

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 27. febrúar 2017 í máli nr. E-1449/2016:

X

(*Kristján B. Thorlacius hrl.*)

gegn

íslenska ríkinu

(*María Thejll hdl.*)

I

Mál þetta, sem dómtekið var 24. janúar 2016, er höfðað með stefnu áritaðri um birtingu 10. maí 2016. Stefnandi er X, [...], Reykjavík, og stefndi er efnahags- og fjármálaráðherra, Arnarhvoli við Lindargötu, Reykjavík, f.h. íslenska ríkisins.

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 2.157.234 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af 167.956 krónum frá 1. mars 2015 til 1. apríl 2015, af 310.912 krónum frá þeim degi til 1. maí 2015, af 478.868 krónum frá þeim degi til 1. júní 2015, af 686.613 krónum frá þeim degi til 1. júlí 2015, af 914.108 krónum frá þeim degi til 1. október 2015, af 1.233.555 krónum frá þeim degi til 1. nóvember 2015, af 1.461.050 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2016, af 1.640.096 krónum frá þeim degi til 1. febrúar 2016, af 1.799.142 krónum þeim degi til 1. mars 2016, af 1.978.188 krónum frá þeim degi til 1. apríl 2016 en af 2.157.234 krónum frá þeim degi til greiðsludags, allt að frádregnum 73.210 krónum hinn 1. desember 2015.

Þá krefst stefnandi þess að stefnda verði gert að greiða honum málskostnað að teknu tilliti til virðisaukaskatts samkvæmt framlögðu vinnuyfirliti lögmanns stefnanda eða að mati dómsins.

Stefndi krefst þess aðallega að stefndi verði sýknaður af kröfu stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins. Til vara er krafist lækkunar á dómkröfu stefnanda og að málskostnaður verði látinn niður falla.

II

Embætti sérstaks saksóknara var sett á fót með lögum nr. 135/2008. Samkvæmt 7. gr. laganna var embættinu upphaflega ætlað að starfa til 1. janúar 2011 en með breytingu á lögnum með lögum nr. 82/2011 var starfstími þess lengdur til 1. janúar 2013. Ráðherra var þá heimilað að leggja niður embættið að þeim tíma liðnum með framlagningu lagafrumvarps þess efnis, að fengnu álit

ríkissaksóknara. Í lögum nr. 135/2008 var tekið fram að ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt tækju ekki til sérstaks saksóknara og að skipun hans félli niður þegar embættið yrði lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun. Þá var tekið fram að sérstakur saksóknari héldi óbreyttum launum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Með lögum nr. 82/2011 var bætt við ákvæði í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 sem veitti heimild til þess að skipa lögreglumenn til starfa við embættið. Sérstaklega var tekið fram að ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt tækju ekki til þessara starfsmanna. Í ákvæðinu var einnig tekið fram að skipun starfsmannanna félli niður þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun. Við þau málalok myndu skipaðir lögreglumenn halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Embætti sérstaks saksóknara var lagt niður með lögum nr. 47/2015 en lögin felldu úr gildi lög nr. 135/2015, um sérstakan saksóknara. Lög nr. 47/2015 tóku gildi 1. janúar 2016, sbr. 29. gr. laganna.

Stefnandi hefur starfað sem lögreglumaður frá 1990, fyrst sem almennur lögreglumaður en frá 1996 sem rannsóknarlögreglumaður. Hann var ráðinn sem lögreglufulltrúi til embættis sérstaks saksóknara 1. september 2010 og var gerður við hann ráðningarsamningur 13. desember 2011. Í ráðningarsamningnum er starfsheiti samkvæmt kjarasamningi þó sagt vera lögreglufulltrúi. Stefnandi var skipaður lögreglumaður við embætti sérstaks saksóknara 1. september 2011 og síðan skipaður ótímabundið í embætti lögreglufulltrúa við sama embætti frá og með 1. mars 2012 í samræmi við 2. gr. laga nr. 82/2011. Í skipunarbréfinu var tekið fram að skipun stefnanda félli niður þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun. Stefnandi gegndi embætti lögreglufulltrúa til 29. október 2014 en hóf í kjölfarið störf sem rannsóknarlögreglumaður í fjármunabrotadeild Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Með bréfi sérstaks saksóknara, dagsettu 30. september 2014, var stefnanda, ásamt öðrum lögreglumönnum sérstaks saksóknara, tilkynnt um fyrirhugaða lausn hans frá embætti lögreglufulltrúa frá og með 1. nóvember 2014. Í bréfinu segir að ástæða þessa sé fækkun starfsmanna embættisins vegna lækkunar fjárheimilda embættisins á árinu 2015. Lögmaður stefnanda sendi sérstökum saksóknara, fjármálaráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu bréf þann 9. október 2014 þar sem fyrirhuguðum uppsögnum stefnanda og nokkurra annarra lögreglumanna var mótmælt og færð rök fyrir því að þær væru ólögmatar. Þess var krafist að embættið félli frá áformum sínum um að veita lögreglumönnum lausn frá embættum sínum. Erindið var ítrekað 22. sama mánaðar.

Með tölvupósti sérstaks saksóknara til stefnanda 28. október 2014 var stefnanda tilkynnt að samkomulag hefði náðst milli embættis hans og Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um að stefnandi flyttist í stöðu rannsóknarlögreglumanns hjá síðarnefndu embætti og yrði skipaður í þá stöðu frá og með 1. nóvember 2014. Yrði miðað við að stefnandi nyti óbreyttra kjara í þrjá mánuði frá og með 1. nóvember en að þeim tíma liðnum yrðu kjör hans samkomulagsatriði milli hans og Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Í bréfinu var tekið fram að til þess að þetta fyrirkomulag gæti gengið eftir, yrði stefnandi að samþykkja tilhögunina sem fyrst. Stefnandi svaraði með tölvupósti sendum 29. október 2014 þar sem hann féllst á að verða fluttur til í embætti en gerði þann fyrirvara að hann teldi niðurlagningu stöðu sinnar ólögmeta og áskildi sér rétt til þess að krefja embættið um greiðslu fullra launa þar til þrjú mánuðir væru liðnir frá því að skilyrði 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 um niðurlagningu væri uppfyllt. Sérstakur saksóknari hafnaði fyrirvara stefnanda í tölvuþótti 30. október 2014 og leit svo á að stefnandi hefði samþykkt flutninginn og að ekki yrði byggt á þeim atriðum sem nefnd væru í fyrirvaranum. Flutningsbréf fyrir stefnanda til þess að vera rannsóknarlögreglumaður við embætti Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var gefið út af lögreglustjóranum 29. október 2014.

Lögmaður stefnanda sendi bréf til innanríkisráðuneytisins þann 20. janúar 2015 þar sem þess var krafist að brugðist yrði við þeim kröfum sem settar hefðu verið fram í bréfi frá 9. október 2014. Ráðuneytið svaraði með bréfi, dagsettu 29. janúar 2015, þar sem bent var á að umræddir lögreglumenn hefðu verið fluttir til í starfi með þeirra samþykki og því hefði ekki komið til lausnar úr embætti. Lögmaður stefnanda ítrekaði kröfur stefnanda 5. febrúar 2015 og krafðist þess að stefnanda yrði bætt það launatap sem hann varð fyrir vegna tilfærslu í starfi í samræmi við fyrrgreint ákvæði laga nr. 135/2008 og skipunarbréf hans. Ráðuneytið svaraði bréfinu hinn 23. febrúar 2015 á sama veg og áður og ítrekaði þá afstöðu sína að flutningur stefnanda hefði verið liður í samkomulagi til að koma í veg fyrir að stöður lögreglumanna yrðu lagðar niður sem hluti af niðurlagningu embættis sérstaks saksóknara. Í stað þess væri um að ræða flutning í laus störf hjá öðrum lögregluembættum á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í bréfinu var bent á að forstöðumaður stofnunarinnar bæri ábyrgð á þeirri stofnun sem hann stýrði og því ætti að beina erindum sem lytu að starfsmannamálum til hlutaðeigandi forstöðumanns.

