

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 1. mars 2023

Mál nr. E-3740/2022:

**A**

(Jón Sigurðsson lögmaður)

**gegn**

**íslenska ríkinu**

(Porvaldur Hauksson lögmaður)

## Dómur

1. Mál þetta var höfðað með birtingu stefnu 30. ágúst 2022 og dómtekið 8. febrúar 2023. Stefnandi er A. [...], og stefndi íslenska ríkið, Arnarhvoli við Lindargötu.

2. Stefnandi krefst þess að:

- viðurkennt verði með dómi að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda vegna uppsagnar stefnda á ráðningarsamningi aðila hinn 28. janúar 2021.
- stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 4.000.000 króna í miskabætur, auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af þeirri upphæð frá 30. ágúst 2022 til greiðsludags auk málskostnaðar.

3. Stefndi krefst aðallega sýknu auk málskostnaðar, en til vara að dómkröfur stefnanda verði verulega lækkaðar og málskostnaður látinn niður falla.

I

## Málavextir

4. Stefnandi hóf störf sem sérfræðingur í [...] hjá B, sem er ríkisstofnun á vegum stefnda, þann 1. febrúar 2014. Ráðningarsamningur var undirritaður 3. febrúar sama ár og var upphaflegur ráðningartími til 31. janúar 2016. Með ráðningarsamningi dagsettum 18. janúar 2016 var stefnandi ráðin ótímabundið hjá ríkisstofnuninni.

5. Stefnandi fékk samþykki fyrir því að vera í 25% starfshlutfalli vegna doktorsnáms frá 1. desember 2017 en upplýsti um það í tölvuskeyti 19. nóvember 2020 að hún fyrirhugaði að koma aftur í fullt starf sumarið eða haustið 2021.

6. Stefnanda var sagt upp störfum þann 28. janúar 2021 með þriggja mánaða uppsagnarfresti samkvæmt ráðningarsamningi. Í uppsagnarbréfinu kom fram að ástæður uppsagnarinnar væru rekstrarhagræðing og var vísað til 1. mgr. 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ekki var óskað eftir vinnuframlagi stefnanda á uppsagnartíma, en bent á að hægt væri að óska eftir frekari rökstuðningi innan 14 daga frá dagsetningu uppsagnarbréfsins.

7. Stefnandi óskaði eftir frekari rökstuðningi fyrir uppsögninni. Með bréfi B þann 15. febrúar 2021 var settur fram frekari rökstuðningur og vísað til þess að við áætlanagerð fyrir árið 2021 hefði komið í ljós að gera þyrfti ráð fyrir mun minni tekjum á árinu 2021 og næstu árum en á árunum þar á undan. Stafaði það af minni áætlunum stærri [...]fyrirtækja um [...] og önnur verkefni sem stofnunin ynni fyrir, auk áhrifa af COVID-faraldrinum á verkefnastöðu. Í bréfinu kom fram að stjórn stofnunarinnar gerði ráð fyrir 54,3 milljóna króna halla og um 70 milljóna króna niðurskurði í útgjöldum á árinu 2021. Af þeim sökum hefði verið ákveðið að grípa til niðurskurðar með því að endurskoða húsnæðiskostnað og launakostnað og fækka varanlega stöðugildum. Launakostnaður væri stærsti útgjaldaliðurinn, eða um 67% af rekstrarkostnaði stofnunarinnar.

8. Í bréfinu frá 15. febrúar 2021 kom jafnframt fram að við uppsagnir hefði verið horft til þess hvaða starfsmenn væru með breiðustu þekkinguna og gætu sinnt verkefnum á sem flestum sviðum. Fyrir hefði legið að verkefni á sviði [...] væru að dragast saman frá því sem hafði verið, en þremur styrktarverkefnum hefði verið að ljúka á árinu 2021 og einungis eitt að hefjast. Af þeim sökum hefði legið fyrir að unnt yrði fækka í þeim hópi sem stefnandi tilheyrði. Við mat á því hefði verið byggt á fyrirfram ákveðnum fagþáttum þar sem starfsmönnum voru gefin stig á bilinu 1 til 3 fyrir hvern fagþátt eftir fagþekkingu. Heildarstigagjöf sem byggðist á þessum fagþáttum hefði verið frá 14 stigum lægst upp í 24 stig hæst. Stefnandi hefði fengið 14 stig í því mati sem fram fór. Þar sem þekking stefnanda væri helst á sviði [...] og ekki þótti séð að aukning yrði á verkefnum á því sviði í framtíðinni, auk þess sem unnt væri að koma verkefnum stefnanda yfir á aðra sérfræðinga sem hefðu að sama skapi hæfni til að vinna þau ásamt öðrum verkefnum, hefði það orðið niðurstaða matsins að niðurskurður á sviðinu bitnaði á starfi stefnanda og henni yrði því sagt upp störfum.

9. Stefnandi leitaði til stéttarfélags síns, Félags íslenskra náttúrufræðinga (FÍN), vegna uppsagnarinnar, og félagið sendi bréf, dagsett 31. mars 2021, til B. Í bréfinu var farið fram á upplýsingar um framkvæmd stigamatsins og rök fyrir þeim upplýsingum að breytingar hefðu orðið á stefnu B í rannsóknar- og þróunarverkum. Þá var óskað eftir upplýsingum um það á hverju matið byggðist og hvernig það hefði farið fram, hvað hefði ráðið vali á þeim þáttum sem notaðir voru í stigagjöfinni, hvort gætt hefði verið meðalhófs og jafnræðis og hvernig val hefði farið fram á fjölda uppsagna í hverju teymi. Svarbréf barst frá B, dags. 22. apríl 2021, þar sem var að finna minnisblað um nauðsynlega hagræðingu í rekstri, minnisblað um tímabundna lækkun starfshlutfalls, minnisblað um uppsagnir eða niðurlagningu starfa, fagflokkan [..] án nafna og skipurit B. Að öðru leyti var vísað til rökstuðningsbréfs stefnda.

11. Stefnandi kvartaði til Umboðsmanns Alþingis 16. júní 2021. Í álitum umboðsmanns í máli nr. [..]. var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til að gera athugasemdir við þá ákvörðun að fækka störfum við stofnunina í hagræðingarskyni. Þá var talið að í ljósi svigrúms forstöðumanna til breytinga á störfum og skipulagi stofnana væri ekki ástæða til athugasemda við það mat að starf stefnanda yrði lagt niður. Þá yrði ekki annað séð en að það mat sem lagt var til grundvallar ákvörðuninni hefði byggst á málefnalegum sjónarmiðum.

12. Þann 10. mars 2022 sendi lögmaður stefnanda bréf til B þar sem óskað var upplýsinga um nöfn og starfsheiti þeirra starfsmanna sem voru fyrir ofan stefnanda í stigamati, rökstuðnings fyrir hverri og einni stigagjöf, þ.m.t. stefnanda, auk annarra upplýsinga eins og fundargerða, matsblaða og minnisblaða vegna stigagjafarinnar. Með bréfi B var fallist á að afhenda ákveðin gögn í heild sinni, en önnur umbeðin gögn voru afhent án persónugreinanlegra upplýsinga með vísan til þess að einkahagsmunir þeirra sem þar ættu í hlut vægju þyngra en réttur stefnanda til aðgangs að upplýsingum. Með bréfi 5. maí 2022 var krafa stefnanda ítrekuð með vísan til 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Með bréfi B 25. maí 2022 var þessari kröfu hafnað. Stefnandi setti fram bótakröfur á hendur stefnda vegna ólögmatrar uppsagnar með bréfi dagsettu 13. júní 2022 sem var fylgt eftir með tilkynningu um málshöfðun 30. júní 2022. Bótakröfunni var hafnað með bréfi dagsettu 6. júlí 2022.

## II

### *Málsástæður stefnanda*

13. Stefnandi byggir á því að stefndi hafi brotið með ólögmætum og saknæmum hætti gegn stefnanda með ákvörðun sinni um að segja stefnanda upp störfum. Engin lögmæt ástæða hafi verið til uppsagnarinnar og forsendur hennar hafi verið rangar, misvísandi og ógildar. Stefnandi bendir á að ef niðurskurður í rekstri á að leiða til uppsagnar starfsmanns verði að leggja fram fullnægjandi gögn sem sýna fram á að nauðsynlegt hafi verið að grípa til slíkra aðgerða, en það hafi ekki verið gert í þessu tilviki. Stefnandi vísar til 1. mgr. 44. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 þar sem segir að vinnuveitanda sé skylt að fylgja málsmeðferð 21. gr. laganna við uppsögn starfsmanna nema ástæður uppsagnar varði ekki atriði sem nefnd eru í 21. gr., svo sem þegar um sé að ræða uppsagnir vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Þar sem stefndi hafi ekki sýnt fram á hagræðingu hafi átt að fylgja reglunum í 21. gr. laga nr. 70/1996 og þá hefði ekki getað komið til uppsagnar.

