

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur föstudaginn 14. júlí 2014 í máli nr. E-348/2013:

Davíð Gunnarsson

(Lára Valgerður Júlíusdóttir hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Mál þetta, sem var dómtekið 20. júní sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Davíð Á. Gunnarssyni Selbraut 76 á Seltjarnarnesi á hendur íslenska ríkinu með stefnu birtri 23. janúar 2013. Í stefnu er tiltekið að Katrínu Júlíusdóttur fjármálaráðherra, Guðbjarti Hannessyni velferðarráðherra og Össuri Skarphéðinssyni utanríkisráðherra, sé öllum stefnt fyrir hönd stefnda, íslenska ríkisins.

Stefnandi krefst þess aðallega að stefnda verði gert að greiða sér vangreidd laun og orlof vegna námsleyfis fyrir tímabilið 1. febrúar 2010 til 1. september 2011, samtals 15.984.923 kr. ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 874.200 kr. frá 1. mars 2010 til 1. apríl 2010, af 1.748.400 kr. frá 1. apríl 2010 til 1. maí 2010, af 2.622.600 kr. frá 1. maí 2010 til 1. júní 2010, af 3.496.800 kr. frá 1. júní 2010 til 1. júlí 2010, af 4.371.000 kr. frá 1. júlí 2010 til 1. ágúst 2010, af 5.245.200 kr. frá 1. ágúst 2010 til 1. september 2010, af 6.119.400 kr. frá 1. september 2010 til 1. október 2010, af 6.993.600 kr. frá 1. október 2010 til 1. nóvember 2010, af 7.867.800 kr. frá 1. nóvember 2010 til 1. desember 2010, af 8.812.812 kr. frá 1. desember 2010 til 1. janúar 2011, af 9.687.012 kr. frá 1. janúar 2011 til 1. febrúar 2011, af 10.561.212 kr. frá 1. febrúar 2011 til 1. mars 2011, af 11.435.412 kr. frá 1. mars 2011 til 1. apríl 2011, af 12.309.612 kr. frá 1. apríl 2011 til 1. maí 2011, af 13.183.812 kr. frá 1. maí 2011 til 1. júní 2011, af 14.150.849 kr. frá 1. júní 2011 til 1. júlí 2011, af 15.067.886 kr. frá 1. júlí 2011 til 1. ágúst 2011 og af 15.984.923 kr. frá 1. ágúst 2011 til greiðsludags.

Til vara krefst stefnandi skaðabóta sem jafngilda launagreiðslum fyrir tímabilið 1. febrúar 2010 til 1. september 2011, samtals að fjárhæð 15.984.923 kr. auk vaxta af þeirri fjárhæð skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu frá 1. febrúar 2009 til þingfestingardags, og dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags.

Þá gerir stefnandi kröfur um greiðslu miskabóta að fjárhæð 5.000.000 kr. auk vaxta af þeirri fjárhæð skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu frá 1. febrúar 2009 til þingfestingardags, og dráttarvaxta frá þingfestingardegi til greiðsludags.

Einnig gerir stefnandi kröfu um greiðslu kostnaðar við málarekstur fyrir umboðsmanni Alþingis samtals að fjárhæð 300.000 kr. ásamt dráttarvöxtum, frá þingfestingardegi og til greiðsludags samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Loks krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnda í samræmi við gjaldskrá Lögmannna Laugavegi 3 ehf. auk lögmæltis virðisaukaskatts samkvæmt lögum nr. 50/1988 samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefndu málskostnað samkvæmt mati dómsins en til vara að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og að málskostnaður í því tilviki felldur niður.

Málavextir

Stefnandi tók við starfi í utanríkisráðuneytinu þann 1. september 2007 sem sérstakur erindreki alþjóðaheilbrigðismála „Special Envoy for Global Health“ og gegndi því starfi þar til það var lagt niður 1. febrúar 2009. Tilkynningu þess efnis fékk stefnandi frá þáverandi utanríkisráðherra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, með bréfi dags. 28. janúar það ár en stefnandi kveðst hafa verið upplýstur um ákvörðun þessa á fundi með ráðherra sama dag.

Stefnandi gegndi áður starfi ráðuneytisstjóra í heilbrigðis- og tryggingamála- ráðuneytinu en hann var skipaður í það embætti 11. október 1995 og áður var hann aðstoðarforstjóri og síðar forstjóri Ríkisspítalanna og Landspítalans, forvera Landspítala – háskólasjúkrahúss (LSH), samtals í tæp 25 ár. Um árabíl starfaði stefnandi jafnframt að heilbrigðismálum á alþjóðlegum vettvangi, m.a. með setu í fastanefnd Evrópusvæðis Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) á árunum 1997-2000 og átti sæti í aðalstjórn WHO á árunum 2002-2006, þar af eitt ár sem formaður og var kjörinn í stjórn eftirlaunasjóðs WHO árið 2006. Auk framangreinds var stefnandi allt frá árinu 1998 sérstakur ráðgjafi utanríkisráðuneytisins varðandi mál sem snertu heilbrigðismál og þróunarsamvinnu, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og annarra alþjóðastofnana.

Gengið var frá flutningi á starfi stefnanda með minnisblaði sem er undirritað af þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Guðlaugi Þór Þórðarsyni, þáverandi utanríkisráðherra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur og stefnanda. Minnisblaðið er ódagsett en það mun hafa verið undirritað 31. ágúst 2007 og segir í því að fyrirkomulagið taki gildi frá og með 1. september 2007. Í inngangi minnisblaðsins kemur fram að ríkisstjórn Íslands hafi ákveðið að auka þátttöku landsins á sviði þróunarverkefna í heilbrigðismálum á alþjóðlegum

vettvangi. Segir síðan að stefnandi hafi fallist á beiðni ríkisstjórnarinnar um að leiða framangreint starf stjórnvalda en um leið sé starfsskyldum hans sem ráðuneytisstjóra í heilbrigðis- og tryggingamála- ráðuneytinu létt af honum. Aðila greinir á um hvort í þessu hafi falist tímabundinn eða varanlegur tilflutningur stefnanda í starfi.

