nevndarlimunum krevur málið avgjørt við løgtingslóg.“

Nevndin hevði hesar viðmerkingar (Álitið, bls. 193 og 194) til uppskotið:  
„At eykajáttan eftir stk. 1 skal veitast við løgtingslóg er bert natúrligt vegna tess, at játtanin sjálv verður veitt við løgtingslóg, og at eykajáttanin bert er ein reel broyting av hesi løgtingslóg.

Í ávísum førum koma útreiðslur at standast av landshúsarhaldinum, sum ikki kunnu bíða, og sum mugu gjaldast alt fyri eitt, og er tí ásett í stk. 2, at um mál hevur bráðskund og avgerandi samfelagsfyrlit tala fyri, so kann fíggjarnevndin veita eykajáttan, men bert eftir uppskoti frá løgmanni. Avgerðin verður tikin við vanligum meiriluta, men hvør nevndarlimur hevur ein vetorætt og kann krevja, at málið verður avgjørt við løgtingslóg. At henda mannagongd skal nýtast, kemst av, at trygd má vera fyri, at lóggávuvaldið t. e. løgtingið og løgmaður seinni formliga góðkenna játtanina.“

Tá landsstýrið legði uppskot um stýrisskipanarlóg fyri løgtingið hevði stk. 2 hesa orðing:

„Um mál hevur skund, kann fíggjarnevnd løgtingsins, um meirilutin av nevndarlimunum atkvøða fyri, eftir uppskoti frá landsstýrinum veita eykajáttan.“

Landsstýrið fylgdi sostatt ikki uppskotinum hjá nevndini, sum tað hevði sett at kanna stýrisskipan Føroya, men strikaði uppskotnu avmarkingina um at avgerðandi samfelagsfyrlit skuldu tala fyri afturat kravinum um, at málið skuldi hava skund. Landsstýrið broytti somuleiðis uppskot nevndarinnar um, at hvør einstakur fíggjarnevndarlimur hevði vetorætt at sýta fyri at veita eykajáttan, men skjeyt upp, at fíggjarnevndin kundi veita eykajáttan um málið hevði skund og meirilutin av fíggjarnevndarlimunum atkvøddu fyri. Í viðmerkingunum til uppskotið segði landsstýrið onki um, hví tað hevði strikað avmarkingina um, at avgerðandi samfelagsfyrlit skuldu vera fyri at veita eykajáttan, men helt viðvíkjandi veto-rættinum, at nóg góð trygd er, um ásett verður, at meira enn helmingurin av fíggjarnevndini tekur undir við umsóknini.

Undir nevndarviðgerðini í løgtinginum fekk spurningurin um minnilutaverju-reglurnar í lógaruppskotinum eina sera nágreiniliga viðgerð. Niðurstøðan hjá nevndini var, at minnilutaverjan í stýrisskipanarlógini skuldi vera 2/5 (13 tingmenn) og setti tí fram broytingaruppskot samsvarandi hesum. Løgtingið samtykti broytingaruppskotið við teirri avleiðing, at § 43, stk. 2, fekk sítt núverarandi orðaljód. Løgtingið sæst ikki at hava umrøtt ella tikið støðu til uppskotnu avmarkingina hjá nevndini, sum landsstýrið setti at kanna stýrisskipan Føroyar, um, at eykajáttan ikki kundi veitast, um avgerandi samfelagsfyrlit ikki talaðu fyri hesum.

Mannagongdin í samband við viðgerð fíggjarnevnd løgtingsins av uppskotum um eykajáttan er, at slík mál verða lögð fyri fíggjarnevndina við einari skrivligari umsókn (fíggjarnevndarskjali) frá avvarðandi landsstýrismanni aftaná, at umsóknin frammanundan hefur verið lögð fyri og góðkend av Fíggjarmálaráðnum við einari átekning og eisini góðkend á landsstýrisfundi. Avgerð fíggjarnevndarinnar verður skrivliga fráboðað avvarðandi landsstýrismanni, og Fíggjarmálaráðið verður skrivliga kunnað um avgerðina.

Sambært upplýsingum frá skrivara fíggjarnevndarinnar hefur fíggjarnevndin higartil verið sera afturhaldin við at játta umsóknum um eykajáttan uttan so, at játtanin snýr seg um ítökilig persónsmál. Grundgevingin hefur tá verið, at ynskiligt er, at slík mál ikki fáa almenna umrøðu í løgtingssalinum. Ein kanning av gerðabók fíggjarnevndarinnar vísir, at í árunum 2000, 2001 og 2002 vórðu til viðgerðar ávikavist 7, 8 og 4 umsóknir, harav ávikavist 1, 2 og 1 vórðu ikki játtaðar.

Fíggjarnevndin hefur 7 limir. Sambært stýrisskipanarlógini kann ein minniluti upp á 2/5, svarandi til 3 limir, sýta fyri at veita eykajáttan, men gera av, at málið skal leggjast fyri løgtingið sum eitt lógaruppskot um eykajáttan, hóast landsstýrið metir, at málið hefur skund. Tá tað ikki er óvanligt, at andstøðan umboðar ein minniluta upp á 2/5 í fíggjarnevndini kann sigast, at tað í veruleikanum er andstøðan, sum ger av, nær fíggjarnevndin skal útinna sýtt fíggjarvald sambært stýrisskipanarlógini.

Í Føroyum er fíggjarvaldið eftir danskari fyrimynd, sum aftur hefur sín uppruna úr einari belgiskari grundlóg miðskeiðis í 19. øld, skipað við einari fíggjarlóg heldur enn við einari fíggjarætlan, sum gjørt verður í t. d. Noreg, Svøríki og mongum øðrum londum.

Johs. Andenæs greiðir um *norsku skipanina* frá í bókini Statsforfatningen i Norge, 8. útgávu, 1998, at avgerðirnar hjá Stórtinginum um at krevja inn skattir og játta útreiðslur verða tiknar við samtyktum (plenarbeslutningar) og ikki við lógum.

Játtanirnar verða givnar gjøgnum samtyktir av teimum árligu fíggjarætlanunum (statsbudsjet). Johs. Andenæs sigur, at ein slík fíggjarætlan er ein ætlan (overslag) um tær inntøkur og útreiðslur, sum roknast kunnu við í einum tíðarskeiði, kallað „budsjetterminen“, ið liggur fyri framman. Uppsetingin av fíggjarætlanini (og statsroknaskapinum) og mannagongdin fyri viðgerðini í Stórtinginum er ásett í einari játtanarskipan (bevilgningsreglement), sum Stórtingið hefur samtykt.

Eisini eftir norskum stjórnarrætti eru tær játtanir, sum Stórtingið hefur samtykt til eitt ávíst endamál, bindandi fyri norskum stjórnina. Men eftir norskum játtanarskipanini kunnu tó 5 prosent av einari rakstrarjáttan fðrast yvir á næsta árs fíggjarætlan. Meiningin við hesi heimild/fulltrú er at sleppa undan útreiðsluvaldi

handlingum framdar í skundi móti árs enda fyri ikki at missa játtanina. Tað ber eftir norsku játtanarskipanini eisini til, at stjórnin skal hava rætt til meirnýtslu, um tað er neyðugt fyri at røkka endamálinum við játtanini. Í slíkum førum ásetir játtanarskipanin, at skoytast skal uppí játtanarupphæddina leitiorðið „Overslags-bevilgning“. Eitt annað leitiorð er „Kan overføres“, sum kann brúkast í samband við byggi-, anleggs- og tilfarsjáttanir, og sum merkir, at játtanin kann fyrast yvir á næstu fíggjarætlan (næsta fíggjarár) um os er, at játtanin ikki verður brúkt til fulnar í játtanarárinum. Eitt triðja leitiorð er „Kan nyttes under kap.-“, sum merkir, at sparingar undir hesi játtanarupphædd, kunnu verða nýttar undir einum øðrum útreiðslukapitli.

Henda liðiliga skipanin samanhildið við, at Stórtingið játtar við samtyktum og ikki lógum, er helst orsøkin til, at fíggjarnevnd stórtingsins (finanskomitéen) eftir øllum at døma ikki veitir eykajáttanir.

Eisini í *svensku grundlógini* er ásett, at peningaogn statsins kann ikki brúkast á annan hátt enn ríkisdagurin hevur samtykt.

Skipanin av svenska fíggjarvaldinum minnr um norsku skipanina. Játtaninar standa í einari fíggjarætlan (statsbudget), sum ríkisdagurin hevur samtykt at vera galdandi fyri eitt fíggjarár. Svenska grundlógin loyvir í ávísan mun ríkisdegnum at lata fíggjarnevnd ríkisdagsins (finansutskottet) taka avgerðir ríkisdagsins vegna, t.d. sambært 9. kap. Finansmakten, § 4, 2. pkt.

***Mælt verður tí til,** at Grundlógarnevndin umrøður fíggjarvald fíggjarnevndarinnar og tekur støðu til, um verandi skipan skal halda fram. Um so er óbroytt ella í broyttum líki.*

### **EFTIRLIT (roknaskap og grannskoðan)**

Amboð lógtingsins at hava eftirlit við, at árligu peningajáttaninar verða hildnar, er fingið til vega við ásetingini í § 45 í stýrisskipanarlógini. Eftir § 45 skal árligur landskassaroknaskapur setast upp og leggjast fyri lógtingið í seinasta lagi 30. juni á hvørjum ári (seks mánaðir eftir fíggjarárslok).

Í § 45 er eisini ásett, at lógtingið skal velja nakrar grannskoðarar, sum skulu fara ígjøgnum árliga landskassaroknaskapin og ansa eftir, at allar inntøkur landsins eru settar í roknaskapin, og at eingin útreiðsla er goldin uttan heimild í fíggjarlógini ella aðrari játtanarlóg.

Grannskoðararnir kunnu krevja at fáa øll skjøl, ið teimum tørvar. Greiniligari reglur um, hvussu mangir grannskoðarar skulu vera, og um virki teirra, eru ásettar í lógtingslóg.

Greiniligari reglur um hesi viðurskipti eru ásettar í løgtingslóg nr. 25 frá 21. apríl 1999 um grannskoðan av landsroknskapinum v.m. Hesar áseta m.a., at løgtingið aftaná at nýtt løgting er valt, velur millum limir sínar 4 løgtingsgrannskoðarar eftir lutfalsvali. Arbeiðið hjá løgtingsgrannskoðarunum skal kunna grunda seg á eina roknskapargrannskoðan, sum formansskapur løgtingsins stílar fyri. Formanskapur løgtingsins tilnevnir eftir tilmæli frá løgtingsgrannskoðarunum ein Landsgrannskoðara at standa fyri roknskapargrannskoðanini, sum er óheftur í virki sínum.

Roknskapargrannskoðanin fevnir um:

- 2) tann árliga landsroknskapin, t.v.s. roknskapir fyri virkseminum hjá landsumsitingini og hjá landsstovnum o.l. umframt roknskapir hjá øðrum stovnum v.m., hvørs rakstrarætlan er tikin við í játtanarlóg

og

- 3) roknskapir hjá landsstovnum o.l., um hesir ikki eru við í landsroknskapinum.

Grannskoðanin verður útint av Landsgrannskoðanini ella av løggildum og skrásettum grannskoðarum. Løggildir ella skrásettir grannskoðarar útinna grannskoðanina av roknskapum, tá hetta er ásett í løgtingslóg, kunngerð e.l. Roknskapir, sum ikki eru við í landsroknskapinum, skal landsstýrismaðurin í seinasta lagi 6 mánaðir eftir fíggjárslok lata løgtingsgrannskoðarunum.

Vert er at leggja til merkis, at stýrisskipanarlógin setir ikki krav um, at Landsgrannskoðarin skal vera óheftur í sínum virki, hóast hetta er ásett í lógini um grannskoðan av landsroknskapum. Í nýggju finsku grundlógini er t. d. ásett í § 90, at „statens revisionsverk“ skal vera óheft. *Grundlógarnevndin eigur tí helst at umhugsa, um hetta kravið til Landsgrannskoðanina eigur at standa beinleiðis í einari fýroynskari evstulóg.*

Landskassaroknskapurin við viðmerkingum grannskoðaranna verður lagdur fyri løgtingið til samtyktar.

Tað, sum frammanfyri er nevnt um uppsetan, grannskoðan og framløgu av landskassaroknskapinum, er eisini galdandi fyri roknskapir hjá „almennum stovnum, sum hava sjálvstøðugan roknskap“. Óvissa valdar sum nevnt um, hvørjir hesir „almennu stovnar“ eru. Álitid hjá Fíggjarmálaráðnum frá november 2002 kann tíverri ikki sigast at hava beint burtur hesa óvissu, hóast tað var endamálið við álitinum.

## **SKULDBINDING LANDSINS**

§ 42 í stýrisskipanarlógini ásetir, at lán ella borgan o.a.m., ið skuldbindur løgting, landsstýri ella stovnar undir landinum, kann ikki verða tikið ella veitt uttan við heimild í løgtingslóg.

Í álitinum frá 1994 hjá nevndini, landsstýrið setti at kanna stýrisskipanarviðurskifti Føroya, stendur á s. 193, at v. m. er sett afturat orðingini lán og borgan, og skal hetta tulkast soleiðis, at ásetingin eisini fevnir um ymsar skipanir at sleppa uttanum ásetingarnar í greinini eitt nú ymsar langfreistaðar langleigusáttmálar o.t.