Þann 31. mars 2015 sendi lögmaður stefnanda bréf til sérstaks saksóknara þar sem gerð var krafa um að embættið greiddi stefnanda full laun út skipunartíma hans hjá embættinu, í samræmi við skýr ákvæði 2. gr. laga nr. 135/2008, þar til þrjú mánuðir væru liðnir frá niðurlagningu embættis sérstaks saksóknara. Í bréfinu var

tiltekið að embætti sérstaks saksóknara hefði hvorki verið lagt niður né sameinað annarri ríkisstofnun. Sérstakur saksóknari svaraði bréfinu með fyrirspurn til lögmanns stefnanda 8. maí 2015 um það, hvort því væri haldið fram að stefnandi hefði ekki samþykkt að flytjast til í starfi með þeim áskilnaði að hann héldi óbreyttum kjörum í þrjá mánuði frá tilfærslunni en að þeim tíma liðnum yrðu kjör hans samkomulagsatriði milli hans og viðtökuembættisins. Í bréfinu var þeirri fyrirspurn einnig beint til stefnanda, hvort hann gæti hugsanlega samþykkt að flutningur hans í starfi gengi til baka þannig að hann sneri til fyrri starfa við embættið og myndi starfa þar e.a. fram að því að embættið yrði lagt niður, eins og til stæði. Lögmaður stefnanda svaraði bréfinu 1. júní 2015 og tók fram að þegar lögreglumennirnir hefðu samþykkt að flytjast til í starfi, hefði verið gerður fyrirvari og áskilnaður um rétt þeirra til að sækja öll réttindi vegna kjaraskerðingar og/eða krefjast skaðabóta.

Þann 1. september 2015 sendi sérstakur saksóknari lögmanni stefnanda bréf þar sem kröfum stefnanda var hafnað og m.a. vísað til þess að starfsmenn embættisins gætu ekki haft lögmetar væntingar um að starfa við embættið þangað til það yrði lagt niður. Jafnframt var ítrekuð sú afstaða embættisins að stefnandi hefði samþykkt flutninginn á þeim kjörum sem í boði voru. Þá var tekið fram í bréfinu að kröfugerðinni væri mótmælt tölulega. Lögmaður stefnanda ítrekaði kröfu hans með bréfi til embættis sérstaks saksóknara, dagsettu 1. október 2015, þar sem röksemdum sérstaks saksóknara í bréfi hans frá 1. september var mótmælt. Eins og áður er getið var mál þetta höfðað 10. maí 2016.

III

Kröfum sínum til stuðnings vísar stefnandi til þess að ljóst sé að hann hafi verið skipaður ótímabundið í embætti lögreglufulltrúa við embætti sérstaks saksóknara frá og með 1. mars 2012 samkvæmt skipunarbréfi, dagsettu sama dag. Í skipunarbréfinu segi að með vísan til 2. gr. laga nr. 82/2011 skipi ríkislögreglustjóri hann lögreglufulltrúa við embætti sérstaks saksóknara frá 1. mars 2012. Þá segi þar jafnframt að skipunin falli niður „þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 2. gr. laganna“.

Eins og skipunarbréfið beri með sér sé ákvæði 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, sbr. 2. gr. laga nr. 82/2011, orðað með sama hætti og tekið fram að ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna um fimm ára skipunartíma og rétt til biðlauna taki ekki til skipaðra lögreglumanna við embættið. Þá sé í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að skipunin falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verði lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun en viðkomandi starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim

tíma. Af ákvæðinu og skýru orðalagi skipunarbréfsins sé ekki hægt að draga aðra ályktun en þá, að stefnandi hafi verið skipaður ótímabundið í embætti og að skipun hans félli ekki niður fyrr en embættið yrði lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun.

Stefnandi telur ljóst að upphaflega hafi verið ætlun sérstaks saksóknara að leggja niður embætti þeirra starfsmanna, sem hann teldi ofaukið hjá embættinu, með hliðsjón af þeim fjárveitingum sem embættinu hafi verið ætlaðar í fjárlagafrumvarpi ársins 2015. Eftir að lögmaður stefnanda hefði gert alvarlegar athugasemdir við lögmati niðurlagningar embættis, m.a. embættis stefnanda, hafi embætti sérstaks saksóknara hins vegar horfið frá þeim áformum og þess í stað kosið að umræddir lögreglumenn yrðu fluttir til annarra embætta hjá lögreglunni, í tilviki stefnanda í stöðu rannsóknarlögreglumanns hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu.

Stefnandi byggir á því að ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildi um starfsmenn embættis sérstaks saksóknara með þeim þröngu undantekningum sem sérstaklega séu orðaðar í lögum nr. 135/2008. Undantekningarnar lúti að skipunartíma, sbr. 23. gr. laga nr. 135/2008, rétti starfsmanna til biðlauna og skyldu til að auglýsa lausar stöður samkvæmt 7. gr. sömu laga. Ljóst sé að önnur ákvæði laga nr. 70/1996 gildi um réttindi starfsmanna embættisins, þ.m.t. 36. gr. laganna. Stefnandi byggir á því að ákvæði 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 eigi við í máli hans, enda hafi hann verið fluttur í embætti, sem hafi verið ver launað en fyrra embætti hans, svo sem framlögð gögn beri með sér. Hann eigi því rétt á því að fá greiddan launamismun þann tíma sem hafi verið eftir af skipunartíma hans í fyrra embættinu. Samkvæmt framansögðu hafi skipun stefnanda fyrst fallið niður þegar embætti sérstaks saksóknara var lagt niður 1. janúar 2016 með lögum nr. 47/2015. Stefnandi telur sig ennfremur eiga rétt til greiðslu þessa launamismunar í fulla þrjá mánuði eftir niðurlagningu embættis sérstaks saksóknara samkvæmt skýrum ákvæðum skipunarbréfs hans og fyrirmælum 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008.

Stefnandi bendir á að ekki hafi verið færð rök fyrir þeirri afstöðu sérstaks saksóknara og innanríkisráðuneytisins, sem fram komi í svarbréfum þeirra, dagsettum 29. janúar 2015 og 1. september 2015, að stefnandi hafi með samþykki sínu á flutningnum afsalað sér þeim lögbundnu réttindum sem honum séu tryggð í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 og í 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996. Þá eigi sú afstaða sér enga stoð í gögnum málsins. Stefnandi kveðst hafa samþykkt flutninginn með þeim fyrirvara að hann áskildi sér rétt til þess að sækja bætur vegna ólögmetis ákvarðana embættisins, auk þess sem hann hafi tekið fram að hann myndi sækja rétt sinn til vangreiddra launa vegna tilfærslu í starfi, sbr. 2. mgr.

36. gr. laga nr. 70/1996. Stefnandi vísar til þess að umrædd lagaákvæði séu skýr um rétt stefnanda og því hafi hann alla tíð haft lögmætar væntingar til þess að hann myndi halda fullum launum út skipunartíma sinn vegna flutningsins í samræmi við ákvæði laganna og skýr fyrirmæli í skipunarbréfi hans. Stefnandi bendir á að sérstakur saksóknari hafi einhliða tekið ákvörðun um að hunsa þá fyrirvara, sem stefnandi hafi sett við flutninginn, og að ekkert samkomulag hafi legið fyrir um að stefnandi afsalaði sér umræddum réttindum. Þar sem um lögbundin grundvallarréttindi stefnanda sé að ræða, þurfi að liggja fyrir skýrt samkomulag ef víkja eigi frá þeim. Í þessu máli liggi þvert á móti fyrir skýr mótmæli stefnanda og fyrirvari hans um að hann muni sækja rétt sinn samkvæmt ákvæðum laganna. Því sé ekki hægt að líta svo á að stefnandi hafi samþykkt að falla frá þessum rétti sínum.