14. Stefnandi byggir kröfur sínar á því að rökstuðningur stefnda, auk þess mats sem fram fór, sé ekki efnislega réttur og uppfylli þar af leiðandi ekki þær lagakröfur sem gerðar séu til rökstuðnings fyrir stjórnvaldsákvörðun. Stefndi hafi hvorki sýnt fram á nauðsyn niðurskurðar né samhengi á milli uppsagnar stefnanda og niðurskurðar. Þannig hafi ekki verið sýnt fram á að nauðsynlegt hafi verið að ráðast í uppsagnir starfsmanna fremur en að grípa til niðurskurðar á öðrum rekstrarþáttum. Þá hafi stefnandi sannanlega ekki verið sá starfsmaður stefnda sem hafi verið minnst hæfur við mat á því hvaða starfsmanni bæri að þola uppsögn. Stefnandi vekir athygli á því að um leið og vísað sé til niðurskurðar vegna fjárhagsaðstæðna hafi stefndi ekki talið rétt að nýta starfskrafta stefnanda á launuðum uppsagnarfresti.

15. Stefnandi byggir á því að forsendur niðurlagningar á stöðu stefnanda og uppsögn séu hreinn fyrirsláttur. Stefnandi hafi verið í 25% starfshlutfalli við uppsögn þegar stefndi ákvað að fækka stöðugildum. Fækkun stöðugilda sé afleiðing niðurlagningar starfa og feli í sér að verkefni sem þeim fylgja séu ekki lengur unnin. Um leið sé því haldið fram að verkefnum stefnanda hafi verið unnt að koma yfir á aðra sérfræðinga. Þar sem verkefni þau sem stefnandi sinnti í starfi sínu hjá stefnda voru enn unnin hjá stefnda en af öðrum starfsmönnum megi ljóst vera að niðurlagning vegna meints niðurskurðar í rekstri hafi

ekki átt sér stað. Stefnandi byggir á því að niðurlagning fái ekki staðist þar sem yfirlýst áform stefnda um fækkun hafi eingöngu varðað „stöðugildi“, en eðli máls samkvæmt verði orðið stöðugildi ekki skýrt öðruvísi en að þar sé átt við heil stöðugildi, þ.e. fullt starf. Staðreyndin sé hins vegar sú að stefnandi hafi einungis verið í 25% starfi og því ekki uppfyllt þær forsendur sem stefndi sjálfur gaf sér fyrir uppsagnaraðgerðum. Stefnandi sem starfsmaður í hlutastarfi hafi verið metin með sama hætti og starfsmenn í fullu starfi þegar leggja hafi átt niður heilt stöðugildi, sem sýni glögglega ómálefnalega málsmeðferð af hálfu stefnda. Þar að auki sé vandséð hvaða fjárhagslegi sparnaður hafi átt að hljóta af því að segja upp starfsmanni sem sinnti aðeins fjórðungs starfi, samanborið við starfsmenn í fullu starfi.

16. Stefnandi byggir á því að hæfnismat stefnda sem réð því hver þyrfti að þola uppsögn hafi verið allt í senn óforsvaranlegt, ólöglegt og með öllu þýðingarlaust. Það fái ekki staðist að stefnandi, sem var í hlutastarfi, hafi verið metin með sama hætti og starfsmenn í fullu starfi. Þegar af þeirri ástæðu sé hæfnismatið ekki einungis ólöglegt heldur einnig verulega ómálefnalegt.

17. Stefnandi byggir á því að stefnandi hafi verið metin til stiga með röngum hætti og mun lægra en efni stóðu til miðað við menntun hennar, þekkingu og reynslu. Stigagjöfin í tilviki hennar sé augljóslega röng og óskiljanleg og skýrist annaðhvort af því að stefndi hafi vísitandi gefið stefnanda færri stig en stefnanda bar að fá eða ekki hafi legið fyrir nægilegar upplýsingar og þekking til þess að meta stefnanda til stiga. Meðal þess sem fundið sé að varðandi stigagjöf stefnanda í matinu séu eftirfarandi matsliðir, en eftirfarandi skýringar stefnanda sýni glöggt fram á hversu rangt og lágt stefnandi sé metin í þeim matsþáttum:

- [...] þar sem stefnandi fékk 0 stig þrátt fyrir að hafa sinnt þeim störfum á vegum stofnunarinnar og hafa því þekkingu og færni á því sviði.
- [...] þar sem stefnandi fékk 1 stig þrátt fyrir að hafa haft umsjón með um 30 [...].
- [...] – ut anumhald [...]kerfis, en þar hafi stefnandi fengið 0 stig þrátt fyrir umsjón með framangreindum [...]. Þá hafi stefnandi einnig sinnt ut anumhaldi, eftirliti og

reglubundinni umbreytingu og upphleðslu gagna og hafi því mikla þekkingu og reynslu á þessu sviði.

- [...] þar sem stefnandi fékk 0 stig þrátt fyrir að hafa leitt hóp af nemendum [...] á tveggja vikna námskeiði.
- [...] – úrvinnsla en þar fékk stefnandi einnig 0 stig þrátt fyrir að framangreindur hópur hefði unnið úr [...]gögnum undir tilsögn stefnanda.
- Kennsla þar sem stefnandi fékk 2 stig þrátt fyrir að hafa kennt á námskeiðum á vegum B í Háskólanum í Reykjavík auk tveggja vikna námskeiðs [...]. Stefnandi hafi kennt hvort tveggja [...] og [...] og leiðbeint nemendum í verkefnum. Hún hafi því mikla þekkingu og reynslu á þessu sviði.
- [...], frummat á áhrifum [...], en þar fékk stefnandi 0 stig þrátt fyrir háskólamenntun í öllum þessum þáttum og að þessir sömu þættir væru hluti af starfslýsingu hennar. Stefnandi hafi því augljóslega menntun og þekkingu á þeim þáttum.

18. Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi ekki, þrátt fyrir ítrekaðar kröfur stefnanda, veitt rökstuðning fyrir stigagjöf stefnanda eða annarra starfsmanna sem röðuðust ofar en stefnandi. Byggt er á því að ef stefnandi hefði notið sannmælis við stigagjöfina hefði hún augljóslega raðast hærra á stigalistanum og þar með ótvírætt hærra en sumir af samstarfsmönnum hennar, sem aftur hefði leitt til þess að hún hefði haldið starfi sínu í stað þess að þola uppsögn. Þá sé ekki hægt að útiloka, í ljósi rangs stigamats á stefnanda, að stefndi hafi einnig lagt rangt mat og hærra en efni stóðu til á þá fimm starfsmenn sem röðuðust á undan stefnanda í niðurstöðum stigamatsins. Stefndi hafi neitað að veita upplýsingar um þetta þrátt fyrir ítrekaðar áskoranir stefnanda og skýlausan rétt hennar til þessara upplýsinga á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Undantekning frá meginreglunni um aðgang að gögnum í 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eigi aðeins við þegar sérstaklega standi á og sé einungis þröng undantekningarregla frá meginreglunni um aðgang að upplýsingum. Ákvæði 5. gr. laga um persónuvernd nr. 90/2018 takmarki ekki rétt til aðgangs að

gögnum sem mælt sé fyrir um í upplýsingalögum og stjórnsýslulögum, sbr. einnig álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9792/2018. Byggt sé á því af hálfu stefnanda að virða beri stefnda í óhag í málinu synjanir hans á afhendingu gagnanna og skort á rökstuðningi um stigagjöf annarra starfsmanna.

19. Stefnandi vísar til þess að ástæða upplýsingaréttarins sé augljós enda verði aðili máls að hafa tök á því að meta hvernig ákvörðun stjórnvalds er tekin og hvernig hæfni annarra starfsmanna er metin til samanburðar við hæfni aðila máls. Hafi það verið staðfest með fjölmörgum álitum umboðsmanns Alþingis, samanber til hliðsjónar mál nr. 3955/2003, nr. 8735/2015, nr. 10886/2020 og nr. 11067/2021. Ljóst sé að stefnandi geti ekki metið réttarstöðu sína ef nöfn og starfsheiti þeirra sem hún er metin til samanburðar við liggja ekki fyrir. Stefnanda sé því ómögulegt að sjá hvort rétt sé farið með mat á starfsmönnum. Umboðsmaður Alþingis hafi í álitum sínum sérstaklega fjallað um afmáningu nafna úr töflu yfir stigagjöf og telji að það veiti aðila máls ekki færi á að sannreyna hvernig stig annarra samrýmist upplýsingum um starfsferil og menntun og þar með hvernig stjórnvald beiti þeim viðmiðum stigagjafar.

