

LANDSRÉTTUR

Dómur fimmtudaginn 10. apríl 2025.

Mál nr. 98/2024:

Íslenska ríkið

(Björn Jóhannesson lögmaður)

gegn

Elfu Ýri Gylfadóttur

(Kristín Edwald lögmaður)

Lykilorð

Stjórnsýsla. Stjórnvaldsákvörðun. Laun. Rökstuðningur. Upplýsingaréttur. Sératkvæði.

Útdráttur

E höfðaði mál gegn Í og krafðist viðurkenningar á rétti hennar til rökstuðnings fyrir ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um laun hennar, ásamt aðgangs að skriflegum gögnum er vörðuðu ákvörðunina og miskabóta. Ákvörðun ráðherra byggðist á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem kváðu á um að ráðherra tæki ákvörðun um laun forstöðumanna ríkisstofnanna í samræmi við grunnmat starfanna. E gegndi starfi framkvæmdarstjóra fjölmiðlanefndar og tók ráðherra ákvörðun um laun hennar með ákvörðun birtri 4. september 2019. Í hinum áfrýjaða dómi var fallist á að ákvörðun ráðherra væri stjórnvaldsákvörðun. Var réttur E til rökstuðnings og réttur hennar til aðgangs að tilgreindum gögnum því viðurkenndur en kröfu E um miskabætur hafnað. Í dómi Landsréttar kom fram að fyrirkomulag laga nr. 70/1996 um ákvarðanir ráðherra um laun forstöðumanna ríkisstofnana beri með sér svipmót heimilda til handa ráðherra að setja almenn fyrirmæli á grundvelli lagaheimildar fremur en að líta beri á þær sem stjórnvaldsákvæðanir. Vísað var til þess að ákvarðanir ráðherra um laun byggjast á grunnmati sem lög nr. 70/1996 gera ráð fyrir að byggt sé á hlutlægum viðmiðum og óháð því hvaða kostum sá kann að vera búinn sem gegnir starfi viðkomandi forstöðumanns hverju sinni. Þá sé tilgreindum ákvæðum laga nr. 70/1996 ætlað að tryggja forstöðumönnum ríkisstofnana stöðu sem ætlað er að koma í stað samningaréttar um launakjör þeirra og að ákvarðanirnar séu teknar í samræmi við óskráðar meginreglur um vandaða stjórnsýsluhætti, fremur en að ákvæðunum sé ætlað að stuðla að því að ákvarðanir um laun forstöðumanna séu stjórnvaldsákvæðanir sem veiti hverjum og einum forstöðumanni rétt til að teljast aðili máls á grundvelli stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Aðkoma forstöðumanna að endurskoðun grunnmats starfa þeirra breyti þar engu um enda lúti aðkoma þeirra að því að koma á framsæri upplýsingum um eðli og umfang starfsins sem þýðingu hafi við ákvörðun launa fyrir það. Var ákvörðun ráðherra um laun E því ekki talin

stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. máls. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 og Í sýknað af kröfum E.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma Davíð Þór Björgvinsson prófessor, Gunnar Þór Pétursson prófessor og Sigrún Guðmundsdóttir fyrrverandi héraðsdómari.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 6. febrúar 2024 að fengnu áfrýjunarleyfi. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 2. nóvember 2023 í málinu nr. E-3006/2022.
- 2 Áfrýjandi krefst sýknu af öllum kröfum stefndu í málinu, auk málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 3 Stefnda krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms, auk málskostnaðar fyrir Landsrétti eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Málsatvik og sönnunarfærsla

- 4 Um lýsingu málavaxta og málsástæðna aðila er vísað til hins áfrýjaða dóms. Meginatriði þeirra er að með lögum nr. 130/2016 og nr. 95/2017 voru gerðar breytingar á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en með þeim var fjármála- og efnahagsráðherra falið að ákvarða föst laun fyrir dagvinnu samkvæmt grunnmati starfs forstöðumanna ríkistofnana, svo og önnur laun er starfi fylgja. Í lögnum var miðað við að einkum væri horft til umfangs og ábyrgðar sem viðkomandi starfi fylgir. Þá er gert ráð fyrir að gætt yrði samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningnum og jafnframt að taka skyldi tillit til almennrar launaþróunar á vinnumarkaði. Grunnmat starfs stefndu sem framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar var í samræmi við þetta endalega ákvarðað af fjármála- og efnahagsráðherra og var sú ákvörðun birt 4. september 2019.
- 5 Í málinu gerir stefnda kröfu um að viðurkenndur verði réttur hennar til rökstuðnings fyrir fyrrnefndri ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um starfskjör hennar, sem og til aðgangs að skriflegum gögnum er varða þá ákvörðun. Þá gerði stefnda kröfu um miskabætur sér til handa.
- 6 Stefnda telur meðal annars að ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra 4. september 2019 á grundvelli fyrrgreindra laga sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um laun hennar og af því leiði að fylgja beri ákvæðum þeirra laga um rétt stefndu til rökstuðnings og aðgangs að gögnum sem ákvörðunina varða. Samkvæmt lögnum sé stefnda því aðili máls og njóti þar með réttinda þeirra er löggin mæla fyrir um, meðal annars til rökstuðnings. sbr. ákvæði 21. gr. stjórnsýslulaga og aðgangs að gögnum samkvæmt 15. gr. þeirra laga.

- 7 Áfrýjandi krefst sýknu af kröfum stefndu. Telur áfrýjandi að við mótun og innleiðingu á nýju launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana með lögum nr. 130/2016 og nr. 95/2017 hafi verið miðað við að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna, þar með taldar launaákvarðanir, væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli, enda væri um að ræða framkvæmd og útfærslu á tilhögun sem byggði á meginlínunum sem ákveðnar væru í lögum. Því væri í reynd um að ræða almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem styddust við lög sem tækju til ótilgreinds fjölda og beindist ekki að tilteknum einstaklingum. Því ættu stjórnarsýslulögin ekki við, sbr. 2. málslið 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga.
- 8 Með hinum áfrýjaða dómi var fallist á sjónarmið stefndu og viðurkenndur réttur stefndu til rökstuðnings fyrir ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um starfskjör hennar sem birt var 4. september 2019. Þá var einnig viðurkenndur réttur stefndu til aðgangs að skriflegum gögnum sem varða ákvörðunina. Miskabótakröfu var á hinn bóginn hafnað.

Niðurstaða

- 9 Ekki verður talið að málatilbúnaði stefndu sé ábótavant á þann veg að ekki verði lagður efnisdómur á kröfur hennar.
- 10 Efnisleg úrlausn um kröfur stefndu í málinu lúta í aðalatriðum að því hvort „ákvarðanir“ ráðherra um launasetningu forstöðumanna ríkisins samkvæmt 39. gr. a laga nr. 40/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eins og þeim var breytt með lögum nr. 130/2016 og lögum nr. 95/2017 séu almenn stjórnvaldsfyrirmæli í skilningi 2. málsliðar 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga eða hvort um hafi verið að ræða ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. málsliðar sömu mgr., en ákvarðanir af síðarnefnda taginu eru í stjórnarsýslurétti nefndar stjórnvaldsákvarðanir.
- 11 Svo sem greinir í 1. málslið 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga gilda lögin þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnarsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Samkvæmt 2. máls. 1. mgr. gilda þau þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.
- 12 Í stjórnarsýslurétti er með stjórnvaldsákvörðun átt við ákvörðun sem tekin er í skjóli opinbers valds sem heyrir undir framkvæmdarvaldið. Þá beinist stjórnvaldsákvörðun að tilteknum aðila þar sem fjallað er um réttindi hans eða skyldur. Til samanburðar er með samningu reglugerða eða annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla átt við fyrirmæli, sem taka gildi við birtingu, og beint er að ótilteknum fjölda einstaklinga eða hópi sem fellur undir gildissvið reglna þeirra sem um ræðir. Þá er þess að geta að viss einkenni á ákvörðun og málsmeðferð í aðdraganda hennar geta, eftir að ákvörðun liggur fyrir, gefið vísbendingu um að hún skuli teljast stjórnvaldsákvörðun frekar en að hún sé liður í samningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Getið komið þar til skoðunar ástæður þess að mál er tekið til meðferðar, hvort það er að frumkvæði einstaklings eða lögpersónu til að fá úrlausn um réttindi sín eða skyldur, hvernig erindi

berst stjórnvöldum og hvernig kröfum aðila er háttað sem og hvernig meðferð málsins er með tilliti til stöðu þess er rekur mál og möguleikum hans til að koma að athugasemdum sínum og sjónarmiðum. Ýmis fleiri atriði geta skipt máli við mat á því hvernig stjórnsluákvörðun verður greind frá ákvörðun um setningu stjórnvaldsfyrirmæla, meðal annars hvort ákvörðun felur í sér beitingu stjórnsluviðurlaga til að knýja á um að ákvörðun sé fylgt, en þau skipta ekki máli við úrlausn þessa máls.