Krafa stefnanda tekur mið af mismun á annars vegar raunverulegum launum hans eftir að hann var fluttur til í starfi í stöðu rannsóknarlögreglumanns hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og hins vegar meðaltali þeirra launa sem hann hafði þegar hann starfaði við embætti sérstaks saksóknara síðastliðna fjóra mánuði áður en hann var fluttur til í starfi. Um sé að ræða launamismun frá nóvember 2014, þá mánuði sem stefnandi hafi verið greidd lægri laun en hann hafði hjá embætti sérstaks saksóknara fyrir flutninginn. Stefnandi kveðst taka mið af sammingsbundinni launahækkun, sem hafi tekið gildi 1. maí 2015, og hækki viðmiðunarlaunin í samræmi við það frá því tímamarki. Ekki sé gerð krafa um greiðslu launamunar þá mánuði sem stefnandi var í launalausum leyfi eða orlofi, þ.e. í júlí og ágúst 2015. Til frádráttar kröfu stefnanda komi 73.210 krónur en í nóvember 2015 hafi verið greidd út leiðrétting á kjörum stefnanda hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu vegna launahækkunar sem hafi tekið gildi 1. maí 2015. Laun stefnanda þann mánuð hafi numið samtals 843.482 krónum vegna leiðréttingarinnar sem nemi 73.210 krónum umfram þau laun sem hann hefði haft hjá embætti sérstaks saksóknara. Samtals nemi launamismunur stefnanda á tímabilinu 2.157.234 krónum og miðist stefnukrafan við þá fjárhæð.

Stefnandi byggir fjárhæð endanlegrar stefnukröfu sinnar á eftirfarandi útreikningi:

	Laun hjá ESS	Laun hjá LRH	Full laun hjá ESS	Vangreidd laun
júl.14	710.733 kr.		710.733 kr.	- kr.
ágú.14	710.733 kr.		710.733 kr.	- kr.
sep.14	710.733 kr.		710.733 kr.	- kr.
okt.14	710.733 kr.		710.733 kr.	- kr.
nóv.14		367.555 kr.	710.733 kr.	- kr.
des.14		710.733 kr.	710.733 kr.	- kr.

jan.15	710.733 kr.	710.733 kr.	- kr.
feb.15	542.777 kr.	710.733 kr.	167.956 kr.
mar.15	567.777 kr.	710.733 kr.	142.956 kr.
apr.15	542.777 kr.	710.733 kr.	167.956 kr.
maí.15	562.527 kr.	770.272 kr.	207.745 kr.
jún.15	542.777 kr.	770.272 kr.	227.495 kr.
júl.15	41.861 kr.	770.272 kr.	
ágú.15	- kr.	770.272 kr.	
sep.15	450.825 kr.	770.272 kr.	319.447 kr.
okt.15	542.777 kr.	770.272 kr.	227.495 kr.
nóv.15	843.482 kr.	770.272 kr.	
des.15	591.226 kr.	770.272 kr.	179.046 kr.
jan.16	611.226 kr.	770.272 kr.	159.046 kr.
feb.16	591.226 kr.	770.272 kr.	179.046 kr.
mar.16	591.226 kr.	770.272 kr.	179.046 kr.

Samtals 2.157.234 kr.

Stefnandi vísar jafnframt til nánari tilgreiningar á útreikningi hans í framlögðum gögnum. Stefnandi kveður kröfu sína bera dráttarvexti frá greiðsludegi launa hvers mánaðar sem fyrsti dagur næsta mánaðar eftir launamánuð.

Um lagarök vísar stefnandi til laga nr. 135/2008, um embætti sérstaks saksóknara, lögreglulaga nr. 90/1996 og laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Um varnarþing vísast til 33. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og um málskostnaðarkröfu til 129. og 130. gr. sömu laga. Um kröfu um virðisaukaskatt er vísað til laga nr. 50/1988 og um dráttarvexti til laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, einkum 6. og 9. gr. laganna.

IV

Stefndi mótmælir kröfum og málatilbúnaði stefnanda og telur stefnanda ekki eiga rétt á greiðslu launamismunar fyrir umrætt tímabil og því beri að sýkna stefnda af kröfu stefnanda. Stefndi leggur áherslu á að lögreglumenn teljist til embættismanna, sbr. 7. tl. 22. gr. laga nr. 70/1996. Almenna reglan sé sú að lögreglumenn séu skipaðir til fimm ára, sbr. 23. gr. laganna og 28. gr. lögreglulaga, líkt og almennt gildi um embættismenn, nema annað sé tekið fram í sérlögum. Þá sé það almennt verklag að í skipunarbréfum sé tekið fram að skipun viðkomandi sé til fimm ára samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996 og lögreglulaga.

Um skipaða lögreglumenn hjá embætti sérstaks saksóknara gildi ákvæði laga nr. 70/1996, lögreglulaga og laga nr. 135/2008. Lögreglumenn við embætti sérstaks saksóknara séu skipaðir í embætti á grundvelli sérákvæðis í lögum en í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, segi: „Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn

embættisins en saksóknara. Heimilt er að skipa lögreglumenn sem hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins til starfa við embættið, en ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Skipun þeirra fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildir ekki um ráðningu eða skipun samkvæmt þessu ákvæði.“

Stefndi bendir á að ákvæðið hafi komið inn í lög nr. 135/2008 á árinu 2011 þegar samþykkt hafi verið lög nr. 82/2011 um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum. Upphaflega hafi embættinu verið markaður ákveðinn tímarammi þannig að eftir 1. janúar 2011 væri ráðherra heimilt, að fengnu álitum ríkissaksóknara, að leggja embættið niður. Komi þetta fram í greinargerð með frumvarpi því sem orðið hafi að lögum nr. 135/2008. Hafi átt að færa verkefni til lögreglu eða ákæranda eftir almennum reglum lögreglulaga og sakamála laga, enda hafi í raun verið um að ræða samsvarandi mál og rannsókuð séu hjá lögreglu. Sökum þeirrar samsvörunar, sem hafi verið með þeim málum sem rannsókuð voru hjá embætti sérstaks saksóknara og hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra, hafi með frumvarpi sem hafi orðið að lögum nr. 82/2011 verið lagt til að rannsókn og saksókn efnahagsbrota yrði sameinuð á einum stað hjá embætti sérstaks saksóknara. Embættið hafi verið sett á fót vegna sérstakra aðstæðna á árinu 2008 og verið markaður afar skammur tímarammi.