Nánar um réttarstöðu stefnanda á meðan hann sinni þessu verkefni segir í minnisblaðinu að á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996 hafi heilbrigðis- og trygginga- málaráðherra, utanríkisráðherra og stefnandi komist að samkomulagi um að stefnandi flytjist úr embætti ráðuneytisstjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu í utanríkisráðuneytið, í embættið „Special Envoy for Global Health“, sem sé sérlegur erindreki í skilningi 2. tl. 22. gr. sömu laga og sinni umbeðnum störfum á vettvangi alþjóða heilbrigðismála, með sérstakri áherslu á málefni Alþjóðaheilbrigðismála- stofnunarinnar, WHO. Þá segir jafnframt um starfskjör stefnanda: „Á embættistímanum heldur Davíð öllum starfskjörum ráðuneytisstjóra eins og þau eru á hverjum tíma, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Ennfremur heldur Davíð öllum áunnum réttindum, þ. á. m. ótímabundinni skipun sinni (æviráðningu), sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996.“ Loks er svohljóðandi málsgrein um endurmenntun stefnanda: „Davíð skal í hinu nýja embætti eiga kost á framhalds- og endurmenntun í efnum tengdum þessum málaflokki, sbr. m. a. 4. gr. úrskurðar Kjararáðs um almenn starfskjör frá 30. maí 2007. Kostnaður vegna framangreinds, að því marki sem hann byggir á áunnum rétti fyrir 1. september 2007, skal borinn af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.“ Með bréfi utanríkisráðherra dags. 31. ágúst 2007 er stefnanda formlega tilkynnt um flutning hans úr starfi ráðuneytisstjóra í utanríkisráðuneytið í embætti „Envoy for Global Health“. Áréttað er í bréfinu að stefnandi haldi óskertum launum og starfskjörum og vísað að öðru leyti til framangreinds minnisblaðs um þau atriði. Þá ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra einnig bréf til stefnanda sama dag þar sem vísað er til minnisblaðsins auk þess sem þar segir að ráðherra heimili að stefnandi njóti alls áunnins réttar síns til framhalds- og endurmenntunar sbr. grein 4.1 í úrskurði kjararáðs um almenn starfskjör frá 30. maí 2007, og að honum verði greiddir dagpeningar á námstímanum samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Í tilvitnuðum gögnum er vísað til úrskurðar kjararáðs en mun vera átt við reglur kjararáðs um starfskjör embættismanna sem samþykktar voru af ráðinu 30. maí 2007 og tóku gildi 1. júní sama ár.

Stefnandi tók við hinu nýja starfi í samræmi við ofangreint þann 1. september 2007 en hann kveðst hafa haldið áfram að vinna fyrir heilbrigðis- og tryggingamála- ráðuneytið að störfum sem sneru að skyldum íslenska ríkisins gagnvart WHO og annast samningagerð fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið vegna endurskoðunar samnings við Department of Health and Human Services og National Institute of Health (NIH). Í ágúst 2008 kveðst stefnandi hafa skilað skýrslu til utanríkisráðherra og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra með tillögum um stefnumótun varðandi aukna þátttöku Íslendinga í heilbrigðismálum á alþjóða- vettvangi. Skýrslan hafi hafi verið unnin í samráði við WHO og stefnandi kveðst hafa gert ráð fyrir því að sinna áfram að fullu þessum og öðrum störfum tengdum WHO. Á árinu 2008 kveðst stefnandi hafa hafið undirbúning að töku námsleyfis en taka þess hafi frestast þar sem ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins hafi óvænt falið honum að fylgjast með framkvæmd forsetakosninganna í Bandaríkjunum.

Hinn 28. janúar 2009 barst stefnanda bréf frá utanríkisráðherra þar sem tilkynnt var að ákveðið hefði verið að leggja niður embætti hans í utanríkisráðuneytinu frá og með 1. febrúar 2009. Í bréfinu var vísað til breyttra forsendna vegna samdráttar í ríkisfjármálum. Tekið var fram að stefnandi ætti rétt á 12 mánaða biðlaunum og að við starfslokinn yrði gjaldfallið orlof sem og áunnið en ógjaldfallið orlof gert upp. Ekki er getið annarra áunninna réttinda.

Stefnandi kveðst hafa verið á leið í námsleyfi þegar honum var afhent uppsagnarbréfið. Ágreiningur aðila í máli þessu lýtur að því hvort stefnandi eigi rétt til greiðslu launa og orlofs vegna námsleyfis á tímabilinu 1. febrúar 2010 til 1. september 2011.

Stefnandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis þann 29. desember 2009 vegna þeirrar ákvörðunar utanríkisráðherra að leggja stöðu hans niður. Umboðsmaður lauk meðferð þess máls 30. desember 2010. Í niðurstöðu umboðsmanns kemur fram að hann telji sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá ákvörðun utanríkisráðherra að leggja niður starf stefnanda. Hins vegar gerði umboðsmaður ráðherra grein fyrir því, með bréfi sama dag, að hann teldi að ekki hefði verið nægjanlega gætt að því að fylgja þeim sjónarmiðum sem leiða af vönduðum stjórnisýsluháttum og 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við starfslok stefnanda.

Aðalmeðferð máls þessa fór fyrst fram 26. febrúar sl. Þá gaf stefnandi skýrslu fyrir dómi og vitnin Guðlaugur Þór Þórðarson, fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Garðar Garðarsson hæstaréttarlögmaður og Ragnheiður Haraldsdóttir, fyrrverandi skrifstofustjóri og staðgengill ráðuneytisstjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Framburður þeirra er rakinn eftir því sem tilefni er til í niðurstöðukafla dómingsins. Þar sem ekki tókst að leggja dóm á málið innan frests skv. 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 var málið endurflutt þann 20. júní og dómtekið að nýju að því loknu.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Í máli þessu er fjármálaráðherra stefnt fyrir hönd íslenska ríkisins sem launagreiðanda. Enn fremur er velferðarráðherra stefnt sem arftaka heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og utanríkisráðherra er stefnt sem þeim aðila sem lagði niður starf það er stefnandi hafði með höndum. Stefnandi byggir á því að þessir aðilar, þ.e. ráðherrarnir sjálfir fyrir hönd sinna ráðuneyta, hafi komið beint að gerð samkomulags við stefnanda og skuldbundið ráðuneyti sín til að greiða kostnað og laun hans eins og lýst sé í gögnum málsins.

Stefnandi byggir á því að stefndu hafi vanefnt loforð sem stefnanda hafi verið gefin í tengslum við tilfærslu hans í starfi. Vegna þessa geri hann aðallega kröfu um að fá greidd laun jafnlangan tíma og áunnu námsleyfi hans nam við starfslok eða til vara að fá greiddar skaðabætur jafnháar launum þann tíma sem áunnu námsleyfi hans nam við starfslok. Auk þess gerir stefndi kröfu um greiðslu miskabóta og greiðslu vegna kostnaðar vegna eftirfylgni máls hans hjá umboðsmanni Alþingis og málskostnaðar vegna málareksturs þessa.