- 13 Svo sem fyrr greinir eru grunnreglur um ákvörðun um laun forstöðumanna ríkisstofnana í lögum nr. 70/1996 með síðari breytingum, einkum með lögum 130/2016 og lögum nr. 95/2017. Í 1. mgr. 9. gr. laganna segir að starfsmenn ríkisins eigi rétt á launum fyrir störf sín samkvæmt sérákvæðum í lögum, sbr. 39. gr., samkvæmt ákvörðun ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra, forsætisnefndar eða stjórnar, sbr. 39. gr. a, nema annað leiði af lögum eða sé samkvæmt kjarasamningum, sbr. 47. gr. laganna.
- 14 Í 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 með síðari breytingum kemur fram að laun forstöðumanna ríkisstofnana, þar með talinn framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar, skuli ákveðin sem föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Þá er í sama ákvæði gert ráð fyrir að ráðherra ákveði hverjar skuli vera forsendur grunnmats og að í því efni skuli einkum horft til umfangs og ábyrgðar sem starfinu fylgja. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra ákvarði forsendur viðbótarlauna og önnur starfskjör forstöðumanna. Enn segir að hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarði greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem fjármála- og efnahagsráðherra setur. Þá segir að við ákvörðun kjara samkvæmt greininni skuli sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Þá kemur fram að samráð skuli haft við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats starfa, annarra launa og viðbótarlauna og skuli félaginu gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma fyrir hönd forstöðumanna. Loks er í lokamálslið 1. mgr. gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði sérstakt framlag til félagsins til að standa straum af kostnaði sem kann að hljóta af rekstri álitamála vegna framkvæmdar þessarar greinar og skuli það nema 0,70% af heildarlaunum þeirra forstöðumanna sem undir greinina heyra.
- 15 Í 3. mgr. 39. gr. a kemur fram að áður en ákvörðun um breytingu á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum, er tekin skuli afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og geti ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn, krafist skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af aðilum. Þar skuli meðal annars veita upplýsingar um aukastörf og hlunnindi sem störfunum fylgja. Þá er í 3. mgr. fjallað um ákvörðun um viðbótarlaun, sbr. 1. og 2. mgr. Segir að ákvörðun um slík laun skuli vera tímabundin en gildi þó aldrei lengur en tvö ár í senn. Taka megi beiðni um greiðslu viðbótarlauna til

meðferðar að ósk hlutaðeigandi forstöðumanns. Enn segir að ráðherra hafi eftirlit með framkvæmd viðbótarlauna og skuli gera hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn grein fyrir því ef hann telur að framkvæmdin sé í ósamræmi við þær forsendur sem settar hafa verið um viðbótarlaun skv. 1. mgr. Í lokamálslið greinarinnar segir að félag forstöðumanna ríkisstofnana geti óskað eftir samantekt ráðherra á framkvæmd þessarar málsgreinar.

- 16 Í 4. mgr. 39. gr. a segir að taka megi til meðferðar mál samkvæmt 1., 2. og 3. mgr. að ósk forstöðumanns, hlutaðeigandi ráðherra, stjórnar eða Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Þá kemur fram að ráðherra skuli eigi sjaldnar en árlega endurmeta fjárhæðir til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 95/2017 segir að því sé ætlað að tryggja fagleg vinnbrögð og að mál séu hæfilega rannsökuð áður en ákvarðanir eru teknar og þeim sem í hlut eiga sé gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þá segir að ákvarðanir samkvæmt fyrirnefndum málsgreinum skuli rökstuddar og birtar opinberlega. Loks er að geta 6. mgr. 39. gr. a þar sem segir að ákvörðunum samkvæmt greininni verði ekki skotið til annars stjórnvalds.
- 17 Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 95/2017 kemur fram að farin sé sú leið að leggja til breytingar á lögum nr. 70/1996 þar sem ráðherra eða sérstakri starfseiningu, á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra, sé falið að ákvarða fjölda grunnlaunaflokka starfa, á hvaða forsendum sú grunnlaunaflokkun skuli byggjast og í hvaða grunnlaunaflokk einstökum störfum er skipað.
- 18 Þá liggur fyrir í málinu glærुकyning fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 12. desember 2018 en þar kemur fram að undir kerfi forstöðumanna ríkisstofnana hafi á þeim tíma talið 139 stofnanir og stærð þeirra verið frá tveimur starfsmönnum upp í 5600. Þar er einnig lýst ferli innleiðingar grunnmats og gerð grein fyrir samráði við forstöðumenn stofnana og fagráðuneyti og þess freistað að það sé samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar. Verkáætlun sem þar er kynnt geri ráð fyrir upplýsingafundum fyrir forstöðumenn og ráðuneyti í samvinnu við Félag forstöðumanna ríkisstofnana og að fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýsi um niðurstöðu mats bréflaga til forstöðumanna.
- 19 Almennar forsendur mats starfa forstöðumanna til launa er byggð á fjórum meginþáttum sem vísa til stjórnunar og leiðtogahlutverks en þessir þættir eru metnir út frá eðli stofnunar, málaflokks og gæðastjórnunar. Þá er miðað við umfang starfans út frá efnahagsreikningi stofnunar og rekstrartölum. Enn er ábyrgð metin út frá hlutverki viðkomandi stofnunar og beinum áhrifum starfseminnar fyrir einstaklinga og samfélagið í heild. Þá tekur launasetning loks mið af færni viðkomandi sem stjórnanda út frá markmiðum og eðli stofnunarinnar og þeirri þekkingu og skipulagshæfni sem starfið krefst og hvort og í hvaða mæli það krefjist hæfni til nýsköpunar og frumkvæðis. Viðmiðum þessum við launasetningu er ætlað að vera

hlutlæg og óháð því hvaða kostum sá kann að vera búinn sem gegnir starfi viðkomandi forstöðumanns hverju sinni. Störf forstöðumanna við mismunandi stofnanir eru síðan metin til stiga á mismunandi kvörðum eftir viðmiðunum um undirþætti sem ráðuneytið mótar og hafa þeir mismunandi vægi eftir því hvaða starf á í hlut. Reglur um launafyrirkomulag forstöðumanna ríkisstofnana eru birtar á vefsíðu stjórnarráðsins og liggur útprent þeirra fyrir í málinu. Fram kemur að við gerð og framkvæmd grunnmatsins var haft samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana og öll ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Þá kemur fram að kjara- og mannauðssýsla ríkisins hafi frumkvæðisskyldu og beri ábyrgð á samræmi launafyrirkomulagsins. Ennfremur að félagi forstöðumanna ríkisstofnana gefist kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma fyrir hönd forstöðumanna.

- 20 Samkvæmt framansögðu myndar ákvæði 39. gr. a laga nr. 70/1996, eftir breytingar með lögum nr. 130/2016 og nr. 95/2017 grunninn að ákvörðun launa forstöðumanna ríkisstofnana. Í 1. mgr. greinarinnar kemur fram að ráðherra, í þessu tilfelli fjármála- og efnahagsráðherra, ákveði föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi starfsmanns. Þá sé það hlutverk ráðherra að ákveða hverjar skuli vera forsendur grunnmatsins. Loks ákveður ráðherra ennfremur greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur.
- 21 Þessar meginlínur í fyrirkomulagi ákvarðana um laun forstöðumanna og þau viðmið sem ráðherra hefur sett til að framfylgja ákvæðinu bera að mati dómsins með sér svipmót heimilda ráðherra til að setja almenn fyrirmæli á grundvelli lagaheimildar um ákvörðun launa forstöðumanna einstakra stofnana ríkisins fremur en líta beri á þær sem stjórnvaldsákvörðun sem lúti að réttindum, eða eftir atvikum skyldum, hvers og eins forstöðumanns, hver sem hann er hverju sinni, og teljist þannig stjórnvaldsákvörðanir. Getur ekki breytt því þótt í ákvæðinu sé rætt um ákvörðun ráðherra, enda er eðlilegast að skilja það svo að átt sé við ákvörðun um að setja almenn fyrirmæli um hvernig skipað skuli reglum um ákvörðun launa forstöðumanna ríkisstofnana. Heimild fjármála- og efnahagsráðherra til að setja almenn fyrirmæli um ákvörðun launa forstöðumanna ríkisstofnana er þá umrædd 39. gr. a laga nr. 70/1996. Er þess að geta að á grundvelli þessarar lagaheimildar hefur ráðherra, sett almennar reglur um starfskjör forstöðumanna nr. 490/2019, um greiðslu viðbótarlauna forstöðumanna nr. 491/2019 sem birtar voru í B-deild stjórnartíðinda 24. maí 2019. Í fyrrnefndu reglunum er gert ráð fyrir að reglubundin heildarlaun séu ákveðin í samræmi við grunnmat stofnunar, en þau samanstanda af föstum launum fyrir dagvinnu og öðrum launum sem starfinu fylgja.
- 22 Stefnda hefur meðal annars til stuðnings kröfum sínum fært fram þau rök að 39. gr. a hafi að geyma ýmsar reglur sem styðja að litið skuli á ákvarðanir samkvæmt greininni sem stjórnvaldsákvörðun sem lúti að réttindum og skyldum manna í skilningi 1. málsliðar 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Er í því sambandi meðal annars bent á að lokaákvæði 6. mgr. 39. gr. a þar sem segir að ákvörðunum ráðherra samkvæmt þessari

grein verði ekki skotið til annars stjórnvalds og því haldið fram að þessi regla væri óþörf ef ekki væri um að ræða stjórnvaldsákvörðun.