Í skipunarbréfum lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara hafi þannig verið tekið fram að þeir væru skipaðir við embættið þangað til það yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. ákvæði laga nr. 135/2008. Stefndi byggir á því að það hafi verið gert til áréttingar á því að ákvæði laga nr. 70/1996 og lögreglulega um fimm ára skipunartíma giltu ekki um þessa embættismenn, heldur sérákvæði laga nr. 135/2008. Texti skipunarbréfsins hafi tekið mið af framangreindu lagaákvæði og verið sett fram með þessum hætti til að gæta samræmis um efni og útlit skipunarbréfa, þannig að skipunartími væri tekinn fram líkt og gert sé varðandi lögreglumenn sem séu skipaðir til fimm ára samkvæmt almennum ákvæðum laga.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 82/2011, sem hafi breytt ákvæðum 2. gr. laga nr. 135/2008 sem kveðið hafi á um heimild til að skipa lögreglumenn við embætti sérstaks saksóknara, komi fram að ákvæðinu sé ætlað að bæta stöðu þeirra starfsmanna hjá embætti sérstaks saksóknara sem hafi réttindi til starfa sem lögreglumenn og hafi í raun starfað sem slíkir hjá embættinu en vegna ákvæða laga sé ekki unnt að skipa þá lögreglumenn hjá embættinu. Úr þessu þurfi

að bæta þar sem réttindi og skyldur þeirra lögreglumanna, sem störfuðu hjá embættinu, séu önnur en þeirra sem séu skipaðir sem lögreglumenn. Eigi slíkt við um verkfallsrétt, launakjör og önnur atriði.

Stefndi áréttar að með orðalaginu „að bæta stöðu þeirra“ og öðrum atriðum í greinargerðinni hafi aðallega verið átt við valdheimildir viðkomandi starfsmanna en sem lögreglumenn yrðu þeir að vera hafnir yfir allan vafa, til dæmis að því er varðar handtökuheimildir. Þetta komi þó ekki skýrt fram í lögskýringargögnum.

Í greinargerðinni er áréttað að tiltekin ákvæði starfsmanna- og lögreglulaga taki ekki til lögreglumanna við embætti sérstaks saksóknara:

1) Ákvæði laga um fimm ára skipunartíma embættismanna taki ekki til þessara aðila þar sem embætti sérstaks saksóknara sé markaður skammur tími;

2) ákvæði laga nr. 70/1996 um biðlaunarétt taki ekki til þessara starfsmanna þar sem embættinu sé markaður skammur tími og;

3) að ekki þurfi að auglýsa stöður lögreglumanna við embættið lausar til umsóknar, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996.

Stefndi vísar til þess að sérákvæði um skipunartíma lögreglumanna í lögum nr. 138/2008 og í skipunarbréfum hafi verið gerð í því ljósi að embættinu var markaður skammur tími og að starfsmenn hafi mátt búast við því að skipun þeirra væri ekki til fimm ára. Tilgangurinn hafi einnig verið sá, að enginn ætti að velkjast í vafa um að þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, yrðu stöður embættismanna við embættið lagðar sjálfkrafa niður, sbr. fyrirmæli í lögum.

Stefndi bendir á að í nefndaráliti meirihluta allsherjarnefndar (139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1672-754. mál) hafi, vegna umræðu um frumvarp það er varð að lögum nr. 82/2011, komið fram að með breytingunum yrði heimilt að skipa lögreglumenn við embættið. Ákvæði lögreglulaga og laga nr. 70/1996 um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt tækju hins vegar ekki til þessara starfsmanna og skipun þeirra félli niður þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun. Tekið hafi verið fram að staða lögreglumanna væri sérstök að því leyti að þeir væru embættismenn samkvæmt lögum nr. 70/1996. Fram hafi komið að nefndin tæki undir nauðsyn þess að kveðið væri með skýrum hætti á um réttindi og skyldur þeirra sem sinntu lögreglustörfum fyrir embættið og hafi verið talið eðlilegt að réttarstaða þeirra væri bætt. Því hafi nefndin lagt til að þeir lögreglumenn, sem boðið yrði starf hjá embætti sérstaks saksóknara, yrðu skipaðir til starfa sem lögreglumenn hjá embætti sérstaks saksóknara, þó ekki í fimm ár heldur í skemmri tíma vegna þess að embættið væri tímabundið, í samræmi við tillögu að nýrri 3. mgr. 2. gr. í frumvarpinu. Við hina nýju skipun myndu lögreglumennirnir halda áunnum starfsstigum innan lögreglunnar. Í álitinu

hafi verið tekið fram að þrátt fyrir ákvæði starfsstigareglugerðar um að menn fullnægðu tilteknum skilyrðum um starfstíma til þess að hljóta skipun, væri litið svo á að við embætti sérstaks saksóknara væri heimilt að skipa lögreglumenn þótt þeir fullnægðu ekki ákvæðum reglugerðar um starfstíma. Höfð yrði hliðsjón af persónulegri hæfni lögreglumanns svo sem starfsaldri, þekkingu, menntun, starfsreynslu og kyni. Loks hafi komið fram að yrði embættið lagt niður, ættu lögreglumennirnir rétt á óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði.

Af framangreindu leiði að um embættismenn hjá embætti sérstaks saksóknara fari eftir almennum reglum um embættismenn, að undanskildum þeim atriðum sem rakin hafi verið.

Stefndi byggir á því að ákvæði laga nr. 70/1996 um lausn frá störfum eigi við í tilviki stefnanda. Sá sem sé skipaður í embætti gegni því þar til eitthvert þeirra atriða koma til sem talin séu upp í 25. gr. laganna. Þá sé í lögreglulögum að finna sérákvæði um að lögreglumenn skuli leystir frá embætti þegar þeir eru orðnir fullra 65 ára eða fyrr, eftir því sem ráðherra ákveði með reglugerð. Í lögum nr. 135/2008 komi fram að skipun lögreglumanna falli sjálfkrafa niður þegar embættið verði lagt niður eða sameinað annarri stofnun. Að öðru leyti gildi ákvæði laga nr. 70/1996 um lausn embættismanna frá störfum.

Í lögum nr. 135/2008 séu ekki gerðar aðrar undantekningar frá lögum nr. 70/1996 og lögreglulögum nr. 90/1996 en raktar hafi verið. Önnur ákvæði þessara laga, þar með talin 25. gr. laga nr. 70/1996, eigi við í þessum tilvikum. Eigi því við ákvæði 34. gr. laga nr. 70/1996 um lausn frá störfum á grundvelli þess að embætti starfsmanns er lagt niður. Stefndi leggur áherslu á að ástæða niðurlagningar embættis geti meðal annars verið vegna hagræðingar og niðurskurðar í rekstri viðkomandi stofnunar og því fari eins um lögreglumenn hjá embætti sérstaks saksóknara og aðra lögreglumenn. Hafi hinu sérstaka ákvæði laga um skipunartíma þessara lögreglumanna, sem og tilgreiningu til ákvæðisins í skipunartíma, verið ætlað að skýra að um tímabundna skipun í embættið væri að ræða en ekki fimm ára skipun.

Stefndi vísar til þess að samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 beri forstöðumaður ábyrgð á því að rekstrarútgjöld, rekstrarafkoma stofnunar og fjármunir hennar séu í samræmi við fjárlög og að fjármunirnir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fari fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar sé ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar teljist óviðunandi, geti ráðherra veitt forstöðumanni áminningu samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1996. Þá geti ráðherra veitt honum lausn frá embætti samkvæmt VI. kafla laganna ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er lýst. Í 49. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segi að forstöðumenn og stjórnir

ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Brot á ákvæðum laganna varði við skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum nr. 70/1996. Samkvæmt 24. gr. síðastnefndra laga nr. 70/1996, sbr. 34. gr. sömu laga, geti forstöðumaður stofnunar lagt niður embætti vegna hagræðingar.

Stefndi byggir á því að forstöðumenn geti þurft að grípa til þess að segja upp starfsfólki vegna ástæðna sem rekja megi til rekstrar stofnunar. Skipulagsbreytingar, sparnaður eða samdráttur geti orðið kveikja að uppsögnum eða að breyttar kröfur eða áhersla í starfsemi kalli á aukna eða nýja kunnáttu og menntun. Stefndi byggir á því að slík áform teljist málefnaleg forsenda fyrir því að tiltekinn starfsmaður eða starfsmenn séu leystir frá störfum, enda sé það mat stjórnmenda stofnunar að slík ráðstöfun miði að því að ná settu marki í rekstri hennar.