20. Stefnandi byggir á því að almennar upplýsingar um nöfn starfsmanna og starfsheiti þeirra og rökstuðningur B fyrir hverri og einni stigagjöf í stigamati vegi þyngra en einkahagsmunir einstakra starfsmanna eða aðrir hagsmunir. Að öðrum kosti sé engin leið fyrir starfsmenn að ganga úr skugga um hvort hæfnismat og stigagjöf sé rétt. Með sömu rökum bæri opinberu stjórnvaldi aldrei skylda til þess að afhenda umsóknargögn annarra umsækjenda þegar sá sem ekki hefur verið ráðinn í starf óskar þess. Sé vandséð hvaða raunverulegu hagsmunir eigi að vera því til fyrirstöðu að upplýsingar séu veittar. Stefnandi hafi starfað hjá stefnda og með umræddum starfsmönnum og hafi því þá þegar haft upplýsingar um starfssvið, menntun og verkefni þeirra, enda þótt ekki liggi fyrir hvernig þeir röðuðust í stigagjöfinni.

21. Stefnandi byggir á því að stefndi hafi ekki stuðlað að réttri málsmeðferð við niðurlagningu á starfi og sé uppsögnin þegar af þeirri ástæðu ólögmat. Hvorki hafi verið sýnt fram á að nauðsynlegt væri að leggja niður starf stefnanda né að ekki hafi verið hægt að finna annað starf fyrir stefnanda innan stofnunarinnar. Stefndi hafi ekki sýnt fram á

að þetta hafi verið reynt, og með því brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga og reglu um meðalhóf.

22. Stefnandi byggir á því að þar sem uppsögnina skorti lögmæti verði ekki annað ályktað en að raunveruleg ástæða uppsagnar hafi snúið að persónu stefnanda. Stefnandi er kona og af erlendu bergi brotin og hún tali ekki lýtalaus íslensku. Á því sé byggt að þar sem uppgefnar ástæður fyrir uppsögn fái með engu móti staðist hafi kynferði og þjóðernisuppruni verið meðal raunverulegra ástæðna fyrir starfsmissi stefnanda. Stefnandi telur að með uppsögninni hafi því stefndi brotið í bága við ákvæði laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði, m.a. gegn ákvæðum 7. og 8. gr., sbr. einnig 1. mgr. 1. gr. laganna. Sömuleiðis byggir stefnandi á því að stefndi hafi með uppsögninni brotið í bága við ákvæði 19. gr. laga nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sem banna uppsögn á grundvelli kyns. Vakin er athygli á því að sönnunarbyrðin um hið gagnstæða hvíli á stefnda, sbr. ákvæði 4. mgr. 19. gr. laganna.

23. Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda um uppsögn stefnanda úr starfi sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og því takmarkist vald stefnda samkvæmt lögum nr. 70/1996 við ákvæði stjórnarsýslulaga og af almennum óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins eftir því sem við á.

24. Stefnandi vísar til réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar um að matskenndar stjórnvaldsákvörðanir verði að byggjast á málefnalegum grundvelli. Stefndi verði því að sýna fram á nauðsyn til hagræðingar í rekstri og að sú hagræðing þurfi að bitna sérstaklega á starfi stefnanda og að nauðsynlegt sé og réttlætanlegt að leggja starf hennar niður. Stefndi hafi ekki sýnt fram á að hagræðingar í rekstri hafi verið þörf og að ákvörðun um uppsögn hafi leitt til þess að þeirri hagræðingu hafi verið náð. Ákvörðun um niðurlagningu á starfi stefnanda hafi því ekki byggst á málefnalegum grundvelli, og þar með brotið gegn réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar. Hæfnismat stefnda hafi verið rangt, óskiljanlegt og verulega ómálefnalegt, enda hafi þar ekki verið gætt að því að meta stefnanda rétt, út frá menntun hennar, reynslu og þekkingu. Verði ekki annað ráðið en að niðurstaða stigagjafar hafi verið fyrirfram ákveðin og síðan reynt að réttlæta hana eftir á. Í þessu sambandi vísist sérstaklega til þess að upplýst markmið stefnda með meintri

niðurskurðaraðgerð hafi verið að leggja niður stöðugildi, en hins vegar hafi starfshlutfall stefnanda einungis verið 25% við uppsögn.

25. Þá byggir stefnandi á því að rannsóknarregla hafi ekki verið virt og málsmeðferð stefnda brjóti því gegn ákvæði 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Stefnda hafi borið að sjá til þess að nægjanlegra upplýsinga væri aflað um allar þær aðstæður og atvik sem þýðingu kynnu að hafa áður en ákvörðun var tekin um uppsögn stefnanda. Hæfnismat hafi verið rangt og ekki gætt að meginatriðum um þekkingu, menntun og reynslu stefnanda, sem leitt hafi til þess að hún missti starf sitt. Þá hafi hvorki legið fyrir að nauðsynlegt væri að leggja niður starf stefnanda og segja henni upp störfum né rannsakað hvort hægt væri að komast hjá uppsögn með annars konar aðhaldsgerðum. Þá hafi ekki verið reynt að finna aðra stöðu fyrir stefnanda innan stofnunarinnar.

26. Stefnandi byggir á því að málsmeðferð stefnda brjóti í bága við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, um að íþyngjandi ákvörðun verði ekki tekin nema því aðeins að nauðsynlegt sé að markmiði sem að er stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Engin nauðsyn hafi verið til að grípa til svo harkalegra aðgerða að leggja niður starf stefnanda enda hefði hæglega verið hægt að finna aðra stöðu fyrir hana innan stofnunarinnar. Með því að gera það ekki hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnslulaga enda hafi ákvörðunin haft í för með sér verulega röskun á högum stefnanda.

27. Stefnandi vísar til þess að hæfnismat og stigagjöf hafi verið óforsvaranleg og ólögmat. Stefnandi hafi ekki staðið jafnfætis hinum starfsmönnum fimm sem metnir voru í hæfnismatinu. Hið sama eigi við um þá mismunun sem stefnandi telur að hún hafi orðið fyrir á grundvelli kynferðis og þjóðernis við málsmeðferð stefnda í málinu. Að þessu virtu er byggt á því að stefndi hafi brotið í bága við 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

28. Stefnandi byggir kröfur sínar á því að hún hafi ekki fengið að tjá sig um fyrirhuguð starfslok áður en ákvörðun var tekin um uppsögn hennar. Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga beri að veita aðila andmælarétt um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Andmælaréttur ríkisstarfsmanna sé enn fremur tryggður í 21. gr. og 1.

mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 þar sem segir að áður en starfsmanni skuli veitt áminning skuli gefa honum kost á að tala máli sínu ef það er unnt. Svo sem að framan greinir hafi uppsögnin raunverulega átt rót að rekja til atriða er vörðuðu 21. gr. laganna. Þá hafi borið að veita stefnanda andmælarétt vegna hæfnismats stefnda á starfsmönnum sem stefndi heldur fram að komið hafi til greina að segja upp. Þessa skyldu hafi stefndi virt að vettugi og af þeim sökum er á því byggt að ákvörðun stefnda um starfslok stefnanda hafi brotið í bága við andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga sem og 21. gr. og 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

29. Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi brotið gegn tilkynningarskyldu og upplýsingarétti með því að hafa ekki upplýst stefnanda fyrirfram um að sérstakt stjórnarsýslumál væri í gangi og að verið væri að undirbúa ákvörðun um að segja stefnanda upp störfum. Stefnandi hafi fyrst fengið fregnir af uppsögn sinni með tilkynningu um uppsögn, dagsettri 28. janúar 2021. Brjóti þetta gegn tilkynningarskyldu 14. gr. og upplýsingaskyldu 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Stefnandi hafi synjað stefnanda um afhendingu gagna og upplýsinga á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga sem og laga um persónuvernd og vinnslu upplýsinga nr. 90/2018, í andstöðu við meginreglu um aðgang aðila að gögnum samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga. Enn fremur sé réttur aðila til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna stjórnvalda tryggður í 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

30. Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda um uppsögn sé brot gegn lögætisreglunni óskráðu en reglan geri ráð fyrir því að stjórnvaldsákvörðanir verði að vera í samræmi við lög og eiga sér viðhlítandi stoð í þeim. Jafnframt sé ákvörðunin brot á rökstuðningsreglu 22. gr. stjórnarsýslulaga, enda sé ekki gerð grein fyrir því hvað liggja að baki stigagjöf í hæfnismati, hvorki varðandi stefnanda né aðra starfsmenn.