- 23 Að því er þetta varðar er þess að gæta að reglurnar sem mælt er fyrir um í 39. gr. a. laga nr. 70/1996 eru um sumt sérstakar í samanburði við heimildir ráðherra til að setja nánari reglur um útfærslu laga og framkvæmd, en slík ákvæði er víða að finna í lögum. Í ákvæðinu er þannig lögð áhersla á að við ákvörðun kjara skuli sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og ætíð skuli taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði, sbr. 4. máls. 1. mgr. Þá kemur fram í 2. málslið 4. mgr. að ráðherra skuli eigi sjaldnar en árlega meta hvort tilefni sé til að endurmeta fjárhæðir til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði. Þessar reglur er eðlilegt að skilja þannig að þótt forstöðumenn njóti ekki samningsréttar um laun sín beri eigi að síður að taka tillit almennrar launaþróunar á vinnumarkaði og þessum reglunum sé þannig ætlað koma í stað samningsréttar eftir því sem kostur er. Ákvæði 7. málsliðar 1. mgr. um greiðslur ríkisins til félagsins til að standa straum af rekstri álitamála um framkvæmd laganna styður þennan skilning.
- 24 Sambærilegum markmiðum þjóna reglur um málsmeðferð sem ber að fylgja áður en tekin er ákvörðun um breytingu á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum um heimildir ráðherra. Má þar nefna að hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn geta krafist skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af aðilum um aukastörf og hlunnindi sem störfunum fylgja, sbr. 3. mgr. Ennfremur ákvæði 1. málsliðar 4. mgr. um heimild forstöðumanna, fagraðherra og Félags forstöðumanna ríkisstofnana til að setja fram óskir um að taka til meðferðar mál samkvæmt 1., 2. og 3. mgr. greinarinnar, enda séu skilyrði til þess uppfyllt. Af sama meiði er lokamálsliður 4. mgr. um skyldur ráðherra til að rökstyðja ákvarðanir samkvæmt 1., 2. og 3. mgr. Að teknu tilliti til markmiða þessara ákvæða, sem er fyrst og fremst að tryggja að upphaflegar ákvarðanir ráðherra um launasetningu og breytingar á þeim séu í samræmi við almenna launaþróun á vinnumarkaði, verður ekki talið að vegna þeirra geti ákvarðanir ráðherra um launasetningu talist stjórnvaldsákvarðanir sem lúti að réttindum og skyldum einstakra forstöðumanna persónulega. Telur dómurinn að fremur beri að líta á að aðkoma einstakra forstöðumanna lúti að því að koma á framfæri upplýsingum um eðli og umfang starfsins sem þýðingu eigi að hafa um ákvörðun launa fyrir það. Getur ákvæði 6. mgr. ákvæðisins ekki breytt því, enda er eðlilegri skilningur á því að með ákvæðinu sé áréttuð sú meginregla að þrátt fyrir þessar sérstöku reglur um samráð, upplýsingagjöf og aðkomu forstöðumanna í aðdraganda ákvörðunar ráðherra sé slíkur kæruréttar ekki til staðar, frekar en þegar um er að ræða ákvörðun ráðherra um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla endranær.
- 25 Að áliti dómsins miða þessar reglur sem raktar hafa verið að því að tryggja forstöðumönnum ríkisstofnana stöðu sem getur að því marki sem unnt er komið í stað samningsréttar og ákvarðanir séu teknar í samræmi við óskráðar meginreglur um

vandaða stjórnsýsluhætti. Þær verða aftur á móti ekki skyldar þannig að ákvarðanir ráðherra um launasetningu forstöðumanna ríkisstofnana, séu vegna þessara sérstöku ákvæða um meðferð máls af hálfu ráðherra, stjórnvaldsákvarðanir sem veiti hverjum og einum forstöðumanni persónulega rétt til að teljast aðili máls á grundvelli stjórnsýslulaga eða að ákvarðanir ráðherra teljist vegna þeirra ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstakra forstöðumanna í skilningi 1. málslíðar 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Er þess þá enn að geta að samkvæmt gögnum málsins hefur stefnda þegar fengið aðgang að skriflegum gögnum sem varða undirbúning að setningu reglna ráðherra um launasetningu forstöðumanna ríkisstofnana, þar með talin um ákvörðun launa framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar, á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Þá er því ekki sérstaklega borið við í málinu að rökstuðningi ráðherra fyrir ákvörðun sinni samkvæmt lokamálslið 4. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996, sbr. lög nr. 130/2016 og lög nr. 95/2017, hafi verið ábótavant né að fyrirmæli ráðherra um laun framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar séu ekki gild vegna ófullnægjandi birtingar samkvæmt sama ákvæði.

- 26 Samkvæmt framansögðu er niðurstaða dómsins sú að ákvörðun um laun framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar hafi ekki lotið að réttindum eða skyldum stefndu í skilningi 1. máls. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt því getur stefnda ekki byggt á nefndum ákvæðum stjórnsýslulaga um rétt sinn til sértæks rökstuðning fyrir ákvörðun um laun framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar, né heldur til aðgangs að skriflegum gögnum sem þá ákvörðun varða. Getur ekki breytt þeirri niðurstöðu þótt stefnda hafi sem framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar verið tilkynnt um ákvörðun ráðherra þann 4. sept. 2019 enda lítur dómurinn svo á að þau samskipti hafi ekki lotið að ágreiningi um réttindi stefndu í skilningi 1. mál. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga persónulega heldur aðeins að atriðum sem varða ákvörðun um launakjör framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar, óháð því hver gegnir þeirri stöðu hverju sinni. Verður áfrýjandi því sýknaður af kröfum stefndu í málinu.
- 27 Staðfest er ákvæði hins áfrýjaða dóms um málkostnað. Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.
- 28 Gjafsóknarkostnaður stefndu greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns stefndu, sem ákveðin er eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Áfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefndu, Elfu Ýrar Gylfadóttur.

Staðfest er ákvæði héraðsdóms um málskostnað.

Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

Allur gjafsóknarkostnaður stefndu greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns stefndu Kristínar Edwald, 1.026.000 krónur.

Sératkvæði

Gunnars Þórs Péturssonar

- 1 Ég er ósammála röksemdum og niðurstöðu meirihluta dómenda og tel að fallast beri á kröfur stefndu, en málsatvik eru óumdeild.
- 2 Mál þetta varðar í grunninn hvort ákvörðun um endurskoðun á grunnmati starfs stefndu, sem liggur til grundvallar launaákvörðunar hennar sem forstöðumanns og henni var birt 4. september 2019, sé stjórnvaldsákvörðun, í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
- 3 Stefnda hefur krafist þess að viðurkenndur verði réttur hennar til rökstuðnings fjármála- og efnahagsráðherra fyrir nefndri ákvörðun, ásamt kröfu um að viðurkenndur verði réttur stefndu til aðgangs að skriflegum gögnum varðandi sömu ákvörðun, sbr. 1. mgr. 15. gr. og 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga. Áfrýjandi hefur hafnað þessu og byggir fyrst og fremst á því að við mótun og innleiðingu á launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana með lögum nr. 130/2016 og nr. 95/2017 hafi verið miðað við að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna, þar með taldar launaákvörðanir, væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Því ættu stjórnsýslulögin ekki við, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.
- 4 Í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga segir að lögin gildi þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum um 1. gr. frumvarps til stjórnsýslulaga segir að lögunum sé einungis ætlað að ná til stjórnvaldsákvörðana sem beinast að borgurunum. Ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, hafa verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvörðanir. Sama eigi við um ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnsýsluviðurlögum eins og frádrætti frá launum vegna ólögmætra fjarvista frá vinnu. Gangi lögin út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falli ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra. Þá segir í niðurlagi athugasemda um 1. gr. frumvarpsins að í algjörum vafatilvikum beri að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki.
- 5 Af framangreindu má meðal annars draga þá ályktun að vissar ákvarðanir um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna falli undir gildissvið stjórnsýslulaga og eðli, efni og áhrif ákvörðunar geti ráðið því hvort hún falli innan gildissviðs laganna.
- 6 Stefnda er forstöðumaður ríkisstofnunar og embættismaður í skilningi 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Á stefnda rétt á launum fyrir störf sín, samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga, en laun hennar eru ákvörðuð einhliða af stjórnvöldum, en ekki samkvæmt kjarasamningum. Jafnframt er ljóst af gögnum málsins að ákvörðun um grunnmat fól í sér skerðingu á heildarlaunum stefndu sem hún naut, byggt á úrskurði kjararáðs, þó gildistöku skerðingarinnar hafi verið frestað, sbr. bréf ráðuneytisins til stefndu dags 20. desember 2018, þar sem stefndu var

tilkynnt um nýja launaákvörðun. Þessi atriði benda öðru fremur til þess að stefnda eigi að njóta þeirrar réttarverndar sem í stjórnáskilum felast við endurskoðun grunnmats starfs hennar, sem hefur áhrif á heildarlaun stefndu.

- 7 Stefndu var tilkynnt um endurskoðun á nefndu grunnmati með bréfi dags. 4. september 2019. Var það niðurstaða ráðuneytisins að breyta ætti tveimur þáttum grunnmatsins, sem þó höfðu ekki áhrif á launasetningu starfs stefndu. Þrátt fyrir að sú endurskoðun kunnist að einhverju marki að byggja á almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða verklagsreglum, þá færir það eitt og sér ekki ákvörðunina undan gildissviði stjórnáskilum. Ákvörðunin um endurskoðun er ekki almenn, beinist ekki gegn ótilgreindum aðilum, né er hún birt opinberri birtingu og ber því ekki einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla.
- 8 Í ofangreindri ákvörðun um endurskoðun grunnmats er vísað til 39. gr. a laga nr. 70/1996 sem heimili forstöðumanni að koma á framfæri athugasemdum og óskum um endurskoðun á grunnmati, sbr. 4. mgr. greinarinnar. Endurskoðun grunnmatsins var að frumkvæði stefndu og hafði, í hennar tilfalli, áhrif á laun hennar, sem hún á rétt á samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga. Endurskoðun grunnmats á grundvelli 4. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 hefur því eðli og yfirbragð stjórnvaldsákvörðunar. Jafnframt segir í 6. mgr. 39. gr. a sömu laga að ákvörðunum samkvæmt greininni verði ekki skotið til annars stjórnvalds, en í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 130/2016, er ákvæðið var tekið upp í lögum, kom fram að um væri að ræða „endanlega ákvörðun á stjórnáskilum“.
- 9 Að framangreindu athuguðu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms tel ég að staðfesta beri niðurstöðu hans.
- 10 Ég er sammála meirihluta dómenda um ákvörðun málskostnaðar í málinu og um gjafsóknarkostnað.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 2. nóvember 2023

1. Mál þetta er höfðað með birtingu stefnu 27. júní 2022 og dómtekið að lokinni aðalmeðferð 11. október 2023. Stefnandi er Elfa Ýr Gylfadóttir, [...], Reykjavík. Stefndi er íslenska ríkið við [...].
2. Stefnandi gerir þær kröfur að viðurkenndur verði réttur stefnanda til rökstuðnings fjármála- og efnahagsráðherra fyrir ákvörðun ráðherra um starfskjör stefnanda sem birt var 4. september 2019. Einnig er þess krafist að viðurkenndur verði réttur stefnanda til aðgangs að skriflegum gögnum er ákvörðunina varða. Þá er þess krafist að stefnda verði gert að greiða stefnanda 1.500.000 krónur í miskabætur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, sbr. 9. gr. sömu laga, að liðnum mánuði frá þingfestingardegi til greiðsludags, auk málskostnaðar eins og málið væri ekki gjafsóknarmál.
3. Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda en til vara að krafa stefnanda um miskabætur verði lækkuð verulega. Þá er krafist málskostnaðar.