Stefndi leggur áherslu á að starfsmenn ríkisins séu ráðnir til starfa í þágu þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun hafi með höndum samkvæmt lögum. Ef þau verkefni séu ekki lengur til staðar eða dregið hafi úr fjárveitingum og sértekjum til starfsemi stofnunar, kalli það jafnan á breytingar á starfseminni. Slíkt leiði oft til þess að gera verði breytingar á störfum starfsmanna. Af þeim sökum sé sérstaklega gert ráð fyrir því í lögum nr. 70/1996 að breytingar geti orðið á störfum og verksviði ríkisstarfsmanna og að til þess kunní að koma að störf þeirra verði lögð niður eða þeim sagt upp störfum innan þess ramma sem ráðningarkjör þeirra setji. Stefndi byggir á því að starf teljist hafa verið lagt niður sé starfsmaður leystur frá störfum vegna sparnaðar eða vegna skipulagsbreytinga.

Með vísan til framangreinds telur stefndi ekki unnt að fallast á þau rök að ekki sé hægt að leggja niður embætti lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara, sbr. 25. gr. laga nr. 70/1996, líkt og gildi um lögreglumenn með fimm ára skipun.

Að mati stefnda megi færa rök fyrir því að fyrirhugaðar uppsagnir eða niðurlagning embætta þeirra, sem um ræði, þar með talið stefnanda, hafi verið liður í því að leggja niður embættið eða sameina það annarri ríkisstofnun í áföngum. Í þeim tilvikum eigi að fara eftir ákvæðum 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 um biðlaun. Í þessu samhengi vísar stefndi til minnisblaðs sérstaks saksóknara frá 7. maí 2010 sem lýsir áætlun um rekstur embættisins á tímabilinu 2010-2014. Þar komi fram áform um að minnka embættið í áföngum á árunum 2013 og 2014. Sú fyrirætlun að minnka embættið hafi þannig legið fyrir áður en umræddir lögreglumenn hófu þar störf.

Stefndi byggir á því að við niðurskurð fjárheimilda samkvæmt fjárlögum fyrir 2015 hafi í reynd verið að leggja embættið niður að hluta þannig að 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 ætti við, þar sem starfsemin hafi í reynd verið dregin verulega

saman með þeirri lækkuð fjárheimilda sem fjárlög tiltóku. Stefndi telur ekki unnt að draga þá ályktun að lögreglumenn yrðu undanskildir með einhverjum hætti við samdrátt samkvæmt fjárlögum út frá ákvæðum laga um réttarstöðu embættismanna við lok embættisins. Við flutning lögreglumanna hafi verið horft til nefndrar 3. mgr. 2. gr. og í samræmi við ákvæðið hafi þeim verið greidd í þrjá mánuði þau laun, sem þeir hefðu haft hjá embætti sérstaks saksóknara, og einnig í samræmi við hið þríhliða samkomulag um flutning sem gert hafi verið. Stefndi vísar jafnframt til þess að í ráðningarviðtölum við alla umsækjendur um starf við embættið hafi verið bent á að embættinu væri ætlað að starfa tímabundið. Starfsmenn og embættismenn við embættið hafi því ekki haft lögmætar væntingar til þess að starfa við embættið fram að því tímamarki þegar það yrði lagt niður eða sameinað annarri stofnun, einkum í ljósi þess að eftir 2011 hafi verið mögulegt að leggja embættið niður samkvæmt ákvæðum laga.

Með gildistöku laga nr. 47/2015 um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.) hafi embætti sérstaks saksóknara verið lagt niður 1. janúar 2016 og við hafi tekið embætti héraðssaksóknara. Með lögunum hafi verið kveðið á um framtíðarskipun efnahagsbrotamála og þá lokið hinu tímabundna ástandi sem komist hafi á með embætti sérstaks saksóknara. Embætti sérstaks saksóknara hafi ekki verið ætlað að vera varanleg ráðstöfun til lengri tíma, heldur hafi verið gert ráð fyrir því að sérstakur saksóknari myndi starfa tímabundið og að við niðurlagningu embættisins færu verkefni þess til annarra saksóknara- og lögregluembætta.

Stefndi leggur áherslu á að framlög til embættis sérstaks saksóknara hafi tekið verulegum breytingum frá fjárlögum 2009 þegar 50 milljónum króna hafi fyrst verið veitt til þessara verkefna. Þegar í fjárákalogum þess árs hafi framlagið hins vegar verið aukið um 235 milljónir króna. Á árinu 2010 hafi framlag til embættisins numið samtals 751 milljón króna, 1.219 milljónum króna á árinu 2011 og 2012 hafi framlagið numið samtals 1.325 milljónum króna. Hin mikla aukning framlaga hafi verið byggð á áætlun embættisins um að ljúka í árslok 2014 öllum rannsóknum og saksókn mála tengdum bankahruninu. Við undirbúning fjárlagafrumvarps 2012 hafi einnig verið ákveðið að færa starfsemi efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til embættisins og því hafi fylgt fjárheimild sem svari nú til um 142 milljóna króna með verðbótum. Á árinu 2013 hafi framlagið lækkað í 849 milljónir króna í takt við upphaflega rekstraráætlun og í fjárlögum 2014 hafi framlagið með sama hætti lækkað í tæpar 562 milljónir króna en samkvæmt áætluninni hafi það átt að vera síðasta rekstrarár embættisins í núverandi mynd. Við endurskoðun á rekstraráætlun embættisins fyrir árin 2014 og 2015 hafi orðið ljóst að fyrri áætlun myndi ekki standast og að ekki yrði unnt að

draga úr starfseminni fyrr en 2015 ef ljúka ætti við og styrkja grundvöll útistandandi mála. Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2014 hafi því verið gert ráð fyrir 215 milljóna króna viðbótarframlagi til rekstursins og í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 hafi einnig gert ráð fyrir 150 milljóna króna tímabundnu viðbótarframlagi í eitt ár til lúkningar á eldri málum embættisins.

Af þessu megi ráða að fyrir hafi legið að minnka ætti starfsemi embættis sérstaks saksóknara í þrepum, þótt það væri ekki lagt niður að öllu leyti á þessum tíma. Það megi færa sannfærandi rök fyrir því að því hafi verið málefnalegt og heimilt að lögum að leggja niður embætti umræddra lögreglumanna og skyldu þeir þá fara á þriggja mánaða biðlaun samkvæmt ákvæðum laga nr. 135/2008.

Stefndi byggir á því að sérákvæði um biðlaunarétt lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara, sbr. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, eigi hér við en ekki hið almenna ákvæði 34. gr. laga nr. 70/1996. Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 segi að skipun starfsmanna falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verði lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun. Skuli þeir þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Samkvæmt orðanna hljóðan eigi ákvæðið einungis við í því tilviki þegar embættið er lagt niður en hvorki í greinargerð né nefndaráliti sé tekið á því, hvernig með skuli fara verði embætti lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara lögð niður, án þess að embættið sem slíkt sé lagt niður. Stefndi bendir hins vegar á að líta megi til þess að afdráttarlaust sé kveðið á um það í lögskýringagögnum að ákvæði laga nr. 70/1996 um biðlaun eigi ekki að ná til þessara embættismanna sem skipaðir séu til starfa við embætti sérstaks saksóknara, þar sem embættinu sé ætlaður skammur tími. Í þessu samhengi verði þó að líta til þess að tímarammi embættisins, það er sá tími sem því sé ætlað að starfa, hafi verið lengdur.