Krafa stefnanda um að stefndi greiði honum laun og orlof vegna námsleyfis fyrir tímabilið 1. febrúar 2010 til 1. ágúst 2011 byggir hann annars vegar á minnisblaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og utanríkisráðherra frá 31. ágúst 2007 sem stefnandi hafi samþykkt með áritun sinni. Þar segi eftirfarandi: „Dávíð skal í hinu nýja embætti eiga kost á framhalds- og endurmenntun í efnunum tengdum þessum málaflokki, sbr. m .a. 4. gr. úrskurðar Kjararáðs um almenn starfskjör frá 30. maí 2007. Kostnaður vegna framangreinds, að því marki sem hann byggir á áunnum rétti fyrir 1. september 2007, skal borinn af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.“

Hins vegar byggir krafan á bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá 31. ágúst 2007. Þar segi: „Með vísan til minnisblaðs heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og utanríkisráðherra dags 31. ágúst 2007, heimilar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að Dávíð Á. Gunnarsson, ráðuneytisstjóri, njóti alls áunnins réttar síns til framhalds- og endurmenntunar sbr. grein 4.1. í úrskurði Kjararáðs um almenn starfskjör frá 3. maí 2007, og greiða honum dagpeninga á námstímanum samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar.“ Auk þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Guðlaugs Þórs Þórðarsonar, hafi Ragnheiður Haraldsdóttir, skrifstofustjóri í ráðuneytinu undirritað bréfið.

Þessi gögn sýni að hluti af því samkomulagi sem gert var milli aðila um flutning stefnanda úr embætti í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu yfir í utanríkisráðuneytið hafi lotið því að stefnandi færi í námsleyfi. Þetta hafði verið rætt af aðilum á þeim fundi þar sem gengið var frá ofangreindum gögnum. Fundinn hafi setið, auk stefnanda og þáverandi ráðherra, Garðar Garðarsson hrl., sem hafi verið á fundinum að ósk stefnanda og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu. Komi þetta fram í minnisblaði Garðars frá fundinum. Í minnisblaðinu er Páll Þórhallsson sagður hafa verið á fundinum en það rétta er að það mun hafa verið Þórhallur sem sat fundinn og var það leiðrétt við aðalmeðferð málsins.

Grundvöllur námsleyfisins séu reglur kjararáðs um starfskjör frá 30. maí 2007. Þar segi í grein 4.1: *Embættismaður sem stundar sérnám eða sækir framhalds- og/edá endurmenntunarnámskeið, með samþykki ráðherra, heldur launum og fær greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Lengd leyfis samkvæmt þessu er allt að tveimur vikum á ári. Unnt er að veita lengra námsleyfi á lengra árabili.*

Þegar komið hafi verið að töku námsleyfis stefnanda hafi hann unnið hjá ríkinu í 34 ár, 7 mánuði og 2 vikur. Miðað við þann starfsaldur sé áunninn réttur til námsleyfis um 17 mánuðir. Það sé það tímabil sem stefnandi hafði áætlað sem námsleyfi og hann geri kröfu um að fá greidd laun fyrir. Miðað sé við laun ráðuneytisstjóra á þessum tíma, þ.e. frá 1. febrúar 2009 til loka ágúst 2010, sem sé það tímabil sem stefnandi áformaði að vera í námsleyfi. Krafist sé dráttarvaxta frá gjalddaga hverrar launagreiðslu og til greiðsludags, svo sem nánar er getið í kröfugerð.

Verði ekki fallist á að stefnandi eigi rétt til launa, krefjist hann skaðabóta sem jafngildi launum ráðuneytisstjóra fyrir sama tímabil, þ.e. það tímabil sem hann áformaði að fara í námsleyfi. Sú krafa byggir á því fjártjóni sem stefnandi varð fyrir

við það að staða hans var lögð niður. Byggt sé á því að niðurlagning stöðunnar án þess að stefnanda hafi verið gefinn kostur á að nýta sér áunninn rétt til námsleyfis hafi verið óheimil og brot á samningi milli aðila málsins. Krafa miði að því að gera stefnanda eins settan fjárhagslega og ef hann hefði notið þess réttar að fara í námsleyfi og í framhaldi af því á biðlaun. Um rökstuðning fyrir fjárhæð bóta vísast að auki til þess sem að framan greinir varðandi kröfu um greiðslu launa og orlofs fyrir nefnt tímabil að breyttu breytanda. Krafast sé vaxta frá tjónsdegi, sem sé sá dagur er uppsögn taki gildi, og dráttarvaxta frá þingfestingu.

Krafa um miskabætur að fjárhæð 5.000.000 kr. byggir á þeim rökum sem fram koma í bréfi umboðsmanns Alþingis til lögmanns stefnanda, dags. 30. desember 2010. Þar segi að telji stefnandi að umrædd framkvæmd og þau atriðið sem umboðsmaður vikur að í bréfi sínu til utanríkisráðuneytisins hafi leitt til tjóns fyrir hann, verði það að vera verkefni dómstóla að taka afstöðu til slíkra krafna. Stefnanda hafi á árinu 2011 boðist tímabundið starf skólastjóra Norræna heilsufræðaháskólans í Gautaborg. Stjórnarformaður skólans hafi boðið stefnanda starfið og stefnandi hafi gefið þau svör að hann myndi taka það að sér. Þegar málið hafi verið borið undir stjórn skólans, stutt af fulltrúa Íslands og Norrænu ráðherranefndinni, nægði það ekki til, því fulltrúi Norðmanna, sem verið hafði í góðu sambandi við stefnanda í WHO-samstarfi í Genf, treysti sér ekki til að styðja hann til starfsins. Stefnandi hafi leitað víðar fyrir sér eftir nýju starfi en svo virðist sem viðmælendur hans telji að hann njóti ekki trausts stjórnvalda og hafi það valdið því að hann hefur ekki valist til nýrra starfa. Eðli málsins samkvæmt hefur þessi staða og sú staðreynd að stjórnvöld gáfu enga skýringu á brotthvarfi hans úr starfi, heldur létu það liggja á milli hluta hvort hann hefði verið starfshæfur, ekki gegnt starfsskyldum sínum eða jafnvel brotið af sér í starfi, valdið stefnanda ómældu tjóni. Enn fremur beri að geta þess að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið lét hjá líða að tilnefna stefnanda til endurkjörs í lífeyrissjóð WHO árið 2009 þegar yfirstjórn WHO leitaði eftir því við ráðuneytið. Í stjórn sjóðsins sitja einungis fulltrúar sem njóta mests trausts og virðingar innan WHO. Algengt sé að einstaklingar gegni slíkri stjórnarsetu þrátt fyrir að hafa látið af störfum heima fyrir. Þessi staðreynd varð því enn frekar til að grafa undan trausti á persónu stefnanda. Miskabótakrafan byggir á 2. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og krafast sé dráttarvaxta frá þingfestingardegi, þar sem hún hafi ekki verið sett fram áður. Miskabótakrafan er hófleg sé miðað við þann álitshnekki og skaða sem framkoma stefnda hefur valdið stefnanda.

