

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 15. júní 2022

Mál nr. E-1340/2021:

A

(*Jón Sigurðsson lögmaður*)

gegn

íslenska ríkinu

(*Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður*)

Dómur

I

Mál þetta, sem var höfðað með stefnu birtri 4. mars 2021, var dómtekið 19. maí 2022. Stefnandi er A, [...], Reykjavík, en stefndi er íslenska ríkið, [...], Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær **aðallega** að stefnda verði gert að greiða stefnanda 30.952.033 krónur, auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af þeirri fjárhæð frá 4. mars 2021 til greiðsludags. **Til vara** er þess krafist að stefnda verði gert að greiða stefnanda 17.743.406 krónur, auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af þeirri fjárhæð frá 4. mars 2021 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda auk greiðslu málskostnaðar.

II

1

Stefnandi var ráðinn til starfa í [...]ráðuneytinu [...]. Hann var fulltrúi [...]ráðuneytisins og [...]ráðuneytisins í Brussel [...] til [...], skrifstofustjóri í [...]ráðuneytinu á árunum [...] til [...], aðstoðarmaður [...]ráðherra árin [...] til [...] og settur skrifstofustjóri á skrifstofu [...] í [...]ráðuneytinu frá hausti [...] þangað til það ráðuneyti sameinaðist öðrum ráðuneytum haustið 2012 og til varð nýtt [...]ráðuneyti.

Frá 1. september [...] var stefnandi skipaður skrifstofustjóri skrifstofu [...] í [...]ráðuneytinu. Í erindisbréfi frá október 2017 er hlutverki skrifstofunnar nánar lýst sem og starfssviði og starfsskyldum stefnanda sem skrifstofustjóra, þ. á m. hæfniskröfum. Samkvæmt því sem þar kemur fram bar stefnandi m.a. ábyrgð á því að leiða faglegt starf skrifstofunnar og stýra daglegri framkvæmd starfa hennar gagnvart ráðuneytisstjóra. Stefnandi var endurskipaður skrifstofustjóri í ráðuneytinu frá 1. september 2018 til fimm ára, sbr. skipunarbréf frá 5. nóvember 2018, og stýrði hann áfram sömu skrifstofu og áður, þ.e. skrifstofu [...] í ráðuneytinu.

2

Á fyrri hluta ársins 2020 ákvað ráðuneytið að láta gera úttekt á stjórnskipulagi og skipan verkefna í ráðuneytinu á sviði [...]. Leitaði ráðuneytið til ráðgjafarstofunnar [...] í því skyni í febrúar 2020 og hófst vinnan formlega 9. mars 2020. Tekin voru viðtöl við

starfsfólk og alla skrifstofustjóra, auk þess sem haldnar voru vinnustofur þar sem kallað var eftir hugmyndum o.fl. Ráðgjafarnir skiluðu tillögum sínum til ráðherra í júní 2020 og voru þær kynntar starfsmönnum á fundi 25. júní s.m.

Samkvæmt eldra skipulagi ráðuneytisins frá árinu 2019, sem var í gildi þegar úttektin var gerð, var gert ráð fyrir fimm skrifstofum í [...]ráðuneytinu auk skrifstofu ráðuneytisstjóra, þ.e.

- 1) skrifstofu [...];
- 2) skrifstofu [...]; (skrifstofa stefnanda)
- 3) skrifstofu [...];
- 4) skrifstofu [...];
- 5) skrifstofu [...].

Í tillögum ráðgjafanna var lagt til að skrifstofu [...] yrði skipt upp í tvær skrifstofur, þ.e. annars vegar skrifstofu [...] og hins vegar skrifstofu [...]. Þá var lagt til að skrifstofa [...] tæki við hluta af málefnum alþjóðamála er vörðuðu [...]samninga frá skrifstofu [...]. Breytingin hafði í för með sér að málefni [...]hluta ráðuneytisins yrði skipt á milli þriggja skrifstofa í stað tveggja áður.

Í skýrslu ráðgjafarstofunnar undir kafla 2. þar sem fjallað er um skipulag ráðuneytisins og virkni fyrirliggjandi stjórnskipulags kemur m.a. fram að [...] sé sú atvinnugrein þar sem vaxtarmöguleikar séu hvað mestir á næstu árum og áratugum. Hins vegar sé hætt á að það verði aldrei í forgrunni í núverandi skipulagi þar sem [...] séu stór málefni. [...] eigi að mörgu leyti meiri samleið með [...]. Það snúist um [...]. Það gæti komið sér vel að ábyrgð á málaflokknum væri alfarið innan [...]. Sóknarfæri á sviði [...] gætu jafnframt verið veruleg á næstu árum. Samlegð [...] við málefni [...] séu sömuleiðis óveruleg. Þau lúti að miklu leyti að því að halda utan um [...]gerðir EES og tryggja að kröfur séu uppfylltar. Um helstu áherslur í breytingum á skipuriti kemur fram í skýrslunni að efla þurfi umgjörð verkefna á sviði [...] og [...]. Vægi verkefna sem snúi að [...] aukist með innkomu [...] og mikilvægt sé að sterk umgjörð sé í kringum þau. Þá er tekið fram að ákveðin vandkvæði felist í skipan alþjóðamála sem verið hafi við lýði og að rétt sé að skerpa áherslur og færa viðfangsefni [...]samninga inn á fagskrifstofu.

Nýtt skipurit [...]ráðuneytisins tók síðan gildi 1. október 2020.

3

Í minnisblaði ráðuneytisstjóra til [...]ráðherra, dags. 3. júlí 2020, er lýst niðurstöðum úttektar ráðgjafarstofunnar og tillögum og ákvað ráðherra í framhaldinu að breyta skipuriti ráðuneytisins í samræmi við tillögur ráðgjafanna.