Stefndi leggur áherslu á að samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996 sé hægt að leggja niður embætti og störf í sparnaðarskyni eða vegna niðurskurðar. Þau ákvæði gildi um embætti sérstaks saksóknara, líkt og önnur ákvæði laga nr. 70/1996 sem ekki hafi verið sérstaklega undanskilin í lögum nr. 135/2008. Embætti sérstaks saksóknara hafi verið lagt niður í áföngum og hafi niðurlagning stöðu stefnanda verið hluti af þeim aðgerðum. Af þeim sökum eigi stefnandi einungis rétt á biðlaunum í þrjá mánuði, svo sem kveðið sé á um í lögum nr. 135/2008.

Stefndi bendir á að forstöðumaður stofnunar beri ábyrgð á að stofnun, sem hann stýri, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf sem honum eru sett samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996. Forstöðumaður beri þannig ábyrgð á að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar hans sé í samræmi við fjárlög. Stefndi byggir á því að eins og framþróun fjárframlaga til embættisins hafi verið háttað, teljist fækkun starfsmanna vegna niðurskurðar í rekstri málefnaleg

forsenda og lögmæt ástæða fyrir fækkun starfsmanna sem bæði geti náð til ráðinna starfsmanna og skipaðra embættismanna. Við lækkun fjárheimilda hafi verið ljóst að embættið hafi ekki getað starfað áfram með óbreyttu sniði og að fækka hafi þurft starfsfólki, meðal annars með því að leggja niður embætti átta lögreglufulltrúa.

Stefndi áréttar að þar sem reglur laga nr. 70/1996 og lögreglulaga um fimm ára skipunartíma nái ekki til þeirra lögreglumanna, sem störfuðu hjá embætti sérstaks saksóknara vegna hins stutta tíma sem embættinu var ætlað að starfa, hafi verið sett inn ákvæði þess efnis að þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður myndi skipun þessara embættismanna sjálfkrafa falla niður. Hins vegar breyti það ekki þeirri staðreynd að unnt sé að leggja niður embætti þessara starfsmanna á grundvelli ákvæða laga nr. 70/1996, enda sé þar sérstaklega tekið fram að einungis reglur laganna um skipunartíma og biðlaunarétt taki ekki til þessara starfsmanna vegna þess skamma tíma sem embætti sérstaks saksóknara var ætlað að starfa, sbr. ummæli í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 135/2008. Að öðru leyti gildi ákvæði laga nr. 90/1996 og 70/1996 að öllu leyti.

Stefndi fellst ekki á að takmörkun sé á því að embætti viðkomandi lögreglufulltrúa verði lagt niður, sbr. 9. tl. 25. gr. laga nr. 70/1996. Samkvæmt ákvæðinu skuli embættismanni veitt lausn þegar embætti hans er lagt niður. Stefndi telur nauðsynlegt að gera greinarmun á því að embættismaður sé skipaður til að gegna tilteknu embætti innan sinnar stofnunar, í þessum tilvikum embætti lögreglufulltrúa. Heimilt sé að leggja niður þau, óháð afdrifum stofnunarinnar sem þeir starfi við, það er embætti sérstaks saksóknara. Í þessu samhengi þurfi einnig að taka mið af þeirri staðreynd að ákvæði fjárlaga marka rekstrargrunn ríkisstofnanna. Því hafni stefndi því að ráðagerð um lausn stefnanda úr embætti hafi verið ólögmæt.

Jafnframt ítrekar stefndi að umræddir lögreglumenn, þar með talinn stefnandi, hafi samþykkt flutning á þeim kjörum sem boðin hafi verið. Ljóst hafi verið fyrir flutninginn að starfið, sem stefnanda hafi boðist, hafi ekki falið í sér sömu launakjör og hann hefði notið hjá embætti sérstaks saksóknara. Í þeirri erfðu stöðu, sem komin hafi verið upp, hafi embætti sérstaks saksóknara leitað leiða til þess að komast hjá því að lögreglumönnum yrði veitt áður tilkynnt lausn frá embætti en með þessum ráðstöfunum hafi þeim því verið tryggð störf hjá öðrum lögregluliðum. Það sé í hæsta máta óeðlilegt að koma nú fram með auknar launakröfur umfram það, sem fyrir hafi legið þegar stefnandi samþykkti flutninginn, einkum í ljósi þess að stefnanda hafi verið tryggt starf innan lögreglunnar á sama tíma og öðrum starfsmönnum embættisins, sem hafi sætt uppsögn á sama tíma, hafi ekki verið tryggt starf með sama hætti hjá ríkinu.

Með vísan til alls framangreinds mótmælir stefndi málsástæðum stefnanda og kröfum. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann eigi rétt til greiðslu launamismunar vegna þess að laun hans hafi dregist saman við það að taka við starfi hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Ljóst sé að staða sú, sem stefnandi hafi gegnt hjá embætti sérstaks saksóknara, hafi verið lögð niður og að það hafi verið liður í niðurlagningu embættisins. Verði því að sýkna stefnda af kröfu stefnanda.

Til vara mótmælir stefndi kröfu stefnanda sem of hárrí þar sem launamunur í stefnu sé reiknaður út frá heildarlaunum sem hafi verið og séu misjafnlega samsett hjá stofnunum. Misjafnar kröfur búi því þar að baki.

Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað er vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

V

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslur stefnandi málsins og Ólafur Þór Hauksson, héraðssaksóknari og fyrrverandi sérstakur saksóknari. Verður efni skýrslna þeirra rakið eins og þurfa þykir.

Eins og áður er rakið var embætti sérstaks saksóknara stofnað með lögum nr. 135/2008. Samkvæmt 7. gr. laganna gat dómsmálaráðherra eftir 1. janúar 2011 lagt til að embættið yrði lagt niður með framlagningu laga þess efnis, að fengnu álití ríkissaksóknara, en með lögum nr. 82/2011 var starfstími þess lengdur og mælt fyrir um að eftir 1. janúar 2013 gæti ráðherra lagt til, að fengnu álití ríkissaksóknara, að embættið yrði lagt niður. Eftir lagabreytinguna var í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, sbr. 2. gr. laga nr. 82/2011, að finna heimild fyrir sérstakan saksóknara til að skipa lögreglumenn til starfa en tekið fram að ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt tækju ekki til þessara starfsmanna. Síðan er þar sérstaklega tekið fram að skipun þeirra falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr. Loks var sérstaklega tekið fram í ákvæðinu að skipun starfsmannanna félli niður þegar embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun og að þeir skyldu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjú mánuði frá þeim tíma.

Af hálfu stefnanda er í máli þessu byggt á því að hann hafi ekki verið leystur frá störfum, heldur hafi hann verið fluttur úr starfi lögreglufulltrúa hjá sérstökum saksóknara í starf rannsóknarlögreglumanns hjá Lögreglustjóranum á

höfuðborgarsvæðinu. Því njóti hann sem embættismaður réttinda samkvæmt ákvæðum 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um greiðslu mismunar milli þeirra launa sem hann hafði í starfi sínu hjá sérstökum saksóknara annars vegar og þeirra launa sem hann hefði notið frá því hann hóf störf sem rannsóknarlögreglumaður hjá lögreglustjóra allt þar til embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015. Þessu mótmælir stefndi og byggir kröfur sínar á því að ákvæði laganna um lausn frá störfum eigi við í tilviki stefnanda, þ.m.t. ákvæði 25. og 34. gr. laganna. Stefndi vísar jafnframt til þess að til niðurlagningar embættis geti m.a. komið vegna hagræðingar og niðurskurðar í rekstri stofnana.