Burturfallin er áður galdandi áseting í stýrisskipanarlógini frá 1948 um, at søla ella onnur latan av hendi av fastognum landsins ella nýtslurætti teirra ikki kann fara fram uttan samsvarandi løgtingslóg.

Ilt er at síggja, hví tørvur ikki framvegis skal vera á ásetingum um, hvussu almennar ognir skulu nýtast og umsitast og tá serliga, um tað almenna kemur at fáa inntøkur av ráevnum í undirgrundini. Nevnast kann, at í nýggju finsku grundlógini er áseting um (§ 92), at søla ella aðrar avgerðir viðvíkjandi ognum statsins krevja samtykki frá ríkisdegnum ella heimild í lóg.

**Mælt verður tí til**, at Grundlógarnevndin viðgerð spurningin um skuldbinding landsins og tekur støðu til, um áseting um hesi viðurskifti skal vera partur av einari komandi grundlóg.

## **LANDSBANKI OG UMSITING AV INNTØKUM OG GJALDFØRI LANDSINS**

Ongar ásetingar eru í stýrisskipanarlógini um landsbanka ella umsiting av inntøkum og gjaldføri landsins. Danska grundlógin hevur heldur onga áseting um landsbanka, meðan bæði svenska (§ 9. kap, §§ 12 og 13) og finska (§91) grundlógin hava ásetingar um landsbankar, sum eru myndugleikar undir eftirliti hjá ríkisdøgnum, og sum eru óheftir av stjórnunum. Finski landsbankin (Finlands Bank) er miðbanki Finlands og er eisini ein partur av Evropeisku miðbankaskipanini. Svenska grundlógin ásetir, at svenski landsbankin (Rigsbanken) er miðbankin ríkisins og hevur ábyrgdina av gjaldoyra-og kreditpolitikkinum, eins og hann skal fremja eina tryggja og munadygga gjaldsfyrising.

Svenska grundlógin ásetir eisini, at landsbankin hevur rætt til at geva út seðlar-og myntir. Sama er galdandi fyri Evropeiska miðbankan (ECB), hvørs støða á grundlógarstigi sæst tryggjað í grein 230 í ES-sáttmálanum, ið er soljóðandi: „Domstolen har... kompetence til at udtale sig om klager, der indbringes af Europa-Parlamentet, af Revisionsretten og af ECB med henblik på besvarelse af disses prerogativer (framfjáráttindi á grundlógarstigi)“.

Bæði í Finlandi og Svøríki áseta grundlógirnar, at virksemini hjá landsbankunum skulu skipast við lóg. Hóast hvørki Føroyar ella Danmark hava ásetingar um landsbankar á grundlógarstigi, eru landsbankar settir á stovn í bæði Føroyum og Danmark.

Landsbanki Føroya varð settur á stovn við løgtingslóg nr. 57 frá 2. oktober 1978. Landsbankin hevur sum almennur banki til uppgávu samsvarandi lógini og teimum við heimild í lógini fyrisetu ásetingum at vera við til at røkja samfelagslig áhugamál við tí í hyggju at varðveita trygg fíggjarviðurskipti í Føroyum og eina javna útbygging av føroyska samfelagnum.

Ásett er t.d. í lógini, at landsbankin er bankasamband landskassans, og at hann kann standa fyri landskassans útlánnum og veðhaldum sambært serstakari lóggávu, eins og dagliga umsitingin av grunnum og fíggjarstovnum kann leggjast undir bankan. Eisini ásetir lógin, at bankin skal ráðgeva almennum myndugleikum og stovnum í sambandi við lántøku uttan fyri Føroyar, og at bankin skal samskipa allar almennar lántøkur uttanlands, íroknað lántøkur hjá kommunum.

Bankin er undir leiðslu av einum umsjónarráði við 11 limum, einari nevnd við 5 limum og einari stjórn. Løgtingið og landsstýrið velja ávikavist 3 og 2 limir í umsjónarráðið, meðan vinnufeløg velja írestandi 6 limirnar.

Stjórn bankans verður sett av landsstýrinum eftir tilmæli frá nevdini, og tað er landsstýrið, sum hevur eftirlit við, at bankin lýkur skyldur sínar sambært lóg og viðtøkur, og tað er eisini landsstýrið, sum ger viðtøkur fyri bankan.

Roknskapur bankans skal grannskoðast av løggildum grannskoðara, sum umsjónarráðið velur á hvørjum ári.

Landsbanki Føroya hevur eftir lógini mangar av uppgávuunum, sum landsbankar í øðrum londum hava. Bankin hevur tó ikki ábyrdina av t. d. gjaldoyra- og kreditpolitikki landsins og tað sæst, at bankin eftir lógini er undirgivin eftirliti landsstýrisins heldur enn løgtingsins, sum er galdandi í eitt nú Finlandi og Svøríki.

**Mælt verður tí til**, at Grundlógarnevndin viðgerð og tekur støðu til, um støða og virksemini landsbankans skal ásetast í einari komandi grundlóg.

## **KOMMUNALT FÍGGJARVALD**

Stýrisskipanarlógin ásetir í § 56, at rättur kommununa at skipa egin viðurskipti undir eftirliti landsstýrisins verður ásett í løgtingslóg, m.a. í hvønn mun kommunur og millumkommunufelagsskapir kunnu skuldbindast við láni, borgan o.a.

Stýrisskipanarlógin ásetir sostatt, at kommunurnar hava rätt til at skipa egin

viðurskifti undir eftirliti landsstýrisins, m.a. hvussu tær kunnu skuldbindast við láni, borgan o.a. Men stýrisskipanarlógin ásetir t.d. ikki, at kommunurnar hava skattleggjandi vald og gevur heldur ikki lögtinginum rætt til at veita slíkt vald við lóg. Kortini krevja kommunur skattir inn frá sínum borgarum á hvørjum ári. Her er sostatt lítið samsvar millum kommunala veruleikan og bannið ímóti at krevja inn skattir uttan við bæði materiellari og formligari lógarheimild sambært umrøðuna av §§ 41 og 43 í stýrisskipanarlógini frammanfyri.

Vísast kann í hesum sambandi á finsku grundlógina, sum í § 121 ásetir, at kommunurnar hava skattleggjandi vald, men at skattskyldan, álíkning og uppkrevjing verður ásett við lóg.

**Mælt verður tí til**, at Grundlógarnevndin tekur við eina áseting í komandi grundlóg, at kommunurnar hava skattleggjandi vald

## **EVROPEISKI SÁTTMÁLIN UM MANNARÆTTINDI**

Føroyar hava nýliga gjørt av, at borgarar, sum uppihalda sær í Føroyum, skulu vera vardir av evropeisku sáttmálunum um mannarættindi. Borgarar kunnu við støði í hesum sáttmálum biðja dómsvaldið taka avgerðir um t.d. landsins lóggáva lýkur ásetingarnar í sáttmálunum, um landsins myndugleikar taka avgerðir, sum eru sambæriligir við sáttmálarnar og endaliga um rættarmál verða avgjörd innan fyri rímligar tíðarfreistir og av óheftum og uttanveltaðum dómstólum.

Venjan hjá mannarættindadómstólinum vísir, at hann ikki heldur seg aftur at viðgera skattamál, bæði tá tað snýr seg um lóggávu og avgerðir og mannagongdir hjá skattamyndugleikum, jbr. Grundloven og menneskerettigheder i et dansk og europæisk perspektiv eftir Morten Kjærum o.fl, Jurist-og Økonomforbundets Forlag 1997, s 273 ff. Tí er neyðugt hjá Grundlógarnevndini eisini at hava mannarættindasáttmálarnar í huga, tá hon viðgerð grundlógarásetingar um fíggjarvaldið.

## Forlignsinstitutionen

### *Føroyskt úrtak*

*Turið Debes Hentze, advokatur, hevur lokið útbúgving sum master í konfliktmægling. Í hesum sambandi hevur hon gjørt eina masterritgerð um semingsstovnin í Føroyum. Hendan greinin er ein partur av mastersritgerðini.*

*Lógin um semingsstovnin verður gjøgnumgingin og samanborin við grundreglurnar í konfliktmægling. Eisini verður komið inn á, hvussu konfliktmægling kundi verið nýtt á semingsstovninum og hvussu tað í lógini um semingsstovnin móguliga kundi verið tikið tikið hædd fyri grundreglunum í konfliktmægling.*

*Í samband við ritgerðina, hevur Turið Debes Hentze gjørt eina kanning millum tey størstu fagfeløgini á arbeidstakarasiðuni, teirra størstu mótpartar á arbeidsgævarasiðuni og 2 semingsmenn um teirra royndir við semingsstovninum. Í greinini verða styttingar nýttar fyri hesi feløg og tær eru: Føroya Arbeidarfelag (FA), Føroya Fiskimannafelag (FF), Føroya Arbeidsgævarafelag (FAG) og Føroya Reidarafelag (FR) Jákup í Gerðinum (J) og Suni Schwartz (S).*

### *English Summary*

*The Law on Arbitration Agencies has been scrutinized and compared with the fundamental rules in conflict mediation. The paper also discussed how conflict mediation can be used in the arbitration agencies, and how the fundamental rules of the conflict mediation can be implemented and considered in the Law on Arbitration Agencies.*

### **1. Lovmotiver**

Reglerne om forlignsinstitutionen, eller rettigere om forlignsmandens beføjelser findes i Lov nr. 86. af 31. marts 1928 for Færøerne om mægling i arbejdsstridigheder med senere ændringer.

Lovens hovedformål er at afværge arbejdsnedlæggelser eller standse arbejds-konflikter på det kollektive arbejdsmarked, når forlignsmanden tillægger stridens virkninger og omfang større samfundsmæssig betydning.

Den færøske lov udspringer af den danske lov, og har stadig mange lighedstræk med denne, hvorfor et kig på motiverne bag denne er relevant. De færøske lovmotiver<sup>1</sup> giver ikke yderligere oplysninger hertil. Selve lovgennemgangen vil ske, efter at jeg har gennemgået teorien om konfliktmægling.

<sup>1</sup> Udvalgsbetænkning i Sag nr. 51-1926 (Forlignsinstitution). Løtningstíðindi fra 1926 s. 113-114.

Loven fra 1919 om mægling i arbejdsstridigheder blev i Danmark vedtaget, som et resultat af et politisk ønske om at sikre fred på det kollektive arbejdsmarked, og blev vedtaget med kun enkelte afvigelser<sup>2</sup> fra det forslag som fællesudvalget af 17. august 1908 afgav.<sup>3</sup> Af denne fremgår, at motivet er det offentliges indblanding, når arbejdsstridighederne er „...af en sådan alvorlig Art, at det bestående Mæglings- og Forhandlingsapparat inden for Organisationerne ... ikke fører til en fredelig løsning.“ Det erkendes „... at det øvrige Samfund bliver saa stærkt berørt af Arbejdsstridigheder, at det har en Berettigelse til Indblanding i Striden, naar denne bliver så alvorlig, at Samfundets Interesser trues., Man foreslår derfor disse interesser repræsenterede ved udnævnelsen af en forligsmand, der kan optræde 1) enten som leder af forhandlingerne, eller 2) ved fremsættelse af mæglingsforslag, 3) og ved undersøgende virksomhed, og understreger, at denne indgriben, ikke tilsigter nogen „...indskrænkning i parternes fulde kontraktfrihed...“, og at det må synes overvejende at måtte bero på „...det offentliges eget tykke...“, hvornår og hvorledes denne indgriben bør finde sted. Man er da også lidt valen i spørgsmålet om forligsmandens ret at pålægge parterne mødepligt, hvilket resulterer i den lovgivningstekniske pudsighed, at den pålagte mødepligt ikke sanktioneres. Man mener, at det bør være en borgerpligt at møde, når samfundets interesser trues, og at dette ikke udtrykkes klart nok med en „indbydelse“. Desuden understreger pligten også den værdighed, der naturlig bør omgive forligsmanden.

Forligsmandens beføjelse at fremsætte mæglingsforslag uden parternes samtykke vækker bekymring hos dem, der mener, at et sådant vil udøve en sådan magt over den offentlige mening, at parterne nærmest bliver tvunget til at vedtage det, hvorfor det næsten er at sammenligne med en voldgiftskendelse. Dertil påpeges, at dette sker, uden at der i lovforslaget er givet betryggende regler for hverken sammensætning eller virkemåde. Forligsmanden skal have den nødvendige frihed at handle „efter øjeblikkets tarv“, er begrundelsen for disse manglende regler. Diskussionen om forligsmandens vidstrakte undersøgelsesret, vil jeg ikke komme ind på. I øvrigt gås ud fra som givet, at forligsmanden „maatte være en socialt anset Mand, der overtog Hvervet nærmest som et Æreshverv, ... og at Hvervet ikke vilde blive synderlig byrdefuldt“, da det „...vel normalt indskrænke sig til Udløbet af Tarifperioderne“.

Som et kuriosum bemærkes, at dengang var det arbejdsgiverne, der var særlig betænkelige med forslaget, men siden hen er sket lovændringer, som kan have ændret parternes opfattelse.

Loven om forligsinstitutionen vil blive gennemgået og sammenholdt med principperne i konfliktmægling, som bygger på grundprincippet om, at konflikter

---

<sup>2</sup> Erik Stig Jørgensen: Tilblivelsen af septemberforliget, den faste voldgiftsret og forligsmandsinstitutionen, 24.sept. 1999. [www: fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp](http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp)

<sup>3</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s 31.

bedst løses af parterne selv, og at dette sker under forhold, der giver parterne mulighed for at påtage sig ansvar for resultat. Inden lovgennemgangen vil jeg derfor nærmere redegøre for konfliktmæglingen og dens grundprincipper.