Krafa um greiðslu kostnaðar eftir rekstur máls þessa hjá umboðsmanni Alþingis byggir á því að eðlilegt hafi verið að bera málið fyrst undir umboðsmann áður en leitað yrði með það til dómstóla. Sá kostnaður hafi allur lent á stefnanda og sé eðlilegt að stefndi beri hann og sé hér vísað til þess hvernig samið hafi verið í sams konar málum af hálfu ríkisins en allnokkur dæmi séu um að embættismenn sem hafi látið af störfum hafi fengið námsleyfi eftir starfslok. Nýjasta dæmið sé frá þeim tíma er heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið var lagt niður en þá hafi þáverandi ráðuneytisstjóra, Berglindi Ásgeirsdóttur, gefist kostur á að fara í námsleyfi eftir að ráðuneytisstjórastaða hennar hafi verið lögð niður.

Um lagarök vísar stefnandi til meginreglna samningaréttarins um að samninga skuli halda. Stefnandi vísar til þess samkomulags sem gert var af ráðherrum í votta viðurvist hvað varðar m.a. námsleyfisréttindi, svo og til yfirlýsinga um yfirfærslu áunnins réttar stefnanda. Krafa um skaðabætur byggir á

almennum reglum um skaðabætur innan samninga um að menn eigi rétt á að fá fjártjón sitt bætt vegna samningsbrota. Miskabótakrafan byggir á 2. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Krafa um greiðslu kostnaðar byggir á reglum stjórnisýsluréttarins um jafnræði og meðalhóf og er vísað til þeirrar framkvæmdar sem verið hefur í sambærilegum málum. Málskostnaðarkrafa byggir á 1. mgr. 130. gr. nr. 91/1991. Krafa um virðisaukaskatt á málskostnað byggir á lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi hafnar málatilbúnaði stefnanda og kröfum á honum reistum og mótmælir því að stefnandi eigi vangreidd laun og orlof hjá stefnda vegna námsleyfis fyrir tímabilið 1. febrúar 2010 til 1. september 2011.

Stefndi byggir á því að stefnandi, sem hafi verið ráðuneytisstjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, hafi tekið að sér nýtt embætti sérlegs erindreka alþjóðaheilbrigðismála (e. Special Envoy of Global Health) í utanríkisráðuneytinu haustið 2007. Hafi embættinu verið komið á fót í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar um að auka áherslu á þátttöku Íslendinga á sviði þróunarverkefna í heilbrigðismálum á alþjóðlegum vettvangi. Í kjölfar mikils niðurskurðar og hagræðingar í ríkisrekstri á árinu 2009 hafi reynst nauðsynlegt að draga verulega úr fjárframlögum ríkisins til utanríkismála, ekki síst við um framlög til þróunarmála sem voru dregin saman um rúmlega þriðjung frá áður ráðgerðum útgjöldum. Forsendur til að auka og efla þátttöku Íslands í verkefnum á sviði alþjóða heilbrigðismála hafi því brostið. Af þeim sökum hafi verið talið óhjákvæmilegt að leggja niður nýtt embætti sérlegs erindreka alþjóða heilbrigðismála í byrjun árs 2009. Þetta hafi stefnanda verið tilkynnt með bréfi utanríkisráðuneytisins 28. janúar 2009. Í bréfinu sé tekið fram að stefnandi eigi rétt á 12 mánaða biðlaunum, sbr. 34. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Jafnframt komi fram að við starfslokin verði gjaldfallið orlof og áunnið en ógjaldfallið orlof gert upp. Vinnuréttarsambandi stefnanda við stefnda hafi því lokið 1. febrúar 2009 þegar stefnandi lét af störfum. Við slit á vinnuréttarsambandinu falli réttindin brott rétt eins og skyldurnar. Meðal þeirra réttinda sem stefnandi hafi notið í vinnuréttarsambandi sínu við stefnda hafi verið réttur til endurmenntunar samkvæmt grein 4.1 í reglum kjararáðs. Sá réttur hafi hins vegar fallið niður þegar staða stefnanda hafi verið lögð niður og vinnuréttarsambandi hans við stefnda lauk.

Nánar segir í greinargerð stefnda að byggt sé á því að það sé forsenda þess að embættismaður njóti réttar til endurmenntunar samkvæmt grein 4.1 í reglum kjararáðs að viðkomandi hafi gilda embættisskipun, enda sé gildissvið ákvæðisins bundið við embættismenn samkvæmt 22. gr. laga nr. 70/1996 sem hafi gilda skipun til að gegna embætti samkvæmt 23. gr. laganna eða á grundvelli eldri laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sá sem ekki hafi slíka skipun teljist ekki embættismaður og geti því ekki byggt rétt á ákvæðinu.

Vinnuréttarsambandi stefnanda við stefnda hafi verið slitið 1. febrúar 2009. Stefnandi hafi ekki snúið aftur til annarra starfa hjá hinu opinbera á grundvelli embættisskipunar sinnar sem ráðuneytisstjóri. Ekki sé unnt að líta á starfslok hans í

utanríkisráðuneytinu sem flutning embættismanns á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996. Eftir 1. febrúar 2009 hafi stefnandi þar af leiðandi ekki verið embættismaður í skilningi laga nr. 70/1996 og reglna kjararáðs um starfskjör. Enn síður hafi hann notið þeirrar réttarstöðu heilu ári síðar, 1. febrúar 2010, sem sé upphaf þess tímabils sem stefnandi krefur stefnda um greiðslu fyrir.