31. Stefnandi krefst viðurkenningar á skaðabótaskyldu og byggir á því að þar sem uppsögn hafi hvort tveggja verið ólögæt og háð svo verulegum annmörkum að hún hafi verið ógildanleg að stjórnarsýslurétti beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem hann olli stefnanda með sagnæmum og ólögætum hætti. Leiti stefnandi viðurkenningardóms á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Hafi stefnandi

ótvíræða lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfur sínar og telji hún skilyrði skaðabótaábyrgðar uppfyllt og um leið sýnt fram á að hún hafi orðið fyrir tjóni.

32. Stefnandi vísar til 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 til stuðnings miskabótakröfu sinni. Stefnandi vísar til atvika málsins og sérstaklega til hins ranga og ólögmæta hæfnismats sem fram fór. Aðför stefnda að stefnanda hafi verið sérlega íþyngjandi fyrir stefnanda og valdið henni andlegri meingerð, rýrt starfsheiður hennar og álit annarra á henni. Hafi framganga stefnda verið sérlega meiðandi í garð stefnanda. Með röngu hæfnismati hafi stefndi ekkert gert úr áralangri starfsreynslu stefnanda, menntun hennar og þekkingu á þeim sviðum sem hæfnismatið tók til. Það athugist að ekki starfa margir hérlendis á því sviði sem stefnandi var sérhæfð og hafi tjón stefnanda af ólögmætri uppsögn því verið tilfinnanlegra af þeim sökum. Þá hafi uppsögnin skapað verulega óvissu fyrir stefnanda varðandi framtíðaratvinnu og afkomu hennar. Stefnandi krefst dráttarvaxta af kröfufjárhæð frá útgáfudegi stefnu, 30. ágúst 2022, sbr. ákvæði 4. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001.

### III

#### *Málsástæður stefnda*

33. Stefndi byggir á því að uppsögn stefnanda hafi átt rætur að rekja til samdráttar í rekstri B, sem hafi kallað á hagræðingu í rekstri stofnunarinnar. Við uppsögn stefnanda hafi verið farið að lögum og gætt hafi verið að málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttarins. Starfsmenn ríkisins séu ráðnir til starfa í þágu þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun hefur með höndum lögum samkvæmt. Ef verkefnin eru ekki lengur fyrir hendi eða dregið er úr fjárveitingum kalli það á breytingar á starfsemi og á störfum starfsmanna viðkomandi stofnunar.

34. Stefnandi vísar til þess að heimildir forstöðumanna byggist á ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og hinni óskráðu meginreglu vinnuréttarins um stjórnunarrétt vinnuveitanda. Í reglunni um stjórnunarrétt felist valdheimildir forstöðumanna til að stýra og stjórna starfsemi innan þeirra marka sem lög og kjarasamningar setja. Gert sé ráð fyrir því í 19. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að breytingar geti orðið á störfum og verksviði starfsmanna ríkisins, og í 44. gr. sömu laga sé gert ráð fyrir að til fækkunar starfsmanna geti komið vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Stefnandi byggir á því að forstöðumenn

ríkisstofnana hafi ákveðnum skyldum að gegna þegar gera þurfi breytingar á störfum starfsmanna eða fækka þeim vegna skipulagsbreytinga í hagræðingarskygni og geti þá þurft að grípa til uppsagna starfsfólks af ástæðum sem rekja megi til reksturs stofnunarinnar. Slík áform hafi verið talin málefnaleg forsenda fyrir því að tiltekinn starfsmaður eða starfsmenn séu leystir frá störfum, enda miði slík ráðstöfun að því að ná tilsettu markmiði í rekstri stofnunarinnar.

35. Stefndi vísar til þess að ákvörðun forstöðumanns um uppsögn eða niðurlagningu starfs af rekstrarlegum ástæðum sé tvíþætt. Annars vegar sé litið til þess til hvaða ráðstafana þurfi að grípa í rekstri stofnunar vegna breyttra aðstæðna og hins vegar hvaða breytingar skili bestum árangri. Til að tryggja vandaða stjórnsýslu þurfi að liggja fyrir gögn eða upplýsingar í skráðu formi um undirbúning og einstaka ákvarðanir. Verði það niðurstaðan að segja þurfi upp starfsmönnum þurfi að taka ákvörðun um það hvaða starfsmönnum skuli sagt upp störfum. Mati forstöðumanns séu þó settar skorður að því leyti að það verði að byggjast á lögum og málefnalegum sjónarmiðum með tilliti til þeirra hagsmuna sem viðkomandi stofnun beri að gæta. Við matið megi forstöðumaður horfa til ýmissa þátta, svo sem hæfni starfsmanna, starfsreynslu þeirra, ýmissa atriða er varða áherslur í starfsemi stofnunar, forgangsröðunar verkefna einstakra starfsmanna, fjárhagslegrar stöðu verkefna og/eða faglegs ávinnings þannig að verkefnum þess starfsmanns sem komi verst út við slíkan samanburð verði hætt og honum sagt upp starfi.

36. Stefndi byggir á því að samkvæmt 43. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 hafi forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir sé mælt í ráðningarsamningi. Ákvörðun um uppsögn verði að byggja á lögum og málefnalegum sjónarmiðum. Það séu málefnaleg sjónarmið að laga rekstur stofnunar að breytingum gerðum á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem viðkomandi stofnun starfar eftir. Vísist hér einnig til niðurlags 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 en af því megi ráða að fækkun starfsmanna vegna hagræðingar í rekstri geti verið lögmæt ástæða uppsagnar. Þessara sjónarmiða hafa verið gætt í máli stefnanda og sé málatilbúnaði stefnanda mótmælt sem röngum, órökstuddum og ósönnuðum.

37. Í gögnum málsins kemur fram að árin 2018 og 2019 hafi verið liðlega 10 milljóna króna halli á rekstri B. Rekstarhalli á árinu 2020 var rúmar 37,5 milljónir króna. Þá sýndi

uppgjör fyrir fyrstu fimm mánuði ársins 2021 að rekstrartekjur hefðu dregist mun meira saman en áætlun ársins gerði ráð fyrir, eða um 18,3%. Á því er byggt að uppsögn stefnanda hafi verið í þágu þess markmiðs stofnunarinnar að jafnvægi yrði í rekstri hennar þegar fram í sækti. Hafi það verið málefnalegt markmið, sérstaklega með hliðsjón af þeim skyldum sem ákvæði 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 leggur á herðar forstöðumanna opinberra stofnana. Eins og sakir stóðu hafi verið nauðsynlegt að fækka störfum við stofnunina í hagræðingarskyni.

38. Stefndi vísar til fyrirbyggjandi minnisblaða forstjóra stofnunarinnar um það til hvaða aðgerða þurfti að grípa til að ná fram settu markmiði um hagræðingu. Ítarleg vinna hafi farið fram við greiningu á rekstrarlegri stöðu, kostnaði og öðrum leiðum til hagræðingar áður en kom að uppsögnum starfsfólks og sé niðurstaða þeirrar vinnu rakin í minnisblöðum forstjóra stofnunarinnar. Þannig hafi verið sýnt fram á að uppsagnir væru nauðsynlegar til að ná settu markmiði í rekstrinum og ekki væri unnt að beita vægara úrræði en uppsögnum. Í kjölfarið hafi verið afmarkaður sá hópur starfsmanna sem aðgerðirnar beindust að og út frá fyrirfram ákveðnum matsþáttum ákveðið án hvaða starfsmanna stofnunin gæti helst verið. Að mati stefnda bendir innihald þessara minnisblaða til þess að gætt hafi verið meðalhófs í umræddum hagræðingaraðgerðum, sem leiddu til þess að stefnanda var sagt upp störfum.