Af framlögðum gögnum verður ráðið að frá árinu 2013 voru fjárheimildir embættis sérstaks saksóknara lækkaðar frá því sem verið hafði. Ólafur Þór Hauksson, fyrirverandi sérstakur saksóknari, lýsti því í skýrslu sinni hér fyrir dómnum að vegna niðurskurðar á fjárheimildum, hefði verið nauðsynlegt að grípa til uppsagna starfsfólks og því hefði 18 starfsmönnum embættisins verið sagt upp störfum haustið 2013. Þegar ákvörðun hefði verið tekin haustið 2014 um að láta lögreglumenn fara, hafi legið fyrir að embættið fengi innan við 300.000.000 króna í rekstrarfé. Óumdeilt er að undir haust 2014 stóð til að segja upp fleiri starfsmönnum embættisins og að þeim hafi verið kynntar þær fyrirætlanir.

Stefnanda var tilkynnt um fyrirhugaða lausn hans frá embætti lögreglufulltrúa 1. nóvember 2014 með bréfi sérstaks saksóknara 30. september sama ár. Fram kemur í bréfinu að ástæða þess sé fækkun starfsmanna embættisins vegna lækkunar fjárheimilda fyrir árið 2015. Þessari ráðagerð var mótmælt sem ólögmætri í bréfi til sérstaks saksóknara frá lögmanni stefnanda fyrir hönd hans og nokkurra annarra lögreglumanna 9. október 2014. Samhljóða bréf voru jafnframt send til innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Í tölvupósti sérstaks saksóknara til stefnanda 28. október sama ár var vísað til þess að náðst hefði samkomulag milli embættisins og Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um að stefnandi flyttist þangað í stöðu rannsóknarlögreglumanns og að hann yrði skipaður í hana frá 1. nóvember það ár. Við það væri miðað að stefnandi nyti óbreyttra kjara í þrjá mánuði frá þeim tíma en að þeim tíma liðnum væru kjör stefnanda samkomulagsatriði milli hans og lögreglustjórans. Sérstaklega var tekið fram að til þess að þetta gæti gengið eftir, þyrfti stefnandi að samþykkja þessa tilhögun. Loks var tilkynnt að lögreglustjórinn muni flytja stefnanda í stöðu rannsóknarlögreglumanns frá 1. nóvember, að fengnu samþykki stefnanda.

Í tölvupósti til sérstaks saksóknara 29. október 2014 féllst stefnandi á að vera fluttur til lögreglustjórans en gerði þann fyrirvara gagnvart embætti sérstaks saksóknara að hann teldi niðurlagningu stöðu sinnar ólögmæta og áskildi sér m.a.

rétt til að krefja embættið um greiðslu fullra launa þar til þrjú mánuðir væru liðnir frá því að skilyrði 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 um niðurlagningu væru uppfyllt. Í svari sérstaks saksóknara til stefnanda í tölvupósti 30. sama mánaðar kom fram að fyrirvörum stefnanda væri hafnað en að lítið væri svo á að stefnandi hefði samþykkt flutninginn. Fyrir liggur flutningsbréf fyrir stefnanda „til þess að vera rannsóknarlögreglumaður við embætti Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu“, dagsett 29. október 2014. Þá segir í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til lögmanns stefnanda, dagsettu 29. janúar 2015, að fyrirhugað hafi verið að leysa átta lögreglumenn frá störfum við embætti sérstaks saksóknara en að 30. október 2014 hefði verið gengið frá flutningsbréfum fyrir umrædda lögreglumenn í önnur störf. Því hefðu málalok orðið þau „að enginn var leystur frá embætti.“

Af því sem hér að framan hefur verið rakið um aðdraganda að starfslokum stefnanda hjá embætti sérstaks saksóknara og efni áðurrakinnna gagna, sem stafa frá sérstökum saksóknara og innanríkisráðuneytinu og lúta að þeim, er það mat dómsins að fallast verði á það með stefnanda að hann hafi verið fluttur til í starfi en ekki leystur frá störfum, eins og stefndi heldur fram. Ekki verður enda annað ráðið af gögnum, m.a. áðurgreindu bréfi innanríkisráðuneytisins frá 29. janúar 2015, en að horfið hafi verið frá upphaflegum áformum sérstaks saksóknara um að leysa stefnanda frá störfum en færa hann þess í stað yfir í starf rannsóknarlögreglumanns hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Þá liggur fyrir að gefið var út sérstakt flutningsbréf fyrir stefnanda og í því er tvívegis vísað sérstaklega til 36. gr. laga nr. 70/1996 sem mælir fyrir um heimild til flutnings á embættismanni milli starfa með tilteknum hætti. Jafnframt er þar tekið fram að flytjist maður í annað embætti, sem er lægra launað, skuli greiða honum launamismuninn þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í fyrra embættinu. Að öllu þessu gættu og lítið til skýrs orðalags flutningsbréfsins að þessu leyti, verður ekki fallist á það með stefnda að um það hafi í raun verið að ræða, að embætti stefnanda hafi með þessu verið lagt niður og að því beri að byggja á ákvæðum 34. gr. laga nr. 70/1996 að því er varðar kjör stefnanda. Þá verður ekki fallist á að höfnun sérstaks saksóknara á fyrirvörum í tölvupósti stefnanda til sérstaks saksóknara ráði úrslitum um lögbundin réttindi og kjör stefnanda. Fyrir liggur að stefnandi gerði fyrirvara við tilhögun fyrirhugaðs flutnings í embætti hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu á þann veg að hann teldi niðurlagningu stöðu sinnar ólögmeta og áskildi sér jafnframt rétt til að krefja embætti sérstaks saksóknara um greiðslu fullra launa þar til þrjú mánuðir væru liðnir frá því að skilyrði 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 um niðurlagningu væri uppfyllt. Því verður hvorki á því byggt að stefnandi hafi með því að samþykkja flutninginn afsalað sér lögbundnum réttindum sínum, sem hann naut sem embættismaður, né að hann hafi ekki mátt gera sér væntingar um að hann nyti

þeirra kjara sem framangreind gögn og lagaákvæði bera með sér. Því er þeim málsástæðum stefnda hafnað.

Í ljósi alls framangreinds koma hér ekki til frekari skoðunar þær málsástæður stefnda, sem lúta að reglum laga um niðurlagningu embættis eða lausn embættismanna frá störfum, hvort heldur sem er vegna rekstrarlegra sjónarmiða eða af öðrum ástæðum. Með sömu rökum verður ekki talið að tilvísun stefnda til ákvæða 25. gr. laga nr. 70/1996 breyti þessari niðurstöðu.

Eftir setningu ákvæða 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, svo sem henni var breytt með 2. gr. laga nr. 82/2011, nutu skipaðir lögreglumenn við embætti sérstaks saksóknara ekki réttinda samkvæmt ákvæðum lögreglulaga nr. 90/1996 og laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að því er varðaði fimm ára skipunartíma og biðlaun. Hins vegar er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að skipun þeirra falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun. Þá er jafnframt vísað til 7. gr. laganna nr. 135/2008 sem hefur að geyma lýsingu á því hvernig standa skuli að því að leggja embættið niður. Þar kemur fram að ráðherra geti lagt til, að fengnu áliti ríkissaksóknara, að embættið verði lagt niður og leggur þá frumvarp þess efnis fyrir Alþingi.