Stefndi byggir jafnframt á því að lokamálsgrein í minnisblaði því, sem gert var milli þáverandi utanríkisráðherra og þáverandi heilbrigðisráðherra í lok ágúst 2007, verði heldur ekki skilin svo að réttur til endurmenntunar hafi átt á lifa lengur en störf stefnanda í utanríkisráðuneytinu. Sjáist þetta af orðalagi málsgreinarinnar: „Davíð skal í hinu nýja embætti“ og þess að vísað sé til 4. gr. reglna kjararáðs um starfskjör. Hvort tveggja feli í sér þá forsendu fyrir rétti til endurmenntunar að stefnandi sé við störf og embættisskipun hans sé í gildi.

Stefndi byggir enn fremur á því að réttur embættismanns til endurmenntunar verði fyrst virkur þegar hann ákveði að nýta sér hann. Kjósi hann að gera það ekki skapist hins vegar ekki sjálfstæður réttur til launaðrar fjarveru, sem hægt sé að taka út síðar. Við starfslok hafi ekki skapast skylda til að gera upp rétt til endurmenntunar, líkt og gildir um orlof samkvæmt 8. gr. laga nr. 30/1987 um orlof.

Þá mótmælir stefndi skilningi stefnanda á ákvæði 4.1 í reglum kjararáðs. Ákvæðið sé heimildarákvæði og sé beiting þess háð því skilyrði að ráðherra samþykki að embættismaður stundi nám á launum. Það feli því ekki í sér skilyrðislausan, einhliða rétt fyrir embættismanninn. Ráðherra hafi alltaf úrslitavald um það hvort embættismaður geti farið í slíkt leyfi og geti synjað beiðni um launað námsleyfi á ýmsum málefnalegum forsendum, til dæmis með vísan til þess að fjárhagsstaða ráðuneytis eða staða í starfsmannamálum veiti ekki svigrúm til slíks. Réttur til námsleyfis skapist því ekki með sjálfvirkum hætti óháð aðstæðum hverju sinni. Ákvæðið í reglum kjararáðs verði að skýra með hliðsjón af skyldum kjararáðs skv. 3. málslíð 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006, um að gæta samræmis í kjörum þeirra sem falla undir úrskurðarvald þess og þeirra sem ákveðin eru í kjarasamningum. Því verði að líta til túlkunar reglna um endurmenntun í kjarasamningum við túlkun reglna kjararáðs, enda sé ákvæðið efnislega samhljóða eldra ákvæði í kjarasamningum aðildarfélaganna BHM við ríkið, en í yngri samningum hefur heimildarákvæði verið breytt í rétt starfsmanns til tiltekinnar endurmenntunar. Stefndi hafi túlkað ákvæði kjarasamninga starfsmanna ríkisins, um heimild þeirra til námsleyfis, svo að hún safnist ekki ótakmarkað upp og jafnframt að hún falli niður við starfslok óháð aðstæðum starfsloka. Er heimildinni hafi verið breytt í rétt starfsmanns, með samkomulaginu frá 6. júní 2011, hafi þessi túlkun stefnda verið áréttuð og segi nú í 3. mgr. greinar 10.1.1 í kjarasamningi aðildarfélaganna BHM frá sama tíma að uppsafnaður réttur geti aldrei orðið meiri en 6 mánuðir og hann greiðist ekki út við starfslok. Ákvæði reglna kjararáðs beri að túlka með sama hætti.

Þá byggir stefndi á því að málsgrein í minnisblaði þáverandi utanríkisráðherra og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um heimild stefnanda til námsleyfis, gefi ekki til kynna að önnur sjónarmið en hér voru rakin hafi átt að gilda um það. Hún feli ekki í sér annað en staðfestingu á því mögulegur uppsafnaður réttur stefnanda til námsleyfis miðað við starfslengd hafi ekki verið tæmdur á þeim tíma er minnisblaðið var gert í ágúst 2007. Hið sama megi segja um ummæli í bréfi sem stefnandi vísar til í stefnu. Stefndi leggur jafnframt áherslu á að

Í gögnum málsins komi hvorki fram að stefnandi hafi sótt um námsleyfi á starfstíma né liggi fyrir samþykki ráðherra fyrir slíku námsleyfi.

Í ljósi framangreinds getur stefndi ekki fallist á að stefnandi hafi átt rétt til launaðs námsleyfis eftir að greiðslu 12 mánaða biðlauna lauk 1. febrúar 2010. Með sömu rökum telur stefndi heldur ekki að stefnandi hefði átt rétt á námsleyfi eftir að hann lét af störfum hjá stefnda 1. febrúar 2009. Sönnunarbyrðin um að réttur til endurmenntunar hafi átt að lifa áfram eftir starfslok hvíli á stefnanda og hafi honum ekki tekist slík sönnun.

Verði fallist á það gegn mótmælum stefnda að réttur vegna námsleyfis hafi ekki fallið að fullu niður við starfslok stefnanda sé því mótmælt að stefnandi eigi á grundvelli greinar 4.1 í reglum kjararáðs, rétt til uppsafnaðs námsleyfis með þeim hætti sem stefnandi byggir á. Af orðalagi greinarinnar verði ekki ráðið að námsleyfi safnist upp eins og stefnandi heldur fram, heldur að embættismenn eigi rétt til tveggja vikna námsleyfis á ári. Sé sóst eftir lengra leyfi, er unnt með samþykki ráðherra, að safna nokkrum vikum til töku námsleyfis og þá með lengra árabili. Um heimildarákvæði sé að ræða en ekki skyldu til að veita námsleyfi eða lengra námsleyfi á lengra árabili, sbr. orðalagið í grein 4.1 „með samþykki ráðherra“ og „Unnt er að veita“. Orðalag greinar 4.1 verði því ekki túlkað á annan hátt en þann að námsleyfi sé tvær vikur á ári, en leyfið geti verið lengra á lengra árabili með samþykki ráðherra, og falli námsleyfið niður ef embættismaður nýtir sér ekki námsleyfi í samræmi við ákvæði greinarinnar með samþykki ráðherra.

Stefndi byggir þannig á því til vara ef fallist verður á kröfu stefnanda um að námsleyfið hafi ekki fallið niður við starfslok að stefnandi geti samkvæmt orðalagi greinar 4.1 í mesta lagi átt rétt á tveggja vikna námsleyfi vegna ársins 2009. Stefnandi hafi ekki lagt fram nein gögn sem sýni fram á að ráðherra hafi samþykkt það námsleyfi sem stefnandi fyrirhugaði á árinu 2009 og sem hann vísar til í tölvupósti sínum til ráðherra 30. október 2008.