## 2. Konfliktmægling som teori

Konfliktmægling eller mediation er en forholdsvis ny mæglingsdisciplin. Den baserer sig ikke på lovgivning, og omfatter mange forskellige modeller, hvor såvel metoderne som værdierne bag er af forskellig art. Herom kan henvises til Leonard Riskins Grid<sup>4</sup>, der lettere omskrevet siger, at metoderne, der går under betegnelsen mediation, har meget lidt til fælles, og mediationens uklare og uartikulerede natur og formål er årsagen hertil. De fleste, siger han, er nok enige om, at mediation er en proces, hvor en upartisk tredjepart hjælper andre at løse en tvist eller løse op for en handling, men formålene og metoderne er så forskellige, at der findes ikke nogen tilnærmelsesvis entydig definition af ordet mediation. Herom er andre uenige og ønsker at reservere og styrke indholdet af mediationsbegrebet med en nøjagtig definition, se herom Kimberley Kowach og Lela P. Loves<sup>5</sup> artikel, som er en kritik af Riskins artikel.

I Danmark er der på Københavns Universitet blevet undervist i konfliktmægling under ledelse af Vibeke Vindeløv, dr. jur. docent. Konfliktmæglingen går også under betegnelsen mediation. Undervisningen har givet indblik i mange mæglingsformer og traditioner, men har understreget vigtigheden af at afgrænse konfliktmægling overfor andre konfliktløsningsformer. For at forberette til betegnelsen konfliktmægling skal ifølge Vibeke Vindeløv følgende grundlæggende værdier være tilstede,<sup>6</sup>:

„...respekt for det enkelte individ, hvorfor parternes autonomi og værdighed bliver afgørende. Dette indebærer, at parternes egen retfærdighedsopfattelse tillægges afgørende vægt. Hertil kommer, at respekt og værdighed er forudsætninger for at opnå en genoprejsning og forsoning mellem parterne.“

Konfliktmægling med dette værdigrundlag kan formentlig i dag med en vis rigtighed siges at udgøre en fælles nordisk forståelse af begrebet konfliktmægling. Konfliktmæglingen bygger sine værdier og principper på følgende antagelser om konflikter:

- Konflikter er et livsvilkår, og om de er konstruktive eller destruktive, beror på den måde, de bliver mødt på.
- Parterne ved selv bedst, hvad der er godt for dem.
- Hvor der er en vilje, er der en vej.

<sup>4</sup> Leonard Riskins, *Understanding Mediators' Orientation, Strategies and Techniques: A Grid for The Perplexed*, vil. 1, s. 9-52, 19996

<sup>5</sup> Kimberlee K. Kovach and Lela P. Love, *Mapping Mediation: The Risk of Riskin's Grid*, *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 3. Spring 1998, s. 71-110, 1998

<sup>6</sup> Vibeke Vindeløv: *Konfliktmægling, mediation og retsmægling*, Jurist- & Økonomforbundets Forlag 2004, s. 98.

- Dialog er et ønskeligt og velegnet middel til løsning af konflikter
- Der er mere end en sandhed
- der er flere virkeligheder.

Jeg vil i min fremstilling lægge ovenstående værdier til grund og vil hefter også udgå fra definitionen af begrebet konfliktmægling, som anvendes af Vibeke Vindeløv <sup>7</sup>:

En frivillig og fortrolig konfliktløsningsmetode, hvor en eller flere upartiske tredjepersoner hjælper parterne med selv at forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning gennem en struktureret proces. Tredjepersonen træffer ingen afgørelse.

Elementerne i definitionen vil her i den rækkefølge de nævnes i definitionen nærmere beskrives, tillige med en uddybende kommentar.

*Frivillighed*: Parterne vælger selv, om de vil deltage i mæglingen, og i hvilket omfang de vil afslutte denne med en aftale. Parterne kan altså på ethvert tidspunkt vælge at forlade mæglingen, og er ikke forpligtet overfor modparten vedrørende noget af det, som er sket under mødet, så længe aftale ikke er indgået.

Kommentar: Parternes tilslutning er afgørende, fordi det er parterne selv, der skal flytte sig og påtage sig ansvaret for løsningen. Det gøres ikke med utilbørligt pres eller tvang.

*Fortrolighed*: Foruden at mægler har tavshedspligt, forpligter parterne sig også til ikke at omtale konflikten eller forløbet til udenforstående, med mindre de er enige herom.

Kommentar: Fortroligheden skal sikre, at parterne føler, at de kan udtale sig i et trygt og tillidsfuldt rum.

*Upartisk/neutral tredjeperson*<sup>8 9 10</sup>: Mægler leder processen og behandler begge parter med respekt. Mægler må ikke tage stilling til, hvordan konflikten skal eller bør løses, og har ikke interesse i dens udfald. Mægler skal tillige optræde på en sådan måde, at evt. tilskyndelse til at udtrykke egen opfattelse holdes tilbage, idet det er parternes konflikt, og mægler skal ikke overtage denne.

Kommentar: Hvis mægler siger sin mening eller kommer med gode råd om

---

<sup>7</sup> *ibid.* s. 96

<sup>8</sup> Vibeke Vindeløv: Konfliktmægling, Jurist- & Økonomforbundets Forlag, 2004, s.199 f og s. 314,

<sup>9</sup> Robert A. Baruch Bush and Joseph P. Folger: The Promise og Mediation, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1994. s. 105

<sup>10</sup> Hans Boserup og Susse Humle: Medationsprocessen, Nyt Juridisk Forlag, s. 221 ff upartiskhed, neutralitet

indholdet eller evt. løsning heraf, risikerer mægler at sætte parternes tillid til mægler over styr, idet parternes opfattelse af mæglers upartiskhed let påvirkes ved denne indblanding.

Betegnelserne neutralitet/upartiskhed vil ofte kunne bruges sammen, men i andre situationer hver for sig. Mens upartiskheden går på, at mægler ikke må favorisere den ene part, så går neutraliteten på, at mægler optræder på en måde, som giver parterne indtryk af, at mægler ikke er interesseret i sagens udfald. Jeg vil i min fremstilling ofte anvende begge samtidig.

*Forhandle sig til en tilfredsstillende løsning for begge parter:* Parterne skal være villige til og se et formål i at flytte sig, så at begge parter opnår en tilfredsstillende løsning.

Kommentar: For at opnå en tilfredsstillende løsning, må parterne se dette formål som ønskværdigt, og ville påtage sig ansvaret for at nå dertil ved dialog<sup>11</sup>, <sup>12</sup> og forhandling. Der ske lnes mellem dialog og forhandling, hvor dialogen er det forhold at parterne undersøger og får forståelse for hinandens interesser og behov, for derefter at forhandle sig frem til en for begge parter tilfredsstillende løsning på baggrund af løsningsforslag.

*Struktureret proces:* Mægler skal gelejde parterne gennem processens bestemte trin, som skal sikre parterne mulighed for at udtrykke følelser, interesser, krav og forventninger, og mulighed for at få en afklaring af konflikten, evt. en aftale.

Kommentar: Mægler kender processen, og skal bevare overblikket og lede parterne trygt gennem processen, men det er parterne, der egenhændigt råder over og har ansvaret for konflikten.

*Mægler må ikke træffe afgørelse:* Såfremt tredjeperson træffer afgørelse, er der ikke tale om konfliktmægling.

Kommentar: Parterne har ansvaret for løsningen, og mæglingen angår sikringen af parternes mulighed for selv på et betryggende grundlag at råde over konflikten. Når en tredjeperson, f.eks. en dommer skal afgøre andres konflikt, stilles særlig krav til denne, f.eks. kvalifikationskrav, for at sikre afgørelsens rigtighed, foruden fastlagte procedureregler, der har samme formål. Konfliktmægler derimod skal kun være specialist i mæglingsproceduren og følge dens værdigrundlag, og ikke være specialist i sagens indhold.

### **3. Lovreglerne og konfliktmægling**

Jeg vil ikke gennemgå loven paragraf for paragraf, men trække frem de bestemmelser som er væsentlige for forligsmanden – kvinden <sup>13</sup> for dennes udøvelse som mægler.

---

<sup>11</sup> David Bohm: On Dialogue, Routledge, London 1996, s. 2 -5

<sup>12</sup> Vibeke Vindeløv: Konfliktmægling, mediation og retsmægling, Jurist- & Økonomforbundets Forlag 2004, s. 51

Ved gennemgangen vil jeg henvise til lovens paragraffer, og i øvrigt henvise til loven. Bestemmelserne, som jeg vil gennemgå og holde op mod konfliktmægling, i det omfang sammenligning er mulig, er følgende:

- Forligsmanden skal holde sig underrettet om arbejdsforhold, og kan kræve udleveret eksemplar om overenskomstforhold (§ 2).
- Forligsmanden kan indkalde parter til forhandlinger, hvis der er udsigt til konflikt. Parterne har pligt at møde (§ 3).
- Forligsmanden kan udsætte konflikter, der ellers ville være trådt i kraft (§ 3).
- Forligsmanden kan give henstillinger om indrømmelser, som synes hensigtsmæssige (§ 4).
- Forligsmanden kan tvinge parterne til at genoptage forhandlinger om bestemte punkter (§ 4).
- Forligsmanden kan af egen drift fremsætte mæglingsforslag (§ 4).
- Forligsmanden kan tvinge parterne til at vidne i retten, hvis der er forhold, der trænger til belysning (§ 5).
- Forligsmanden kan forlange, at mæglingsforslaget sendes til urafstemning (§ 6).
- Det er forbudt at vidne om eller afgive attest om, hvad der er foregået under forhandlingerne, medmindre parterne er enige herom (§ 7).

Jeg vil ved sammenligningen udgå fra førnævnte principper i konfliktmæglingen: frivillighed, fortrolighed, neutralitet, forhandling, proces, afgørelse, og omformulere lovens emner således, at disse direkte kan sammenlignes med disse. Rækkefølgen vil følge lovens struktur.

Hermed sammenstillingen:

Forligsmanden kan tvinge parterne at møde til forhandling, og afgør selv, om han vil mægle (§§ 3-4)

Forligsmanden kan indkalde parterne til forhandling og mægling, når en af parterne erklærer forhandlingerne som afsluttet uden resultat. Parterne har pligt til at efterkomme forligsmandens indkaldelse.

*Frivillighed kontra tvang:* I konfliktmægling lægges afgørende vægt på parternes autonomi, og at de frivillig deltager i mæglingen. Dette er forudsætningen for, at de kan påtage sig ansvaret for løsningen. Ordningen i forlignsinstitutionen kan næppe siges at være frivillig, selvom loven oprindeligt fik alle parter tilslutning. Bestemmelsen er lovreguleret, og binder derfor også ud i fremtiden, og blev netop indføjet, for at det offentlige skulle have mulighed for at tvinge parterne til forhandling<sup>14</sup>. Såvel forligsmanden som parterne bliver tvunget ind i en retlig

---

<sup>13</sup> Mette Koefod Bjørnsen, cand. polit. Om Forlignsinstitutionen, del af festskrift udgivet af finansministeriet, den 24.09.199: 100-året for Septemberforliget. [www: fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp](http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp)

ramme, og får pålagt pligter. Frivillighed betyder ikke, at man nødvendigvis er så glad for det, man har tilsluttet sig, og måske ville man helst være fri, men afgørende er, at man trods alt har tilsluttet sig. Det valg har man ikke her.

Fra et mere pragmatisk synspunkt kan anføres, at parterne formodes at tilslutte sig ordningen som et led i bevarelsen af deres konfliktret, fordi de ved, at overenskomsterne skal fornys, og at alternativet ellers ville være åben konflikt. Dette vil dog bero på den konkrete situation.

Derudover kan forligsmanden overveje, om han vil påtage sig opgaven som forhandlingsleder eller mægler<sup>15</sup>. Denne uanmodede indblanding berører også parternes selvbestemmelsesret og kan indeholde spiren til et misforhold til forligsmanden og til en uheldig start på evt. fortsatte forhandlinger.

Ved konfliktmægling er situationen er anden. Parterne enes om at ville tilkalde en konfliktmægler. Denne forelægger parterne sin rolle og giver herefter parterne oplysning om, hvorvidt han eller hun vil påtage sig hvervet. Parterne får at vide, at de til ethvert tidspunkt kan træde ud af forhandlingerne, ligesom konfliktmægler også kan gøre det, men da vil der nok foreligge særlige grunde.

### **Forligsmanden kan indkalde parter til forhandlinger (§ 3)**

*Dialog og forhandling:* Forligsmanden har hjemmel til at forhandle, fungere som forhandlingsleder<sup>16</sup>. Der fremgår imidlertid intet yderligere om, hvordan denne tænkes at foregå. I konfliktmægling skelnes mellem dialog og forhandling, hvor dialogen er det forhold, at parterne undersøger og får forståelse for hinandens dybereliggende interesser og behov<sup>17</sup>, og derefter forhandler frem til en for begge parter tilfredsstillende løsning på baggrund af udveksling af løsningsforslag.