39. Stefndi byggir á því að ákvörðun um hvaða starfsmönnum þyrfti að segja upp í hagræðingarskyni hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Við þetta mat hafi verið byggt á atriðum sem vörðuðu hæfni starfsmanna og áherslum í starfsemi. Sett hafi verið upp matslíkan og hverjum teymisstjóra, í samvinnu við verkefnastjóra, gert að meta hvaða faghæfni, að eðli og umfangi, væri fyrir hendi hjá hverjum starfsmanni. Litið skyldi til fagþátta sem reyndi á innan teymisins og einnig til þess hvort starfsmenn hefðu faghæfni til að koma að öðrum verkefnum. Matið hafi grundvallast á undirstöðuþáttum í verkefnum teymisins sem endurspegluðu best þarfirnar á þeim tíma sem matið var gert. Þá hafi verið höfð hliðsjón af framtíðarverkefnum, hversu mikið álag væri fyrirsjáanlegt í náinni framtíð og hverjar væru áætlaðar tekjur af þeim verkefnum. Hvað varðar teymi stefnanda hafi það verið fyrirséð að draga myndi verulega úr þeim verkefnum sem teymið sinnti, vegna minnkandi áherslu á rannsóknarverkefni sem byggðust á utanaðkomandi

styrkjum og minnkandi framkvæmdum [...]fyrirtækja. Matið hafi þannig í senn byggst á faglegum, rekstrarlegum og markaðslegum forsendum.

40. Stefndi vísar til þess að játa verði forstöðumanni svigrúm til mats á því hvaða starfsmenn stofnunarinnar búi yfir hæfni sem nýtist best eftir niðurlagningu starfa. Umrætt stigamat hafi verið byggt á tilteknum og fyrirfram ákveðnum málefnalegum sjónarmiðum út frá opinberum hagsmunum stofnunarinnar og áherslum í starfi. Samræmt hæfnimat hafi farið fram þar sem hagræða þurfti með fækkun starfsfólks. Gætt hafi verið að jafnræði starfsfólks við matið, og byggt á mati stjórnenda á hæfni starfsfólks út frá störfum og reynslu þeirra hjá stofnuninni. Matið hafi þannig verið samræmt og málið rannsakað með nægilegum hætti og undirbúningur ákvörðunar um uppsögn stefnanda hafi verið fullnægjandi og í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Þá er því mótmælt að sú skylda hafi hvílt á stofnuninni að tilkynna um yfirvofandi hagræðingu og fara fram á þátttöku starfsfólks í mati á innbyrðis hæfni til áframhaldandi starfa. Slík krafa verði ekki byggð á ákvæðum laga og sé í beinni andstöðu við ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga. Af sömu ástæðu er því mótmælt að undirbúningur ákvörðunarinnar hafi brotið gegn 14. gr. stjórnsýslulaga, enda eigi ákvæðið einungis við sé réttur til andmæla fyrir hendi en svo hafi ekki verið í tilfelli stefnanda.

41. Stefndi mótmælir því að ekki hafi verið sýnt með óyggjandi hætti fram á þörf fyrir niðurskurð og hagræðingu í rekstri. Ítarleg vinna hafi farið fram við greiningu á rekstrarlegri stöðu, kostnaði og öðrum leiðum til hagræðingar í stað uppsagnar starfsfólks og liggi niðurstöður fyrir í minnisblöðum forstjóra. Fram hafi farið heildstætt mat á starfsmönnum og hæfni stefnanda til að gegna starfi við stofnunina í samanburði við hæfni annarra starfsmanna hennar. Játa verði forstöðumönnum ríkisstofnana svigrúm til að meta hvaða aðgerða er þörf vegna nauðsynlegrar hagræðingar, með hliðsjón af hagsmunum stofnunar og áherslum í starfsemi hennar. Aðgerðirnar hafi verið innan stjórnunarheimilda til breytinga á störfum og skipulagi stofnunarinnar, og uppsögn stefnanda hafi verið liður í hagræðingu sem var talin nauðsynleg eins og rekstri stofnunarinnar var háttað.

42. Stefndi byggir á því að rökstuðningur í bréfi til stefnanda, dagsettu 15. febrúar 2021, hafi verið fullnægjandi og þar hafi verið rakin helstu sjónarmið um uppsögn stefnanda.

Því er sérstaklega mótmælt að 25% starfshlutfall stefnanda hafi ekki uppfyllt áform stefnda um niðurlagningu stöðugilda. Þau verkefni sem stefnandi sinnti hjá stofnuninni hafi áður verið umfangsmeiri en með minnkandi verkefnum hafi skapast svigrúm til endurskilgreiningar ákveðinna starfa. Þannig hafi verið unnt að færa verkefni stefnanda til annarra starfsmanna sem einnig sinntu öðrum verkefnum. Því hafi verið unnt að fækka í starfsmannahópnum og lækka launakostnað. Hafi hagræðingin falist í því að aðrir starfsmenn með víðtæka þekkingu gátu bætt við sig verkefnum stefnanda vegna breyttrar verkefnastöðu. Vegna minnkandi verkefna hafi það verið mat stofnunarinnar að svigrúm til endurskipulagningar á verkefnum hefði skapast og í kjölfar þeirrar endurskipulagningar hafi orðið ljóst að ekki væri þörf á 25% starfsframlagi stefnanda til að sinna þeim verkefnum sem hún hafði áður haft með höndum. Það starf sem stefnandi hafði sinnt hafi því ekki lengur verið til í þeim skilningi að undir það féllu þau afmörkuðu verkefni sem stefnanda höfðu upphaflega verið falin heldur hafði þeim verið fundinn staður hjá öðru starfsfólki þar sem svigrúm leyfði, með þeirri hagræðingu sem í því fólst.

43. Stefndi vísar til þess að upphaflega hafi verið lagt upp með það að þörf væri á niðurlagningu tveggja stöðugilda á sviðinu. Forstöðumaður stofnunarinnar verður að geta endurmetið þörfina í hagræðingarferlinu og þá sérstaklega með sjónarmið um meðalhóf í huga og að gættu jafnræði út frá niðurstöðum hæfnimats, enda hafi starfshlutfall stefnanda ekki verið ráðandi þegar henni var sagt upp störfum. Eftir því sem undirbúningi ákvörðunarinnar vatt fram og með ítarlegri skoðun á tilfærslu verkefna hafi reynst mögulegt að ná fram ásættanlegri hagræðingu með niðurlagningu á 1,25 stöðugildi í stað tveggja og hafi í því sambandi verið horft til verkefnastöðu, álags í fyrirsjáanlegri framtíð og áætlaðra tekna af þeim verkefnum. Þá hafi legið fyrir að stefnandi hugðist koma aftur í 100% starfshlutfall um sumarið eða haust 2021 og þannig yrði um að ræða tvö stöðugildi þegar liði fram á árið 2021.

44. Stefndi byggir á því að það falli innan heimilda forstöðumanns stofnunar, á grundvelli stjórnunarréttar vinnuveitanda, að meta hvaða aðgerðir feli í sér fullnægjandi fjárhagslegan ávinning til að mæta fyrirliggjandi rekstrarhalla. Hafi það verið mat B að ekki þyrfti að ráðast í frekari uppsagnir á sviði stefnanda og að niðurlagning 1,25 stöðugilda mætti þeirri hagræðingarkröfu sem lá fyrir um leið og mikilvæg þekking og reynsla innan stofnunarinnar yrði varðveitt. Með því hafi meðalhófsreglu 12. gr.

stjórnsýslulaga jafnframt verið gætt við töku ákvörðunarinnar. Þá sé það órökstutt og ósannað að matið sem fram fór hafi falið í sér brot gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga, en ekkert bendi til annars en að stefnandi hafi staðið jafnfætis öðrum við framkvæmd þess mats sem fram fór.

45. Stefndi mótmælir því að uppsögn stefnanda hafi verið ónauðsynleg og að stofnuninni hafi borið að rannsaka hvort unnt væri að finna henni annað starf við hæfi innan stofnunarinnar. Í því sambandi vísast til minnisblaða stofnunarinnar og rekstraráætlaða, en í minnisblöðunum er rakin nauðsyn þess að lækka launakostnað. Í kjölfarið hafi verið kannað hvort starfsmenn hefðu áhuga á að minnka vinnuframlag sitt til lengri eða skemmri tíma. Þá hafi verið kannaður áhugi starfsmanna á að hefja töku lífeyris fyrr en til stóð. Málefnið hafi ítrekað verið til umræðu og ákvörðunartöku hjá stjórn stofnunarinnar í tengslum við áætlanagerð næstu ára. Þá hafi verið gerð könnun á áformum [...] fyrirtækja um framkvæmdir næstu ár sem grunnur að áætlanagerð stofnunarinnar.