Stefndi mótmælir varakröfu stefnanda um skaðabætur sem jafngildi launum fyrir það tímabil sem hann hafi áformað að fara í námsleyfi. Varakrafan sé vanreifuð, ekki sé sýnt fram á að skilyrði skaðabóta séu uppfyllt, hvergi sé rökstutt á hvern hátt stefndi hafi brotið gegn stefnanda með ólögætum og saknæmum hætti, ekki sé rakið hver hin saknæma háttsemi sé né leiddar líkur að tjóni stefnanda eða orsakasambandi þar á milli.

Stefndi skilur kröfu stefnanda á þann hátt að hún byggist á fjártjóni sem hann hafi orðið fyrir við það að staða hans hafi verið lögð niður. Stefnandi hafnar þessum staðhæfingum stefnanda. Ekki sé um að ræða ólögætta eða saknæma háttsemi af hálfu stefnda. Þá liggi ekki fyrir að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni, enda hafi hann ekki átt rétt til námsleyfis. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann hafi sótt um námsleyfi í samræmi við það sem hann kveðst hafa fyrirhugað né að hann hafi fengið samþykki ráðherra fyrir því svo sem skilyrt sé í reglum kjararáðs. Ljóst er að stefnandi átti ekki rétt á námsleyfi eftir að staða hans var lögð niður. Ef það teldist sannað að hann hefði ætlað í námsleyfi á árinu 2009, hann hefði óskað eftir leyfi og það hefði verið samþykkt bendir stefndi á að á árinu 2009 fékk stefnandi biðlaun og bar engar vinnuskyldur. Námsleyfi hefði því leitt til þess að stefnandi hefði notið tvöfaldrá launa á þessu tímabili, þar sem biðlaunatíminn hófst eftir að staða hans var lögð niður. Krafa á þessum grundvelli geti þar af leiðandi ekki

staðist. Beri af þessum sökum að hafna varakröfu stefnanda.

Stefndi mótmælir miskabótakröfu stefnanda og telur engar forsendur til þess að fallast á slíka kröfu. Forsenda miskabóta samkvæmt 26. gr. skaðabotalaga nr. 50/1993 sé ólögmaet meingerð gegn æru eða persónu annars manns. Stefndi mótmælir því að ákvörðun sem byggð hafi verið á málefnalegum sjónarmiðum geti orðið forsenda miskabóta á grundvelli 26. gr. skaðabotalaga. Ákvörðun stefnda um að leggja niður stöðu stefnanda hafi verið byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og hafi það verið staðfest í álitum umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun stefnanda. Engar þær hvatir eða ástæður er stefnandi nefni í stefnu hafi legið að baki niðurlagningu embættisins. Ákvörðun stefnda hafi á engan hátt beinst gegn stefnanda persónulega, starfsheiðri hans, æru eða persónu, hvað þá að í henni hafi falist meingerð í garð hans. Ákvörðun stefnda hafi lotið að hagræðingu í rekstri utanríkisþjónustunnar vegna gjörbreyttra rekstrarforsendna í ríkisins.

Í stefnu komi fram að krafan byggist á því að það hafi valdið stefnanda ómældu tjóni að veljast ekki til nýrra starfa og orsökina sé sú að „svo virðist sem viðmælendur hans telji að hann njóti ekki trausts stjórnvalda“ enda hafi stjórnvöld enga skýringu gefið á brotthvarfi hans úr starfi og séu nefnd tvö dæmi þessu til stuðnings. Hafi stefnandi takmarkað atvinnuumsóknir sínar við svo þröngt svið að sækjast eingöngu eftir störfum þar sem skilyrði hefur verið sett um stuðning stjórnvalda við umsækjanda, geti það ekki verið á ábyrgð fyrrum vinnuveitenda hans með þeim hætti að bótaskyld sé. Ætla megi að frá því að stefnandi lét af störfum snemma árs 2009 hljóti allmörg störf að hafa losnað sem hæft hafi menntun hans og starfsreynsla og ekki var gerð krafa um stuðning íslenskra stjórnvalda við umsækjanda. Þá séu engin ákvæði í lögum nr. 70/1996 sem kveði á um fresti til niðurlagningar á embætti og sé það því undir stjórnvaldi komið að ákveða frá hvaða tíma það leggur embætti niður. Í ákvörðun stefnda fól því ekki í sér ólögmaeta meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu stefnanda í skilningi 26. gr. skaðabotalaga.

Stefnandi mótmælir einnig fjárhæð miskabótakröfu stefnda sem of hárr og í engu samræmi við dómaframkvæmd. Verði talið að stefnandi eigi rétt til miskabóta sé því til vara krafist verulegrar lækkunar á henni.

Stefndi mótmælir einnig kröfuflið stefnanda um greiðslu kostnaðar sem hann kveðst hafa haft af því að bera álitamál vegna starfsloka sinna undir umboðsmann Alþingis. Meginreglan sé að borgarar skuli sjálfir bera kostnað vegna reksturs mála í stjórnáskilningi. Krafa stefnanda sé ekki studd neinum gögnum eða rökum. Engar réttarheimildir séu fyrir kröfunni. Fjárhæðin sé heldur ekki studd neinum gögnum eða sundurliðuð eftir útgjaldaliðum. Menntun og starfsreynsla stefnanda gefi ekki tilefni til að álykta annað en að hann hafi verið í stakk búinn til að annast sjálfur kvörtun sína til umboðsmanns. Tilvísun stefnanda til námsleyfis tilgreinds fyrrverandi ráðuneytisstjóra styðji ekki kröfu stefnanda til greiðslu kostnaðar af kvörtun til umboðsmanns.