Málavextir

4. Stefnandi er framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar, sem er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem starfar samkvæmt lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd annast eftirlit með lögum nr. 38/2011 og daglega stjórnarsýslu á því sviði sem lögin ná til, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna, og þau verkefni sem henni eru falin í öðrum lögum. Stefnandi er forstöðumaður ríkisstofnunar í skilningi 13. tl. 1. mgr. og 2. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (stml.). Ákvörðun um laun og önnur starfskjör stefnanda er nú í höndum fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við ákvæði 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996, en var áður í höndum kjararáðs.
5. Í stefnu og við aðalmeðferð málsins vísaði stefnandi til þess að þegar launaákvörðanir voru færðar frá kjararáði hafi verið gert ráð fyrir að kjararáð lyki öllum þeim málum sem tekin höfðu verið til meðferðar við gildistöku þeirra. Ákvörðanir ráðsins hafi falið í sér að meðaltali 10,7% hækkun hjá 48 forstöðumönnum sem eins var ástatt um og gilt afturvirkir frá 1. desember 2017. Ástæða þess að máli stefnanda hafi ekki lokið með sama hætti og önnur sambærileg mál stafi af vanhæfi varaformanns ráðsins en ekki hafi verið kallaður til varamaður til að ljúka málinu og hafi stefnandi höfðað mál vegna þess, sbr. mál E-2359/2021.
6. Með gildistöku laga nr. 130/2016, um kjararáð, bættust þrjár nýjar greinar, 39. gr. a – 39. gr. c, við lög nr. 70/1996. Þar var mælt fyrir um nýtt fyrirkomulag við ákvörðanir launakjara embættismanna með það að markmiði að draga verulega úr umfangi við fyrirkomulag launaákvörðana í þeim tilvikum þar sem kjararáð ákvarðaði laun og önnur starfskjör. Í stað þess var ráðherra, eða sérstökum starfseiningum á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra, falið að ákvarða fjölda grunnlaunaflokka og undirflokka starfa forstöðumanna ríkisstofnana, á hvaða forsendum sú flokkun byggðist og í hvaða flokk hverju einstöku starfi væri skipað. Samkvæmt ákvæði 39. gr. a skyldi horft til starfsbundinna þátta við ákvörðun á röðun starfs í grunnlaunaflokk, en við röðun starfs í undirflokka skyldi fyrst og fremst horft til persónubundinna þátta og hvaða aukastörf bæri að launa sérstaklega.
7. Með setningu laga nr. 95/2017 var gerð breyting á lögum nr. 70/1996 og mælt fyrir um frekari breytingar á launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana. Í stað flokkunar í grunnlaunaflokk, undirlaunaflokk og viðbótarlaun skyldi ráðherra, eða sérstök starfseining á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra, ákveða föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns, önnur laun er starfinu fylgja, viðbótarlaun og önnur starfskjör. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 95/2017 er kveðið á um að launagreiðslur fyrir önnur störf taki mið af sambærilegum þáttum og liggja til grundvallar við ákvörðanir kjararáðs um fjölda eininga, t.d. greiðslur fyrir sérstaka hæfni, sérstakt álag eða árangur í starfi. Við launaákvörðanir skyldi ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði og var ákvæðinu ætlað að mynda almenna umgjörð um launaákvörðanir forstöðumanna.
8. Í 3. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 kemur fram að áður en ákvörðun um breytingu á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum er tekin skuli afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og geti ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn krafist skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af aðilum. Samkvæmt 4. mgr. sömu lagagreinar skal taka mál til meðferðar samkvæmt 1., 2. og 3. mgr. að ósk forstöðumanns, hlutaðeigandi ráðherra, stjórnar eða Félags forstöðumanna ríkisstofnana eða þegar þurfa þykir og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu eða á störfum forstöðumanna. Eigi sjaldnar en árlega skal ráðherra meta hvort tilefni sé til að endurmeta fjárhæðir til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði. Ákvörðanir samkvæmt 1., 2. og 3. mgr. skulu rökstuddar og birtar opinberlega, en þeim verður ekki skotið til annars stjórnvalds.
9. Um framkvæmd 39. gr. a laga nr. 70/1996 hefur fjármála- og efnahagsráðherra sett reglur um starfskjör forstöðumanna, nr. 490/2019, og um greiðslu viðbótarlauna forstöðumanna, nr. 491/2019, sem voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda 24. maí 2019. Í 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 490/2019 kemur fram að „reglubundin heildarlaun“ séu ákveðin í samræmi við niðurstöðu

grunnmats stofnunar. Reglubundin heildarlaun samanstandi af föstum launum fyrir dagvinnu og öðrum launum er starfinu fylgja.

10. Þann 12. desember 2018 var haldin sérstök kynning fyrir forstöðumenn stofnana mennta- og menningarmálaráðuneytisins þar sem gerð var nánari grein fyrir uppbyggingu og matsþáttum launakerfisins. Fram kom að matskerfið væri byggt á fjórum meginþáttum, færni, stjórnun, ábyrgð og umfangi, og ætlað að taka gildi í byrjun árs 2019.
11. Með bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 20. desember 2018, var stefnanda kynnt ákvörðun ráðherra um laun framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar og þær forsendur sem væri að baki grunnmati á viðkomandi starfi. Þá var tekið fram að nýja launaákvörðunin, sem tæki gildi 1. janúar 2019, væri samkvæmt samræmdu grunnmati starfa forstöðumanna. Þá fylgdi með bréfinu samantektarblað, dags. 14. desember 2018, varðandi þær forsendur sem lágu að baki fyrrgreindri ákvörðun um grunnmat á starfi framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar.
12. Stefnandi var, ásamt þáverandi formanni fjölmiðlanefndar, boðuð til viðtals í mennta- og menningarmálaráðuneytið þann 15. janúar 2019, en sá fundur var aldrei haldinn þar sem boðaðir fundarmenn voru sammála um að ráðuneytisstjóri mennta- og menningarmálaráðuneytisins væri ekki réttur aðili til að eiga samtalið við stefnanda um matið þar sem stefnandi hefði ekki verið ráðin til starfa af ráðuneytinu.
13. Þann 4. september 2019 sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið bréf til stefnanda varðandi endurskoðun á grunnmati starfs framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar en beiðni um endurskoðun matsins hafði borist ráðuneytinu 22. maí 2019. Í bréfi ráðuneytisins kom fram að endurskoðun grunnmatsins hefði leitt til breytinga til hækkunar á tveimur matsþáttum (þekkingu og frumkvæði). Endurskoðunin hefði hins vegar ekki leitt til breytinga á öðrum matsþáttum enda væri mat þeirra í samræmi við mat á störfum forstöðumanna annarra stofnana og hefði þegar verið tekið tillit til þeirra atriða sem athugasemdir beindust að. Fyrrgreindar breytingarnar hefðu hins vegar ekki áhrif á launasetningu starfs framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar.
14. Stefnandi sendi erindi með tölvuskeyti til kjara- og mannauðsráðs 12. september 2019 og óskaði eftir rökstuðningi á þessari stjórnvaldsákvörðun ráðherra með vísan til 1. mgr. 21. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Með tölvuskeyti daginn eftir óskaði stefnandi jafnframt eftir yfirliti yfir það hvernig allir forstöðumenn ríkisstofnana væru metnir samkvæmt þeim þáttum sem grunnmat fjármála- og efnahagsráðuneytisins byggði launasetningu sína á. Vísaði stefnandi til þess að nauðsynlegt væri að fá gögnin í hendur svo hún gæti glöggvað sig á því hvert væri hið innra samræmi við mat á störfum forstöðumanna sem ráðuneytið vísaði til í bréfi sínu frá 4. september 2019. Vísaði stefnandi til ákvæða 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga til stuðnings beiðni um afhendingu þessara gagna.
15. Fjármála- og efnahagsráðuneytið svaraði fyrrgreindum tölvupóstum stefnanda með tölvupósti þann 11. október 2019. Í svari ráðuneytisins var m.a. vísað til þess að grunnmatið væri unnið út frá heildstæðri nálgun þar sem störf allra forstöðumanna væru metin á grundvelli samræmds matskerfis sem byggðist á gagnsæjum og hlutlægum þáttum. Hver þáttur væri metinn með tilliti til innbyrðis röðunar innan kerfisins. Í matinu fælust því almennar og sértækar kröfur sem gerðar væru til forstöðumanna. Matið væri hins vegar óháð því hver gegnir starfinu hverju sinni en í grunnmatinu væri ekki lagt mat á þann forstöðumann sem gegnir viðkomandi embætti hverju sinni. Að teknu tilliti til þess teldist stefnandi ekki aðili máls í skilningi stjórnslulaga, þar sem þau lög ættu ekki við, og því ætti stefnandi hvorki rétt á rökstuðningi né aðgangi að umbeðnum gögnum á þeim forsendum. Stefnanda var jafnframt bent á að yfirlit yfir það hvernig allir forstöðumenn ríkisstofnana væru metnir samkvæmt matsþáttum grunnmatsins hefði verið birt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins, auk þess sem frekari upplýsingar um þær forsendur sem væru að baki matinu væri að finna á vef ráðuneytisins.
16. Stefnandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis vegna málsins. Umboðsmaður afmarkaði athugun sína við þá afstöðu ráðuneytisins að stjórnslulög ættu ekki við um ákvarðanir um laun forstöðumanna þar sem slíkar ákvarðanir væru stjórnvaldsfyrirmæli sem beindust ekki að

einstökum forstöðumönnum eða hvort um væri að ræða stjórnvaldsákvæðanir og þá hvort sá sem gegnir starfinu þegar slík ákvörðun er tekin teldist aðili máls. Kvörtunin var tekin til efnislegrar meðferðar hjá settum umboðsmanni Alþingis sem lauk athugun sinni með álitni 30. desember 2020 í málum nr. 10343/2019 og 10475/2020 sem vörðuðu bæði sambærileg umkvörtunarefni. Í niðurstöðu í álitinu er rakið að sú afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins að stjórnvísulög nr. 37/1993 gildi ekki um ákvæðanir ráðherra um reglubundin heildarlaun fyrir starf forstöðumanns ríkisstofnunar á grundvelli 39. gr. a laga nr. 70/1996 sé ekki í samræmi við lög. Ákvörðun ráðherra teljist ákvörðun um rétt að skyldu manns og sé þar með stjórnvaldsákvörðun. Sá einstaklingur sem gegnir starfi forstöðumanns þegar ákvörðun er tekin er því aðili máls í skilningi stjórnvísulaga. Af því leiðir að þær ákvæðanir ráðuneytisins að synja um rökstuðning og aðgang að gögnum byggðust á röngum lagagrundvelli. Beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins að taka erindi stefnanda til meðferðar að nýju, komi fram beiðni þess efnis, og að það leysi þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu. Jafnframt beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem koma fram í álitinu.