46. Stefndi vísar til minnisblaðs sem er dagsett 11. janúar 2021 þar sem fjallað er um mögulegar uppsagnir eða niðurlagningu starfa hjá stofnuninni. Þar kemur fram að stærri hópur starfsmanna hafi óskað eftir þátttöku í tímabundinni lækkun starfshlutfalls en gert hafði verið ráð fyrir í fyrstu. Að teknu tilliti til þess sparnaðar sem fólst í tímabundinni lækkun starfshlutfalls hafi enn vantað 30 milljónir króna upp á að aðgerðir í fjárhagsáætlun næðu settu marki. Af þeirri ástæðu hafi verið ákveðið að fækka stöðugildum nokkuð. Eftir sem áður yrði horft til verkefnastöðu, þ.e. hversu mikið álag væri fyrirsjáanlegt og hverjar væru áætlaðar tekjur af verkefnum. Þannig hafi verið sett fram áætlun um aðgerðir m.t.t. stöðu hvers sviðs og til hvaða aðgerða yrði gripið á hverju og einu sviði. Hvað varðar svið stefnanda hafi í ljósi verkefnastöðu og möguleika til tekjuöflunar á sviðinu verið ákveðið að fækka stöðugildum um tvö. Þá yrði af sömu ástæðu kannaður áhugi hjá tveimur starfsmönnum teymisins sem færu á eftirlaun á næstu tveimur árum á að lækka starfshlutfall til undirbúnings starfsloka. Hæfnimat hafi skilað þeirri niðurstöðu að stefnandi og annar starfsmaður fengu lægst mat, en þau gegndu þá 1,25 stöðugildum. Með hliðsjón af heildarhagræðingarþörf, sjónarmiðum um meðalhófi og niðurstöðu matsins hafi verið ákveðið að fækkun stöðugilda skyldi takmarkast við 1,25 stöðugildi í stað tveggja. Þá hafi legið fyrir að stefnandi hygðist koma aftur í 100%

starfshlutfall síðar það sama ár enda hafi ráðningarsamningur stefnanda við stofnunina gert ráð fyrir fullu starfi.

47. Stefndi vísar til þess að hann hafi sýnt fram á nauðsyn uppsagnar stefnanda sem hafi verið óhjákvæmilegur þáttur í þeirri hagræðingu sem samdráttur í tekjum stofnunarinnar krafðist og fallið innan þess svigrúms sem felist í stjórnunarheimildum forstöðumanna. Uppsögn stefnanda hafi verið liður í hagræðingu sem nauðsynleg var eins og sakir stóðu og með ákvörðun um uppsögn stefnanda og annarra starfsmanna stofnunarinnar hafi því markmiði sem að var stefnt verið náð. Málið hafi verið rannsakað nægilega og undirbúningur ákvörðunar um uppsögn stefnanda hafi verið fullnægjandi og í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Stigamat sem stofnunin framkvæmdi í aðdraganda uppsagnar sé mat yfirmanns stefnanda á hæfni hennar til að gegna verkefnum innan stofnunarinnar. Því er mótmælt að stefnandi hafi verið metin mun lægra en efni stóðu til eða að forsendur sem lágu að baki ákvörðuninni hafi verið rangar, sbr. fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis.

48. Stefndi mótmælir því sem fram kemur í stefnu, að það hafi falið í sér ómálefnalega málsmeðferð að meta stefnanda sem kveðst hafa verið í hlutastarfi með sama hætti og starfsmenn sem gegndu fullu starfi. Óheimilt sé að mismuna starfsfólki á grundvelli starfshlutfalls og þessi málátilbúnaður stefnanda gangi gegn markmiðum laga nr. 10/2004 um starfsmenn í hlutastörfum og reglum um jafnræði. Þá hafi stefnandi verið ráðin í 100% starfshlutfall, en óskað sjálf eftir því að sinna tímabundið einungis 25% starfi vegna náms sem hún stundaði samhliða starfi.

49. Stefndi mótmælir því að borið hafi að veita stefnanda andmælarétt vegna uppsagnarinnar sem um er deilt. Samkvæmt 44. gr. starfsmannalaga, sbr. 21. gr. sömu laga, er ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar þegar aðrar ástæður en brot gegn starfsskyldum eru grundvöllur hennar. Í ákvæði 2. mgr. 44. gr. laganna er enn fremur sérstaklega tilgreint að ekki sé skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Ákvæði 2. mgr. 44. gr. laganna kveður hins vegar á um rétt starfsmanns til að fá uppsögn rökstudda skriflega, óski hann þess, eins og gert var í tilfelli stefnanda. Eins og atvikum var háttað

hafi enginn andmælaréttur verið fyrir hendi lögum samkvæmt. Þá er því mótmælt sem ósönnuðu og órökstuddu að uppsögnin hafi átt rót að rekja til atriða sem nefnd eru í 21. gr. starfsmannalaga eða að ástæða uppsagnar stefnanda hafi lotið að persónu hennar, kynferði eða þjóðernisuppruna. Uppsagnir hafi byggst á faglegu mati sem grundvallaðist á málefnalegum og fyrirfram ákveðnum sjónarmiðum sem tengdust ekkert kynferði eða þjóðernisuppruna starfsmanna. Fyrir liggi samræmt mat sem fór fram og tók til alls teymisins sem stefnandi tilheyrði. Áhersla hafi verið lögð á hæfni á fleiri sviðum en einu í matinu vegna fækkunar starfa sem kallaði á það að starfsmenn sem eftir yrðu í teyminu gætu hver um sig sinnt fjölbreyttari störfum en áður hafði verið gerð krafa um. Ekki hafi verið sýnt fram á brot gegn lögum nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði eða lögum nr. 150/2020 um jafna stöðu og rétt kynjanna. Stefnandi hafi í engu leitt líkur að því að við uppsögnina hafi henni verið mismunað á grundvelli kyns í skilningi 4. mgr. 19. gr. síðarnefndu laganna. Því sé þar af leiðandi mótmælt að sönnunarbyrði í þeim efnum hvíli á stefnda, enda styðji framlögð gögn sem lágu að baki hagræðingaraðgerðum stofnunarinnar ekki þennan málatilbúnað stefnanda.

50. Stefndi vísar til þess að stefnanda hafi verið afhent gögn málsins þegar eftir því var óskað. Í þeim gögnum hafi verið búið að afmá nöfn annarra starfsmanna stofnunarinnar, í ljósi sjónarmiða um persónuvernd og einkahagsmuna annarra starfsmanna. Því er mótmælt að afhending gagna með slíkum takmörkunum hafi þær afleiðingar í för með sér að stefnanda sé gert ókleift að leggja mat á réttmæti ákvörðunar stefnda. Gögnin séu nú lögð fram aftur af hálfu stefnda án þess að nöfn hafi verið afmáð. Með hliðsjón af framangreindu er það mat stefnda að almennum ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglum stjórnsýsluréttarins hafi verið fylgt við framkvæmd uppsagnar stefnanda. Uppsögnin hafi verið byggð á lögmætum grundvelli og málefnaleg sjónarmið hafi legið henni að baki. Reynt hafi verið að leita annarra leiða en uppsagna, meðal annars með því að lækka tímabundið starfshlutfall hóps starfsmanna, en við hafi blasað að þær aðgerðir myndu ekki duga til. Þá hafi stefnanda ekki tekist að sanna að brotið hafi verið gegn tilgreindum ákvæðum stjórnsýslulaga. Beri því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.

51. Stefndi mótmæli viðurkenningarkröfu stefnanda um skaðabætur með vísan til þess að stefnanda hafi ekki tekist að sýna fram á að uppsögnin hafi verið byggð á ólögmætum

grunni eða að hún sé ógildanleg að stjórnarsýslurétti. Stefnandi fékk greidd laun á uppsagnarfresti og hafi því fengið fullnaðargreiðslu vegna uppsagnarinnar í samræmi við kjarasamning og hún eigi engar frekari kröfur á hendur stefnda. Krafa stefnanda um viðurkenningu á meintu fjártjóni á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála sé þannig órökstudd og ósönnuð.

52. Stefndi byggir á því að ríkisstarfsmaður eigi ekki rétt á því að halda starfi sínu óbreyttu til venjulegra starfsloka. Í 19. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sé sérstaklega mælt fyrir um skyldu starfsmanns til að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því að hann tekur við starfi. Í 43. gr. sömu laga sé mælt fyrir um heimild til að segja starfsmanni upp störfum með kjarasamningsbundnum uppsagnarfresti. Opinberir starfsmenn geti því ekki gert ráð fyrir því að þeir geti verið í óbreyttu starfi svo lengi sem þeir brjóta ekki af sér. Fjölmargar ástæður geti leitt til breytinga á störfum þeirra eða uppsagnar.