### **Forligsmanden afgør selv, om han vil mægle (§§ 3-4)**

*Struktureret proces:* Loven skelner mellem forhandling og mægling og fremsættelse af mæglingsforslag, men ellers siges intet om, hvordan disse skal foregå. I konfliktmæglingen er mæglingen en struktureret proces med indbyggede trin, som ikke må overspringes. I beretningen bag lovforslag blev fremhævet, at begrundelsen for lovens tavshed var forligsmandens frihed til at handle efter øjeblikkets tarv<sup>18</sup> „...thi Frygten for ved uacceptable Mæglingsforslag at svække sin egen Prestige vil i langt højere Grad afholde ham fra ubetimelige Skridt, end alle Regulerende Lovbestemmelser vil kunne gøre det. Og lader han sig ikke gennem sin Taktfølelse afholde fra ubetimelige Indblandinger, saa vil hans Mæglingsforslag i Længden

<sup>14</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s 31

<sup>15</sup> *ibid* s. 31

<sup>16</sup> *ibid*

<sup>17</sup> Christopher W. More: *The Mediation Process*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, s. 231-243

<sup>18</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s 31, s. 28, s. 32 og Bilag II s. 25

blive uskadelige, idet de mister deres Prestige. Jeg tillader mig derfor at foreslaa, at Forligsmanden bliver stillet fuldkommen frit til at foretage de Mæglingskridt, som han anser for tjenlige.“

#### **Forligsmanden blander sig i forhandlingerne (§4)**

Forligsmanden kan komme med henstillinger om indrømmelser, som han anser formålstjenlig til stridens fredelige afslutning.

*Upartiskhed/Neutralitet:* Når forligsmanden kan komme med henstillinger, er dette udtryk for, at han blander sig i forhandlingerne, tager stilling og anbefaler. I konfliktmægling lægges vægt på, at mægler er upartisk og neutral. At komme med råd og henstillinger er at blande sig i sagens indhold. Mægler, der optræder på denne måde, risikerer at sætte sin troværdighed som udenforstående over styr.

#### **Forligsmanden kan fremsætte mæglingsforslag (§ 4)**

Forligsmanden kan fremsætte mæglingsforslag, når han finder det formålstjenligt. Inden forligsmanden fremsætter sit mæglingsforslag, skal han rådføre sig med to repræsentanter for hver af parterne. Mæglingsforslaget må ikke offentliggøres uden forligsmandens samtykke, før efter parternes afstemning har fundet sted.

*Upartiskhed/Neutralitet:* Når forligsmanden egenhændigt fremsætter forslag til løsning, tager han samtidig stilling til sagens indhold, og tager derved konflikten ud af hænderne på parterne. Ansvar for løsningen er delvis gået over på mægler. Det bryder helt med konfliktmægling, at mægler fremsætter forslag. Mæglers rolle er at være parterne behjælpelig med selv at finde en løsning, men ikke at påtage sig at ansvar for denne. Dertil risikerer mægler at sætte sin upartiskhed/neutralitet over styr ved at tage stilling for og imod indhold i forhandlingen.

#### **Kan fremtvinge oplysninger fra parterne (§ 5)**

Kan begære vidneforklaring optaget ved retten for så vidt som visse erklæringer fra parterne synes usikre eller utilstrækkelige.

*Frivillighed og struktureret proces:* Forligsmandens mulighed for at vurdere, om der er fremkommet tilstrækkeligt med oplysninger, og om disse er rigtige og derefter ad retslige vej at kunne fremtvinge disse, bryder helt med reglerne om konfliktmægling. Frivilligheden og parternes vilje til selv at nå frem til en løsning ved dialog og udveksling af oplysninger og undersøgelse af hinandens interesser og behov sker ikke under tvang.

#### **Lovfæstet fortrolighed (§7)**

*Fortrolighed:* Der findes en regel om, at det forbudt at udstede attester eller føre vidner om, hvad der af parterne tilstås eller foreslås under de af forligsmanden ledede forhandlinger, medmindre det vedtages af begge parter og udgør punkter af forliget.

På dette punkt er loven fuldt på linje med reglerne i konfliktmægling om fortroligheden i processen for at skabe den tryghed og tillid. Lovbestemmelser lignende denne er ønskelige for den frivillige konfliktmægling.

Derudover skal følgende punkter fremhæves:

#### **Betivle forhandlerne repræsentationsfuldmagt (§ 6)**

Forligsmanden kan forlange urafstemning.

*Parterne:* Forligsmanden kan gå udenom de personer, der har været direkte involverede i forhandlingerne.

I konfliktmægling er det væsentligt, at parterne er til stede, eller at den befuld-mægtigede har den nødvendige bemyndigelse til processen. Mæglingsprocessen påvirker de tilstedeværende på en anden måde en eventuelle fraværende parter. Fuldmagtsforhold, hvor f.eks. hele baglandet ikke kan være til stede, bør imidlertid være tydeligt afklaret overfor såvel modpart som mægler, og ikke være noget, som mægler blander sig i på anden måde end for at sikre en god og fornuftig proces.

#### **Konfliktmægler tager ikke afgørelse i sagen**

Mæglingsforslag er ikke afgørelse, men har dog en vægt, der kan tendere dertil, specielt hvis dette egenhændigt fremsættes af forligsmanden.<sup>19</sup>

### **4. Lovreglerne og konfliktmægling, teoretisk sammenfatning**

Man kan sige, at desto større beføjelser forligsmanden får i loven, desto større er indgrebet i parternes selvbestemmelsesret, og desto mere bevæger man sig væk fra konfliktmægling. Parternes pligt til at give møde, forligsmandens beføjelse til at give henstillinger og fremsætte mæglingsforslag er forhold, der ikke harmonerer med konfliktmæglingens frivillighedsprincip og kravet til mæglers upartiskhed/neutralitet. Lovens tavshed om fremgangsmåden ved forhandlingerne og mæglingen er ikke i modstrid med konfliktmægling, men heller ikke til støtte herfor. Reglen om undersøgelsesretten, vidnepligten, og forligsmandens hjemmel til at kræve urafstemning uden parternes tilslutning er i direkte modstrid med konfliktmæglingsprincippet om parternes rådighed over sagens indhold.

### **5. Forligsinstitutionens virke fra organisationernes synspunkt**

Organisationernes besvarelser giver nogen fællesnævner, men også afvigelser. Ud fra de momenter, som jeg har lagt vægt på, vil jeg her opsummere svarene.

Indledningsvis bemærkes, at der er forhold som arbejdsgiversiden har fælles holdning til modsat arbejdstagersiden, og som nok knytter sig til det typiske

---

<sup>19</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s. 28

forhold, at arbejdstagerne kræver, mens arbejdsgivernes holder igen. Det aktuelle styrkeforhold kan selvfølgelig ændre på denne rollefordeling.

Der er enighed om, at forligsinstitutionens væsentligste opgave er at få parterne at nærme sig, så åben konflikt undgås, og at dette til dels lykkes. FA giver dog ikke sin tilslutning, så længe dette ikke sker på frivillighedens basis. Ellers er der enighed om, at tredjepersons mellemkomst kan være nødvendig, for at få et *forlig* i stand.

Pligten til at møde i forligsinstitutionen opfattes kun af FA, som *tvang*:

„... Og det kan den gøre, når den ene af parterne ikke vil forhandle mere, og det er det, der sker hver gang.“(FA)

Arbejdsgiversiden og specielt FAG lægger stor vægt på *proceduren* med tidsfristerne, som gør, at man får tid til at indrette sig før evt. arbejdsstandsning:

„... forligsinstitutionen med den procedure der følger hermed med tidsfrist osv. giver os tryghed, så vi kender tidspunktet for evt. arbejdsstandsning og et par dage mere... og vi regner også med forligsmandens mulighed at kunne få et forlig på plads.“ (FAG)

Arbejdsgiversiden anser det ikke som en bagdel, at forligsmanden afgrænser *forhandlingsgrundlaget*, hvilket ikke på samme måde får tilslutning fra den anden side :

„...Indholdet bliver beskåret, idet kun nogen få af kravene bliver behandlet ... Forligsmanden afgør suverænt, efter at have orienteret sig hos parterne, hvilke punkter der skal forhandles om.“(FF)

„... nogen gange nødvendigt at ende der ... måske sige, at man slipper lidt billigere, for kravene indsnævres, men jeg mener ikke at det er grunden til, at vi overgiver forhandlingerne til forligsinstitutionen.“(FR)

„... Det bliver kun et spørgsmål om kroner og ører, alt andet skubbes til side ... Så der bliver kun 2-3 punkter tilbage af måske 20-30 stykker.“ (FA)

„...Forligsmanden bestemmer, hvilke punkter der skal forhandles, og grundlaget indsnævres, men det ville det have gjort alligevel, for vi er som regel allerede på det tidspunkt enige om, hvilke punkter der skal forhandles.“(FAG)

Hvorvidt det ville fremskynde et løsnings, om forligsmanden kom ind i forhandlingerne på et *tidligere tidspunkt*, er svarene forskellige:

„... Ingen nytænkning, som kan forbedre forholdene, bør afvises.“(FF)

„... Det beror på, hvilken dialog du har med modparten.“ (FR)

„... Ja, så ville de ikke være så fastlåste, hvor det er vanskeligt at komme videre.“(FA)

„... Jeg tror ikke, det ville ændre meget, for forhandlingerne går nogenlunde, bortset fra når det drejer sig om penge. Det ville næppe hjælpe noget, om forligsinstitutionen kom ind en måned før. Hvis forhandlingerne standser, fordi

afstanden mellem parterne er for stor, kan jeg ikke se, at en uge eller en måned kan gøre forskellen“. (FAG)

Parterne er ikke udelt begejstrede for arbejdsmåden med *mæglingforslag*:

„...Bagdelen er, at det kan være som en slags dom, måske en dårlig dom, som man bare må leve med, men man kan vel ikke bebrejde forligsinstitutionen dette, som egentlig burde være ens eget ansvar.“ (FF)

„... og dette med, at alt skal ordnes i sidste øjeblik, efter at man har siddet i flere døgn ud i et – det er en ret primitiv måde at løse problemer på“. (FF)

„... hvis han kunne klare at sætte parterne sammen, i stedet for som nu at skille dem ad ... Så havde man mere været en del af processen. ...og så sidder parterne der og sammenligner dette forslag med deres egne eventuelle urealistiske forslag. Med de erfaringer vi har ... er det ikke en positiv oplevelse. Men jeg tror, at det ville stille større krav til forligsmanden, hvis han skulle fungere som en slags mellemmand for et forlig uden at kunne fremsætte forslag. Det er ikke efter vores ønske, at han arbejder på denne måde, vi er altid bange for mæglingforslagene. Det bør være seneste udvej ...vel et politisk ønske det med mæglingforslag.“ (FR)

„... meget forskelligt, hvordan de har arbejdet ... fælles har været, at stort set kun snakke med parterne i enrum og så gå imellem, bortset fra måske et enkelt informationsmøde, hvor parterne er sammen, men ellers er der ikke direkte kontakt mellem parterne igen, og forligsmanden giver os heller ikke mulighed for evt. i mindre grupper at stikke hovederne sammen. Det hele går gennem forligsmanden, som mere eller mindre udsætter os for pres.“ (FA)

„... Måske det, at du mister lidt af kontrollen. Forligsmanden bestemmer, og du mister muligheden at påvirke modparten. Det er en bagdel, at du ikke får kontakt til modparten igen. Så ville der være flere strenge at spille på, for du ved, at når du er i til forligsforhandling, så skal begge parter give lidt, mens du i forhandlingsfasen står fast på dit.“ (FAG)

„... Forligsmanden skulle arbejde anderledes og ændre taktik, og ikke som nu bruge tid og energi på at formulere et forligsforslag, og bruge mere eller mindre magt overfor parterne til det. Så skulle parterne også være mere aktive. Det ville være en større udfordring for parterne. Da ville det have været parterne og ikke forligsmanden, som selv skulle lave deres forlig.“ (FAG)

„... men selvfølgelig, hvis der ikke er noget forslag, så har lovgiver ikke dette at holde sig til, og det er måske uheldigt.“ (FAG)

Samstemmende giver alle klart udtryk for, at et forlig, på baggrund af et mæglingforslag, er som skræddersyet til at overbevise *baglandet* om, at man har forsøgt sit yderste

„... han får parterne at flytte sig ... og så fremsætter han et forligsforslag, og det er ultimativt, og så kan man selv vælge ... og som regel får man noget ... og de fleste ønsker ikke strejke ... og overfor omverdenen står man stærkere.“ (FF)

„når en uvildig tredjeperson fremsætter et forslag, er det lettere at argumentere for, at man har givet efter for modparten. Man står stærkere overfor myter som, at man er i modpartens lomme m.v., når man kan pege på, at man er blevet presset af forligsinstitutionen og ikke af rederen ... man skal jo også overleve selv ...“ (FF)

„...Måske lidt opportunistisk synspunkt – at overlade ansvaret til tredjeperson. Det kan være en fordel at få et forslag at tage stilling til, et ja eller nej i en kompliceret situation efter at have siddet i flere timer.“(FF)

„... begge kan udtrykke, at de fik noget, samtidig med at man kan vaske hænder og sige, at det var ikke os, men forligsmanden, der bestemte det sådan – som nærmest tvang os dertil. Man fralægger sig lidt ansvaret. Denne ansvarsfraskrivelse har man ikke, når parterne selv forhandler overenskomsten, og påtager sig det ansvar der følger heraf. Det må være den rigtige vej, for det påvirker relationen mellem parterne, at man selv når frem til et resultat, det er helt klart.“(FR)

„... Jeg mener ikke, at man har nogen fordel af forligsinstitutionen, bortset fra, at du får et forlig, som du som regel er meget utilfreds med.“(FA)

„... Man må jo veje fordele og bagdele mod hinanden, og om du vil strejke på den forskel som er tilbage. Du må jo også kunne argumentere for en strejke, og komme helskindet ud af denne.“(FA)

„... Men der er også det, at hvis du indgår en aftale, der ikke er så god, så kan du bedre forsvare denne overfor medlemmerne. For du kan blive anklaget for ikke at kæmpe nok. Når du har været i Forligsinstitutionen, kan du sige at du har kæmpet til det sidste med alle våben.“(FAG)

Der er ikke helt klare udmeldinger, om parternes opfattelser af forligsmandens *upartiskhed/neutralitet*.