17. Stefnandi sendi tölvuskeyti til fjármála- og efnahagsráðuneytisins þann 11. janúar 2021 þar sem vísað var til álits setts umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2020, óskaði eftir því að málið yrði tekið upp að nýju og að leyst yrði úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu.
18. Með bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til stefnanda 11. maí 2021 var ítrekuð afstaða ráðuneytisins til erindis stefnanda sem hefði ekki breyst þrátt fyrir álit setts umboðsmanns Alþingis. Álit umboðsmanns væri ekki í samræmi við það sem lagt hafi verið upp með við setningu laga nr. 130/2016 annars vegar og laga nr. 95/2017 hins vegar. Við mótun og innleiðingu kerfisins með setningu fyrrgreindra laga hefði verið miðað við að grunnmat starfa forstöðumanna, þ.m.t. launaákvæðanir, væri almenn stjórnvaldsfyrirmæli, enda um að ræða framkvæmd og útfærslu tilhögunar sem byggði á fyrirfram gefnum meginlínnum sem ákveðnar væru í lögum. Þá var bent á að grunnmatið byggði á hlutlægu mati á inntaki starfa forstöðumanna, einkum umfangi og ábyrgð, og mælti fyrir um hvaða launakjör væru í boði fyrir að gegna tilteknu starfi. Ekki væri því með 39. gr. a stml. verið að mæla fyrir um ákvörðun um sérstök réttindi til handa einstaklingi, heldur væri verið að meta hvernig launasetja ætti tiltekin störf og hvar þau skyldu raðast með hliðsjón af röðun annarra starfa af sama meiði. Beiðni stefnanda um aðgang að gögnum á grundvelli stjórnvísulaga var hafnað en hins vegar var ákveðið með vísan til upplýsingalaga nr. 140/2012 að veita stefnanda aðgang að þeim vinnuskjölum ráðuneytisins sem tengdust launaákvörðun vegna starfs framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar á grundvelli 1. mgr. 5. gr. og 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.
19. Þann 1. febrúar 2022 voru birt í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi um breytingu á starfsmannalögum þar sem ráðgert er að niðurstöður grunnmats um störf forstöðumanna ríkisstofnana, þ.e. föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgja starfi forstöðumanns, yrðu birtar með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda, eins og tíðkast um stjórnvaldsfyrirmæli. Þá var jafnframt kveðið á um það að samráðsskylda samkvæmt 52. gr. stml. tæki ekki til 39. gr. a og b laganna enda vörðuðu þau ákvæði ekki félagsmenn þeirra heildarsamtaka sem tilgreind væru í 52. gr. laganna. Í greinargerð með frumvarpsdrögum kom fram að frumvarpinu væri ætlað að taka af öll tvímæli um að ákvæðanir um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana væru stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvæðanir. Í ljósi álits setts umboðsmanns Alþingis væri nauðsynlegt að taka af allan vafa með lagasetningu og koma þannig í veg fyrir réttaróvissu og styrkja stoðir núverandi fyrirkomulags til framtíðar. Með því sé hnykk á því að ekki sé um einstaklingsbundnar ákvæðanir að ræða þegar ráðherra tekur ákvæðanir um grunnmat starfa enda er það óháð því hver gegnir starfinu hverju sinni og styðst við hlutlæga þætti.

II

Málsástæður stefnanda

20. Stefnandi byggir á því að ákvörðun ráðherra um reglubundin heildarlaun fyrir starf forstöðumanns ríkisstofnunar á grundvelli 39. gr. a stml. sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Þar af leiðandi sé stefnandi aðili máls í skilningi stjórnáskýslulaga og njóti þeirra réttinda sem af lögnum leiða. Þar með talið eigi hún rétt á rökstuðningi samkvæmt 1. mgr. 21. gr. og 22. gr. stjórnáskýslulaga og aðgangi að gögnum málsins samkvæmt 1. mgr. 15. gr. sömu laga. Þessa afstöðu sína byggir stefnandi jafnframt á afdráttarlausri niðurstöðu í álitum setts umboðsmanns Alþingis í málum nr. 10343/2019 og 10475/2020.
21. Stefnandi vísar til þess að með ákvörðun sinni um að synja stefnanda um rökstuðning og gögn hafi ráðherra brotið gegn lögum um stjórnáskýsluréttar, sem felur m.a. í sér að athafnir stjórnvalda verði að stýðjast við lög. Stefnandi sé stjórnvald og samkvæmt 1. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993 gilda ákvæði stjórnáskýslulaga þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga.
22. Stefnandi byggir á því að það sé einkenni stjórnvaldsákvæðana að þær beinast að tilteknum aðila eða aðilum og binda endi á ákveðið mál þar sem kveðið er á um rétt eða skyldu aðila. Þau gilda hins vegar ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Stefnandi vísar til álitum setts umboðsmanns Alþingis þar sem fram kemur að vissar ákvæðanir um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna séu stjórnvaldsákvæðanir sem falli undir gildissvið stjórnáskýslulaga og sá skilningur sé áréttáður í athugasemdum við frumvarp sem hafi orðið að stjórnáskýslulögum. Þá hafi verið lagt til grundvallar að aðrar ákvæðanir, en þar eru sérstaklega nefndar, um málefni opinberra starfsmanna geti fallið undir stjórnáskýslulög, s.s. þegar ákvörðun um breytingu á starfi eða verksviði starfsmanns skerðir launakjör eða réttindi hans eða slík ákvörðun sé að öðru leyti sérstaklega íþyngjandi fyrir viðkomandi eða varði mikilvæg réttindi hans. Vísað er til fjölda álita og fræðiskrifa til stuðnings því að stjórnáskýslulögin gildi þegar stjórnvald tekur einhliða ákvörðun um laun ríkisstarfsmanns, sem byggist á lögum en ekki samningi.
23. Stefnandi vísar til þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur útfært launafyrirkomulag forstöðumanna ríkisstofnana samkvæmt 1. mgr. 39. gr. a, m.a. með reglum nr. 490/2019, um starfskjör forstöðumanna, og öðrum almennum viðmiðum. Ráðherra tekur ákvörðun um grunnmat hvers starfs fyrir sig á grundvelli færni, stjórnunar, ábyrgðar og umfangs. Í kjölfarið ákveður ráðherra heildarlaun fyrir starfið eða það sem kallast „reglubundin heildarlaun“ í 2. gr. reglna nr. 490/2019 og „föst heildarlaun“ í bréfum ráðuneytisins í desember 2018. Heildarlaun í þessum skilningi samanstanda annars vegar af föstum launum fyrir dagvinnu og hins vegar öðrum launum sem starfinu fylgja. Jafnframt verður ráðið af fyrirkomulaginu að niðurstaða um „heildarlaun“ leiði af niðurstöðu um „grunnmat starfs“ og að heildarlaun, þ.e. bæði „dagvinnulaun“ og „önnur laun sem starfi fylgja“, taki ekki mið af persónubundnum þáttum.
24. Stefnandi hafnar þeim sjónarmiðum stefnda að ákvæðanir um laun fyrir störf forstöðumanna séu stjórnvaldsfyrirmæli, þar sem niðurstaða grunnmats starfa sé óháð því hvaða einstaklingar gegni störfunum sem sé fjallað um hverju sinni, auk þess sem hún nái til ótilgreinds fjölda. Þessi sjónarmið séu í andstöðu við viðteknar skilgreiningar á því hvaða ákvæðanir teljist stjórnvaldsákvæðanir. Eins og ítrekað hafi verið í réttarframkvæmd og álitum umboðsmanns Alþingis ráðist það hvort ákvörðun í máli opinbers starfsmanns teljist stjórnvaldsákvörðun m.a. af því hvers efnis ákvörðunin er, á hvaða grundvelli hún sé tekin og hvort hún hafi áhrif á stöðu hans að lögum, t.d. með því að veita honum réttindi eða skerða þau.
25. Stefnandi vísar til þess að það leiði af ákvæðum 39. gr. a stml., eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 95/2017, og reglum nr. 490/2019 að það sé í höndum fjármálaráðherra að ákveða laun forstöðumanna sem teljast til embættismanna samkvæmt 22. gr. stml. og 1. mgr. 9. gr. laganna. Forsendur grunnmatsins gilda um alla sem taka laun samkvæmt ákvæðinu og auðvelda ráðherra að gæta samræmis þegar einstök störf eru metin. Í 1. mgr. 39. gr. a er mælt fyrir um að hafa skuli samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana á því stigi ferlisins þegar forsendur grunnmats eru