53. Stefndi byggir á því að uppsögnin hafi ekki falið í sér ólögsmæta meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu stefnanda í skilningi b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stefnandi beri sönnunarbyrði fyrir því að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Hún geti því ekki gert kröfu um miskabætur enda liggi ekki fyrir sönnun þess að forsvarsmenn B hafi af ásetningi eða stórfelldu gáleysi vegið að æru stefnanda með þeim hætti sem lýst sé í b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Ákvörðun um uppsögn stefnanda hafi hvorki tengst starfshæfni hennar né persónu. Nauðsynlegt bótaskilyrði fyrir saknæmi og ólögsmæti sé því ekki fyrir hendi og beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda af kröfunni.

54. Stefndi vísar til þess að fullyrðingar um að hæfnismatið hafi verið sérlega íþyngjandi fyrir stefnanda og valdið henni andlegri meingerð, rýrt starfsheiður hennar og álit annarra á henni og gert lítið úr áralangri starfsreynslu stefnanda, menntun hennar og þekkingu séu ósannaðar og órökstuddar. Stefnandi hafi engan reka gert að því að upplýsa um atvinnustöðu sína eftir að til uppsagnarinnar kom. Þá er á það bent að hæfnismatið sem fram fór hafi einungis verið kynnt stefnanda en ekki gert opinbert á meðal starfsmanna og ekki verið afhent umfram skyldu. Þá er fjárhæð miskabótakröfunnar mótmælt sérstaklega sem órökstuddri og ósannaðri. Stefnandi hafi ekki lagt fram nein gögn sem

sýna fram á að meintur miski hennar nemi 3.000.000 króna, sem að auki sé langt umfram tilefni hvað fjárhæð snertir þegar horft sé til fyrirbyggjandi dómaframkvæmdar.

#### IV

##### *Niðurstaða*

55. Ágreiningur málsins varðar það álitaefni hvort stefnda hafi verið heimilt að segja upp ótímabundnum ráðningarsamningi stefnanda með uppsögn 28. janúar 2021 á grundvelli 1. mgr. 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða hvort fara hafi átt eftir 21. gr. laganna. Þá er ágreiningur um hvort farið hafi verið að lögum og að gættum málsmeðferðarreglum stjórnvísingurinn við uppsögnina. Einnig deila aðilar um það hvort stefnandi eigi rétt til miskabóta vegna hennar. Við aðalmeðferð málsins gaf stefnandi aðilaskýrslu en auk þess gáfu X og Y fyrrverandi starfsmenn stefnda, Z forstjóri stefnda og Þ yfirverkefnastjóri stefnda, skýrslu fyrir dómnum.

56. Samkvæmt 43. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir er mælt um í ráðningarsamningi. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. sömu laga ber forstöðumaður ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar, sem hann stýrir, sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef út af þessu er brugðið er ráðherra eftir sömu málsgrein heimilt að áminna forstöðumanninn eða veita honum lausn frá embætti.

57. Eins og rakið er í málavaxtalýsingu og fram kemur í ársreikningum B sem liggja fyrir í gögnum málsins var rekstrarhalli á starfsemi stofnunarinnar rúmlega 10 milljónir króna á árunum 2018 og 2019. Á árinu 2020 var þessi rekstrarhalli tæplega 37,5 milljónir króna. Í þessum tölum er ekki tekið tillit til fjármagnsliða, en gengishagnaður er umtalsverður, einkum á árinu 2020. Tekjur dragast saman á milli áruna 2019 og 2020 um 91,4 milljónir, eða 6,9%, og er samdrátturinn mestur í tekjum af seldri sérfræðiþjónustu sem lækka um 119,2 milljónir milli ára, eða 16,5%.

58. Í málinu liggur fyrir rekstraráætlun stofnunarinnar fyrir árið 2021, sem kynnt var á stjórnarfundum 16. desember 2020. Þar kom fram að fyrirhugaðar væru lágmarksframkvæmdir hjá stóru [...]fyrirtækjunum sem skapa um helming tekna stofnunarinnar. Reiknað var með um 150 milljóna króna samdrætti á árinu 2021 í verkefnum fyrir

[...]fyrirtækin miðað við árið 2020. Í áætluninni voru raktar ýmsar leiðir til hagræðingar, m.a. fækkun stöðugilda og endurskoðun á húsnæði. Í skýringum stofnunarinnar var vísað til þess að launakostnaður væri langstærsti útgjaldaliðurinn í rekstrinum og að ekki yrði hjá því komist að lækka launakostnað, annars vegar með tímabundinni lækkun á starfshlutfalli og hins vegar með fækkun stöðugilda.

59. Samkvæmt framburði forstjóra félagsins fyrir dóminum eru B svokölluð B-hlutastofnun sem verður að afla sér tekna sjálf en er ekki á fjárlögum. Það hafi verið ljóst á árinu 2020 að stefndi í erfitt rekstrarár fyrir árið 2021 og raunar hafi reksturinn einnig verið erfiður á árinu 2020. Stærsti hluti rekstrarkostnaðarins liggja í launum og launatengdum gjöldum, eða um tveir þriðju hlutar kostnaðarins. Ákvörðun um að segja stefnanda og fjórum öðrum starfsmönnum upp störfum hafi ekki verið auðveld en stofnunin hafi verið að sigla inn í versta rekstrarár í sögu hennar og í raun hafi árið orðið enn verra en óttast var á þessum tíma og því hafi þurft að endurskoða tekjuáætlunina um vorið 2021. Í gögnum málsins er að finna endurskoðaða áætlun fyrir árið 2021 sem rædd er á stjórnfundum 2021. Þar kemur fram að tekjur fyrstu fimm mánuði ársins dragast saman um 18,3% frá því sem áætlun gerði ráð fyrir, en þá er ekki tekið tillit til flutnings [...] sem skilar ekki framlegð á þessum tíma.

60. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður ekki fallist á það með stefnanda að ástæða uppsagnar stefnanda og annarra starfsmanna hafi verið önnur en erfið fjárhagsstaða stofnunarinnar og nauðsyn á hagræðingu í rekstri hennar til þess að ná fram jafnvægi í tekjum og gjöldum. Þetta var málefnalegt markmið með hliðsjón af þeim skyldum sem ákvæði 2. mgr. 38. gr. leggur á forstöðumenn stofnana um rekstrarútgjöld og rekstrarafkomu og gætt var meðalhófs með því að grípa til annarra ráðstafana áður en kom til uppsagna.

61. Í lögum nr. 70/1996 eru ekki reglur um hvað skuli ráða vali forstöðumanns á starfsmanni, einum eða fleiri, sem segja skal upp við þær aðstæður sem hér um ræðir. Ákvörðun um þetta ræðst þannig að meginstefnu af mati forstöðumanns stofnunarinnar sem eru játaðar rúmar heimildir til þess að segja upp fólki vegna hagræðingar í rekstri og sætir slík ákvörðun ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið er til þurfa að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnsýsluréttar.

62. Í gögnum málsins er að finna minnisblöð sem útbúin voru í aðdraganda uppsagnarinnar. Þar kemur fram að leitað hafi verið leiða til þess að draga úr húsnæðiskostnaði með því að nýta færri fermetra undir starfsemina og leigja út hluta húsnæðisins. Þá hafi verið sett fram áætlun um skert starfshlutfall tímabundið auk þess sem rætt var við þá starfsmenn sem vegna aldurs hefðu getað hugsað sér að hefja fyrr töku lífeyris. Þrátt fyrir að 60% starfsmanna hafi fallist á skert starfshlutfall hafi það ekki dugað til og því hafi verið ákveðið að fækka stöðugildum. Þessi sjónarmið komu einnig fram við skýrslutökur af forstjóra félagsins og yfirverkefnastjóra fyrir dómi.

65. Að framangreindu virtu liggur fyrir að leitað var annarra leiða til að mæta tekjusamdrætti stofnunarinnar áður en kom til uppsagnar stefnanda og annarra starfsmanna, m.a. með því að leigja út húsnæði sem áður hafði verið nýtt til starfseminnar, segja upp leigusamningum og lækka starfshlutfall meirihluta starfsmanna. Með vísan til þessa verður að fallast á að gætt hafi verið sjónarmiða um meðalhóf áður en gripið var til uppsagna. Verður að líta svo á að það mat forstöðumanns að þessar ráðstafanir væru ekki nægjanlegar til að ná jafnvægi í rekstrinum falli undir stjórnunarheimildir hans, enda verður ekki séð að matið hafi verið ómálefnalegt miðað við rekstrarforsendur á þeim tíma sem uppsögnin var ákveðin. Ekki var nægjanlegt að færa starfsmenn til á milli starfa heldur þurfti beinlínis að draga úr starfshlutfalli og fækka stöðugildum. Þá breytir engu þó að stefnandi hafi verið í 25% starfshlutfalli þegar uppsögnin átti sér stað enda verður svigrúm stjórnenda ekki skýrt svo þröngt að það takmarkist við uppsagnir starfsmanna sem eru í 100% starfshlutfalli þegar fækkun starfsmanna er tilkomin vegna hagræðingar í rekstri. Stefnandi var auk þess ráðin í 100% starfshlutfall og hafði a.m.k. í árslok 2020 væntingar um að fara í fullt starfshlutfall um sumarið eða haustið 2021.

63. Í minnisblaði frá 11. janúar 2021 var rakið hvernig standa ætti að fækkun stöðugilda og hvaða forsendur ætti að leggja til grundvallar. Þar var vísað til verkefnastöðu, tekna af einstökum verkefnum og hvaða störf það væru sem að mati stjórnenda þjónuðu ekki framtíðarhagsmunum stofnunarinnar. Í framhaldi af því var farið yfir einstök teymi með tilliti til fækkunar stöðugilda. Í minnisblaðinu var lagt til að fækka um eitt stöðugildi í [...]teymi og eitt í [...]teymi auk eins stöðugildis á skrifstofu forstjóra. Þá var lagt til að

fallið yrði frá því að framlengja tímabundna samninga í [...]teymi og á fjármálasviði. Loks var lögð til fækkun um tvö stöðugildi í [...]teymi, þar sem stefnandi starfaði, en fyrirséð var að verkefnum myndi fækka á því sviði, m.a. vegna minni áherslu á rannsóknarverkefni sem byggðust á utanaðkomandi styrkjum og minnkandi framkvæmdum [...]fyrirtækja. Verður ekki annað séð en að fækkun stöðugilda hafi byggst á ýtarlegri greiningu stefnda á því hvaða áhrif tekjuskerðingin myndi hafa á einstök starfssvið. Verður því ekki á það fallist að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

64. Í rökstuðningi stefnda fyrir uppsögn stefnanda frá 15. febrúar 2001 er vísað til mikilvægis þess að þeir starfsmenn sem eftir eru geti sinnt verkefnum á sem flestum sviðum og hafi breiða þekkingu sem nýtist í ólíkum verkefnum. Til að meta þessa eiginleika var sett upp matslíkan og hverjum teymisstjóra í samvinnu við yfirverkefnastjóra falið að meta ákveðna fagþætti og gefa stig fyrir hvern matsþátt. Heildarstigagjöf var frá 14 stigum lægst í 24 stig hæst og fékk stefnandi 14 stig. Þekking stefnanda var metin fyrst og fremst á sviði [...] og þar sem ekki var fyrirséð aukning á verkefnum á því sviði og rekstrarlega var hægt að koma þeim verkefnum sem stefnandi sinnti yfir á aðra starfsmenn var ákveðið að segja stefnanda upp störfum.

66. Stefnandi byggir á því að stigagjöfin hafi verið bersýnlega röng og ekki tekið tillit til þekkingar, menntunar og reynslu stefnanda auk þess sem hún hafi verið framkvæmd af teymisstjóra sem m.a. hafi metið sjálfa sig. Fyrir liggur að ákvörðun um matið og hvernig að því skyldi staðið var tekin áður en til uppsagnar stefnanda kom. Ágreiningur stefnanda og stefnda lýtur auk þess ekki að því að matslíkanið sjálft hafi verið hlutdrægt eða ómálefnalegt, heldur að stigagjöfinni sjálfri. Matslíkön og stigagjafir á grundvelli þeirra geta aldrei verið annað en hliðsjónargögn fyrir stjórnendur við ákvörðun um það hverjum skuli segja upp störfum. Þessir mælikvarðar eru auk þess að einhverju leyti háðir huglægu mati þess sem veitir stigagjöfina. Á endanum er það stjórnandinn sjálfur sem ber ábyrgð á ákvörðuninni. Við það mat er óhjákvæmilegt að hann hafi nokkurt svigrúm, enda útilokað að leggja hlutlæga mælikvarða á alla þætti við mat á því hvaða starfsmanni sé heppilegast að víkja úr starfi að teknu tilliti til þeirrar starfsemi sem um ræðir. Þó stigagjöf fyrir einstaka flokka geti orkað tvímælis verður ekki á það fallist að með því

hafi rannsóknarregla verið brotin eða gætt hafi verið ómálefnalegra sjónarmiða við þá ákvörðun að segja stefnanda upp störfum.

67. Samkvæmt 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 er ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, þ. á m. ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum en þeim sem í 21. gr. laganna greinir, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Að því virtu og þar sem ekki er hægt að fallast á það með stefnanda að uppsögn hennar megi rekja til atriða sem greind eru í 21. gr. laga nr. 70/1996 verður ekki fallist á að stefnda hafi borið að veita stefnanda sérstakan andmælarétt áður en uppsögn hennar tók gildi. Með því hefur stefndi ekki brotið gegn tilkynningarskyldu samkvæmt 14. gr. laga nr. 37/1993, enda nær hún aðeins til þeirra mála þar sem aðili á rétt á að fá að tjá sig samkvæmt 13. gr. laganna.

69. Samkvæmt framangreindu verður fallist á að stefndi hafi sýnt fram á að uppsagnir stefnanda og annarra starfsmanna hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og verið nauðsynlegar til að ná lögmætum markmiðum um jafnvægi í rekstri stefnda. Við ákvörðunina hafi verið leitað annarra leiða til að reyna að ná þeim markmiðum fram með vægari hætti en það hafi ekki reynst fullnægjandi. Uppsagnirnar byggðust ekki á geðþóttaákvörðun stjórnenda stefnda heldur skoðun á rekstri einstakra starfseininga og athugun á því hvaða áhrif tekjusamdrátturinn hefði á þær. Niðurskurðurinn tók til starfseminnar í heild sinni og var þvert á einstök starfssvið út frá mati þeirra sem best þekktu til starfseminnar. Ástæður uppsagnarinnar tengdust hvorki kynferði né þjóðerni stefnanda, persónu hennar eða starfshæfni, heldur breytingum á rekstrarforsendum stefnda. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið er niðurstaðan sú að uppsögnin hafi verið réttmæt og stefndi hafi ekki brotið gegn meginreglum stjórnarsýsluréttar við uppsögnina, svo sem, réttmætisreglu, rannsóknarreglu 10. gr., jafnræðisreglu 11. gr., meðalhófsreglu 12. gr., andmælarétti 13. gr., tilkynningarskyldu 14. gr., eða lögmætisreglu og rökstuðningsreglu 22. gr. laga nr. 37/1993.

70. Samkvæmt b.-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga er heimilt að láta þann sem ábyrgð ber á ólögmætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert er við. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að skaðabótalögum sagði að í skilyrðinu um ólögmæta meingerð fælist að um saknæma

hegðun væri að ræða. Gáleysi myndi þó þurfa að vera verulegt til þess að tjónsatvik yrði talið ólögmat meingerð. Af dómafordæmum Hæstaréttar verður ráðið að lægsta stig gáleysis uppfylli ekki kröfu þessa ákvæðis um ólögmeta meingerð sbr. t.d. Hrd. nr. 674/2018.

71. Ákvörðun stefnda um uppsögn stefnanda tengdist hvorki starfshæfni hennar né persónu. Stigagjöf á grundvelli hæfnismats sem var einungis til skoðunar hjá afmörkuðum hópi stjórnenda eða önnur atvik við uppsögnina geta ekki talist ólögmat meingerð af hálfu stefnda gegn æru eða persónu stefnanda í skilningi b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Verður stefndi því einnig sýknaður af miskabótakröfu stefnanda.

72. Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála þykir rétt að málskostnaður falli niður.

73. Af hálfu stefnanda flutti málið Jón Sigurðsson lögmaður. Af hálfu stefnda flutti málið Þorvaldur Hauksson lögmaður. Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Málinu var úthlutað til dómara 2. desember sl.

### **Dómsorð:**

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af öllum kröfum stefnanda, A.  
Málskostnaður fellur niður.

Helgi Sigurðsson