Í minnisblaðinu er gerð grein fyrir aðdraganda skipulagsbreytinganna, sem kynntar höfðu verið fyrir ráðherra 19. júní s.á. Ráðherra hafi ákveðið að fara að tillögu ráðgjafanna um að setja á fót þrjár nýjar fagskrifstofur í stað þeirra tveggja sem starfræktar voru samkvæmt gildandi skipulagi, þ.e. annars vegar skrifstofu [...] og hins vegar skrifstofu [...]. Ráðherra hafi jafnframt ákveðið að auglýsa embætti þriggja skrifstofustjóra til að stýra hinum þremur nýju skrifstofum sem miðað sé við að taki til starfa 1. október 2020. Breytingarnar hafi í för með sér að embætti skrifstofustjóra á

skrifstofu [...] verði lagt niður frá og með 1. október 2020. Þá var í minnisblaðinu lýst fyrirkomulaginu við auglýsingar á störfunum, val á nefnd til að meta hæfni væntanlegra umsækjenda og fleira.

Ákvarðanir ráðherra voru kynntar starfsmönnum 25. júní 2020. Var upplýst að embætti hinna nýju skrifstofa yrðu auglýst laus til umsóknar fyrir lok júlímánaðar 2020, að endanlegri útfærslu á tilfærslum starfsmanna og verkefna yrði lokið 25. september 2020, að nýtt skipurit tæki gildi 1. október 2020 og að ný teymi yrðu til á skrifstofunum frá 1. nóvember 2020.

Á fundi með ráðherra og ráðuneytisstjóra daginn áður, þ.e. 24. júní 2020, var stefnanda greint frá ákvörðun ráðherra um að skrifstofa [...], sem stefnandi stýrði, yrði lögð niður þegar nýtt skipurit tæki gildi 1. október 2020 og að embætti skrifstofustjóra við þrjár nýjar skrifstofur yrðu auglýst fyrir lok júlí. Daginn eftir fundinn lagði stefnandi til í tölvupósti til ráðuneytisstjóra að hann yrði frá þeim tíma sem nýja skipulagið tæki gildi skrifstofustjóri án skrifstofu og héldi skipun sinni út skipunartíma sinn, en færi eftir það á biðlaun í átta til níu mánuði. Í tölvupóstinum tók stefnandi jafnframt fram að hann hefði verið farinn að hugsa til þess að hætta [...] ára. Í skýrslu stefnanda fyrir dómnum kom nánar fram að það sem hann hefði átt við hefði verið að hann héldi stöðu skrifstofustjóra án skrifstofu til ársins 2023, þegar hann yrði [...] ára. Eins og áður segir var stefnandi endurskipaður í embætti skrifstofustjóra ráðuneytisins 1. september 2018 til fimm ára og hefði því verið [...] ára við lok fimm ára skipunartímans árið 2023, ef ekki hefði komið til niðurlagningar stöðu hans.

Embætti skrifstofustjóra á hinum nýju skrifstofum voru auglýst í lok júlí 2020 í samræmi við ákvörðun ráðherra og sótti stefnandi ekki um hin nýju embætti.

4

Hinn 14. júlí 2020 barst stefnanda bréf frá stefnda þar sem fram kom að ráðuneytisstjóra [...]ráðuneytisins hefðu borist upplýsingar um að stefnandi hefði árið áður, þ.e. í júlí 2019, beitt sér fyrir því að birtingu laga nr. [...] yrði frestað.

Samkvæmt upplýsingum frá Stjórnartíðindum hafi birtingaráætlun gert ráð fyrir að lögin yrðu birt þann [...] júlí 2019. Forstöðumaður Stjórnartíðinda hafi staðfest að stefnandi hefði óskað eftir því í samtali 10. júlí 2019 við forstöðumanninn að umrædd lög yrðu ekki birt fyrr en þann [...] júlí 2019, þar sem [...]stofnun myndi ekki ljúka við umfjöllun um tiltekin mál varðandi [...] [...]fyrirtækja fyrr en þann [...] júlí s.m. Hafi þessi samskipti stefnanda verið staðfest í símtali á milli stefnanda og ráðuneytisstjóra 13. júlí 2020. Í bréfi stefnda kom fram að stefnandi yrði sendur í ótímabundið leyfi frá störfum á meðan ákveðið væri í hvaða farveg málið yrði sett. Ekki væri óskað eftir vinnuframlagi hans meðan á leyfinu stæði en stefnandi héldi óbreyttum kjörum. Var tekið fram að lokað yrði fyrir aðgang stefnanda að húsnæði ráðuneytisins og tölvukerfum Stjórnarráðsins, þar með talið aðgang hans að tölvupósti.

Hinn 31. júlí 2020 var haldinn fundur í [...]ráðuneytinu þar sem tilefnið var að gefa stefnanda kost á að skýra sína hlið á fyrrnefndum embættisfærslum í tengslum við birtingu laga um [...] sumarið 2019 og vinnu við reglugerð um [...] 2019–2020.

Með bréfi ráðuneytisins 31. ágúst 2020 var stefnanda tilkynnt formlega að ákveðið hefði verið að leggja niður embætti hans sem skrifstofustjóra skrifstofu [...] þann 30. september 2020 vegna skipulagsbreytinga í ráðuneytinu en nýtt skipurit tæki gildi 1. október 2020 þar sem málefnum sem heyrðu undir [...]hluta ráðuneytisins yrði skipt á milli þriggja fagskrifstofa. Ekki væri óskað vinnuframlags frá stefnanda fram til þess að embættið yrði lagt niður og tekið fram að stefnandi ætti rétt á biðlaunum í tólf mánuði frá þeim tíma, sbr. 34. gr. laga nr. 70/1996. Í bréfinu var gefinn 14 daga frestur til að fara fram á rökstuðning fyrir ákvörðuninni.

Með bréfi lögmanns stefnanda, dags. 29. september 2020, var mótmælt niðurlagningu embættis stefnanda sem boðuð hafði verið með umræddu bréfi, dags. 31. ágúst 2020. Þá var þess krafist að stefnanda yrðu greidd laun til loka skipunartíma hans þann 1. september 2023.

Eftir að stefnandi var sendur í tímabundið leyfi um miðjan júlí 2020 aflaði ráðuneytið frekari upplýsinga um það hvernig staðið hefði verið að birtingu laga nr. [...] og hvernig það vinnulag sem viðhaft var hefði samrýmst starfsskyldum og starfsábyrgð stefnanda. Var stefnanda í kjölfar þeirrar skoðunar sent bréf, dags. 20. október 2020, þar sem atvik málsins eru rakin og afstöðu ráðuneytisins til meintrar háttsemi stefnanda og meintra brota hans á reglum ráðuneytisins lýst, en þar segir m.a. að hin ólögmeta háttsemi hafi falist í eftirfarandi:

[...] Það að skrá ekki í málaskrá beiðni til Stjórnartíðinda um að birta lög um breytingar á lögum um [...] tiltekinn dag samrýmst ekki þessum reglum, en um var að ræða mál af meiri háttar þýðingu fyrir stjórnarsýslu ráðuneytisins. Sama gildir um að færa ekki í málaskrá umrædda greinargerð um túlkun laga um [...];

[...] Beiðni til Stjórnartíðinda um að lög nr. [...] yrðu ekki birt fyrir en tiltekinn dag varðaði slíka hagsmuni að yður mátti vera ljóst að rétt hefði verið að bera hana undir ráðherra eða ráðuneytisstjóra til ákvörðunar eða hið minnsta upplýsa yfirstjórn um beiðnina, um leið og hún hefði verið gerð. Þá vekja málsatvik ástæðu til að efast um að rétt sé farið með um að hagsmunaaðilum hafi ekki verið kunnugt um þessa beiðni, um tiltekinn birtingadag, sem síðan getur vakið álitafni um hvort öllum hagsmunaaðilum, eða aðeins hluta þeirra, hafi verið kunnugt um hana. Þá fer ekki saman frásögn yðar af samskiptum við [...]stofnun og frásögn starfsmanna [...]stofnunar um að engin samskipti hafi verið;

[...] Atvik þessa máls vekja ástæðu til að ætla að þér hafið ekki gætt réttra háttá í samskiptum við fyrrum samstarfsmann, sem þá var kominn til ráðgjafar/starfa hjá félagi sem hafði mikilla hagsmuna að gæta af framkvæmd laga um [...]. Svo virðist sem þessi tengsl hafi haft áhrif á störf yðar. Athygli vekur beiðni til starfsfólks um að haldinn verði trúnaður um greinargerð sem samstarfsmaðurinn fyrrverandi samdi og varðaði mikilvægan þátt uppkasts að reglugerð um [...], þótt að vísu sé tekið fram að skuli vera „að sinni“. Af því sem fram kom á fundinum 31. júlí sl. virðist einnig ljóst að þér hafið átt ýmis fleiri starfstengd samskipti við starfsmanninn fyrrverandi, þrátt

fyrir störf hans hjá téðu félagi og m.a. sent honum fyrirliggjandi drög að reglugerð um [...] mörgum mánuðum áður en hún var birt í drögum á Samráðsgátt Stjórnarráðsins ([...] September 2019).

Í bréfinu kom einnig fram að í starfsmannaviðtali milli stefnanda og ráðuneytisstjóra 30. janúar 2018 hefði verið farið yfir frammistöðu stefnanda sem skrifstofustjóra og meðal annars bókað, samkvæmt frumkvæði ráðuneytisstjóra, að gefnu tilefni, um það hvernig stefnandi stæði að samskiptum við aðila utan ráðuneytisins vegna mála sem þar væru í vinnslu og að í yfirliti eftir viðtalið hefði komið fram að samkomulag væri um að bæta úr og að gæta þyrfti að réttum farvegi í samstarfi við greinina. Þá er tekið fram í bréfinu að atvik málsins bjóði heim álitæfnum sem lúti að starfsskyldum og starfsábyrgð stefnanda. Ráðuneytið telji að verulegt tilefni sé til að skoða hvort og þá í hvaða farveg samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fella mætti meðferð máls stefnanda að starfsmannaréttinum, en í ljósi áður ákveðinna skipulagsbreytinga séu að mati ráðuneytisins ekki forsendur að svo stöddu til að hefja athugun á mögulegri málsmeðferð á grundvelli ávirðinga embættismanna í starfi, sem leitt geti til áminningar eða lausnar úr starfi, enda liggi fyrir að starf stefnanda hafi verið lagt niður 30. september 2020. Því hafi beiting slíkra úrræða lítil sem engin réttaráhrif á þeim stutta tíma sem eftir sé af skipunartíma stefnanda. Í ljósi þessa muni ráðuneytið ekki ráðast í skoðun á því að gripið verði til úrræða að starfsmannarétti í málinu, þrátt fyrir að efnislega telji ráðuneytið að fullt tilefni væri ella til þess. Í niðurlagi bréfsins, var upplýst að málinu hefði verið vísað til lögreglu, sbr. bréf dagsett sama dag.

7

Í skýrslu stefnanda fyrir dóminum við aðalmeðferð kom fram að hann hefði verið boðaður til skýrslutöku hjá lögreglu í desember 2021, þar sem honum hefði verið veitt réttarstaða sakbornings vegna rannsóknar málsins, en að öðru leyti hefði hann ekki heyrt meira af rannsókninni. Skýrslu vitna gáfu B, fyrrverandi ráðuneytisstjóri í [...]ráðuneyti og nú sérfræðingur í [...]ráðuneytinu, C, ráðgjafi hjá [...], og D, [...] Stjórnartíðinda.

III

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir á því að frávikning hans úr embætti hafi verið ólögmæt og hafi farið í bága við lög nr. 70/1996, ákvæði stjórnisýslulaga og meginreglur stjórnisýsluréttar. Hann eigi því rétt á fébótum sem miðist við laun hans út skipunartíma hans í embætti, en til vara í styttri tíma. Tjón stefnanda sé hvort tveggja fjártjón og miski.

Stefnandi telur í *fyrsta lagi* að niðurlagning á embætti hans hafi verið ólögmæt og ekki átt við um það embætti sem hann gegndi. Hann hafi mátt gera ráð fyrir því, á grundvelli skipunarbréfs síns, að halda embætti sínu hjá ráðuneytinu í fimm ár, sbr. 6. tl. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 70/1996, en þar segi að sé maður skipaður í embætti beri að líta svo á að hann gegni því allt þar til skipunartíma hans er lokið, sbr. einnig 9. tl. sömu greinar þar sem segi að embættismaður gegni embætti sínu þar til embætti hans er lagt

niður. Engin heimild sé í lögnum til niðurlagningar stefnda á starfi stefnanda, hvorki í 25. gr. né 34. gr. laga nr. 70/1996, og hafi frávikning stefnanda þegar af þeirri ástæðu verið ólögmat.

Samkvæmt skipunarbréfi stefnanda hafi stefnandi ekki verið skipaður í ákveðið embætti skrifstofustjóra og skipun hans ekki bundin við ákveðna skrifstofu. Ákvörðun stefnda um að leggja niður embætti skrifstofustjóra skrifstofu [...] geti því ekki haft áhrif á skipun stefnanda þar sem hann hafi ekki verið skipaður skrifstofustjóri þessarar tilteknu skrifstofu. Með því að leggja niður embætti stefnanda án lagaheimildar og víkja stefnanda úr embætti löngu áður en skipunartíma lauk hafi stefndi brotið í verulegu gegn rétti stefnanda sem embættismanns og valdið honum tjóni.

Í *öðru lagi* er á því byggt að frávikning stefnanda hafi verið byggð á ómálefnalegri ákvörðun. Tekur stefnandi fram að ekkert hafi komið fram í niðurstöðum ráðgjafanna um að leggja þyrfti niður skrifstofur ráðuneytisins og ekki hafi verið mælt sérstaklega með því að embætti skrifstofustjóra á fagskrifstofum yrðu lagðar niður og skipað í þau embætti að nýju. Stefndi þurfi, til samræmis við meginreglu stjórnisýsluréttar um að stjórnvaldi beri að byggja ákvarðanir sínar á málefnalegum sjónarmiðum, að rökstyðja og sýna fram á nauðsyn skipulagsbreytinga og að breyting á skipuriti hafi þurft að bitna sérstaklega á skrifstofu þeirri sem stefnandi var skrifstofustjóri yfir en einnig að nauðsynlegt og réttlætandi hafi verið að víkja stefnanda úr embætti vegna skipulagsbreytinga. Það hafi stefndi ekki gert, gögn málsins sýni ekki fram á annað, þ.m.t. skýrslur ráðgjafanna, og hafi frávikning stefnanda úr embætti því verið ólögmat.

Í *þriðja lagi* er á því byggt að ekkert mat eða greining hafi farið fram á stöðu stefnanda. Leiða hafi þurft í ljós með óyggjandi hætti að nauðsynlegt hefði verið að leggja niður embætti stefnanda. Þá hefði þurft að liggja fyrir að ekki væri hægt að finna annað embætti eða starf fyrir stefnanda innan ráðuneytisins. Hafi stefndi þar með brotið gegn reglum stjórnisýslulaga. Þá virðist sem stefnandi hafi verið eini starfsmaðurinn sem missti starf sitt við breytingarnar og bendi það til þess að skýringar á frávikningu hans liggi ekki í lögmatum skipulagsbreytingum. Það hafi því hlotið að koma til álita að færa stefnanda til í embætti fremur en að víkja honum úr því.

Stefndi byggir í *fjórða lagi* á því að embætti stefnanda og verkefni hafi ekki verið lögð niður. Samkvæmt 9. tl. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 70/1996 sé hægt að veita embættismanni lausn ef embætti hans er lagt niður, sbr. 34. gr. laganna. Í bréfi stefnda, dags. 31. ágúst 2020, komi fram að verið sé að víkja stefnanda úr embætti á þeim grundvelli að embætti stefnanda sem skrifstofustjóra á skrifstofu [...] sé lagt niður, þar sem málefnum sem heyri undir [...]hluta ráðuneytisins verði skipt á milli þriggja fagskrifstofa. Niðurlagning embættis einkennist almennt af því að verkefnin sem því tilheyrðu séu varanlega lögð niður og enginn annar taki við þeim. Þannig hafi það ekki verið í tilviki stefnanda. Telur stefnandi að samkvæmt skýrslu [...] hafi ekki verið lagt til að skrifstofa stefnanda yrði lögð niður heldur einfaldar og minniháttar breytingar gerðar á henni, sem eingöngu hafi falist í því að [...]hluti skrifstofunnar var færður annað. Telur stefnandi að hin meinta niðurlagning á embætti hans hafi verið fyrirsláttur og engin sýnileg þörf hafi verið á því að grípa til svo verulega íþyngjandi aðgerða að víkja

stefnanda frá sem embættismanni. Eðlilegt hefði verið að hann héldi embætti sínu og yrði skrifstofustjóri yfir nýrri skrifstofu, sem færi áfram með flesta þá málaflokka sem fyrri skrifstofa hans hefði borið ábyrgð á, í stað þess að auglýsa eftir nýjum skrifstofustjóra.

Stefnandi byggir í *fimmta lagi* á því að niðurlagning embættis og frávikning hans úr embætti eigi raunverulega rætur að rekja til ávirðinga stefnda á hendur stefnanda vegna tiltekinna embættisfærslna hans og meintra brota í því sambandi. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að meint niðurlagning á embætti stefnanda sé byggð á öðrum efnislegum forsendum en þeim sem beint tengist stefnanda sjálfum og að ávirðingar á hendur honum hafi ráðið því að honum hafi verið vikið úr embætti. Það sé augljóst af gögnum málsins að stefndi telji stefnanda hafa brotið af sér í starfi og við mat á því hafi verið stuðst við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. laganna skuli veita embættismanni lausn um stundarsakir hafi hann sýnt af sér háttsemi sem varðar áminningu í starfi. Ef embættismanni er veitt lausn um stundarsakir vegna ávirðinga í starfi sé skylt að veita honum áminningu skv. 21. gr. laganna og gefa honum færi á að bæta ráð sitt, sbr. 4. mgr. 26. gr. laganna. Stefnandi hafi ekki verið áminntur í starfi áður en hann var sendur í ótímabundið leyfi. Samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996 skuli nefnd sérfróðra manna rannsaka mál embættismanns sem hefur verið veitt lausn um stundarsakir fyrir meintar misfellur í starfi svo upplýst verði hvort rétt sé að veita embættismanninum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu. Fyrir liggja að engin slík nefnd var skipuð til þess að meta mál stefnanda. Hins vegar sé ljóst að með bréfi ráðuneytisins frá 20. október 2020 hafi stefndi tekið rannsókn málsins í sínar hendur, andstætt 27. gr. laganna. Í ljósi þessa hafi stefndi ekki farið að tilsettum reglum laga við málsmeðferð er kom að ávirðingum á hendur stefnanda og brotið ákvæði 27. gr. og 26. gr. laganna.

Stefnandi telur að ákvarðanir um að senda stefnda í ótímabundið leyfi og víkja honum úr embætti á grundvelli meintrar niðurlagningar á starfi hans séu stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Málsmeðferð stefnda í tengslum við frávikningu stefnanda hafi brotið gegn ákvæðum laganna. Telur stefnandi að við meðferð málsins hafi stefndi virt að vettugi réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, ekki gætt meðalhófs, lögmætisregla hafi verið brotin, rannsóknarregla ekki virt og brotið gegn andmælarétti, tilkynningarskyldu og upplýsingarétti.

Stefnandi telur það tæpast málefnalegt að víkja stefnanda úr embætti þegar minniháttar breytingar séu gerðar á verkefnum embættis hans sem hann hefði getað sinnt áfram á breyttri skrifstofu. Það hefði verið hægt að finna honum annað embætti við hæfi og komast þannig hjá frávikningu. Með þessu hafi verið brotið gegn réttmætisreglu.

Stefnandi telur að málsmeðferð stefnda hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Engin nauðsyn hafi verið að grípa til svo harkalegra aðgerða að víkja stefnanda úr embætti þar sem hæglega hefði verið unnt að finna aðra stöðu fyrir hann innan ráðuneytisins.

Stefnandi telur að lögmætisregla hafi verið brotin með því að senda hann í ótímabundið leyfi. Ákvörðunin hafi verið andstæð lögum nr. 70/1996. Í lögnum séu

skýrar reglur um það hvernig beri að fara að þegar ávirðingar eru bornar á embættismann og hann sendur í leyfi vegna þeirra.

Stefnandi telur að rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga hafi ekki verið virt við meðferð málsins. Stefndi hafi ekki látið gera mat eða greiningu á stöðu stefnanda og því hafi ekki legið fyrir að nauðsynlegt væri að víkja honum úr embætti. Þá hafi ekki verið skoðað hvort unnt væri að finna aðra stöðu fyrir stefnanda innan ráðuneytisins Meint brot á starfsskyldum hans hafi ekki heldur verið rannsakað með réttum hætti, en samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996 eigi nefnd sérfróðra manna að rannsaka slík mál en ekki stefndi sjálfur.

Stefnandi telur einnig að við meðferð málsins hafi verið brotið gegn andmælarétti, tilkynningarskyldu og upplýsingarétti stefnanda. Eigi þetta bæði við um þá ákvörðun stefnda að senda stefnanda í ótímabundið leyfi og þegar honum var vikið úr embætti. Þá hafi verið brotið gegn 14. gr. stjórnarsýslulaga um tilkynningarskyldu um meðferð máls og gegn 15. gr. um upplýsingarétt með því að veita stefnanda ekki upplýsingar um stöðu sína eða hvernig rannsókn máls hans hafi verið háttað.

Fjártjónskrafa stefnanda miðast við laun út skipunartíma stefnanda frá 1. október 2020 til 1. september 2023 eða í 35 mánuði. Vísar stefnandi til 2. mgr. 32. gr. laga nr. 70/1996, almennra reglna skaðabótaréttar og dómafordæma. Að teknu tilliti til biðlaunagreiðslna frá og með 1. október 2020 og í 12 mánuði, og atvinnuleysisbóta frá Atvinnuleysistryggingasjóði

2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi tekur fram að niðurlagning stöðu hafi almennt verið álitin réttmæt þegar aðrar efnislegar forsendur en þær sem beint tengjast starfsmanni ráði því að starf hans sé lagt niður.

Stefndi vísar til ábyrgðar forstöðumanna stofnana samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 sem mæli fyrir um að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar sem hann stýri sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Forstöðumenn hafi rúmar heimildir til að meta hverra skipulagsbreytinga sé þörf í því skyni og til hvaða aðgerða skuli gripið. Ef málefnaleg rök standa til þess að leggja niður störf þá nái þær heimildir jafnt til embættismanna sem almennra ríkisstarfsmanna. Slíkar ákvarðanir verði þó að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnarsýsluréttar.

Samkvæmt erindisbréfi frá 17. október 2017 hafi starfssvið stefnanda verið bundið við skrifstofu [...] í ráðuneytinu. Skrifstofan hafi verið lögð niður í tengslum við skipulagsbreytingar sem ákveðnar voru í lok júní og tóku gildi 1. október 2020. Sú ákvörðun að leggja niður skrifstofuna hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hafi verið tekið mið af tillögum ráðgjafa sem í mars sama ár hafi verið falið að vinna úttekt á [...]hluta ráðuneytisins. Breytingarnar hafi verið almennar og ekki beinst að persónu stefnanda heldur hafi þær miðað að því að ráðuneytið fengi sem best valdið þeim verkefnum sem því sé ætlað að sinna. Stefnandi hafi því, þrátt fyrir að hann nyti réttarstöðu sem embættismaður, ekki haft réttmætar væntingar til þess að starf hans stæði

óbreytt út skipunartímann, sbr. markmið laga nr. 115/2011 um að auka svigrúm ráðherra í Stjórnarráðinu til að skipuleggja ráðuneyti sín.

Stefndi tekur fram að á fundi stefnanda með ráðherra og ráðuneytisstjóra 19. júní 2020 hafi honum verið greint frá þeirri ákvörðun að nýtt skipurit tæki gildi 1. október 2020, sem fæli m.a. í sér að skrifstofan sem hann stýrði yrði lögð niður frá þeim tíma og að embætti skrifstofustjóra hinna nýju þriggja skrifstofa yrðu auglýst fyrir lok júlímánaðar s.á. Ekki liggi fyrir fundargerð af þeim fundi, en af tölvupósti stefnanda til ráðuneytisstjóra 25. júní 2020 megi ráða að honum hafi verið efni breytinganna ljóst og að rétt hafi verið um möguleika stefnanda á öðru starfi innan ráðuneytisins. Þá hafi skipulagsbreytingarnar verið kynntar á starfsmannafundi þennan sama dag. Engin skylda hafi hins vegar verið til leita afstöðu stefnanda áður en ákveðið var að leggja skrifstofu hans niður. Sú ákvörðun að senda stefnanda í ótímabundið leyfi um miðjan júlí 2020 vegna embættisfærslna hans hafi verið ótengd þeim breytingum sem leiddu til niðurlagningar á skrifstofustjóraembætti stefnanda. Þá áréttar stefndi að meðan á athuguninni stóð hafi engar forsendur verið til að bjóða stefnanda annað starf í ráðuneytinu auk þess sem athugun á störfum hans olli því að hann naut ekki trausts stjórnenda til að taka við nýju starfi innan ráðuneytisins. Þegar það hafi legið nægilega ljóst fyrir hafi stefnanda verið send tilkynning um niðurlagninguna og rétt til biðlauna samhliða starfslokum, sbr. bréf 31. ágúst 2020. Fram til þess hafi verið óvíst hvort stefnanda yrði að virtu meðalhófi boðið að taka við nýju starfi sem gæti haft áhrif á biðlaunarétt hans, ef fallist yrði á.

Stefndi fellst ekki á að stefnandi eigi rétt á fjártljónsbótum sem nemi launum út skipunartímann. Stefndi áréttar að við ákvörðun slíkra bóta verði að líta til dómvenju og taka jafnframt mið af þeim atriðum sem koma fram í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 70/1996. Stefndi bendir á að starfsöryggi þeirra sem starfi hjá íslenska ríkinu og stofnunum sæti takmörkunum auk þess sem þær skipulagsbreytingar sem gerðar voru um mitt ár 2020 hafi með réttu getað leitt til þess að störf yrðu lögð niður, þ. á m. embætti stefnanda. Stefndi naut biðlauna í eitt ár eftir niðurlagningu embættisins. Stefndi telur jafnframt að stefnandi verði sjálfur að bera ábyrgð á tjóni sínu og þeim atvikum sem leiddu til þess að ráðuneytið sóttist ekki eftir vinnuframlagi hans frá 14. júlí 2020, sbr. t.d. Hrd. nr. 846/2014 og Hrd. nr. 384/2005. Með sömu rökum er ekki fallist á að komið hafi verið fram með þeim hætti við stefnanda að í því hafi falist ólögmat meingerð og er kröfu um miskabætur einnig hafnað, sbr. t.d. Hrd. nr. 678/2014.

Hvað snertir sjónarmið stefnanda um að embættisfærslur stefnanda hafi ekki verið rannsakaðar á réttan máta bendir stefndi á að þeim hluta málsins var vísað til lögreglu 20. október 2020.

IV

Ágreiningur aðila lýtur að því hvort embætti stefnanda hafi með lögmatum hætti verið lagt niður vegna skipulagsbreytinga eða hvort stefnanda hafi í raun verið vikið úr starfi með ólögmatum hætti vegna meintra ávirðinga og að við þá frávikningu hafi ekki verið gætt réttra reglna.

Í máli þessu krefst stefnandi greiðslu fébóta vegna ólögmatrar frávikningar sem miðist við laun eins og þau hefðu verið út skipunartíma hans sem skrifstofustjóra í [...]ráðuneytinu til 1. september 2023. Þá krefst stefnandi einnig greiðslu miskabóta.

Stefnandi telur í *fyrsta lagi* að niðurlagning á embætti hans hafi verið ólögmat þar sem hann hafi ekki verið skipaður í ákveðið embætti skrifstofustjóra, eins og skipunarbréf hans beri með sér. Ákvörðun um að leggja niður skrifstofu [...] hafi því ekki haft áhrif á skipun hans. Þá hafi hann mátt gera ráð fyrir að halda skipun sinni í fimm ár, sbr. 6. og 9. tölulið 1. mgr. 25. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt skipunarbréfi stefnanda frá 5. nóvember 2018 var hann endurskipaður skrifstofustjóri í [...]ráðuneytinu í fimm ár frá 1. september 2018 að telja. Fram að þeim tíma sem hann var endurskipaður hafði hann verið skipaður skrifstofustjóri „skrifstofu [...]“ í ráðuneytinu. Við endurskipun hans hinn 5. nóvember 2018 voru engar breytingar gerðar þar á og gegndi hann áfram stöðu skrifstofustjóra á sömu skrifstofu, þ.e. skrifstofu [...]. Er því ljóst að stefnandi var endurskipaður skrifstofustjóri þeirrar sömu skrifstofu. Að þessu virtu er hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að hann hafi ekki verið skipaður í ákveðið embætti skrifstofustjóra. Þá er hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að hann hafi mátt vænta þess að gegna starfinu í fimm ár. Starfsöryggi stefnanda hjá stefnda sætir takmörkunum, að því er varðar niðurlagningu starfa, eins og starfsöryggi annarra hjá íslenska ríkinu eða stofnunum þess, sbr. til hliðsjónar 9. tölulið 1. mgr. 25. gr. laga nr. 70/1996.

Í *öðru lagi* telur stefnandi að frávikning hans hafi verið ómálaefnaleg þar sem ráðgjafarstofan sem gerði úttekt á skipulagi ráðuneytisins hafi ekki mælt sérstaklega með því að embætti einstakra skrifstofustjóra yrðu lögð niður samfara skipulagsbreytingunum. Því hafi að mati stefnanda ekki verið nauðsynlegt að víkja honum úr embætti vegna skipulagsbreytinganna. Ákvörðunin hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Samkvæmt gögnum málsins ákváðu stjórnendur í ráðuneyti [...] á fyrri hluta ársins 2020 að óska eftir úttekt utanaðkomandi aðila á stjórnskipulagi og skipan verkefna í ráðuneytinu á sviði [...]. Í tillögum ráðgjafa sem fengnir voru til verkefnisins og afhentar voru ráðherra í júní 2020 voru lagðar til breytingar á tveimur skrifstofum ráðuneytisins, þ.e. annars vegar skrifstofu [...] og hins vegar á skrifstofu [...]. Lögðu ráðgjafarnir til að fyrrnefndu skrifstofunni yrði skipt upp í tvær skrifstofur, þ.e. skrifstofu [...] og skrifstofu [...]. Þá var lagt til að skrifstofu [...], sem stefnandi hafði stýrt um árábil, yrði skipt upp með þeim hætti að málefni [...] yrðu sem fyrr segir flutt yfir til skrifstofu [...] og að skrifstofa [...] tæki við alþjóðamálum sem lytu að [...]. Með breytingatillögnum var málefnum sem heyrðu undir [...]hluta því skipt á milli þriggja fagskrifstofa, þ.e. skrifstofu [...], skrifstofu [...] og skrifstofu [...].

Á grundvelli tillagna ráðgjafanna um breytt skipulag ákvað ráðherra að rétt væri að auglýsa laus til umsóknar störf hinna þriggja nýju skrifstofa og um leið að leggja niður embætti þeirra tveggja sem gegnt höfðu starfi skrifstofustjóra hinna niðurlögðu

skrifstofa. Annars vegar stöðu stefnanda og hins vegar stöðu setts skrifstofustjóra skrifstofu [...], en ekki hafði verið skipað í þá stöðu.

Markmið skipulagsbreytinganna var m.a. að færa [...] á sömu fagskrifstofu og [...], þar sem þau ættu að mörgu leyti meiri samleið með [...]. [...] Það gæti því komið sér vel að ábyrgð á málaflokknum væri alfarið innan [...]. Sóknarfæri á sviði [...] gætu jafnframt verið veruleg á næstu árum. Samlegð [...] við málefni [...] væri sömuleiðis óveruleg, eins og fram kom í skýrslu ráðgjafanna. Var þetta staðfest í skýrslu fyrrverandi ráðuneytisstjóra stefnda fyrir dóminum, þ.e. að markmið hafi verið að styrkja öryggi [...] og [...] auk þess sem hvort tveggja [...] og [...] tengdust [...]stofnun. Í skýrslu ráðgjafanna var einnig bent á að ákveðin vandkvæði fælust í skipan alþjóðamála sem verið hefði við lýði og því væri rétt að skerpa áherslur og færa viðfangsefni [...] inn á fagskrifstofu, þ.e. skrifstofu [...].

Að mati dómsins er ekkert fram komið sem gefur til kynna að ákvörðun ráðherra um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar og aðdraganda þeirra hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum eða með þeim hafi hann brotið gegn stjórnsýslulögum. Þá er að mati dómsins ljóst af gögnum málsins og skýrslu vitnisins C fyrir dóminum að það hafi ekki verið hlutverk ráðgjafanna að leggja mat á það hvort stöður einstakra skrifstofustjóra yrðu lagðar niður með skipulagsbreytingunum. Þá ber að líta til þess að ákvæði 17. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands mælir fyrir um að ráðherra skipuleggi aðalskrifstofu ráðuneytis með því að skipta henni upp í fagskrifstofur, sbr. einnig 18. gr. sömu laga sem mælir fyrir um að ráðherra skipi skrifstofustjóra. Með vísan til alls þess er að framan greinir er því hafnað að ákvörðun ráðherra um skipulagsbreytingarnar hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Í þriðja lagi er á því byggt af hálfu stefnanda að ekkert mat eða greining hafi farið fram á stöðu stefnanda og þar með hvort nauðsynlegt hafi verið að leggja niður embætti hans. Þá telur stefnandi í fjórða lagi að hvorki embætti hans né verkefni sem féllu undir starfssvið hans hafi verið lögð niður, heldur hafi einungis verið gerðar einfaldar og minni háttar breytingar á henni, með því að færa [...]hluta hennar annað. Eðlilegast hefði verið að hann héldi embætti sínu og yrði skrifstofustjóri hinnar nýju skrifstofu í stað þess að auglýsa eftir nýjum skrifstofustjóra.

Eins og áður segir ákvað ráðherra að skrifstofa sú sem stefnandi stjórnaði yrði lögð niður auk einnar annarrar skrifstofu vegna skipulagsbreytinga og var tekið mið af því sem lagt var til af ráðgjöfum sem fengnir voru til þess að koma með tillögur þar að lútandi. Breytingarnar voru almennar og ekkert er fram komið um að þær hafi beinst að persónu stefnanda. Mat á því hvort þörf sé skipulagsbreytinga í því skyni að hagræða í rekstri eða endurskipuleggja starfsemi er í höndum ráðherra og sætir ekki öðrum takmörkunum en þeim að þar sé um réttmætar og eðlilegar ákvarðanir að ræða sem verði ekki taldar meira íþyngjandi fyrir starfsmenn en nauðsyn beri til.

Eins og áður hefur komið fram þá var í stað tveggja fagskrifstofa sem voru lagðar niður stofnaðar þrjár nýjar þar sem verkefnum var skipt á annan hátt en samkvæmt eldra skipulagi. Verður ekki talið að um minni háttar skipulagsbreytingar hafi verið að ræða, eins og stefnandi heldur fram. Þá telur dómurinn að ákvörðun ráðherra hafi byggst á

málefnalegum sjónarmiðum enda ekkert annað komið fram, sbr. einnig það sem áður segir um markmið skipulagsbreytinganna. Þá benda gögn málsins ekki til þess að skipulagsbreytingarnar hafi verið gerðar í því skyni að losna við stefnanda í starfi skrifstofustjóra. Er umræddum málsástæðum stefnanda því hafnað.

Í *fimmta lagi* telur stefnandi að „frávikning“ hans úr embætti eigi raunverulegar rætur að rekja til ávirðinga stefnda á hendur honum. Ekki hafi verið gætt ákvæða 2. mgr. 26. gr., 21. gr. eða 27. gr. laga nr. 70/1996 og með því hafi réttmætisregla, lögmætisregla og rannsóknarregla verið virtar að vettugi og brotið gegn andmælarétti, tilkynningarskyldu og upplýsingarétti stefnanda.

Stefndi bendir á að skipulagsbreytingarnar sem tekin var ákvörðun um í júní 2020, hafi verið almennar og ekki beinst að persónu stefnanda auk þess sem þær höfðu verið kynntar fyrir honum eins og öðrum starfsmönnum ráðuneytisins. Sú ákvörðun að senda stefnanda í ótímabundið leyfi um miðjan júlí 2020 vegna embættisfærslna hans hafi því verið ótengd skipulagsbreytingunum. Stefndi tekur einnig fram að ekki hafi verið forsendur til að bjóða stefnanda annað starf í ráðuneytinu á meðan athugun á embættisfærslum hans stóðu yfir, auk þess sem sú athugun hafi leitt í ljós að stefnandi naut ekki trausts stjórnenda til að taka við nýju starfi innan ráðuneytisins. Þegar það lá nægilega ljóst fyrir hafi stefnanda verið send tilkynning með bréfi 31. ágúst 2020 um niðurlagninguna og rétt til biðlauna samhliða starfslokum. Fram til þessa hafi verið óvíst að sögn stefnda hvort stefnanda yrði að virtu meðalhófi boðið að taka við öðru starfi sem hefði getað haft áhrif á biðlaunarétt hans ef fallist yrði á.

Samkvæmt framangreindu og gögnum málsins er ljóst að þegar ákvörðun um að leggja niður skrifstofu stefnanda og auglýsa hana í lok júlí 2020, hafði ekki verið tekin ákvörðun um hvort stefnanda yrði boðið annað starf hjá stefnda út skipunartímamann. Sem fyrr segir hafði stefndi sjálfur lýst því í tölvuskeyti til ráðuneytisstjóra að hann hefði í hyggju að láta af störfum við [...] ára aldur og óskað eftir því að fá að gegna áfram stöðu skrifstofustjóra án sérstakrar skrifstofu og að honum yrðu fundin verkefni á því tímabili sem væru fram að starfslokum hans.

Fyrir liggur að ákvörðun um niðurlagningu á stöðu stefnanda var tekin að undangenginni faglegru vinnu ráðgjafa um raunverulega endurskipulagningu verkefna og grundvöllur fyrir ákvörðun ráðherra því lögmætur. Stjórnvöldum ber engu að síður að gæta meðalhófs og eftir atvikum að kanna hvort önnur störf séu laus sem unnt er að bjóða starfsmanninum þegar þannig háttar til. Var það niðurstaða stefnda með hliðsjón af því hvernig mál höfðuð þróast að ekki kæmi til skoðunar að bjóða honum annað starf hjá stefnda. Að mati dómsins lágu málefnaleg sjónarmið að baki þeirri ákvörðun, þó að ekkert verði fullyrt um hvort stefnandi hafi gerst sekur um brot á lögum með embættisfærslum sínum. Með vísan til þessa er því hafnað að sú ákvörðun stefnda að bjóða stefnanda ekki annað starf hjá stefnda hafi falið í sér brot á réttmætisreglu, lögmætisreglu, rannsóknarreglu, andmælarétti, tilkynningarskyldu og upplýsingarétti stefnanda. Ákvæði 2. mgr. 26. gr., 21. gr. eða 27. gr. laga nr. 70/1996 áttu því ekki við eins og atvikum var háttað.

Staða stefnanda sem skrifstofustjóri í ráðuneytinu var lögð niður á grundvelli skipulagsbreytinga, sbr. 9. tölulið 25. gr. laga nr. 70/1996. Að mati dómsins var gætt ákvæða 34. gr. laganna og naut stefnandi biðlauna frá 1. október 2020 til 1. október 2021.

Með skírskotun til alls þess er að framan greinir er því hafnað að stefndi hafi með ólögætum hætti brotið gegn rétti stefnanda þannig að hann eigi rétt á greiðslu skaðabóta og miskabóta úr hendi stefnda. Er stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda í máli þessu.

Eftir atvikum og með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af öllum kröfum stefnanda, A í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Ragnheiður Snorradóttir