„...Det har ingen betydning, om han er neutral, for betingelsen for at det lykkes, er at han anstrenger sig for ikke at være partisk, for forslaget skal jo vedtages af begge parter. Man kan godt få en følelse af, at han er partisk ... måden han arbejder på, når han går imellem, men man ved jo, at det kun er en del af arbejdet ... aldrig haft følelsen af, at han er partisk.“(FF)

„... Ingen kommentarer ... men sådan som han arbejder i dag, så skiller han parterne fra hinanden. De bliver sat i hvert sit rum og kommer ikke sammen igen, og forligsmanden må stå for skud fra parterne. De bruger krudtet på ham. Men han beder jo om det, med den måde han blander sig.“(FR)

„... Det kan ses igen i mæglingsforslaget, hvis forligsmanden ikke er neutral. Og hvordan du opfatter forligsmanden, påvirker også, hvordan du opfatter forslaget. Du må ikke få en fornemmelse af at han er partisk, det er meget vigtigt.“(FA)

„... Vi ved godt, at hans opgave er at trække os i en retning, og at vi skal passe på, at han ikke trækker os for langt. Generelt har vi et afslappet forhold til forligsmændene ... kan blive et problem, når modparten får problemer hermed.“ (FAG)

Hvorvidt parterne ellers er *tilfreds* med de indgåede forlig (efter mæglingsforslag), kan være svært at vurdere. Arbejdstagerne FA siger, at de sjældent er tilfreds, og at de sjældent får det, de vil have, men i lyset af alternativet, så godtager man ofte. Arbejdsgiverne FAG er nok mere tilfreds, og udtaler, at de måske slipper billigere på denne måde. FR har nogenlunde samme holdning som FAG. Ingen på nær FF, der mener, at alle nok er glade bagefter, mener, at forliget ændrer på *relationen* imellem parterne:

„... den følelse har du ikke, når du har været i forligsinstitutionen, hvor du er blevet tvunget ind i et system, ellers er du lovbryder, og godtager noget, som du langt fra er tilfreds med. Du er ikke med i arbejdet og har ligesom ikke ansvaret mere. Du får meget større tilfredshed ved selv at gøre arbejdet, selv om du ikke altid får så godt et resultat, som du kunne ønske dig.“(FA)

„... påvirkes ikke“ (FA)

„... ændres ikke.“(FAG)

„... påvirkes ikke i positiv retning. Måske tværtom, om overhovedet.“(FR)

Om evt. *fremtidig* ordning:

„... måske et forsøg værd ... at forligsmanden ikke fremsatte forslag, for det, at man ikke bare som i dag sidder og venter på et forslag, ville måske gøre forhandlingerne anderledes. Forligsmandens rolle ... altså kun formidlende. ...Så ville det være mere ansvarligt .... og ikke kun basere os på et mæglingsforslag.“(FF)

„... meget tilfældig, hvilken fremgangsmåde der benyttes. Ellers sidder parterne jo adskilt hele tiden, bortset fra lige i begyndelsen, og kommer ikke sammen igen, og forligsmanden går imellem som budbringer. Dette er ikke godt nok. De burde absolut sættes overfor hinanden igen, men ikke i de her store grupper, som tit er til de her forhandlinger, men i meget mindre grupper ... mangler faste regler, og der er ingen evalueringer over, hvad der bør bibeholdes, og hvad der bør ændres på.“(FR)

„... Forligsmændene er meget forskellige. Nogen viser respekt, andre ikke, og du kommer til at betvivle deres upartiskhed. Der er stor forskel på dem, og hvad de kan.“(FA)

„... forligsinstitutionen skal være der, men skal ikke bruges så meget som nu, bliver måske misbrugt... Vi kunne godt tænke os at urafstemning blev mere brugt. Jeg mener, man i DK ikke sætter frem mæglingsforslag, medmindre man regner med at det bliver vedtaget.“(FAG)

### **5.1. Sammenfatning og vurdering af parternes svar om forligsinstitutionen:**

- Parterne kan ikke forestille sig en situation uden en forligsinstitution, og understreger dens evne til få parterne at rykke tættere sammen, så at åben konflikt ikke mere er et alternativ.
- En tredjeperson, evt. forligsmanden bør kunne tilkaldes.
- Arbejdsgiverne ønsker en reguleret proces inden arbejdsnedlæggelse, altså lægger vægt på tidsfristerne.

- FA ønsker ikke være tvunget til forligsinstitutionen.
- Forligsmændens metode bør nok ændres, således at parterne aktiveres og gøres ansvarlige for resultatet. Tilfredsheden er større, når man selv har forhandlet sig frem til en aftale, og tilfredsheden efter et mæglingforslag begrænser sig mest til et lettelsens suk over, at åben konflikt er undgået, og presset væk.
- Forligsinstitutionen er velegnet at anvende som bevis for, at man har gjort sig sine yderste anstrengelser, og man ikke kan komme længere ad den vej.
- Hvis forligsinstitutionen ikke fandtes, ville presset på parterne være større, og forhandlingerne utvivlsomt være anderledes, men hvordan ved man ikke.

Parterne understreger forligsinstitutionens evne til få parterne at rykke tættere sammen, så at åben konflikt ikke mere er et alternativ, men mener at der bør ske visse ændringer, sådan at parterne får større indflydelse på processen, og gerne uden tvang, siger en af dem. Dette ønske om større indflydelse står imidlertid i kontrast til den stærke tilslutning, forligsinstitutionen får fra parterne, for dens fortrinlige evne til at påtage sig ansvaret for det opnåede forlig. FA's holdning er dog ikke helt så klar, idet de helt tager afstand fra forligsinstitutionen som tvangsmiddel. Spørgsmål er, om parterne er parat til at påtage sig det fulde ansvar, eller om de foretrækker i tilspidsede situationer at slippe for lidt af dette. Det er en også en uklar melding, at parterne oplyser at de passiviseres og delvis sættes ud af spillet og presses til resultatet, og at de offentligt ofte udtrykker tilfredshed<sup>20</sup>, og det selv om relationen måske fortsat er den samme dårlige. Man kunne fristes til tro, at dette kunne gøres bedre, men set i relation til om parterne udnytter deres forhandlingsfrihed, så beror svaret herpå dog langt hen ad vejen af, hvordan parterne selv opfatter denne – om de er tilfreds.

## **6. Forligsinstitutionens virke fra forligsmændenes synspunkt**

Begge er gået ind i arbejdet med forventningen om, at et forlig skal ske på grundlag af et *mæglingforslag*. Det er der tradition for. Metoden har været at gå imellem parterne, som sidder i *separate* rum. Har nogen gange inden de fremsætter forslag tilkaldt formændene for at forhøre sig om deres mening. Bortset herfra er fællesmøde ikke brugt, undtagen for at udrede tekniske spørgsmål.

Begge siger, at det er meget svært at vurdere om et mæglingforslags skæbne, det er en slags gambling, som den ene udtrykker det. Dog fremsættes det nok ikke, hvis man har et helt klart indtryk af, at det vil blive forkastet, men tænker videre. Forligsmændene bestemmer, hvordan fremgangsmåden skal være og er *styrende* også med hensyn til, hvad der skal forhandles. Der er ingen retningslinjer, så hvert finder sin metode.

---

<sup>20</sup> Jesper Due: Artikel i 'Tidsskrift for arbejdsliv' nr. 1 2000, side 83-95

*Neutraliteten/upartiskheden* føler man ikke som et problem:

„... Men man blander sig ikke i deres krav, og siger ikke, hvad man mener om dem. Du modtager kravet og lægger det for modparten uden kommentarer overhovedet. ... og fortæller dem, at jeg kun fortæller videre det, som jeg får tilladelse til. Tilliden er der vel, når du vælges, ellers ville de vel ikke have valgt dig, og uden tillid duer dette ikke. Men du får skældud af begge parter. Det er helt okay. Du får rigtig meget skæld ud fra begge parter, for at være i part med den anden, men det kan du ikke tage alvorligt“ (J)

„... dette er nok et færøsk fænomen ...men det er klart, at jo dybere du går ind i sagen og siger din opfattelse om parternes krav, desto større er risikoen for at blive anset for at være partisk. Men du må trække læsset, ellers sker der ikke noget.“(S)

Begge mener, at forligsinstitutionen bliver brugt *strategisk*:

„... alt for tit bliver forligsinstitutionen brugt, fordi parterne ikke tør indgå aftale, fordi så får de skudt i skoene, at de ikke har gjort nok.... De får et alibi over for sine medlemmer om, at forligsinstitutionen pressede dem til resultatet.“(S)

„... så kommer alle de andre og vil have forligsmanden til at skære igennem... nu skal der ikke gives mere efter. De bruger forligsmanden til at smide ansvaret fra sig, kan man sige, og jeg har været meget utilfreds med dette.“ (J)

„... bestyrelserne anvender forligsinstitutionen til at forsvare sig mod deres egne medlemmer. De siger, at der er kommet et forslag derfra, og det godtager vi, men det er ikke sådan, at vi har forhandlet os frem til det.“(J)

„... Parterne føler at de er fri for ansvar, og måske har de brug for det.“(J)

„... mæglingsforslag er en pression mod parterne. ...forligsmanden kun som mægler, eller katalysator.... Så ligger presset og ansvaret mere på parterne. Og jeg tror også det ville være morsommere at være forligsmand. Og parterne skulle selv formulere mæglingsforslaget.“(S)

Begge mener, at parterne sjældent har *realitetsforhandlet* tilstrækkeligt, men de er aldrig sendt hjem igen for at forhandle mere

Den ene forligsmand understreger *fuldmagtsforholdet*:

„... du kan ikke regne med, at formanden skal give særlig mange indrømmelser, når der sidder en masse medlemmer inde ved siden af og venter. Formændene skal jo også tænke på sig selv. Hvis der kun var 1-2 personer fra hver side, så ville det måske være anderledes. Det kan man godt fornemme, når man taler i enrum med kun formændene, da er forståelsen og kommunikationen meget bedre.“(S)

Reglerne om *urafstemning* er sjældent anvendt. De er meget upraktiske, siger den ene, og den anden mener, at de er uanvendelig som de er nu.

Forligsmændene ændrede aldrig *arbejdsmetode*. Den ene forsøgte engang med fællesmøde, men opgav straks igen. Den anden har efterfølgende som mægler inden for det offentlige ikke brugt mæglingsforslag

„... Jeg sætter ikke forslag frem, og forsøger at få parterne at forhandle, jeg styrer blot. ... aktiverer parterne, og jeg regner heller ikke ud for dem mere. Flere gange er de sammen og hver for sig.“(J)

De udtaler sådan om den hidtidige metode:

„...den gamle metode, som jeg anvendte i 9 år, den er altså ikke god.“(J)

„... De skal jo komme overens på et tidspunkt og tage ansvar, so hvorfor ikke starte med det samme. Jeg kan ikke sige, hvorfor jeg ændrede metode, det er bare kommet af erfaring, måske af konkrete situationer.“(J)

„... Jeg ved ikke, hvilken model er bedst, men vi har bare anvendt den der model med enrum, og det er så det. Men det er absolut ikke en ideel måde at forhandle på.“(S)

Om forligsmanden bør komme ind på et tidligere *tidspunkt*:

„... kunne hjælpe dem på gled... Men ikke længere og flere udsættelser ...men komme ind tidligere, kun formidling ikke noget med forslag. Et forslag får du ikke igennem før der er deadline.“(J)

„... før disse er helt låst fast, for meget tid går til at begynde med at være isbryder“ (S).

Til spørgsmålet om hvorfor det ikke er så attraktivt at være forligsmand:

„... Fordi forlignsinstitutionen bliver brugt af parterne at tørre sig af på, og du kan sige hvad som helst om denne, uden at denne svarer igen. Og det bliver næppe anderledes, sådan som det er ordnet i dag. Forlignsinstitutionen har ingen myndighed, men på den anden side, den skal heller ikke være en domstol.“(S)

## **7. Den danske forlignsinstitution**

Da den færøske forlignsinstitutionen udspringer fra samme lov som den danske er en sammenligning ret oplagt, og rigsfællesskab er der jo også.

Det fremgår imidlertid med ret stor tydelighed, at den danske forlignsinstitutionen ikke let kan sammenlignes med den færøske. Dels er lovændringer i den danske lov som ikke gælder på Færøerne, således sammenkædningsreglerne, tidspunkterne for forligsmandens tiltræden som mægler, urafstemningsreglerne m.m., samt sædvanebestemte forskelle.