Loks mótmælir stefndi kröfum stefnanda um vexti og dráttarvexti af dómkröfum, einkum upphafstíma þeirra. Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísar hann til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Forsendur og niðurstaða

Í máli þessu er deilt um það hvort stefnandi hafi átt rétt til launaðs námsleyfis í 17 mánuði þegar starf hans í utanríkisráðuneytinu var lagt niður í febrúar 2009. Stefnandi byggir á því að í ódagsettu minnisblaði sem gert var í tengslum við tilfærslu stefnanda úr starfi ráðuneytisstjóra í heilbrigðis- og tryggingarráðuneytinu yfir í stöðu sérstaks erindreka alþjóða heilbrigðismála (e. Special Envoy for Global Health) í utanríkisráðuneytinu, hafi verið samið um rétt hans til slíks námsleyfis. Minnisblaðið er undirritað af þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, utanríkisráðherra og stefnanda. Þá vísar stefnandi til þess að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi gefið út yfirlýsingu í bréfi til stefnanda, dags. 31. ágúst 2007, í tengslum við tilflutning stefnanda í starfi, þar sem framangreindur réttur hans sé áréttaður. Aðalkrafa stefnanda felur í sér kröfu um greiðslu launa í námsleyfi frá 1. febrúar 2010 til 1. september 2011, þ.e. í 17 mánuði frá þeim tíma þegar greiðslu 12 mánaða biðlauna lauk. Varakrafa stefnanda byggist á því að hann hafi eigi rétt til skaðabóta jafnháum þeim launagreiðslum.

Í umræddu minnisblaði segir um námsleyfi stefnanda: „Dávíð skal í hinu nýja embætti eiga kost á framhalds og endurmenntun í efnun tengdum þessum málaflokki, sbr. m.a. 4. gr. úrskurðar kjararáðs um almenn starfskjör frá 30. maí 2007. Kostnaður vegna framangreinds, að því marki sem hann byggir á áunnum rétti fyrir 1. september 2007, skal borinn af heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneyti.“ Í bréfi ráðherra til stefnanda er vísað til framangreinds minnisblaðs og segir þar að ráðherra heimili að stefnandi njóti alls áunnins réttar síns til framhalds- og endurmenntunar með vísan til sama ákvæðis í úrskurði Kjararáðs og að honum skuli greiða dagpeninga á námstímanum samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar.

Stefndi andmælir því að framangreind gögn feli í sér samning um að stefnandi eigi rétt til launaðs námsleyfis eins og stefnandi krefst. Byggir stefndi aðalkröfu sína um sýknu á því að réttur til námsleyfis hafi fallið niður um leið og staða hans hafi verið lögð niður í febrúar 2009.

Umrætt minnisblað, skipunarbréf stefnanda og bréf heilbrigðisráðherra verða samkvæmt orðum sínum ekki skilin öðruvísi en svo að þar sé staðfest að stefnandi hafi öðlast rétt til námsleyfis vegna áralangra starfa sinna hjá heilbrigðisráðuneytinu og að sá réttur falli ekki niður við flutning hans yfir í embætti hjá utanríkisráðuneytinu. Jafnframt verður að telja afar líklegt, með hliðsjón af orðalagi í minnisblaðinu, bréfi heilbrigðis- og tryggingaráðherra og framburði stefnanda og Guðlaugs Þórs Þórðarsonar, fyrrum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir dómi og þeirra vitna sem gáfu skýrslu, að allir samningsaðilar hafi gengið út frá því að stefnandi myndi óska eftir að nýta sér þann rétt. Á hinn bóginn er í framangreindum gögnum ekki fjallað nánar um námsleyfið, svo sem hvenær það eigi að fara fram, lengd þess eða til hvaða endurmenntunar það verði nýtt. Látið er við það sitja að vísa til greinar 4.1 í reglum kjararáðs um starfskjör embættismanna frá 30. maí 2007. Gegn eindregnum mótmælum stefnda, og með vísan til orðalags í framangreindum gögnum, verður því ekki fallist á það með stefnanda að þau feli í sér bindandi samning eða samkomulag um rétt stefnanda til námsleyfis í 17 mánuði. Tilvísun til greinar 4.1 í reglum kjararáðs verður að skilja svo að átt sé við að réttur stefnanda til námsleyfis í hinu nýja starfi

í utanríkisráðuneytinu, hafi átt að fara eftir því ákvæði að teknu tilliti til þess hvað starfstími hans í fyrra starfi, sem ráðuneytisstjóri í heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu, veitti honum á grundvelli þessara reglna.

Í grein 4.1 er kveðið á um rétt embættismanna til að stunda sérnám eða sækja framhalds- og/eða endurmenntunarnámskeið í allt að tvær vikur á ári og halda launum og fá greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Ekki er hægt að draga þá ályktun af orðalagi ákvæðisins að réttur til námsleyfis safnist upp fyrir hvert starfsár, svo sem stefnandi byggir á, þótt í ákvæðinu komi fram að unnt sé að semja um lengra námsleyfi á lengra tímabili. Þá hefur stefnandi heldur ekki sýnt fram á að slíkan rétt megi byggja á venjubundinni túlkun ákvæðisins eða á öðrum grundvelli. Í ákvæðinu kveðið á um að réttur til launaðs námsleyfis sé háður samþykki ráðherra. Á það við um öll leyfi á grundvelli ákvæðisins, óháð lengd þeirra. Svo sem að framan er rakið verður ekki talið að minnisblaðið frá 30. ágúst 2007, eða þau bréf sem ráðherrar sendu stefnda á sama tíma, feli í sér samning eða samþykki fyrir tilteknu námsleyfi. Stefnandi hefur ekki lagt fram önnur gögn sem veita vísbendingu um að gengið hafi verið frá slíkum samningi. Þó er getið um fyrirhugað námsleyfi í tölvuskeyti stefnanda til þáverandi utanríkisráðherra þann 30. október 2008. Það gagn veitir enga vísbendingu um afstöðu ráðherra til þeirra fyrirætlana eða samþykkis hans fyrir leyfinu en það var á valdsviði utanríkisráðherra að semja um töku námsleyfis við stefnanda, jafnvel þótt ráða megi af gögnum málsins að samkomulag væri um það milli ráðherranna að ráðuneyti hins síðarnefnda myndi bera mestallan kostnaðinn. Gegn eindregnum mótmælum stefnda verður ekki talið að stefnanda hafi tekist að færa sönnur á að samningur hafi komist á milli aðila um námsleyfi stefnanda. Grein 4.1 í framangreindum reglum kjararáðs verður að skilja svo að forsenda þess að réttur til námsleyfis stofnist sé að samþykki ráðherra liggja fyrir. Þegar af þeirri ástæðu er aðalkröfu stefnanda hafnað. Jafnframt verður varakröfu hans um skaðabætur hafnað þar sem sú krafa byggir á því að slíkur réttur hafi verið til staðar.