- ákveðnar. Í 52. gr. sömu laga, sbr. einnig 36. gr. eldri laga um sama efni nr. 38/1954, er sambærilegt orðalag notað, en ákvæðið varðar samningu stjórnvaldsfyrirmæla og endurskoðun þeirra.
26. Stefnandi vísar til þess að þrátt fyrir að ákvörðun ráðherra um hvaða forsendur búi að baki grunnmati kunni vissulega að hafa einhver einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða verklagsreglna, eins og fram kemur í álitum umboðsmanns, sé ljóst af orðalagi 39. gr. a laga nr. 70/1996 að ráðherra skuli í framhaldi taka ákvörðun um laun „viðkomandi forstöðumanns“ sem byggir á ákvörðun sama ráðherra um grunnmat starfsins sem forstöðumaðurinn gegnir. Verði ekki komist hjá því að heimfæra þær forsendur og niðurstöður grunnmats til ákveðins starfsmanns, stefnanda í því tilviki sem hér um ræðir. Sú ákvörðun lýtur beinlínis að efni og inntaki þeirra lögbundnu réttinda sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 9. gr. stml., þ.e. að rétti forstöðumanns til launa. Ákvörðunin mælir því fyrir um rétt manns í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.
 27. Stefnandi byggir á því að ákvörðun ráðherra sé einstaklingsbundin í þeim skilningi að hún mæli fyrir um að ákvarða eða er afgerandi fyrir rétt tiltekins aðila. Sú staðreynd að annar einstaklingur gæti gegnt embættinu og þar með tekið laun eftir sömu niðurstöðu leiðir ekki til þess að ákvarðanir teljist vera almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Niðurstaðan hefur ekki réttaráhrif fyrir annan einstakling fyrr en hann tekur við embættinu. Hér ræður úrslitum að ákvörðunin lýtur að rétti einstaklingsins þótt efni og inntak þess réttar ráðist af mati á starfinu. Engu skiptir þótt ákvarðanir byggist á hlutlægum þáttum sem mælt er fyrir um í lögum.
 28. Stefnandi vísar til ummæla í bréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til stefnanda. Þar sé tekið fram að laun fyrir starf leiði af niðurstöðu um grunnmat starfsins. Samkvæmt því er ákvörðun um grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns svo samofin ákvörðun ráðherra um „reglubundin heildarlaun“ eða „föst heildarlaun“ forstöðumanns að hún hefur veruleg áhrif á niðurstöðu um laun hans. Þar af leiðandi er ekki unnt að líta á ákvörðun um grunnmat starfs með öðrum hætti en að hún sé liður í ákvörðun um laun fyrir að gegna starfinu, eins og fram kemur í álitum umboðsmanns.
 29. Stefnandi vísar einnig til þess að stefnandi og aðrir forstöðumenn í sambærilegri stöðu geta ekki samið um laun sín og fengið þau greidd á grundvelli kjarasamnings eins og almennir starfsmenn. Þess í stað eru ákvarðanir um laun stefnanda teknar einhliða af ráðherra og byggjast á allsherjarréttarlegri lagareglu 1. mgr. 39 gr. a laga nr. 70/1996. Um er að ræða einhliða og bindandi ákvörðun fjármálaráðherra um inntak réttinda stefnanda, þ.e. laun hennar. Þá er stefnanda eins og öðrum embættismönnum óheimilt að taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum, sbr. 40. gr. laga nr. 70/1996.
 30. Stefnandi byggir á þeim forsendum sem fram koma í álitum umboðsmanns að ákvörðun um heildarlaun forstöðumanns beinist að lögbundnum réttindum þess einstaklings sem gegnir starfinu hverju sinni. Því verður að leggja til grundvallar að hagsmunir forstöðumanna af því að eiga aðild að ákvörðunum sem hafa bein áhrif á laun þeirra séu með þeim hætti að þeir njóti að réttu lagi þeirrar stöðu sem aðila máls er veitt samkvæmt stjórnsýslureglum. Sama á við þegar tekin er ákvörðun um endurskoðun grunnmats starfs á grundvelli 4. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996, enda hefur grunnmat bein áhrif á ákvörðun um laun. Í framangreindu felst að forstöðumaður á þá m.a. rétt á að fá aðgang að gögnum er varða ákvörðun um laun hans, að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ákvörðun er tekin og að hún verði rökstudd.
 31. Stefnandi byggir á þeim röksemdum umboðsmanns Alþingis að sú niðurstaða að ákvörðun um laun, þar á meðal um endurskoðun grunnmats, sé stjórnvaldsákvörðun sem sé í samræmi við orðalag annarra málsgreina 39. gr. a laga nr. 70/1996. Þar er m.a. kveðið á um að ákvörðun verði ekki skotið til annars stjórnvalds þar sem um sé að ræða endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi. Ljóst sé að ákvæðið væri sýnilega óþarft og í andstöðu við annað í lagagreininni ef ákvörðun um laun forstöðumanns samkvæmt henni væri almenn stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvörðun. Auk þess verður ekki séð með hvaða hætti forstöðumönnum ætti að vera fært að bera ágreining um slíkar ákvarðanir undir dómstóla, eins og ráðuneytið byggir á að þeir geti, ef

lagt er til grundvallar að um sé að ræða almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem varði ekki hagsmuni þeirra.

32. Stefnandi vísar einnig til álitserðar Hafsteins Dan Kristjánssonar frá 7. febrúar sl. sem unnin var að beiðni Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Niðurstaða Hafsteins er að álit umboðsmanns Alþingis endurspegli rétta niðurstöðu um gildandi rétt. Hann telur jafnframt að einstaklingsbundnar ákvarðanir ráðherra, þ.e. þær sem ákvarða laun ákveðins forstöðumanns, samkvæmt 39. gr. a stml. teljist vera stjórnvaldsákvarðanir.
33. Stefnandi vísar til þess að ef ákvörðun ráðherra um laun sé stjórnvaldsákvörðun eigi hún rétt á því að ráðherra rökstyðji ákvörðun sína og afhendi henni öll þau gögn sem málið varðar. Byggist þetta annars vegar á 21. gr. stjórnslulaga, þar sem segir að aðili máls geti krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Fyrir liggur að stefnandi óskaði eftir rökstuðningi innan þeirra tímamarka sem tilgreind eru í 3. mgr. 21. gr. laganna. Hins vegar byggist réttur stefnanda til gagna málsins á 15. gr. stjórnslulaga, þar sem segir í 1. mgr. að aðili máls eigi rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál varða. Ákvörðun fjármála- og efnahagsráðuneytisins um að synja stefnanda um rökstuðning og gögn sé andstæð lögum og byggist á röngum lagagrundvelli. Stefnandi eigi rétt til rökstuðnings fyrir ákvörðun ráðherra um starfskjör og aðgang að skjölum og öðrum gögnum er ákvörðunina varða.
34. Stefnandi byggir miskabótakröfu sína á því að hún hafi ekki fengið að njóta þeirra réttinda sem henni eru veitt samkvæmt stjórnslulögum. Ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Sú ábyrgð sé ekki aðeins pólitísk heldur einnig lagaleg. Þannig getur stefndi borið skaðabótaábyrgð í þessu máli á grundvelli b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabotalaga nr. 50/1993. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að láta þann sem ber ábyrgð á ólögmeðri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Hér verður einnig að taka tillit til þess að brot ráðuneytisins gegn stefnanda, með því að veita henni ekki lögbundin réttindi, voru framin af ásetningi og í beinni andstöðu við álit umboðsmanns Alþingis og viðtekin viðhorf í íslenskum rétti.

III

Málsástæður stefnda

35. Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að umrædd launaákvörðun sé samkvæmt samræmdu grunnmati starfa forstöðumanna ríkisstofnana sem eru stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnslulaga. Í 2. ml. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga er tekið fram að löggin gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Ákvæði stjórnslulaga, þ. á m. um rökstuðning ákvarðana og um aðgang að upplýsingum og gögnum, eigi því ekki við hvað varðar kröfu stefnanda í því máli sem hér um ræði.
36. Stefndi vekur athygli á því að ekki sé vísað til ákvæða 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og þá ekki heldur skilyrða ákvæðisins og hvort þeim sé yfirhöfuð fullnægt. Málið sé því verulega vanreifað hvað þetta varðar með hliðsjón af ákvæðum e- og f-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um efni stefnu, einkum það sem snýr að grundvelli málalíbúnaðar stefnanda. Þetta varði mögulega frávisun málsins án kröfu.
37. Stefndi byggir á því að ákvarðanir um grunnmat starfa forstöðumanna séu stjórnvaldsfyrirmæli. Það launafyrirkomulag sem var komið á fót með lögum nr. 130/2016 um kjararáð þegar þrjár nýjar greinar, 39. gr. a – 39. gr. c, bættust við lög 95/2017, fól í sér að það var í höndum fjármála- og efnahagsráðherra að ákveða fjölda grunnlaunaflokka starfa, á hvaða forsendum sú grunnlaunaflokkun byggðist og í hvaða grunnlaunaflokk einstöku starfi var skipað, forsendur fyrir frekari undirflokkun þeirra auk forsendna fyrir greiðslu viðbótarlauna. Hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn ákvað síðan undirflokkun forstöðumanns innan viðkomandi grunnlaunaflokks og viðbótarlaun innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setti. Sú breyting sem gerð var með lögum nr. 95/2017 var fyrst og fremst tilkomin vegna álitamála sem höfðu komið upp í

tengslum við samspil launaákvæðana forstöðumanna og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

38. Með 1. gr. laga nr. 95/2017 var 39. gr. a laga nr. 70/1996 breytt og fallið frá fyrra fyrirkomulagi um flokkun í grunnlaunaflokk, undirlaunaflokk og viðbótarlaun. Í stað þess skyldi ákvörðun um laun forstöðumanna byggjast á grunnmati starfa forstöðumanna og öðrum launum sem fylgja starfinu. Fjármála- og efnahagsráðherra, eða sérstök starfseining á hans ábyrgð, ákvarðar föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun sem fylgja starfinu, hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skal þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Ráðherra ákveður auk þess forsendur viðbótarlauna svo og starfskjör forstöðumanna. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar hins vegar greiðslu viðbótarlauna innan ramma hinna almennu forsendna sem fjármála- og efnahagsráðherra setur. Þá skal við ákvörðun kjara samkvæmt lagaákvæðinu sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og ætíð skal taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Er ákvæðinu þannig ætlað að mynda almenna umgjörð um launaákvæðanir forstöðumanna og hafa jafnréttissjónarmið í öndvegi. Ráðherra ber að hafa samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats starfa, annarra launa og viðbótarlauna og skal félaginu, fyrir hönd félagsmanna sinna, gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um um álitamál sem upp kunna í því sambandi. Slíkir samráðs- og vinnufundir hafa verið haldnir reglulega og í þessu sambandi með það að markmiði að ná fram sameiginlegum skilningi á því hvernig best sé að kerfið þróist.
39. Stefnandi byggir á því að grunnmat starfa forstöðumanna byggir á hlutlægu mati á inntaki starfa, einkum umfangi og ábyrgð, og mæli fyrir um hvaða launakjör séu í boði fyrir að gegna tilteknu starfi. Engu máli skipti hvaða einstaklingur gegni starfinu. Ákvæði 39. gr. a laga nr. 70/1996 mæli ekki fyrir um ákvörðun um sérstök réttindi til handa einstaklingi, heldur er verið að meta hvernig launasetja eigi tiltekin störf forstöðumanna og hvar þau skuli raðast með hliðsjón af röðun annarra starfa af sama meiði. Grunnmat starfanna er þannig samræmt matskerfi, heildstæð nálgun á öll störf sem matið nær yfir. Öll störf eru metin út frá sömu þáttum sem eru umfang ásamt kröfum um færni, ábyrgð og stjórnun. Kerfið sem var innleitt 1. janúar 2019 er hluti af stjórnendastefnu stefnda þar sem segir að laun og almenn starfskjör stjórnenda stefnda skuli byggjast á hlutlægum mælikvörðum og endurmetin í takt við almenna þróun.
40. Stefndi vísar til þess að við mótn og innleiðingu á fyrrgreindu launafyrirkomulagi forstöðumanna með setningu laga nr. 130/2016, annars vegar, og laga nr. 95/2017, hins vegar, hafi verið lagt upp með að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana, þ.m.t. launaákvæðanir, væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli, enda um að ræða framkvæmd og útfærslu tilhögunar sem byggir á þeim fyrirfram gefnu meginlínunum sem ákveðnar eru í lögum.
41. Stefndi vísar til þess að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hafi óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins hins vegar verið hafðar til hliðsjónar við útfærslu á 39. gr. a laga nr. 70/1996. Það birtist m.a. í því að ákvæðið mælir fyrir um formlegt samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats, annarra launa og forsendur viðbótarlauna og er félaginu gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma. Auk þess var sérstaklega gætt að rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar með gagna- og upplýsingaöflun. Í 39. gr. a laga nr. 70/1996 er einnig gerð rík krafa um rökstuðning fyrir forsendum grunnmatsins og um opinbera birtingu þess, sbr. 4. mgr. 39. gr. a laganna.
42. Stefnandi byggir á því að eins og ákvæði 39. gr. a laga nr. 70/1996 er orðað eftir þá breytingu sem gerð var með lögum nr. 95/2017 hefði verið óþarft að taka fram í ákvæðinu að við ákvörðun kjara samkvæmt lagagreinininni skuli sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og að ætíð skuli taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði ef ætlun löggjafans hefði verið sú að ákvarðanir ráðherra samkvæmt ákvæðinu ættu að vera stjórnvaldsákvarðanir. Því sé ekki hægt að túlka ákvæðið svo að ákvörðun um grunnmat starfs sé ákvörðun um laun tiltekins forstöðumanns þar sem hann hefur stöðu aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum. Af ákvæðinu leiði að ekki sé verið að taka einhliða ákvörðun um laun tiltekins

forstöðumanns heldur sé verið að taka ákvörðun um laun sem taki til ótilgreinds fjölda forstöðumanna í samræmi við grunnmat starfs og byggi á lagaheimild þar sem ráðherra verði sérstaklega að gæta samræmis við kjör hjá stefnda sem byggi á kjarasamningum ásamt því að taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Það er mat stefnda að ekki sé hægt að túlka ákvæði svo rúmt að ákvörðun ráðherra samkvæmt 39. gr. a laganna sé beint sérstaklega að lögbundnum réttindum þess sem gegnir starfinu hverju sinni heldur beinist hún að starfinu sem slíku og er óháð þeim sem gegnir því.

43. Í ljósi orðalags 39. gr. a stml. og þeirra forsendna sem búa að baki ákvæðinu og grunnmati starfa telur stefndi að ákvörðun ráðherra hafi samkvæmt ákvæðinu öll einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða verklagsreglna. Túlkun setts umboðsmanns Alþings á orðalagi 39. gr. a stml. er að mati stefnda alltof víðtæk í ljósi þeirra forsendna sem búi að baki ákvæðinu og á engan hátt í samræmi við það sem lagt var upp með við setningu laga nr. 130/2016 og 95/2017.
44. Stefndi byggir á því að launaákvæðanir samkvæmt grunnmati starfa séu í eðli sínu stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga. Stjórnvaldsfyrirmæli eru annars eðlis en stjórnvaldsákvæðanir þar sem þau taka til ótilgreinds fjölda en beinast ekki að tilteknum einstaklingum og byggja auk þess á lagaheimild. Að baki þeirri tilhögun búa ákvæðin hagkvæmnis-, skilvirkni- og sérhæfingarrök. Með lögum nr. 95/2017 var ráðherra falið að ákvarða föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfa forstöðumanna, þar sem einkum skyldi horft til umfangs og ábyrgðar viðkomandi starfa. Við þá ákvörðun ber að gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.
45. Stefndi byggir á því að einstaklingar þurfi að vera aðilar máls til þess að öðlast flest þau réttindi sem ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 mæla fyrir um, þ. á m. rétt til rökstuðnings og afhendingar gagna. Hugtakið aðili máls er ekki skilgreint í stjórnsýslulögum en samkvæmt almennri hugtakaskilgreiningu stjórnsýsluréttarins telst aðili máls sá sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta af úrlausn máls. Meðal skilyrða þess að teljast aðili máls er að viðkomandi einstaklingur eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta umfram aðra og að þeir hagsmunir séu verulegir. Í því samhengi er m.a. litið til þess hvort um persónulega eða fjárhagslega hagsmuni sé að ræða. Þá verður einnig að meta hversu náð umræddir hagsmunir tengjast úrlausn hlutaðeigandi máls. Laun hafi eðli máls samkvæmt áhrif á fjárhag einstaklinga en slíkir hagsmunir tengjast ekki úrlausn þessa máls. Þótt stefnandi hafi fjárhagslega hagsmuni af ákvörðun ráðherra um endurskoðun á grunnmati þess starfs sem hann sinnir verður að mati stefnda að líta til þeirra forsendna sem búa að baki ákvörðuninni. Niðurstaða grunnmats starfa er óháð því hvaða einstaklingur gegnir þeim störfum sem um er fjallað hverju sinni og nær til ótilgreinds fjölda. Í umræddu mati er því ekki verið að meta tiltekinn starfsmann, hans persónulega eiginleika eða faglegu hæfni, heldur starfið sem einstaklingurinn sinnir. Ráðuneytið er því ekki að taka einhliða ákvörðun um laun viðkomandi embættismanns heldur það embætti sem viðkomandi var skipaður til að gegna, auk þess sem mat á almennri launaþróun kemur hér inn í. Grunnmat starfa heldur og gildi sínu þótt starfsmaður ljúki störfum og annar taki við sem getur búið yfir annarri persónulegri hæfni en forveri hans. Í ljósi framangreinds getur stefnandi ekki talist aðili í skilningi stjórnsýslulaga.
46. Stefndi vísar til þess að í 4. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 er mælt fyrir um rétt forstöðumanna, hlutaðeigandi ráðherra eða Félags forstöðumanna ríkisins til þess að óska eftir endurskoðun á grunnmatinu. Slík ósk þarf að byggja á hlutlægum staðreyndum, þ. á m. um starfsemi eða verkefni stofnunarinnar. Endurskoðun á grunnmati er því óháð breytingum sem kunna að verða hjá þeim einstaklingi sem sinnir forstöðu stofnunar og fer einungis fram ef breytingar hafa orðið á þeim matsþáttum sem grunnmatið byggir á, t.d. ef verkefni og umfang stofnunar hafa breyst með breytingum á þeim lögum sem gilda um hana.
47. Stefndi vísar til þess að við mat á því hvaða áhrif takmörkun á samningafrelsi forstöðumanna um laun og önnur starfskjör hefur sé nærtækast að líta til þess hvort og þá með hvaða hætti launaákvörðun forstöðumanns sé frábrugðin því hvernig laun almenns starfsmanns eru ákvörðuð.

Á almennum vinnumarkaði er litið á ákvæði kjarasamnings sem lágmarkskjör og hefur starfsmaður frelsi til að semja um hærri laun en kjarasamningur segir til um. Hvað stefnda sem vinnuveitanda varðar, þá hefur kjarasamningur að geyma bæði lágmarks- og hámarkskjör sem í boði eru. Þessi munur byggir á þeirri grunnforsendu stjórnarsýslunnar að forstöðumaður sé í allri ákvörðunartöku bundinn af því að vinna innan marka laga, reglugerða, reglna svo og annarra fyrirmæla, s.s. kjarasamninga, og er honum ekki heimilt að víkja frá ákvæðum kjarasamninga, ekkert frekar en ákvæðum laga, reglugerða og annarra fyrirmæla sem hann starfar eftir. Ekki sé því hægt að nota orðið samningafrelsi í sömu merkingu á almennum og opinberum vinnumarkaði í umræðu um kjara- og launamál.