En væsentlig forskel er respekten som den danske forlignsinstitution er omgærdet med, og som er ikke eksisterende for den færøske, og som nok delvis skyldes opstarten, hvor den færøske forlignsinstitution ikke har fået så mange gode ord med på vejen om nødvendigheden af respekt og værdighed.

Den danske forligsmand har da heller ikke oplevet manglende *tillid* eller

beskyldninger om partiskhed, og bemærker, at „... Arbejdet som forligsmand er uforeneligt med manglende tillid fra parterne. ... At blive skældt ud har forligsmanden ikke oplevet, og ville i øvrigt heller ikke finde sig i det ... Parternes tillid har betydning for udførelsen af arbejdet, og parterne må såvel under forhandlingerne som bagefter afholde sig fra kritiske udtalelser eller direkte udfald mod forligsmanden. Utilbørligt pres af denne karakter fra parterne på forligsmandens person er uacceptabelt, og kan påvirke hele processen. Parternes pres skal begrænse sig til at true med konflikt.“

Om parternes *pligt* at møde, svarer forligsmanden, at hvis en part modsætter sig, vil han have et forberedende møde med parterne først inden han tager stilling til, om han vil gå ind i sagen. Det er af betydning for det videre forløb, at man kommer godt fra start.

*Arbejdsmetoden* er, at efter første fællesmøde går parterne hver for sig og forligsmanden går imellem. Parterne kommer sammen igen, hvis forligsmanden mener at dette er formålstjenligt, det kan f.eks. være tekniske spørgsmål, – men det beror også på parternes forhold til hinanden, altså på forhandlingsklimaet.

*Mæglingforslag* fremsættes ikke hver gang, idet parterne nogen gange når til enighed ved forhandling, og herefter kan lade deres forhandlingsresultat vedtage efter deres egne afstemningsregler. Hverken parterne eller forligsmanden forventer, at der hver gang skal afsluttes med mæglingforslag: „Som udgangspunkt går jeg efter, at parterne skal opnå et forhandlingsresultat, som de selv kan stemme om, altså en normal aftale om fornyelse af overenskomsten. Under forløbet vil det så vise sig, om parterne kommer så tæt på hinanden, at de skal overtales til helt at blive enige, eller om jeg skal forsøge at „gæbe“ over spændet med et mæglingforslag eller skitse.,,

Mæglingforslag anvendes dog også, og med forskellige formål:

- i forbindelse med sammenfletningsreglerne til at tvinge modstridige parter ind under den samlede overenskomst, som har fået tilslutning af f.eks. 95-98% af medlemmerne, men hvor de 2-5% af lønmodtagerne ikke vil være med.
- hvor parterne for så vidt er enige, men dog ønsker at enigheden udmønter sig i et mæglingforslag, måske for at de på denne måde nemmere kan argumentere med at det var, hvad de kunne opnå.
- som et forslag som bliver fremsat uden at parterne forinden har udtrykt deres tilslutning hertil, men hvor forligsmanden skønner, at mæglingforslaget vil eller bør kunne vinde tilslutning hos parterne.

Til spørgsmålet om mæglingforslag fremsættes uden parternes tilslutning:

„Jeg er berettiget til at fremsætte mæglingforslag, selv om forhandlerne ikke ønsker det. I Danmark gælder en sædvane, hvorefter LO eller DA kan modsætte sig, at jeg fremsætter mæglingforslag på overenskomstområder under dem. I praksis fremlægger jeg derfor en skitse til et mæglingforslag, som LO og DA herefter kan forholde sig til. En sådan skitse vil afspejle, hvad jeg mener, begge

parter burde kunne tilslutte sig. Hvis LO eller DA modsætter sig fremsættelsen, fordi de ikke finder indholdet godt nok, vil jeg afstå – og det ved parterne – og de ved derfor også, at et afslag medfører, at konflikten kan bryde ud.“

Forligsmanden mener ikke, at forligsinstitutionen bliver misbrugt, og han har ikke fornemmelsen af, at der er parter der får mere ud af at bruge institutionen end andre. I så fald skulle det måske gå på indholdet i mæglingforslaget, derved at indholdet bliver snævret i forhold til, hvad parterne ellers kunne forhandle sig frem til. Men dette forhold ved parterne om i forvejen og bør tage med i deres overvejelser allerede ved forberedelsen af deres forhandlingsgrundlag og således indrette sine krav herefter. Her refereres måske særlig til løntagersiden, der generelt sagt, er dem, der skal kræve forbedringer mod at arbejdsgiverne opnår arbejdsfred i en periode.

### **7.1. Sammenstilling af den færøske og den danske forligsinstitution:**

- Sammenligning er lidt, omsonst da lovene har udviklet sig væsentligt forskelligt.
- Den største forskel er nok respekten for forligsinstitutionen.
- Rammen er en anden. Den færøske forligsinstitutionen er aldrig kommet ind i en fast ramme.
- Direkte sammenlignelig er dog bestemmelsen om forligsmandens hjemmel til at fremsætte mæglingforslag uden forudgående samtykke fra parterne. Bestemmelser er dog blevet blødet end del op i den danske lovgivning, foruden udhulet med af sædvanebestemt regel på området for LO og DAF.
- På Færøerne står bestemmelsen alene og uden retningslinjer, og den enkelte forligsmand forsøger at bygge på skuldrene af sin forgænger.

## **8. Samlet vurdering om forligsinstitutionen**

(på grundlag af loven og parternes og forligsmændenes udtalelser)

Forligsinstitution fungerer ud fra såvel parternes og forligsmændenes besvarelse ikke tilfredsstillende. Nogen er dog mere utilfredse end andre. Rammerne bør bedres og lovgivningen efterses, og forligsmandens beføjelser vurderes, således at parterne får en større mulighed for at påvirke egne forhandlinger og påtage sig større ansvar for disse.

Forligsmanden er i henhold til loven frit stillet med hensyn til, hvordan han vil forhandle eller mægle eller hvornår, han fremsætter mæglingforslag. Der findes ingen retningslinjer herom i loven, fordi man har villet understrege vigtigheden af forligsmandens frie og ophøjede stilling.

Denne respekt og værdighed er nødvendig for forligsmandens virke, for loven giver i sig selv ikke megen sikkerhed for en gnidningsløs proces for forligsmanden, som med sin handlemåde nemt kan blive beskyldt for partiskhed. Han går ind i sagens indhold og taler med parterne i enrum og fremsætter herudfra et forslag. Han har ikke et regelsæt, at henholde sit forslag til og kan frit ud fra de to parter bedste bud på en løsning, forme sit forslag. Når en dommer eksempelvis fremsætter forligsforslag, gør han det på grundlag af et retsforhold, og efter at begge parter i det fælles rum har fremført deres synspunkter.

Jeg kunne derfor fristes til at sige, at når forholdene har udviklet sig så forholdsvis skævt, som de har, at det i dag er vanskeligt at få nogen at påtage sig opgaven som forligsmand, så er det måske ikke andet end en naturlig udvikling henset til lovens ordlyd og i dens tilblivelse, og at man ikke fra politisk hold har været tilstrækkelig opmærksom på betydningen af at omgærde forligsinstitutionen med værdighed og respekt.

## **Konfliktmægling i forligsinstitutionen**

### **1. Etik og værdier**

Som beskrevet i Frank E. A. Sanders artikel fra 1979 om „Multidoor process room<sup>21</sup>“, kan der opstilles en skala over konfliktløsningsformer fra parter egen afvikling af konflikter, til løsning ved hjælp af tredjepersons intervention der kan strække sig fra den frivillige uformelle af parterne besluttede, til en mere formelig standardiseret kontraktlig aftalt intervention, til lovreguleret intervention af forskellige tilsnit til i sidste instans en domstolsafgørelse.

Mægling kan ikke fortolkes entydigt som en bestemt form for intervention. Det danske ord mægling er også anvendt på en række områder, som ikke vil komme under det nye paradigme<sup>22</sup> for konfliktmægling. Således kan dommeren mægle forlig, ikke at blande med retsmægling, og i retsplejeloven har vi haft regler om forligskommissioner, ligesom mægling også findes inden for andre lovområder. Og vi har den her omtalte efterhånden gamle lov om mægling i arbejdsstridigheder, der også anvender ordet mægling.

Grundværdien i konfliktmægling er parternes autonomi. Parterne afgør, om de vil tale sammen, hvem de vil have som mægler, hvad der skal tales om, og om de ønsker at afslutte med en aftale eller ej. Det er parternes dagsorden og ikke

---

<sup>21</sup> Frank E. A. Sander, Varieties of Dispute Processing, 70 F.K.D. 1979, s.111-134

<sup>22</sup> Vibeke Vindeløv: Konfliktmægling, Jurist- & Økonomforbundets Forlag, 2004, s.73

mæglers, der er afgørende. Kernen i konfliktmægling bliver derfor kontakten og empatien mellem parterne og mægler, således at mægler kan være parterne behjælpelig med at finde deres egne løsninger. Konfliktmæglers grænse er at afholde fra sig at være evaluerende, dvs. at give råd og fortælle parterne, hvad der er bedst for dem og dermed blande sig i sagen.

## 2. Politiske interesser

For at vurdere om konfliktmægling som en mulighed i forligsinstitutionens regi er nødvendigt at tage alles interesser i ed, og tænker jeg her foruden på arbejdsmarkedets parter også på politikernes interesse. Loven fremkom jo i Danmark på baggrund af septemberforliget, jfr. Erik Stig Jørgensen<sup>23</sup> "... For systemets funktion var det afgørende, at de hver for sig kunne holde disciplin i egne rækker, og at de i fællesskab kunne levere resultater, som var tilfredsstillende ikke blot for dem selv, men for samfundet som helhed. ... Det politiske system satte sig igennem. Men både fremgangsmåden og resultatet var yderst pragmatiske. Den styrende målsætning var at fremme arbejdsfreden, ikke at spænde hovedorganisationerne ud."

Den tredje medspiller, når loven og mægling skal behandles, er altså politikerne, der skal varetage samfundets interesser. Netop derfor får forligsmanden tillagt nogen beføjelser, som en mægler ellers ikke havde<sup>24</sup>:

"... Men i modsætning til de „private“ mæglere fik den offentligt udnævnte forligsmand efter forslaget ret til af egen drift at iværksætte mægling, til at stille mæglingsforslag og til at foranstalte undersøgelser af faktiske forhold."

At sikre arbejdsfred, er tillige formålet med den færøske forligsinstitution. Den uformelige mægling bliver nu afløst af denne lovregulerede, hvor forligsmanden får tillagt disse ekstra beføjelser, at kunne pålægge parterne at møde til forhandling eller mægling og at fremsætte mæglingsforslag. Da det netop er disse forhold, der stærkest bryder med de grundlæggende principper i konfliktmægling, vil min fremstilling koncentrere sig om disse, altså principperne om *frivillighed*, *mæglers neutralitet/upartiskhed* samt om *procesreglerne*, som ellers ikke nærmere omtales i loven.

Forligsmandens undersøgelsesret, vidnepligten, vil jeg ikke behandle yderligere, men blot konstatere, at denne faktisk svarer til en dommers beføjelser. Heller ikke reglerne om urafstemning vil jeg yde megen opmærksomhed her. Ingen af disse bestemmelser har særlig praktisk betydning, idet de faktisk ikke anvendes, men i princippet omhandler de, hvem der har rådigheden over sagen og dens indhold.

Gennemgangen vil først være en repetition af lovens nuværende forhindringer for konfliktmægling. Der gives en kort opsummering af disse og jeg vil dertil knytte nogen yderligere bemærkninger for yderligere at belyse, hvorfor parternes

---

<sup>23</sup> Erik Stig Jørgensen: Tilblivelsen af septemberforliget, den faste voldgiftsret og forligsmandsinstitutionen, 24.sept. 1999. [www: fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp](http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp).

<sup>24</sup> *ibid*

*frivillige* tilslutning, mæglers *upartiskhed/neutralitet* er vigtig i konfliktmægling foruden hvordan *procesreglerne* bl.a. sikrer at disse overholdes. Derefter vil jeg se på, hvordan en ændring af loven kunne tænkes mulig under skyldig hensyntagen til det politiske ønske, så vidt det overhovedet er muligt.

### 3. Lovens regler fraviger konfliktmæglingsprincipper

- Parterne har pligt til at give møde ved indkaldelse.
- Loven har ingen bestemmelser om forligsmandens upartiskhed/neutralitet.
- Forligsmanden kan give henstillinger og fremsætte mæglingsforslag.
- Loven siger intet om fremgangsmåden ved forhandlingerne og mæglingen.
- Forligsmandens undersøgelsesret, vidnepligten.
- Forligsmandens hjemmel til at kræve urafstemning uden parternes tilslutning.

*Frivillighed:* Forligsinstitutionen er ved lov sat ind i en retlig ramme modsat konfliktmæglingen som er aftalebaseret. Retlig regulering behøver ikke nødvendigvis at betyde et brud med konfliktmæglingsteorien, hvis lovreguleringen ikke bryder ind i frivillighedsbegrebet, men det gør loven.

Frivilligheden i konfliktmæglingen går på såvel beslutningen om at ville mægle, valget af mægler, tilslutningen til processen, herunder viljen til dialog og ønsket om at nå frem til en fælles løsning, så som parternes frihed til at afbryde processen. Pligten at møde efter indkaldes fra forligsmanden, og pligten til at blive på stedet, kan en part med rette føle som en form for tvang, og hvis en parts tilslutning til mæglingen er under tvang eller pres, så er grundlaget for konfliktmægling ikke tilstede. Afgørende er vedkommendes egen tilslutning, som godt kan være et resultat af ydre eller indre pres, men alligevel egen afgørelse. Frivillig tilslutning betyder også, at parten selv afgør, hvad der skal tales om eller oplyses. Man har rådighed over indholdet fra start til slut. Frivillig tilslutning er forudsætningen for, at parten også kan tage ansvar for løsningen.

At valget af forligsmanden her er lovreguleret gør dog ikke valget til et ufrivilligt valg.

*Mæglers neutralitet/upartiskhed:* Loven har ikke nogen bestemmelser om, at forligsmanden skal være neutral eller upartisk, hvilket naturlig hænger sammen med de opgaver, han er sat til at varetage. Men han forventes at optræde sådan, for han er en „socialt anset mand“<sup>25</sup> og „...Frygten for ved uacceptable Mæglingsforslag at svække sin egen Prestige vil i langt højere Grad afholde ham fra ubetimelige Skridt end alle Regulerende Lovbestemmelser vil kunne gøre det. Og lader han sig ikke gennem sin Taktfølelse afholde fra ubetimelige Indblandinger,

---

<sup>25</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s 35.

saa vil hans Mæglingsforslag i Længden blive uskadelige, idet de mister deres Prestige. Jeg tillader mig derfor at foreslaa, at Forligsmanden bliver stillet fuldkommen frit til at foretage de Mæglingskridt, som han anser for tjenlige.<sup>26</sup>

Forligsmanden beføjelse til at fremsætte mæglingsforslag og komme med henstillinger er klart i strid med konfliktmæglingens princip om mæglers upartiskhed/neutralitet. Konfliktmægler blander sig ikke i sagens indhold, men styrer forløbet, dialogen og forhandlingen mellem parterne. Konfliktmægler overskrider ikke denne grænse, for ved at sige sin mening, komme med råd etc., bliver mægler en del af forløbet og tager lige så sikkert del i ansvaret for løsningen, hvorved grundprincippet om parternes egen rådighed over konflikten og ansvaret for dens løsning er brudt.

#### **4. Væsentlige forskelle mellem loven og konfliktmægling.**

Uoverensstemmelsen mellem de to regelsæt kan måske lidt forenklet udtrykkes som et spørgsmål om *frivillighed og tvang*. For det første har parterne pligt at møde, hvis de indkaldes. For det andet skal de finde sig i, at forligsmanden, hvis enighed ikke kan nås, kan fremsætte af mæglingsforslag for at presse parterne til et forlig, og at forligsmanden i den forbindelse bestemmer, hvad der skal forhandles. Det gør han, når han går ind i sagens indhold og beskærer parternes oprindelige forhandlingsgrundlag til, sådan som han synes det er formålstjenligt for mæglingsforslagets udformning og muligheder. Parternes rolle reduceres til et ja eller nej. Parterne mister rådigheden over indholdet. Dette er ikke i overensstemmelse med konfliktmægling, der bygger på frivillighed og parternes vilje og mulighed for at tage ansvaret for forhandlingens indhold og resultat.

Forligsmandens fremsættelse af forslag og beskæring af indholdet angår ikke kun spørgsmålet om tvang/frivillighed, men har også direkte sammenhæng med begrebet upartiskhed/neutralitet. I konfliktmægling giver mægler ikke råd eller kommer med forslag og skal være *upartisk/neutral*, skal ikke blande sig i forhandlingerne, men blot hjælpe disse på vej. Parterne skal ikke bruge deres energi på at overbevise mægler, men modparten. Der kommer ingen forslag eller afgørelser fra konfliktmægler. Forslag eller aftaler fremkommer fra parterne selv som et resultat af egne anstrengelser. Fremsættelse af mæglingsforslag er derfor ikke i overensstemmelse med konfliktmægling.

Loven indeholder ingen *retningslinjer* for forhandlingen eller mæglingen, hvorfor det er op til den enkelte forligsmand at tillægge sig sin metode eller stil. Hvis parterne i øvrigt er enige om at møde i forlignsinstitutionen, forhindrer loven ikke direkte forligsmanden at anvende konfliktmægling som metode. Risikoen for at den løber af sporet er imidlertid stor, så længe hjemmelen til at fremsætte mæglingsforslag er i loven. Parterne vil da næppe kunne have den nødvendige tillid

---

<sup>26</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s. 32 og Bilag II s. 25

til forligsmanden som konfliktmægler og åbne op for den nødvendige dialog, når risikoen er, at forligsmanden kan bruge de oplysninger, han har fået fra parterne under mæglingen, til at udforme mæglingsforslag.

Konfliktmæglingen er en nøje struktureret proces med indbyggede trin, der ikke må overspringes, men dog godt behandles fleksibelt, og som skal sikre de rigtige betingelser for en god dialog med efterfølgende ideudvikling for løsninger, som så forhandles til en evt. aftale. Denne dialog skal ske i et lukket fortroligt forum, som begge parter skal være enige om at respektere. På dette sidste punkt lever loven helt op til en grundlæggende forudsætning for konfliktmægling.

### **5. Udformning af loven med respekt af konfliktmæglingsprincipper:**

Svaret er delvis en modsætnings slutning til svaret, som er fremkommet ved at holde lovgivningen op mod konfliktmæglingens principper, og bør heraf medføre følgende lovændringer eller -konsekvenser:

- Parterne har ikke pligt til at give møde ved indkaldelse.
- Forligsmandens kan ikke give henstillinger eller fremsætte mæglingsforslag.
- Der indføres bestemmelser om forligsmandens upartiskhed/neutralitet.
- Der indføres bestemmelser om forligsmandens fremgangsmåde ved forhandling og mægling
- Forligsmandens kan ikke kræve retslig undersøgelse, vidnepligt.
- Forligsmandens kan ikke kræve urafstemning uden parternes tilslutning.

En ændring af loven skal ses også i lyset af politikernes interesser på vegne af samfundsinteresser. Jeg vil dog først se på parternes egne interesser i gældende ordning modsat konfliktmægling, for at se om konfliktmægling er et reelt alternativ for dem, for efterfølgende at afslutte med nogen retspolitiske bemærkninger.

Jeg vil koncentrere mig om føromhandlede tre forhold, som er væsentlige i denne forbindelse, nemlig forligsmandens mulighed for at tvinge parterne at møde, forligsmandens beføjelse til at fremsætte mæglingsforslag og procedurereglerne. På grundlag af parternes holdning til forligsinstitutionen som konfliktløser og de færøske forligsmænds udtalelser, må der nok siges at være enighed om, at nuværende ordning ikke fungerer tilfredsstillende. Om dette direkte skyldes lovgivningen eller andre omstændigheder, såsom manglende respekt for ordningen, er parterne ikke blevet spurgt om.

Når *tvangselementet*, pligten til at møde bliver et problem for forhandlingerne, idet kun den ene part erklærer forhandlingerne er afsluttede, så hænger det i høj grad sammen med det, der efterfølgende sker i forligsinstitutionen, nemlig forligsmandens ret målbevidste indsats for at få et mæglingsforslag stablet på benene. Hvis dette ikke var tilfældet, men pligten var begrænset til at møde til forhandlinger og at forsætte disse til enighed var opnået eller afbryde dem med efterfølgende arbejdsstandsning, ville pligten ikke i samme grad føles som tvang – om overhovedet. Parterne har jo alle erklæret, at en aftale skal fås. Men man kan

dog nok forestille sig en situation, hvor en part ikke ønsker at forhandle overhovedet, men kun ønsker åben konflikt. Da vil enhver pligt til at møde blive opfattet som tvang.

Andre af forligsmandens beføjelser såsom at *udsætte* arbejdsstandsninger i henhold til frister i lovgivning er næppe forhold, som parterne er uenige om. De erkender alle sammen, at sådan må det nok være, ellers standser det hele op. For arbejdsgiverne er disse regler af afgørende betydning, men nok ikke på samme måde for arbejdstagerne. Men også arbejdstagerne siger, at de helst vil undgå strejke og netop vil realitetsforhandle mere, end der bliver gjort, hvorfor tidsfristerne isoleret set da ikke vil være problemet.

Problematikken konfliktmægling eller ikke i forligsinstitutionen, kommer her efter stort set til at bero på besvarelsen af spørgsmålet, om forligsmanden skal have beføjelse at fremsætte *mæglingsforslag*, eller om forligsmandens beføjelser evt. kan udvides og præciseres til *også* at omfatte konfliktmægling enten på et tidligere eller på et senere tidspunkt. Således at såvel konfliktmægling som forligsmægling foretages i forligsinstitutionen.

En udvidelse af forligsmandens beføjelse til at kunne tiltræde forhandlinger på et tidligere tidspunkt er en nærliggende tanke at følge, men herom udtrykkes klart skepsis fra nogen af de interviewede, som mener, at det ikke ville ændre noget. Forligsmændene syntes ellers begge, at det var et forsøg værd, hvortil den ene bemærkede, at så skulle det kun være som faciliterende, ikke noget mæglingsforslag, for det kræver deadline.

Loven nævner ikke konfliktmægling, men forhandling og mægling, og overlader ellers frit til forligsmanden at udvikle sin egen *fremgangsmåde*. Det kunne for så vidt også være konfliktmægling. Denne er imidlertid ikke særlig forenelig som forløber til forligsmandens næste skridt, nemlig fremsættelsen af mæglingsforslag. For det første fordi, at kamplystne parter sandsynligvis hurtig vil indrette sin strategi herefter, og allerede under de indledende forhandlinger holde igen med tanke på den næste fase. Ligesom de gør i vanskelige forhandlinger, som de forventer vil ende i forligsinstitutionen. For det næste fordi, at forligsmanden, der fungerer som konfliktmægler i første fase, ikke kan fortsætte i anden fase, da parternes nødvendige tillid til ham som konfliktmægler vil ødelægges af, at han kan tænkes at bruge oplysningerne han får under mæglingen til sin evt. senere udarbejdelse af mæglingsforslag. Mere forhandlingsparate parter kan imidlertid tænkes at have glæde af konfliktmægling på et tidligere tidspunkt og altså før deadline i forligsinstitutionen. Men dette forudsætter, at de indser behovet herfor, og mener, at tiden er moden hertil. Men igen her, mægleren kan ikke være den samme som den, der fremsætter mæglingsforslag.

På det hypotetiske spørgsmål til organisationerne om, hvordan det ville fungere, hvis forligsmanden ikke kunne fremsætte mæglingsforslag, svares tøvende fra, at det kunne være et forsøg værd og til, at man ikke er afvisende for ændringer, der kan forbedre forhandlingerne og forhandlingsklimaet. Man har dog ikke nogen mening om, hvordan det kan og bør gøres, men synes enige om, at parterne bør

have mulighed for komme mere i kontakt med hinanden og ikke begrænses til kun at forhandle via forligsmanden.

Hertil kan bemærkes, at parterne kun kender denne ene metode, som de ikke er udelte tilfredse med, og at en omlægning til konfliktmægling, nok ville kræve en større bevidsthed om forligsmandens rolle som forhandlingsleder end som forhandlingsløser. Og det vil måske også kræver mere af forligsmanden.

Konfliktmægler kan ikke fremsætte mæglingsforslag, idet dette er et brud med mæglers pligt til at være upartisk og optræde neutralt. Konfliktmægling giver parterne ansvaret for forhandlingernes indhold og for resultatet. Ved mæglingsforslag bestemmer forligsmanden, hvad der endelig skal forhandles og med i forslaget, og tager hermed også en stor del af ansvaret for indholdet og løsningen fra parterne. Parterne har samstemmende udtrykt, at forligsinstitutionen bruges til at forklare og bevise, at man har gjort det yderste, og ikke ad forhandlingens vej kunne komme længere. Hvad parterne foretrækker er lidt uklart. De konstaterer, at sådan fungerer ordningen, de er delvis tilfreds hermed, men kunne samtidig tænke sig ændringer, mere indflydelse m.v., men om de vil give afkald på nuværende ordning med mæglingsforslag for at få mere ansvar for forhandlingerne, er ikke muligt at konkludere noget bestemt om.

Ud fra et politisk synspunkt, kan det måske synes som en umulighed at forsøge at ændre på en så fastcementeret ordning som forligsmandens hjemmel til at fremkomme med mæglingsforslag. Men ordningen er netop gammel, og har fungeret meget svingende, og i perioder meget utilfredsstillende. En sammenligning med danske forhold, kan give et fingerpeg om, at måske er ordningen med forligsmandens mæglingsforslag ikke så god endda. Man har her bibeholdt bestemmelsen om fremsættelse af mæglingsforslag, men samtidig er bestemmelsen i den danske forligsinstitutionen i forhold til LO og DA blevet udhulet sådan, at forligsmanden ikke fremsætter forslag, medmindre parterne er enige om dettes indhold. Derfor er forslaget nu blevet til en „skitse“ fra forligsmanden. Her skal bemærkes, at urafstemningsregler meget sjældent anvendes på Færøerne, så man arbejder på lidt anden måde, men det ændrer ikke ved princippet om, at forligsmanden kun fremsætter forligsforslag, hvis han forud har fået tilslutning til det. Faktisk en væsentlig fravigelse fra lovens ord – og nu praktiseret som sædvaneret i forligsinstitutionen i forhold til LO og FA. En erkendelse af, at et af forligsmanden egenhændigt fremsat mæglingsforslag, frabedes af parterne.

Ser man på motiverne, den udmærkede Beretning fra Fællesudvalget af 17. august 1908, kan man se at mange af overvejelserne om lovgivers indgreb i parternes forhandlingsfrihed „kontraktsfrihed“ stadig er aktuelle, og at disse netop koncentrerede sig om hjemmelen at fremsætte mæglingsforslag. Lovgivers indgriben bør være begrænset, når det drejer sig om nogenlunde lige magtfulde parter, sagde man, og regnede med at forligsmandens vigtigste rolle ville være som forhandlingsleder, medens fremsættelse af mæglingsforslag kun ville forekomme i yderste tilfælde<sup>27</sup>. Sådan skulle det ikke blive.

En overvejelse om en fremtidig ordning vedr. forligsinstitutionen bør suppleres med de færøske forligsmænds udtalelser om en evaluering af forligsinstitutionens metode og forligsmændenes kvalifikationer. Tillige bør alle parter samstemmende udtalelse om bekvemmeligheden i at kunne tage forligsinstitutionens indblanding til indtægt for at man gjort sit yderste, vægtes op mod parternes ansvarlighed for overenskomsternes indhold og et forbedret forhandlingsklima også på længere sigt.

En fremtidig ordning hvor der lægges vægt på, at parterne påtager sig det fulde ansvar for forhandlingerne og derfor også for nogen løsninger, de står inde for, kræver en lovændring, hvorefter forligsmandens rolle ændres til formidle forhandlinger i stedet for som nu at påtage sig ansvaret for disse og resultatet. Dette forhindrer ikke, at forligsinstitutionen stadig sikrer en fastlagt kontrolleret proces, hvor forligsmanden som nu får mulighed for at udsætte en arbejdsstandsning, evt. fra det tidspunkt, hvor han har indkaldt parterne. Man kan evt. operere med flere frister. Parterne har ikke pligt at møde ved indkaldelse, idet forligsinstitutionen står som et tilbud om mægling.

Når anvendelsen af mæglingsforslag er blevet regelen snarere end undtagelsen, kan dette skyldes, at det er nemmere og enklere for mægler at få en afslutning på forhandlingerne ad den vej. Han afsiger en slags dom, og så er det op til parterne at tage stilling til denne. Faktisk burde situationen være den omvendte, at parterne gør arbejdet og forhandler sig frem til en aftale, som de kan fremvise som resultat efter veludført arbejde.

---

<sup>27</sup> Beretning fra fællesudvalget af 17. august 1908 angående arbejdsstridigheder. J. H. Schultz A/S, 1910, s. 24

## Valskipanin í millum umboðan og virkni

Árið 2004 var í Føroyum merkt av tveimum valum, løgtingsvalinum í januar og kommunuvalinum í november. Tí er heldur einki undarligt í, at valskipanin hevur verið nógv umrødd. Røddir hava verið frammi um at broyta valskipanina bæði til kommunuval og løgtingsval. Henda stutta greinin er meint sum eitt lítið íkast til orðaskiftið. Nakrar meginskipanir verða stutt lýstar, og m.a. verður spurningurin reistur, um føroyskir veljarar møguliga áttu at havt tvær atkvøður heldur enn eina, tá ið vit fara at kjósa okkum politisk umboð.

### Ymsar skipanir at velja ímillum

Í Føroyum er valskipanin soleiðis háttað, at hon skal umseta atkvøðubýtið millum politisku flokkarnar (ella listarnar, tá ið talan ikki er um rættiligar flokkar) til býti av valdum umboðum á ein hátt, ið skal geva eitt matematiskt rætt lutfall. Í stuttum skal t.d. ein flokkur, ið fær 25 % av atkvøðunum, eisini hava 25 % av valdu umboðunum, meðan flokkur, sum fær t.d. 5 % av atkvøðunum, fær 5 % av umboðunum o.s.fr. Vit nevna slíkar valskipanir lutfalsvalskipanir ella PR-skipanir (PR = enska *Proportional Representation*). Í Føroyum nýta vit PR-skipanina bæði á kommunuvalum og løgtingsvalum, ja eisini á fólkatingsvalum. Hetta er best umtókki háttur í Norðurlondum og nógvar aðrar staðir við.

Flestu lond við PR-skipan eru býtt upp í fleiri valdømi, í høvuðsheitum fyri at tryggja eina rættvísa landafrøðiliga umboðan. So er eisini í Føroyum, har ið 27 umdømisvald tingfólk verða vald í teim sjei valdømunum, og harafturat kunnu koma upp til fimm eykavald umboð at javna út møguligar skeivleikar í umboðanini hjá ymsu flokkunum. Nevnast kann, at summi lond hava skipað seg við einans einum felagsvaldømi fyri alt landið. Sum dømi kunnu nevast Grønland, Niðurlond og Ísrael. Røddir hava verið frammi í Føroyum um, at ein slík skipan átti at verið roynd.

Av heimsins londum hava 35 % eitthvørt slag av PR valskipan. Fyrimunurin við PR er sjálvsagt, at umboðanin gerst sera røtt í støddfrøðiligari merking, tá ið vit hyggja at lutfallinum millum latnu atkvøðurnar og valdu umboðunum listanna millum.

Ímóti hesum hava flestu londini Ð- 54 % Ð- í heiminum meirilutaval. Her eru bæði sjálvstøðug lond og sjálvstýrandi umveldi, autonomiskipanir fíroknar. Vanliga er talan um, at landið er býtt upp í einmansvaldømi, t.e. at eins nógv valdømi eru og tingsessir. Talan kann tó eisini vera um at hava valdømi, har ið tvey ella fleiri verða vald. Høvdur vit í Føroyum havt eina skipan við meirilutavali í einmansvaldømmum, hevði tað merkt, um hildið varð fast við at hava 32 løgtingslimir, at vit høvdur havt 32 valdømi, ið hvørt valdi eitt fólk á ting. Soleiðis er skipanin í Stórabretlandi og flestu londum, ið hava verið undir bretskari ávirkan í hjálandatíðini. Á enskum verður skipanin ofta nevnd *First Past the Post* (stýtt FPTP), tí tann er valdur, ið fær flest atkvøður. Hetta er ein sera einføld skipan. Í summum londum hava tey lagt inn í eina FPTP skipan, at tvey valumfør skulu vera til tess at tryggja ein veruligan meiriluta fyri tí, ið verður valdur. Eitt dømi um hetta er, tá ið fransmenn kjósa sær forseta. Í 10 % av heimsins londum hava tey skipað seg við einihvørjari millumskipan.

### **Fyrlit, tá valskipan verður umhugsar**

Hvørji fyrlit skulu vit hava, tá ið vit gera okkum eina valskipan? Tað er sjálvsagt ein ørgrynni av fyrlitum at leggja uppfyri, tá ið valskipan verður smíðar. Vit kunnu líta at nøkrum av teim týðningarmestu:

- 1) Landaførðilig umboðan skal vera tryggjar, soleiðis at fleiri valdømi skulu vera.
- 2) Lutfallið millum veljarar og tey valdu skal vera matematiskt rætt, soleiðis at býti av viðhaldsfólkum millum ymsu politisku áskoðanirnar verður hitt sama á tingi sum millum fólk ið alt.
- 3) Samansetingin av umboðum á tingi skal spegla samansetingina í samfelagnum. Her kunnu nevnt variablar sum kyn, aldur, starvsbólkar, minnilutar o.a.
- 4) Virkni. Her verður hugsað um, at skipanin ikki má gerast ov óstøðug. Eitt tiltak, sum m.a. verður nýtt hesum viðvíkjandi er at hava eina tinggátt; eitt minstamark av undirtøku frá veljarunum fyri at fáa umboðan. Í Føroyum er tinggáttin 3,7 %. Í Týsklandi er hon av søguligum grundum heili 5 %, fyri at tryggja seg móti ódemokratiskum flokkum.
- 5) Gjøgnumskygni. Her verður hugsað um, at veljararnir skulu hava veruligar valkostir, og í stóran mun kenna avleiðingarnar av sínum vali.
- 6) Legitimitet ella undirtøka.

### **Eru trupulleikar í Føroyum hesum viðvíkjandi?**

Til 1) Her er at siga um landaførðiliga uppbyggingina í fleiri valdømi, at fleiri vilja halda, at vit eru fá fólk og landið ov lítið til, at neyðugt er at býta okkum upp eftir gomlu sýslunum. Hetta elvir til óneyðugt sundurlyndi og ov stóra spjalding av orkunum, ið vit hava til at fremja týðningarmikil mál. Modernaða

- samfelagið við vegum og øðrum infrakervi ger frastøðu ein minni trupulleika enn áður.
- Til 2) Annar trupulleiki av valdømunum í Føroyum er, at tey eru ikki matematiskt røtt eftir fólkatalinum. Soleiðis vigar ein atkvøðu í Sandoyinni næstan eins nógv og triggjar í Suðurstreymi. Umframt at fremja skeiva lokala umboðan, ger tað eisini, at lutfallið millum veljarar og vald ofta verður skeivt. Sum vit minnst, gjørdist triðstørsti flokkur í atkvøðum kortini størsti flokkur á tingi á løgtingsvalinum í januar 2004. Lík dømi um skeiva umboðan hava verið áður, so hetta var einki eindømi.
- Til 3) Mest umrøddi vandin viðvíkjandi spegling av samfelagnum, bæði á tingi og í kommunustýrum, er vantandi kvinnumboðanin. Serstakliga fáar kvinnur verða valdar í slík politisk álitisstørv her í landinum samanborið við hini Norðurlöndini.
- Til 4) Virknið í valskipanini, bæði til løgtingsval og kommunuval, er rættiliga gott. Valluttøkan í Føroyum er sera høg, og valini eru væl fyriskipað. Eingin stórvegis dysfunktionalitetur sæst at vera íkomin av sjálvum valunum.
- Til 5) Viðvíkjandi gjøgnumskygni í føroysku valskipanini, er tó okkurt at nema við. Tað er ein skipanarligur trupulleiki, sum liggur í sjálvari lutfalsvalskipanini. Vit fáa ongantíð reinan meiriluta til nakran flokk at stjórna landinum, og tí verða altíð samgongur millum fleiri flokkar skipaðar at stjórna landinum. Týðningarmikla starvið sum løgmaður er tí fullkomiliga óheft av atkvøðutalinum hjá viðkomandi, og enntá er tað eisini óviðkomandi, hvussu nógv atkvøður flokkurin hjá lögmanni hevur. Alt er upp til samráðingar náttina eftir valið, og ofta dag eftir dag millum teirra, sum vald eru. Úrslitið av slíkum samráðingum er aloftast púra ógjøriligt at spáa um frammanundan. Tað er ein stórur veikleiki við PR-skipanini.
- Til 6) Vit mugu kortini siga, at skipanin verður fatað sum legitim av veljarunum, sum møta ótroyttliga upp í stórum tali at velja. Eisini vita vit, at fólk góðtaka valúrslitið. Eingin harðskapur ella annar óflýggjaskapur er í sambandi við val í Føroyum.

Her skal ikki verða sett fram eitt endaligt svar uppá, hvussu valskipanin verður best í Føroyum, men nakrir tankar kunnu verða royndir. Fyrst kann verða sagt, at av tí at føroyingar hava vant seg við PR-skipanina og leggja sera stóran dent á, at rætt lutfall skal vera millum, hvat fólk velja og býtið av umboðum millum flokkarnar, er kanska eingin orsök at tosa so nógv um at innføra eina meirilutavalskipan. Landafrøðiliga býtið kundi tó verið snøggjað til, so betur samsvar gjørdist millum íbúgvatal í ymsu valdømunum og talið á umdømisvaldum. Hugsu vit um at fáa eina betri kvinnumboðan, hevði tað kunnað roynst væl at avtikið valdømini, og valt øll løgtingsumboð í einum felagsvaldømi. Tað hevði eisini kunna elvt til skilabetri raðfestingar viðvíkjandi, hvussu vit nýta avmarkaðu orkuna í landinum til at veita borgarunum tær mest optimalu loysnirnar og tænastrarnar.

Eisini kundi verið umhugsað at havt beinleiðis val av t.d. løgmanni og borgarstjórum. Á tann hátt fekst betri samband millum, hvussu fólk velja, og hvønn tey fáa at stjórna sær. Tað hevði tó verið ein sera stór broyting, soleiðis knappliga at fingið veruligt fólkaræði hesum viðvíkjandi, og tað má verða umhugsað gjølla.

At enda verður her skotið upp at umhugsast at tvífalda atkvøðutalið í Føroyum. Ja, tú sást rætt. Hvussu hevði tað verið, um hvør veljari kundi sett tveir krossar heldur enn bara tann eina? Tá hevði kanska ligið betur fyri at bæði valt taktiskt og eftir hjartanum? Og t.d. bæði valt eina kvinnu og ein mann? Ella bæði valt mannin, konuna, sonin, ella hvør tað nú er í næstu familjuni, sum má hava tína atkvøðu, og harumframt valt tann, ið tú veruliga vilt velja? Tað ljóðar kollveltandi, og kann sjálvsagt eisini hava stóra broyting við sær í mátanum, valt verður. Hinvegin er tað lætt at yvirskoða at gera eina slíka skipan og hon lætt at fremja. Tað kundi verið hugaligt at hoyrt fleiri meiningar um hetta.