Auk kröfu um greiðslu launa í námsleyfi gerir stefnandi kröfu um greiðslu miskabóta vegna þess hvernig staðið var að uppsögn hans. Vísar hann til þess að starf hans hafi verið lagt niður með afar skömmum fyrirvara og engin skýring hafi verið gefin á þeirri ákvörðun opinberlega til að öllum mætti vera ljóst að starfslok hans væru óháð frammistöðu hans sjálfs.

Fyrir liggur að stefnanda var tilkynnt um þá ákvörðun að leggja niður starf hans á fundi með utanríkisráðherra þann 28. janúar 2009 og einnig með bréfi sama dag og að ákvörðunin kom til framkvæmda nokkrum dögum síðar, eða þann 1. febrúar sama ár. Er því nánast um fyrirvaralaus uppsögn að ræða. Þá hefur stefndi ekki mótmælt því að ákvörðun um niðurlagningu starfsins hafi verið tekin 6. janúar, eða þremur vikum áður en stefnanda var tilkynnt um hana. Stefndi hefur ekki gefið viðhlítandi skýringar á því hvers vegna stefnanda var ekki tilkynnt um ákvörðunina þá þegar hún lá fyrir. Þá hefur því ekki verið mótmælt af hálfu stefnda að utanríkisráðuneytið gaf engar opinberar skýringar á skyndilegu brotthvarfi stefnanda úr starfi, hvorki á innlendum né erlendum vettvangi, og fyrir liggur að hann var ekki tilnefndur af hálfu íslenskra stjórnvalda til endurkjörs í stjórn lífeyrissjóðs WHO árið 2009. Þá má ljóst vera, með hliðsjón af því hve brátt starfslok stefnanda bar að, að honum hefur sjálfum tæpast gefist ráðrúm til að sinna eðlilegum starfslokastörfum, s.s. að tilkynna þau nánustu samstarfsmönnum sínum.

Þegar stefnandi lét af störfum í utanríkisráðuneytinu hafði hann um áratuga skeið sinnt margvíslegum trúnaðarstörfum fyrir íslensk stjórnvöld bæði innanlands og á alþjóðlegum vettvangi. Stefnandi átti að baki nærri 40 ára starfsferil í opinberri þjónustu lengst af í ábyrgðarmiklum störfum. Hann var m.a. ráðuneytisstjóri í 12 ár, var í fastanefnd Evrópusvæðis WHO frá 1997 – 2000, sat í aðalstjórn WHO frá 2002 – 2006, þar af eitt ár sem formaður stjórnar, og tók sæti í stjórn eftirlaunasjóðs sömu stofnunar árið 2006. Þá kemur fram í margumræddu minnisblaði að stefnandi hafi átt sæti í fleiri alþjóðlegum nefndum á vettvangi heilbrigðismála þegar hann fluttist yfir til utanríkisráðuneytisins. Má gera ráð fyrir að stefnandi hafi með störfum sínum skapað sér orðspor og traust sem hann hafði réttmætar væntingar til að yrði ekki að óþörfu skaðað með framgöngu stefnda. Í augum þeirra sem ekki var kunnugt um forsendur ákvörðunar utanríkisráðherra ber aðferðin og framganga ráðuneytisins við niðurlagningu starfs hans ýmis einkenni þess að stefnanda hafi verið vikið fyrirvaralaust úr starfi vegna ávirðinga hans sjálfs fremur en að um ákvörðun vegna samdráttar í þróunarsamstarfi íslenskra stjórnvalda væri að ræða. Verður að telja að þessi framganga ráðherra hafi verið til þess fallin að valda stefnanda óþægindum og álitshnekki, umfram það sem óhjákvæmilega leiddi af þeirri í íþyngjandi ákvörðun að leggja niður starf hans. Var hún til þess fallin að veikja traust til stefnanda og kasta rýrð á orðstír hans, ekki síst á erlendum starfsvettvangi þar sem menn kunna að hafa haft aðrar forsendur til að skilja gangverk stjórnsýslunnar á Íslandi við þær aðstæður sem uppi voru í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Stefndi hefur ekki mótmælt staðhæfingum stefnanda um að aðstæður eftir starfsmissi hans hafi torveldað honum að hasla sér völl á erlendum starfsvettvangi og telja verður afar líklegt að það stafi a. m. k. að einhverju leyti af því hvernig staðið var að starfslokum hans. Styðst sú niðurstaða m.a. við skýrslu Ragnheiðar Haraldsdóttur fyrir dómi, en hún sat um tíma í stjórn Norræna heilsufræðiháskólans í Gautaborg, þar sem kom fram að stjórn skólans hefði snúist hugur um að ráða stefnanda til stjórnunarstarfa við skólann án þess að henni hefði tekist að fá viðhlítandi skýringar á því. Þá var framkvæmd ákvörðunar einnig einkar tillitslaus í ljósi langs starfsaldurs stefnanda hjá stefnda og þess starfs sem hann gegndi. Með vísan til framangreinds er það niðurstaða dómsins að stefndi hafi brotið gegn grunnreglu um meðalhóf sem kveðið er á um í 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við framkvæmd niðurlagningar starfs stefnanda og með því valdið honum miska sem er bótaskyldur á grundvelli b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stefnandi á því rétt til miskabóta sem metnar verða að álitum. Með hliðsjón af málavöxtum þykja þær hæfilega ákveðnar 2.000.000 kr. með dráttarvöxtum eins og greinir í dómsorði með vísan til 9. gr. laga nr. 38/2001.

Loks gerir stefnandi kröfu um greiðslu kostanaðar við málarekstur fyrir umboðsmanni Alþingis að fjárhæð 300.000 kr. Fjárfrafa þessi er ekki studd gögnum. Almenn gildir sú regla að borgarar verða sjálfir að bera kostnað af málarekstri sínum fyrir stjórnvöldum. Stefnandi hefur ekki lagt fram haldbær rök sem styðja kröfu hans um að víkja beri frá þeirri reglu. Er þessari kröfu hans því hafnað.

Með hliðsjón af úrslitum málsins þar sem stefnandi vinnur málið að hluta er rétt að stefnda greiði honum hluta málskostnaðar síns með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991. Verður stefnda því gert að greiða stefnanda 350.000 kr. í málskostnað.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kvað upp þennan dóm.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið skal greiða stefnanda, Davíð Á. Gunnarssyni, 2.000.000 króna í miskabætur með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 23. febrúar 2013 til greiðsludags og að auki 350.000 krónur í málskostnað. Stefndi er sýkn af öðrum kröfum stefnanda.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir