

Héraðsdómur Reykjavíkur

Úrskurður 13. febrúar 2023

Mál nr. E-2359/2021:

Elfa Ýr Gylfadóttir

(*Snorri Stefánsson lögmaður*)

gegn

íslenska ríkinu

(*Ingvi Snær Einarsson lögmaður*)

Úrskurður

Mál þetta var höfðað 26. apríl 2021 og dómtekið 24. janúar 2023. Stefnandi er Elfa Ýr Gísladóttir, til heimilis [...], og stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi gerir þá kröfu að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni, sem stefnandi varð fyrir af völdum ólögmatrar og saknæmrar synjunar lögbundins réttar af hálfu kjararáðs og/eða síðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins á máli stefnanda sem til meðferðar var hjá ráðinu fyrir gildistöku laga nr. 130/2016. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda samkvæmt mati dómsins en til vara að málskostnaður verði felldur niður.

I

Málsatvik

Stefnandi hefur verið framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar síðan henni var komið á fót árið 2011. Er nefndin sjálfstæð stjórnisýslu- og eftirlitsnefnd með öllum fjölmiðlum hvort sem þeir starfa á opinberum eða almennum markaði. Ákvarðanir nefndarinnar eru fullnaðarúrlausnir á stjórnisýslustigi og ræður fjölmiðlanefnd framkvæmdastjóra nefndarinnar. Stefnandi er sem framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar einn af forstöðumönnum ríkisstofnana. Starfskjör stefnanda, sem og annarra forstöðumanna, heyrðu undir valdsvið kjararáðs á grundvelli laga nr. 47/2006. Voru starfskjör stefnanda sem framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar síðast ákvörðuð af kjararáði þann 22. maí 2012.

Með lögum nr. 130/2016 var starfskjaraákvörðunum forstöðumanna skipað í annan farveg til framtíðar og ákvarðanataka færð undir fjármála- og efnahagsráðherra. Við setningu laganna var ráð fyrir því gert að kjararáð lyki þeim málum sem tekin höfðu verið til meðferðar við gildistöku þeirra. Lagaskilum var breytt þrisvar sinnum, síðast með lögum nr. 60/2018, en með þeim lögum var kjararáð lagt niður með stuttum

fyrirvara. Hjá ráðinu lágu þá fyrir tugir óafgreiddra mála forstöðumanna og bar kjararáði að framvísa óloknum málum forstöðumanna til ákvarðanatöku fjármála- og efnahagsráðherra. Kemur fram í greinargerð til umræddra laga að talið var að fjöldi framvísaðra mála myndi skipta tugum. Reyndin varð önnur enda tók kjararáð ákvörðun í næstum öllum málum forstöðumanna örfáum dögum eftir samþykkt laganna. Máli stefnanda var þó ekki lokið hjá kjararáði heldur var því framvísað til fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samræmi við bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 60/2018.

Hinn 15. nóvember 2018 óskaði stefnandi eftir upplýsingum um það hvenær fjármála- og efnahagsráðuneytið hygðist ljúka máli hennar. Því erindi var ekki svarað og var erindið ítrekað með tölvupóstum 20. nóvember og 5. desember 2020. Þann 11. desember s.á. bárust svör frá skrifstofustjóra ráðuneytisins um að verið væri að ljúka skoðun á málinu og að efnislegra svara væri að vænta síðar í þeirri viku. Fjármála- og efnahagsráðuneytið tilkynnti síðan um það með tölvupósti þann 18. desember að ráðuneytinu væri kunnugt um hver staða erindis stefnanda var hjá kjararáði þegar það lauk starfsemi sinni og að unnið væri að mótun nýs launafyrirkomulags. Laun stefnanda yrðu óbreytt þar til ákvörðun yrði tekin samkvæmt hinu nýja launafyrirkomulagi.

Með bréfi dagsettu 20. desember 2018 var stefnanda síðan tilkynnt um ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um starfskjör hennar á grundvelli hins nýja starfsmats. Starfskjör á grundvelli hins nýja starfsmats voru lægri en núverandi starfskjör stefnanda. Var stefnandi upplýst um að starfskjör hennar héldust óbreytt þar til starfskjaraákvörðun á grundvelli hins nýja starfsmats, að teknu tilliti til almennra launahækkana, yrði jöfn núverandi heildarlaunum stefnanda.

Stefnandi óskaði eftir endurskoðun ákvörðunar ráðherra með erindi dags. 22. maí 2019. Þá kvartaði stefnandi til umboðsmanns Alþingis 30. ágúst 2019 vegna málsmeðferðar kjararáðs. Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra eins og kvörtunin væri fram sett. Stefnandi kvartaði öðru sinni til umboðsmanns Alþingis vegna málsmeðferðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins við starfskjaraákvörðun á grundvelli hins nýja starfsmats, m.a. vegna þeirrar afstöðu ráðuneytisins að ekki væri um stjórnvaldsákvörðun að ræða og stefnandi teldist ekki vera aðili máls í skilningi stjórnslulaga. Því máli lauk með álitum setts umboðsmanns Alþingis þar sem fram kom að hann teldi þá afstöðu fjármála- og efnahagsráðherra að stjórnslulög giltu ekki um ákvarðanir ráðherra um reglubundin heildarlaun fyrir starf forstöðumanns ríkisstofnunar, á grundvelli 39. gr. a í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, ekki vera í samræmi við lög. Stefnandi óskaði eftir viðræðum við fjármála- og efnahagsráðuneytið því að hún teldi sig hafa orðið fyrir skaðabótaskyldu tjóni vegna þessa en ráðuneytið hafnaði beiðninni og taldi bótagrundvöll ekki vera fyrir hendi. Var mál þetta því höfðað.

II

Málsástæður stefnanda

Stefnandi reisir málsókn sína á sakarreglunni og reglunni um vinnuveitandaábyrgð. Kjararáð hafi sýnt af sér saknæma og ólögmeða háttsemi með því að leysa ekki úr máli stefnanda, sem hafið var hjá kjararáði, sökum vanhæfis eins nefndarmanns. Við þessar aðstæður hafi lögum samkvæmt borið að kalla til varamann svo leysa mætti úr erindinu á sama grundvelli og annarra forstöðumanna í sömu stöðu sem fengu úrlausn kjararáðs með úrskurði ráðsins nr. 2018.4.00. Hinu sama hafi gegnt um synjun fjármála- og efnahagsráðuneytisins við því að leysa úr erindi stefnanda á þeim grundvelli sem lagður var í tilvitnuðum úrskurði kjararáðs, eftir að erindið var framsent ráðuneytinu.

Stefnandi byggir kröfur sínar í máli þessu á því að hún hafi orðið fyrir skaðabótaskyldu tjóni vegna málsmeðferðar í umræddu máli hennar og tjón hennar hafi annars vegar falist í missi afturvirktrar starfskjarahækkunar frá 1. desember 2017, sbr. ákvörðun ráðsins í máli 48 forstöðumanna nr. 2018.04.001, og hins vegar í því að ákvörðun kjararáðs um frávísun máls hennar hafi leitt til ákvörðunar um lakari starfskjör á grundvelli hins nýja starfsmats en ella hefði orðið. Stefnandi byggir á því að málsmeðferð í máli hennar hafi brotið gegn stjórnarsýslulögum, meginreglum stjórnarsýsluréttar og ólögfestum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar með hliðsjón af m.a. þágildandi réttarreglum um lagaskil á milli laga nr. 47/2006 og hins nýja starfsmats. Jafnframt byggir stefnandi á því að með afturvirkum réttaráhrifum laga nr. 60/2018 hafi verið brotið gegn stjórnarskrárvörðum mannréttindum stefnanda, þ.e. til að fá starfskjör sín endurákvörðuð af kjararáði. Loks er á því byggt að skilyrði almennu sakareglunnar fyrir skaðabótaskyldu ríkissjóðs séu uppfyllt enda sé tjón stefnanda bein afleiðing, í það minnsta sennileg afleiðing, af saknæmri og ólögmeðri háttsemi ríkisvaldsins.

Stefnandi byggir á því að meðferð máls hennar hafi hvorki samrýmst ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 33/1994 né almennum reglum stjórnarsýsluréttarins þar sem (i) skilyrði lagaskila á milli laga nr. 47/2006 og hins nýja starfsmats hafi verið uppfyllt og kjararáði og síðar efnahags- og fjármálaráðuneyti hafi því borið skylda að lögum til að taka ákvörðun um starfskjör hennar; (ii) skort hafi á rökstuðning fyrir ákvörðunum ráðsins um framvísun erindis hennar svo og ákvörðun efnahags- og fjármálaráðuneytisins; (iii) jafnræðisregla stjórnarsýslulaga og stjórnarskrár hafi verið brotin gagnvart henni með hliðsjón af ákvörðun ráðsins nr. 2018.4.001 í máli 48 forstöðumanna; og (iv) henni hafi borið réttur til ákvörðunar ráðsins um starfskjör hennar á grundvelli réttmætra væntinga sinna þar um.

Stefnandi byggir á því að í máli hennar hafi skilyrði lagaskila verið uppfyllt, þ.e. að mál hennar hafi verið tekið til meðferðar fyrir 1. júlí 2017. Þegar af þeirri ástæðu hafi ráðinu borið lagaskylda til að taka ákvörðun um endurskoðun starfskjara hennar.

Stefnandi byggir á því að það hafi falið í sér ólögmeta synjun lögbundins réttar að leysa ekki úr erindi hennar til kjararáðs á þeim grundvelli sem lagður var í úrskurði ráðsins nr. 2018.4.00 í málum forstöðumanna sem voru í sambærilegri stöðu. Í þessu sambandi bendir stefnandi á að kjararáð sjálft byggði í úrskurði sínum á því að málum, sem tekin höfðu verið til meðferðar fyrir 1. janúar 2018, skyldi lokið samkvæmt lögum nr. 47/2006 um kjararáð.

Stefnandi bendir á að í I. kafla úrskurðar kjararáðs hafi sérstaklega verið vísað til þess að í 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 130/2016 segði að málum sem tekin hefðu verið til meðferðar við gildistöku laganna skyldi lokið samkvæmt ákvæðum laga nr. 47/2006. Með lögum nr. 37/2017 um breytingu á lögum nr. 130/2016, hefði verið frestað til 1. janúar 2018 að færa ákvörðunarvald um laun forstöðumanna ríkisstofnana frá kjararáði og ráðinu gert að ákvarða áfram laun þeirra samkvæmt eldri lögum nr. 47/2006 fram til þess tíma, sbr. áður nefnt bráðabirgðaákvæði. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð, sbr. 1. gr. laga nr. 168/2007 um breyting á þeim lögum, hefði verkefni ráðsins m.a. verið að ákveða laun forstöðumanna ríkisstofnana. Þá segði orðrétt í úrskurðinum: *Öll þau mál sem hér er fjallað um voru tekin til meðferðar fyrir 1. janúar 2018 og fer því um þau samkvæmt lögum nr. 47/2006.* Að því búnu var í II. kafla vikið að því að fyrir kjararáði lægju erindi sem afgreiða bæri á grundvelli 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða með lögum nr. 130/2016. Erindin hefðu borist kjararáði á árunum 2016 og 2017 og tvö fyrir þann tíma en þar væri gerð grein fyrir umræddum störfum og verkefnum forstöðumanna lýst. Af þessu sé ljóst að kjararáð sjálft hafi litið svo á að því væri skylt að leysa úr öllum erindum forstöðumanna sem borist hefðu kjararáði fyrir árslok 2017 á grundvelli laga nr. 47/2006, en stefnandi hafi verið í þeim hópi.

Stefnandi byggir á því að þegar ljóst varð að einn nefndarmanna væri vanhæfur til þess að úrskurða í máli stefnanda hafi þegar í stað borið að skipa varamann til að leysa úr erindi hennar svo nefndin yrði ályktunarhæf.

Stefnandi byggir ekki aðeins á því að kjararáð hafi með mistökum sínum brotið með skaðabótaskyldum hætti gegn lögbundnum rétti stefnanda, heldur einnig fjármála- og efnahagsráðuneytið með því að viðhalda hinu ólögmeta ástandi með áframhaldandi synjun lögbundins réttar eftir að erindið hafði verið áframsent til ráðuneytisins. Eftir að kjararáð hafði framsent ráðuneytinu gögnin hinn 6. júlí 2018 hafi ráðuneytinu borið án tafar að leysa úr erindi stefnanda á grundvelli laga nr. 47/2006 um kjararáð með sama hætti og kjararáð taldi sér skylt að gera í úrskurði nr. 2018.4.00.

Stefnandi telur að sú afstaða ráðuneytisins sem birtist í bréfi dags. 18. desember 2018, að *síðast gildandi ákvörðun kjararáðs um laun þess starfs sem þér gegnið skuli gilda óbreytt*, fái með engu móti staðist. Hinu sama gegni um þau ummæli í bréfinu að það sama gildi *um önnur erindi af sambærilegum toga*. Munurinn sé sá að aðrir forstöðumenn í sömu stöðu hafi fengið launahækkun samkvæmt úrskurði kjararáðs nr.

2018.4.00. Allir þeir forstöðumenn sem eins var ástatt um, nema tveir, þ.á.m. stefnandi, hafi fengið launahækkun með úrskurði kjararáðs nr. 2018.4.00. Stefnandi byggir á því að það feli í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrárinnar, alveg óháð ástæðu þess að úrlausn málsins fyrst fyrir. Með því hafi skapast ólögmætt ástand sem sé ekki lokið heldur standi enn yfir. Hafi ráðuneytinu borið að tryggja að endi væri bundinn á hið ólögmæta ástand, en ekki gert það, þrátt fyrir að vera fullkunnugt um þau mistök sem ollu því að stefnandi fékk ekki úrlausn máls síns hjá kjararáði.

Stefnandi byggir á því að ákvörðun ráðuneytisins hafi verið haldin þeim alvarlegu annmörkum að fylgja ekki málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar og svipta stefnanda því réttaröryggi sem þeim sé ætlað að tryggja. Þannig hafi ráðuneytið talið ákvörðun um laun stefnanda vera stjórnvaldsákvörðun sem óskilyt væri að rökstyðja. Stefnandi hafi leitað til umboðsmanns Alþingis sem hafi komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun ráðuneytisins hafi verið stjórnvaldsákvörðun. Afleiðing þessa hafi verið m.a. sú að mál stefnanda hafi ekki verið rannsakað til hlítar, og það hafi leitt til þess að ákvörðun ráðuneytisins hafi brotið gegn lögbundnum rétti stefnanda. Einnig sé byggt á því að ráðuneytið hafi um leið óhjákvæmilega brotið gegn meginreglu stjórnarsýsluréttar um skyldubundið mat við ákvörðun launa stefnanda, enda hafi ákvörðun ráðuneytisins falið í sér stjórnvaldsákvörðun en ekki stjórnvaldsfyrirmæli. Sé því fullnægt skilyrði sakarreglunnar um ólögmæti háttsemi efnahags- og fjármálaráðuneytisins.

Stefnandi telur að henni hafi borið réttur til að fá ákvörðun um starfskjör sín á grundvelli réttmætra væntinga sinna og með meðferðinni á máli hennar hafi því verið brotið gegn grundvallarreglu stjórnarsýsluréttar um réttmætar væntingar aðila stjórnarsýslumáls. Byggir stefnandi á því að uppfyllt séu öll skilyrði grundvallarreglunnar í máli hennar, þ.e. að hún hafi (i) raunverulega öðlast væntingar sínar beinlínis vegna athafna, yfirlýsinga eða lagaskyldna stjórnvaldsins; (ii) verið í góðri trú um að unnt væri að uppfylla væntingarnar; og (iii) væntingar hennar verið réttmætar á hlutlægan mælikvarða, þ.e. samkvæmt ákvæðum laga nr. 130/2016 um lagaskil á milli laga um kjararáð nr. 47/2006 annars vegar og hins vegar hins nýja starfsmats. Byggir stefnandi á því að brot kjararáðs gegn réttmætum væntingum hennar leiði til bótaskyldu íslenska ríkisins.

Krafa stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu byggist á heimild 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Hin ólögmæta og saknæma háttsemi hafi valdið því að hún fékk ekki þá launahækkun sem henni bar lögum samkvæmt til jafns við aðra í sömu stöðu. Hið aukna saknæmi sem fólst í ákvörðun efnahags- og fjármálaráðuneytis styðji það að sönnunarbyrðin um afleiðingar háttseminnar verði látin hvíla á stefnda. Skaðabótakrafa stefnanda byggist á sakarreglunni og reglunni um vinnuveitandaábyrgð. Öll skilyrði sakarreglunnar séu uppfyllt, m.a. um saknæma og ólögmæta háttsemi af hálfu stefnda og orsakatengsl milli háttseminnar og tjóns stefnanda. Tjón stefnanda sé afmarkað með

samanburði á þeirri atburðarás sem varð í raun og þeirri sem ætla má að orðið hefði ef hin saknæma og ólögmeta háttsemi hefði ekki verið viðhöfð, þ.e. með mismunaraðferð skaðabótaréttar sem sé meginreglan við ákvörðun tjóns.

Stefnandi byggir á því að tjón hennar stafi af missi afturvirktrar hækkunar starfskjara frá 1. desember 2017, þ.e. að henni hafi að lágmarki borið réttur til þeirrar hlutfallslegu hækkunar starfskjara sem að meðaltali var ákvörðuð í málnum 48. Byggir stefnandi jafnframt á því að henni hafi borið réttur til meiri hlutfallslegrar hækkunar starfskjara en meðaltal skv. framansögðu með vísun til aukinna starfsskyldna og ábyrgðar í kjölfar breytinga á lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla, sbr. lög nr. 54/2013, og vegna aukinna skyldna á grundvelli laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Af þessu sé ljóst að hefði erindi stefnanda verið lokið lögum samkvæmt hefði því fylgt talsverð tekjuaukning fyrir hana. Þannig telur stefnandi sig hafa leitt að því nægar líkur að hún hafi orðið fyrir fjártjóni, gert nægjanlega grein fyrir því í hverju tjónið felst og hver tengsl þess eru við atvik málsins.

Stefnandi byggir jafnframt á því að hún hafi orðið fyrir tjóni þar sem tekið var mið af ákvörðun kjararáðs um starfskjör hennar frá árinu 2012, en ekki úrskurði ráðsins nr. 2018.04.00, og það hafi leitt til þess að starfskjör hennar voru ákveðin lægri á grundvelli hins nýja grunnmats en ella hefði orðið. Fáí það stuðning í ljósi óskýrra forsendna að baki starfskjaraákvörðunum á grundvelli hins nýja starfsmats og skorts á upplýsingum og gögnum að baki þeirri ákvörðun. Byggir stefnandi þess vegna á því að tjón hennar felist jafnframt í missi framtíðartekna.

Stefnandi byggir jafnframt á því að með afturvirkum réttaráhrifum laga nr. 60/2018 hafi verið brotið gegn hinni stjórnskipulegu meðalhófsreglu og þegar af þeirri ástæðu beri íslenska ríkið skaðabótaábyrgð á því tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir í kjölfar samþykktar Alþingis á lögum nr. 60/2018.

Stefnandi vísar til 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, og byggir á því að henni hafi borið réttur til efnislegrar úrlausnar kjararáðs á máli hennar þar sem mál hennar hafi verið öldungis sambærilegt við mál þeirra 48 forstöðumanna sem ákvörðun ráðsins nr. 2018.04.001 um starfskjör tók til. Byggir stefnandi á því að jafnræðisreglan hafi verið brotin þar sem leiddar hafi verið nægar líkur að því að í einhverjum tilfellum hafi ráðið úrskurðað í málum forstöðumanna umfram lagaskyldu jafnhliða því sem ráðið hafi brugðist lagaskyldu sinni til að ákvarða starfskjör hennar. Byggir stefnandi á því að engar málefnalegar forsendur séu fyrir hendi sem réttlætt geti þá mismunun sem hún hafi orðið fyrir við meðferð kjararáðs á máli hennar í kjölfar setningar laga nr. 60/2018.

Stefnandi byggir einnig á því að henni hafi borið réttur til að fá efnislega ákvörðun kjararáðs um starfskjör sín. Fyrir liggir að tilteknum hópi fólks, þ.m.t. forstöðumönnum ríkisstofnana, hafi löngum verið synjað um rétt til að semja um

starfskjör sín en þess í stað hafi verið kveðið á um lögbundið úrskurðarferli um starfskjör þeirra og þær efnis- og formreglur sem ferlið lúti. Byggir stefnandi á því að túlka beri og skýra allar slíkar efnis- og formreglur með hliðsjón af því að um sé að ræða lögbundna undantekningu frá stjórnarskrárvörðum mannréttindum fólks til að semja um starfskjör sín. Þar af leiði að henni hafi borið enn ríkari réttur til að fá efnislega ákvörðun kjararáðs um endurskoðun starfskjara sinna.

Stefnandi byggir jafnframt á því að með afturvirkum réttaráhrifum laga nr. 60/2018 hafi verið brotið gegn hinni stjórnskipulegu meðalhófsreglu þar sem með lögunum hafi verið gengið lengra og með meira íþyngjandi hætti en nauðsynlegt var til að ná því lögmæta markmiði laganna að koma ákvörðunum um starfskjör forstöðumanna í annan lögbundinn farveg en verið hafði. Stefnandi byggir á því, með vísan til þeirrar lögbundnu undantekningar á rétti hennar til að semja um starfskjör sín sem fólst í ákvörðunarvaldi kjararáðs, að með afturvirkum réttaráhrifum laga nr. 60/2018 hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar enda hefði bersýnilega mátt ná markmiðum laga nr. 60/2018 með öðrum og vægari hætti en að gera ráðinu skylt að vísa málum frá sér 12 dögum eftir samþykkt laganna, þ.e. að afnema með afturvirkum hætti skyldu kjararáðs til að ákvarða starfskjör hennar og rétt hennar til þess.

Stefnandi byggir á því að skilyrði sakarreglunnar séu jafnframt uppfyllt þar sem með afturvirkum réttaráhrifum laga nr. 60/2018 hafi, með saknæmum og ólögmætum hætti, verið komið í veg fyrir að stefnandi fengi notið stjórnarskrárvarins réttar síns til efnislegrar endurskoðunar kjararáðs á starfskjörum sínum enda hafi verið unnt að ná markmiðum laga nr. 60/2018 með öðrum og vægari hætti en að afnema, með afturvirkum hætti, skyldu kjararáðs og rétt hennar til endurskoðunar starfskjara að 12 dögum liðnum frá samþykkt laganna. Byggir stefnandi á því að orsakatengsl séu á milli framangreinds og tjóns hennar sem jafnframt hafi verið fyrirsjáanlegt. Um tjónið og fjárhæð þess vísast til þess sem segir hér að framan.

Málsástæður stefnda.

Stefndi gerir athugasemdir við framsetningu kröfugerðar í málinu þar sem ekki komi með skýrum hætti fram hvaða háttsemi það sé sem stefnandi telji að leiða eigi til skaðabótaábyrgðar. Um sé að ræða einhvers konar valkvæða kröfugerð en stefnandi krefjist viðurkenningar skaðabótaábyrgðar á tjóni *sem stefnandi varð fyrir af völdum ólögmætrar og saknæmrar synjunar lögbundins réttar af hálfu kjararáðs og/eða síðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins á máli stefnanda sem til meðferðar var hjá ráðinu fyrir gildistöku laga nr. 130/2016.*

Stefndi bendir einnig á að stefnandi vísi til synjunar fjármála- og efnahagsráðuneytis í kröfugerð og vekur athygli á því að ráðuneytið hefur ekki tekið neina ákvörðun í máli stefnanda. Samkvæmt 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr.

60/2018 og 39. gr. a í lögum nr. 70/1996 sé ráðherra réttur aðili til að taka ákvörðun um laun þeirra aðila sem áður heyrðu undir úrskurðarvald kjararáðs.

Stefndi telur kröfugerð í stefnu vart uppfylla lagaskilyrði um að dómkrafa skuli vera svo ákveðin og ljós að unnt sé að taka hana upp óbreytta sem ályktunarorð í dómsniðurstöðu máls séu efnisleg skilyrði fyrir þeim málalokum fyrir hendi. Þá bendir stefndi á að í máli þessu geri stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á meintu tjóni. Heimild til þess að höfða viðurkenningarmál skv. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála sé háð því að sá sem mál höfðar hafi lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist og efni réttinda eða réttarsambands. Áskilnaður ákvæðisins um lögvarða hagsmuni hafi í dómaframkvæmd verið skýrður svo að sá sem höfðar mál til viðurkenningar á skaðabótaskyldu verði að leiða nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni, gera grein fyrir því í hverju tjón hans felist og hver tengsl þess séu við atvik máls. Stefnandi reisi málsókn sína á sakarreglunni og reglunni um vinnuveitandaábyrgð. Vísi stefnandi til þess að kjararáð hafi sýnt af sér saknæma og ólögmeða háttsemi með því að leysa ekki úr máli stefnanda, sem hafi verið til meðferðar hjá ráðinu, sökum vanhæfis eins nefndarmanns. Rakið sé að kjararáð hefði lögum samkvæmt átt að kalla til varamann svo leysa mætti úr erindinu á sama grundvelli og annarra forstöðumanna í sömu stöðu sem fengu úrlausn kjararáðs með úrskurði nr. 2018.4.01. Þá telji stefnandi að ráðuneytið sé jafnframt skaðabótaskyldt með því að hafa synjað stefnanda um að leyst yrði úr máli hennar á sama grundvelli og í fyrrgreindum úrskurði. Stefnandi telji að tjón sitt felist annars vegar í missi afturvirktrar starfskjarahækkunar frá 1. desember 2017, sbr. ákvörðun úrskurðar kjararáðs nr. 2018.4.001, og hins vegar að ákvörðun kjararáðs um frávísun máls stefnanda hafi leitt til ákvörðunar um lakari starfskjör á grundvelli hins nýja starfsmats en ella hefði orðið.

Stefndi bendir á að ómögulegt sé að geta sér til um það hvernig kjararáð hefði úrskurðað um laun framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar hefði ráðið náð að ljúka málsmeðferð áður en lögum var breytt. Að mati stefnda sé einnig ótækt af hálfu stefnanda að byggja rétt sinn á úrskurði kjararáðs nr. 2018.4.001 enda fjalli sá úrskurður efnislega um 48 störf sem séu alls ótengd því starfi sem stefnandi gegni. Hvergi í úrskurðinum sé fjallað um starf framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar. Það að segja að stefnandi hafi að lágmarki átt rétt á þeirri hlutfallslegu hækkun starfskjara sem að meðaltali hafi verið ákvörðuð í málunum 48 standist ekki skoðun enda búi mismunandi sjónarmið að baki þeim hækkunum sem úrskurðað hafi verið um í þeim úrskurði. Ekki hafi verið um almenna hækkun að ræða, eins og úrskurðað var síðast um árið 2016, heldur hafi verið tekin sjálfstæð efnisleg afstaða til hvers og eins starfs.

Stefndi bendir á að stefnandi hafi ekki getað gengið út frá því að hækka í launum vegna þess eins að hún hafi óskað eftir endurskoðun launa. Hefði kjararáð tekið ákvörðun um kjör stefnanda á ný, áður en ráðið var lagt niður, hefði niðurstaðan allt eins getað

orðið sú að laun stefnanda hefðu ekki hækkað. Sé það mat stefnda að stefnandi hafi ekki leitt nægar líkur að því að hún hafi orðið fyrir tjóni. Þá hafi hún ekki gert grein fyrir því í hverju tjón hennar felist og hver tengsl þess séu við atvik máls.

Stefndi hafnar því að meðferð máls stefnanda hafi ekki samrýmst ákvæðum stjórnarsýslulaga eða almennum reglum stjórnarsýsluréttarins. Þá hafnar stefndi því að stefnanda hafi verið synjað um lögbundinn rétt. Í máli þessu liggi fyrir að kjararáð hafi ekki tekið ákvörðun í máli stefnanda eftir að beiðni um endurskoðun launakjara barst ráðinu. Máli stefnanda hafi verið markaður ákveðinn lögbundinn farvegur með 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 60/2018 sem sé svohljóðandi: *Málum einstakra aðila sem falla undir ákvæði 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem eru til meðferðar hjá kjararáði fyrir gildistöku laga þessara skal lokið samkvæmt ákvæði 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ráðherra og hlutaðeigandi fagráðherra skulu hafa lokið launaákvörðun þessara aðila eigi síðar en sex mánuðum frá því að lög þessi taka gildi. Launaákvæðanir til hækkunar sem teknar eru eftir þann frest skulu vera afturvirkar frá 1. janúar 2019.*

Samkvæmt 1. mgr. umrædds bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 60/2018 hafi allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald kjararáðs átt að halda kjaraákvörðunum þar til ný ákvörðun hefði verið tekin um laun og starfskjör þeirra. Kjararáð hafi því ekki synjað stefnanda um lögbundinn rétt heldur upplýst stefnanda um það, með bréfi dags. 30. júní 2018, að mál framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar hefði verið til meðferðar hjá ráðinu og framsent erindið til þóknanlegrar meðferðar á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Ný ákvörðun hafi í kjölfarið verið tekin af ráðherra þann 20. desember 2018. Meðferð máls stefnanda hafi verið í samræmi við skýr lagafyrirmæli um lagaskil. Engin krafa sé gerð í lögum um að kjararáð rökstyðji framsendingu mála sem falli undir 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 60/2018. Stefnandi hafi ekki haft réttmætar væntingar til þess að kjararáð myndi ljúka ákvörðun um launakjör stefnanda enda beinlínis gert ráð fyrir því í lögum að einhverjum málum yrði ekki lokið þegar ráðið yrði lagt niður. Þá hafi jafnræðisregla ekki verið brotin gagnvart stefnanda enda stefnandi ekki í sambærilegri stöðu og aðrir forstöðumenn sem heyrðu undir ákvörðun kjararáðs nr. 2018.4.001. Hafi stefnandi því ekki leitt nægar líkur að því að hún hafi orðið fyrir tjóni sem rekja megi til þess að kjararáð hafi ekki lokið afgreiðslu máls stefnanda áður en ráðið var lagt niður.

Stefndi bendir á að á þeim tíma sem mál stefnanda hafi verið til meðferðar hjá kjararáði hafi tugir annarra mála einnig verið til meðferðar hjá ráðinu. Á þeim tíma sem mál stefnanda var til meðferðar hafi jafnframt verið í undirbúningi að breyta launafyrirkomulagi æðstu embættismanna ríkisins. Áður en nýtt launafyrirkomulag hafi tekið gildi og áður en kjararáð hafi verið lagt niður hafi ráðinu tekist að afgreiða 48 mál.

Stefndi bendir á að í ljósi þess málafjölda sem verið hafi til meðferðar hjá kjararáði sem og þess sem hafi verið í undirbúningi á árunum 2016 til 2018 varðandi endurskipulagningu á launafyrirkomulagi æðstu embættismanna ríkisins sé ótækt að halda því fram að sú staðreynd að ekki hafi verið kallaður til varamaður og þannig leyst úr máli stefnanda áður en kjararáð var lagt niður hafi falið í sér saknæma og ólögmæta háttsemi.

Stefndi telur að ákvörðun ráðherra í máli stefnanda hafi verið lögmæt og málsástæður stefnanda um að svo hafi ekki verið séu bæði órökstuddar og ósannaðar. Ráðherra hafi ekki haft lagaheimild til þess að byggja þá ákvörðun á úrskurði kjararáðs nr. 2018.4.001, eins og stefnandi haldi fram.

Stefndi bendir á að hjá þeim forstöðumönnum þar sem grunnmat starfs leiddi til lægri heildarlauna en kjararáð hafði áður ákvarðað hafi verið tekin ívilnandi ákvörðun um að úrskurður kjararáðs myndi halda gildi sínu þar til launaákvörðun, samkvæmt grunnmati starfs, að teknu tilliti til almennra launahækkana, yrði jöfn núverandi heildarlaunum. Meðalhófs hafi þannig verið gætt og stefnandi ekki lækkað í launum við nýtt grunnmat.

Stefndi bendir á að ljóst sé að málsmeðferð í máli stefnanda vegna þess starfs sem hún gegnir hafi ekki verið lokið af hálfu kjararáðs með ákvörðun samkvæmt þágildandi lögum um kjararáð. Slíkum málum hafi verið markaður ákveðinn farvegur með setningu laga. Meint réttindi stefnanda á grundvelli eldri laga um kjararáð hafi því ekki orðið til. Mótmælir stefndi því sem röngu að lög nr. 60/2018 hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og þar með mannréttindum stefnanda. Þá mótmælir stefndi því jafnframt sem röngu að sá farvegur sem máli stefnanda hafi verið markaður hafi ekki samræmst stjórnarsýslulögum og óskráðum meginreglum stjórnarsýslulaga. Ákvarðanir sem teknar hafi verið við meðferð máls stefnanda hafi verið í samræmi við gildandi lög.

Þeirri málsástæðu stefnanda að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi synjað stefnanda með ólögmætum og saknæmum hætti um að leysa úr málinu á grundvelli úrskurðar kjararáðs nr. 2018.4.00 sé einnig alfarið hafnað af hálfu stefnda.

Stefndi hafnar því einnig að stefndi beri bótaábyrgð á grundvelli sakarreglunnar eða reglunnar um vinnuveitandaábyrgð í máli þessu. Þá hafnar stefndi fullyrðingum stefnanda um aukið saknæmi hjá stefnda sem leiða eigi til þess að sönnunarbyrði um afleiðingar háttsemi verði látin hvíla á stefnda.

Stefndi hafnar einnig fullyrðingum stefnanda um að lög nr. 60/2018 hafi afturvirk áhrif. Þá hafnar stefndi því að með setningu laganna hafi verið brotið gegn stjórnskipulegri meðalhófsreglu, jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár og ákvæðum 2. mgr. 75. gr. og 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 60/2018 sé ákvæði um lagaskil og feli ekki í sér afturvirkni. Stefndi mótmælir því að um sé að ræða brot á jafnræði stefnanda gagnvart öðrum aðilum enda hafi þeir aðilar ekki

verið í sambærilegri stöðu og stefnandi. Gert hafi verið ráð fyrir því í lögum að kjararáð myndi ekki ná að ljúka afgreiðslu allra erinda áður en ráðið yrði lagt niður og mál stefnanda hafi verið eitt þeirra mála þar sem afgreiðslu var ekki lokið. Þegar verið sé að breyta fyrirkomulagi stjórnslu með lögum sé óhjákvæmilegt að miða verði lagaskil við ákveðinn tímapunkt án þess að slíkt verði talið fela í sér afturvirkni eða brot á jafnæði.

Stefndi mótmælir loks fullyrðingum um að stefnanda hafi borið ríkari réttur til að fá efnislega ákvörðun kjararáðs með vísan til 2. mgr. 75. gr. og 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Hafnar stefndi því að ákvæði stjórnarskrárinnar um rétt manna til að semja um starfskjör sín geti falið í sér ríkari rétt fyrir stefnanda til að fá efnislega ákvörðun kjararáðs um starfskjör en gildandi lög gerðu ráð fyrir.

III

Niðurstaða

Í máli þessu gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir af völdum ólögmatrar og saknæmrar synjunar lögbundins réttar af hálfu kjararáðs og/eða síðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins á máli stefnanda sem til meðferðar var hjá ráðinu fyrir gildistöku laga nr. 130/2016. Er um að ræða viðurkenningarkröfu og er um hana vísað af hálfu stefnanda til 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Samkvæmt umræddri 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 getur aðili sem á lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnum. Gildir þetta án tillits til þess hvort honum væri þess í stað unnt að leita dóms sem mætti fullnægja með aðför.

Samkvæmt d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 skal greina í stefnu svo glöggst sem verða má dómkröfur stefnanda. Um viðurkenningarmál segir þar að krafa skuli lúta að *viðurkenningu á tilteknum réttindum*. Felst í því sú krafa að kröfugerðin sé svo ákveðin og ljós að hún geti orðið að dómsniðurstöðu þar sem sakarefninu er ráðið til lykta, ef sú verður niðurstaða málsins.

Í kröfugerð stefnanda er krafist viðurkenningar á því að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir af völdum *ólögmatrar og saknæmrar synjunar lögbundins réttar*. Ekki er þar tiltekið með neinum hætti hvaða *rétt* stefnanda sé þar um að ræða. Felst að mati dómsins í þessu að kröfugerðin sé svo óljós og ónákvæm að hún geti ekki orðið að dómsniðurstöðu í málinu. Þá er kröfugerðin jafnframt óljós að því leyti til að vísað er til þess að um hafi verið að ræða saknæma synjun lögbundins réttar *af hálfu kjararáðs og/eða síðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins á máli stefnanda*. Telur dómurinn að þessi hluti kröfugerðarinnar sé einnig svo óákveðinn og óljós að hann geti ekki orðið að dómsniðurstöðu í málinu.

Með vísan til þessa er það niðurstaða dómsins að kröfugerð stefnanda sé í heild sinni svo óljós að ekki verði hjá því komist að vísa málinu frá dómi án kröfu (ex officio).

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu þykir dóminum rétt að hvor aðila beri sinn kostnað í málinu.

Björn Þorvaldsson héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan. Dómari tók við meðferð málsins 1. september 2022 en hafði fram til þess tíma engin afskipti haft af meðferð þess.

Úrskurðarorð:

Máli þessu er vísað frá dómi.

Málkostnaður fellur niður.

Björn Þorvaldsson