Bæði í setningarbréfi stefnanda, dagsettu 9. febrúar 2012, og í skipunarbréfum hans, dagsettum 1. september 2011 og 1. mars 2012, er vísað til ákvæða 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, sbr. 2. gr. laga nr. 82/2011. Þannig var í skipunarbréfi stefnanda frá 1. september 2011 vísað til þess að um skipun hans sem lögreglumanns við embætti sérstaks saksóknara gildi ákvæði framangreindrar 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 eftir að henni var breytt með 2. gr. laga nr. 82/2011. Jafnframt var ákvæðið tekið upp í heild sinni í skipunarbréfið og í lok þess tekið fram að „[u]m skipunartíma og kjör yðar vísast til tilvitnaðrar 2. gr. laga nr. 82/2001.“ Ákvæðið var einnig tekið upp í heild sinni í skipunarbréfi stefnanda, dagsettu 1. mars 2012, og tekið fram að ríkislögreglustjóri skipi stefnanda lögreglufulltrúa við embætti sérstaks saksóknara með vísan til ákvæðisins. Þá segir: „Skipun yðar fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 2. gr. laganna.“ Eins og áður er getið, telur dómurinn að við úrlausn málsins beri að líta svo á að stefnandi hafi verið fluttur til í starfi í lok október 2014. Það er jafnframt mat dómsins að við túlkun framangreindra lagaákvæða og skipunarbréfa, sem stafa frá stefnanda, verði að taka mið af orðanna hljóðan, enda eru bæði lagákvæðin og bréfin orðuð með skýrum hætti. Að því gættu og með hliðsjón af öðru framangreindu telur dómurinn ekki unnt að líta svo á að starfslok stefnanda hafi verið þáttur í niðurlagningu embættis sérstaks saksóknara í skilningi lagagreinarinnar, svo sem stefndi heldur fram. Þykja því engu breyta sjónarmið stefnda í greinargerð sem lúta að því að í

ráðningarviðtölum starfsmanna hjá embætti sérstaks saksóknara hafi þeim verið bent á að embættinu væri ætlað að starfa í skamman tíma.

Við úrlausn máls þessa verður því að líta til ákvæða laga sem eiga við um flutning embættismanna í önnur störf. Er enda, eins og áður greinir, vísað til ákvæða 36. gr. laga nr. 70/1996 í framangreindum bréfum sem stefnanda voru send vegna starfsloka hans og einnig í flutningsbréfinu. Samkvæmt 2. mgr. lagagreinarinnar ber að greiða þeim manni, sem flyst í annað embætti samkvæmt 1. mgr. sem er lægra launað, launamismuninn þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í fyrra embætti. Svo sem segir í athugasemdum með lögum nr. 70/1996 er ákvæðið í samræmi við 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, þar sem mælt er fyrir um að embættismenn, sem eru fluttir úr einu embætti í annað, „missi [...]einskis í af embættistekjum sínum“. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008, sbr. 2. gr. laga nr. 82/2011, skyldi skipun stefnanda falla niður þegar annað hvort kæmi til, að embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður eða að embættið yrði sameinað annarri ríkisstofnun.

Fyrir liggur að embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015. Þegar litið er til skýrs orðalags 3. mgr. 2. gr. laga nr. 135/2008 um skipunartíma lögreglumanna hjá embættinu, sem framlögð gögn bera með sér að miðað hafi verið við í setningarbréfum og skipunarbréfum stefnanda, verður að þessu leyti að miða við það tímamark. Óumdeilt er og ljóst af framlögðum gögnum málsins að laun stefnanda sem rannsóknarlögreglumanns hjá embætti Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu voru lægri en þau laun sem hann hafði áður notið í starfi sínu sem lögreglumaður hjá embætti sérstaks saksóknara. Að öllu framangreindu virtu er það því niðurstaða dómsins að fallast beri á það með stefnanda að hann eigi kröfu á hendur stefnda um greiðslu þess launamismunar.

Stefndi byggir varakröfu sína um lækkun á dómkröfu stefnanda á því að launamunur í stefnu sé reiknaður út frá heildarlaunum sem hafi verið og séu misjafnlega samsett og því búi misjafnar kröfur þar að baki. Af hálfu stefnda eru ekki að öðru leyti gerð frekari grein fyrir þessum mótmælum í greinargerð. Við munnlegan málflutning við aðalmeðferð málsins var af hálfu stefnda vísað til þess að stefnandi gæti undir engum kringumstæðum átt rétt á greiðslu launamismunar vegna lengri tíma en fram í mars 2015 þar sem stefnandi hefði ekki getað vænst lengri starfstíma hjá embætti sérstaks saksóknara en út árið 2014. Þá vísaði stefndi til ákvæða 34. gr. laga nr. 70/1996 um óbreytt launakjör í sex mánuði. Stefndi hefur að ekki öðru leyti gert tölulegar athugasemdir við útreikning stefnanda.

Fjárfrafa stefnanda tekur mið af þeim mismum sem framlögð gögn bera með sér að hafi verið á launum hans eftir að hann hóf störf sem rannsóknarlögreglumaður hjá Lögreglustjóranum í Reykjavík í nóvember 2014 og

launum hans sem skipaðs lögreglumanns hjá embætti sérstaks saksóknara. Í stefnu er gerð grein fyrir útreikningi dómkröfunnar og er hún miðuð við mismun á launum stefnanda allt þar til embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015 og jafnframt í þrjá mánuði til viðbótar. Er það í samræmi við ákvæði 3. mgr. 2. mgr. 135. gr. laga nr. 135/2008, sbr. 2. gr. laga nr. 82/2011. Af framlögðum gögnum verður ekki annað ráðið en að fjárfrafa stefnanda sé miðuð við þær föstu launagreiðslur sem stefnandi þáði fyrir störf sín, bæði hjá embætti sérstaks saksóknara og Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Ekki verður fallist á það að við úrlausn málsins að þessu leyti geti skipt máli að stefnandi hefði getað átt þess kost að taka bakvaktir hjá embætti Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og fá greitt fyrir þær. Stefnandi kvaðst enda í skýrslu sinni fyrir dóminum ekki hafa kannað hvort hann ætti kost á slíkum vöktum, þótt hann kannaðist við að einhverjir lögreglumenn í sömu deild gengju þær.

Þegar til alls framangreinds er litið er það því niðurstaða dómsins að hafna verði lækkunarkröfu stefnda og fallast á kröfu stefnanda, eins og hún er sett fram í stefnu og þar er gerð töluleg grein fyrir. Stefnandi krefst dráttarvaxta af vangreiddum launum frá greiðsludegi launa hvers mánaðar, þ.e. fyrsta degi næsta mánaðar eftir launamánuð. Engin efni þykja til annars en að fallast á þá kröfu.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til meginreglu 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað sem telst hæfilega ákveðinn 1.000.000 króna, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Arnfríður Einarsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Uppkvaðning dómsins hefur dregist vegna embættisanna dómarans.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, X, 2.157.234 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af 167.956 krónum frá 1. mars 2015 til 1. apríl 2015, af 310.912 krónum frá þeim degi til 1. maí 2015, af 478.868 krónum frá þeim degi til 1. júní 2015, af 686.613 krónum frá þeim degi til 1. júlí 2015, af 914.108 krónum frá þeim degi til 1. október 2015, af 1.233.555 krónum frá þeim degi til 1. nóvember 2015, af 1.461.050 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2016, af 1.640.096 krónum frá þeim degi til 1. febrúar 2016, af 1.799.142 krónum þeim degi til 1. mars 2016, af 1.978.188 krónum frá þeim degi til 1. apríl 2016 en af 2.157.234 krónum frá þeim degi til greiðsludags, allt að frádregnum 73.210 krónum hinn 1. desember 2015.

Stefndi greiði stefnanda 1.000.000 króna í málskostnað að meðtöldum virðisaukaskatti.

Arnfríður Einarsdóttir