48. Stefndi byggir á því að samskipti forstöðumanns, sem starfsmanns, og veitingarvaldshafa byggir að meginstefnu til á sömu einkaréttarlegu forsendum og eiga við um aðra starfsmenn en slík samskipti hafa alla jafnan verið talin falla utan gildissviðs stjórnarsýslulaga. Þannig þarf forstöðumaður t.d. að lúta stjórnunarrétti veitingarvaldshafa hvað varðar inntak starfs og með hvaða hætti honum, sem starfsmanni, er ætlað að sinna því starfi út frá þeim áherslum sem veitingarvaldshafi ákveður hverju sinni með sambærilegum hætti og á við um aðra starfsmenn.
49. Stefndi byggir á því að ákvörðun forstöðumanns um laun starfsmanns stofnunar sé einhliða ákvörðun sem byggir á tilteknum forsendum, annars vegar þeirri starfslýsingu sem liggur til grundvallar starfinu og hins vegar þeim kjarasamningi sem viðkomandi starfsmaður muni taka laun eftir. Það er á forræði og ábyrgð forstöðumanns að útfæra og ákveða starfslýsingu starfsmanna, enda gildir þar stjórnunarréttur forstöðumanns, sbr. 19. gr. laga nr. 70/1996. Starfsmaður hefur yfirleitt ekki val um það hvaða kjarasamningi starfskjör hans byggjast á heldur ræðst það fyrst og fremst af eðli starfsins og því einkum á valdi forstöðumanns að ákvarða hvaða kjarasamningur skuli lagður til grundvallar. Í svokölluðum stofnanasamningum er samið um grunnröðun starfa í launaflokk innan launatöflu viðkomandi stéttarfélags og hvaða þættir eða forsendur skuli ráða röðum þeirra. Þar skal fyrst og fremst miða við hvað sé viðvarandi og stöðugt verksvið í viðkomandi starfi og meta þá þætti starfsins sem leiða af þeim verkefnum og viðfangsefnum sem starfsmanninum ber að sinna, óháð því hver sinnir starfinu. Það er síðan forstöðumanns að ákveða hver skuli vera grunnröðun þess tiltekna starfs sem um ræðir. Þar hefur starfsmaðurinn enga beina aðkomu, enda ætti ákvörðunin að vera rökleg niðurstaða í samræmi við gildandi starfslýsingu og stofnanasamning. Starfsmaður getur ef hann er ósáttur við þá niðurstöðu annað hvort skotið máli sínu til umfjöllunar samstarfsnefndar stéttarfélags og vinnuveitanda eða sagt starfi sínu lausu. Ef ágreiningur fer til samstarfsnefndar og þar næst ekki samstaða um hvort ákvörðun forstöðumanns byggir á réttum forsendum gildir ákvörðun forstöðumanns nema dómstólar komist að annarri niðurstöðu.
50. Stefndi vísar til þess að með breyttu launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana var sett á fótt heildstætt kerfi sem byggir á hlutlægum forsendum og sannreynanlegum gögnum. Þá var fest í sessi að launaákvæðanir forstöðumanna væru miðaðar við mat á hverju starfi fyrir sig en byggðu ekki á einstaklingsbundnum þáttum. Við mótun og innleiðingu grunnmats starfa viðhafði ráðuneytið á öllum stigum samráð við hlutaðeigandi aðila, auk þess sem leitast var við að tryggja opið og gagnsætt ferli. Öll fagráðuneyti áttu fulltrúa við mótun og undirbúning grunnmatsins, vegna þekkingar þeirra á inntaki og umfangi starfa forstöðumanna. Öllum forstöðumönnum, þ. á m. stefnanda, gafst kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, ýmist fyrir milligöngu Félags forstöðumanna ríkisstofnana, hlutaðeigandi fagráðuneytis og/eða beint til ráðuneytisins. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fór yfir allar athugasemdir og ábendingar sem bárust og tók afstöðu til þeirra, auk þess sem greiningarvinna átti sér stað um störf forstöðumanna, m.t.t. forsendna grunnmatsins. Forsendur matsins eru öllum aðgengilegar á vefsíðu sem og rökstuðningur fyrir þeim sjónarmiðum sem að baki þeim búa. Auk þess var gefinn út sérstakur bæklingur um grunnmat starfa forstöðumanna og má þar finna niðurstöðu á mati starfi framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar.

51. Stefndi vísar til þess að í hinu nýja launafyrirkomulagi séu reglubundin heildarlaun, sem eru föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun sem starfinu fylgja, ákveðin í samræmi við niðurstöðu grunnmats starfs forstöðumanna, sbr. 39. gr. a laga nr. 70/1996. Við ákvörðun heildarlauna er byggt á heildstæðri nálgun þar sem störf forstöðumanna eru metin á grundvelli samræmds matskerfis sem byggist á gagnsæjum og hlutlægum þáttum, út frá umfangi og kröfum um færni, ábyrgð og stjórnun. Matið er óháð því hver gegnir starfinu hverju sinni. Þá hefur ráðherra með heimild í 39. og 39. gr. a laga nr. 70/1996 sett og birt með opinberum hætti reglur um starfskjör forstöðumanna, þar sem mælt er fyrir um laun, orlof, veikindarétt, tryggingar, endurmenntun og framlag í fjölskyldu- og styrktarsjóð.
52. Stefndi vísar til þess að um greiðslu viðbótarlauna forstöðumanna sé fjallað í reglum nr. 491/2019 sem settar eru á grundvelli 39. gr. a laga nr. 70/2016. Reglurnar mæla m.a. fyrir um heimild til greiðslu á tímabundnum launauka til viðbótar við reglubundin heildarlaun vegna sérstaks álags í starfi, t.d. vegna óvæntra eða ófyrirséðra ytri atvika, eða verkefna sem eru verulega umfram reglubundnar starfsskyldur og rúmast ekki innan venjubundinnar starfsemi stofnunarinnar. Ákvörðun um greiðslu þeirra er á forræði þess ráðherra sem forstöðumaður heyrir undir og skulu viðbótarlaunin vera innan hinna almennu forsendna. Fjárhæð viðbótarlauna skal rúmast innan fjárveitingar viðkomandi stofnunar, byggja á málefnalegum sjónarmiðum, vera í takt við tilefni og í samræmi við aðstæður. Ráðuneytinu er ætlað að taka árlega saman lista yfir viðbótarlaun og birta opinberlega líkt og yfir grunnmata starfa.
53. Stefndi byggir á því að með hliðsjón af öllu framansögðu og þeim staðreyndum að ákvarðanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins um laun forstöðumanna byggja á hlutlægu og samræmdu launamyndunarkerfi sem er grundvallað á grunnmata starfa séu tilkynningar til forstöðumanna um röðun starfa innan kerfisins ekki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga heldur tilkynning um útfærslu stjórnvaldsfyrirmæla varðandi það tiltekna starf sem viðkomandi gegnir tímabundið, sbr. tilkynningu til fjölmiðlanefndar um grunnmata starfs, dags. 20. desember 2018, og tilkynningu um endurskoðun á grunnmata starfs, dags. 4. september 2019. Við undirbúning grunnmatsins var leitast við að vanda alla málsmeðferð þar sem gætt var að meginreglum stjórnsýsluréttar og var öllum hlutaðeigandi tryggður möguleiki til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en starfið var metið. Því til viðbótar eru forsendur og niðurstöður grunnmats starfa forstöðumanna öllum aðgengilegar á vef Stjórnarráðsins.
54. Stefndi hafnar miskabótakröfu stefnanda með vísan til þess að ágreiningur um að hún hafi ekki fengið rökstuðning fyrir niðurstöðu ráðherra um endurskoðun á grunnmata þess starfs sem hún gegnir og ekki fengið aðgang að gögnum vegna þeirrar niðurstöðu geti aldrei falið í sér ólögmeta meingerð í skilningi b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga, enda hafi ekki verið sýnt fram á að skilyrði um saknæma hegðun af hálfu stefnda sé fullnægt í málinu. Afstaða stefnda til krafna stefnanda um rökstuðning og afhendingu gagna byggist auk þess á málefnalegum sjónarmiðum og varðar launafyrirkomulag forstöðumanna. Verði ekki með nokkru móti séð að stefnandi eigi rétt til miskabóta vegna málsins og beri því að sýkna stefnda af þeirri kröfu. Til vara er þess krafist að fjárhæðin verði lækkuð verulega enda sé hún ekki í nokkru samræmi við dómafordæmi. Miskabótakrafan sé auk þess vanreifufð þar sem ekki er skýrt hvernig meint ólögmet meingerð hafi haft áhrif á stefnanda, auk þess sem hún styðst ekki við gögn um ætlað tjón stefnanda. Því sé útilokað að fallast á bótageiðslur til stefnanda enda verði miskabætur ekki dæmdar eingöngu með vísan til frásagnar stefnanda sjálfrar um ætlað miskatjón.

IV

Niðurstaða

55. Ágreiningur stefnanda og stefnda lýtur að því hvort fjármála- og efnahagsráðuneytinu hafi verið heimilt að synja um rökstuðning og aðgang að gögnum vegna ákvörðunar fjármála- og efnahagsráðherra vegna launa stefnanda sem framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar. Deilt er um hvort ákvarðanir fjármálaráðherra um föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er starfinu fylgja

- teljist vera stjórnvaldsákvörðanir eða stjórnvaldsfyrirmæli og þar með hvort fylgja beri reglum stjórnvæðingarlaga eða ekki við meðferð málanna.
56. Kröfur stefnanda um rökstuðning og aðgang að gögnum er varða ákvörðun ráðherra um starfskjör stefnanda geta skipt máli fyrir stefnanda við mat á því hvort réttilega hafi verið staðið að þeirri ákvörðun. Krafa stefnanda byggir á því að ákvörðunin sé stjórnvaldsákvörðun og að hún geti sem aðili að þeirri ákvörðun á grundvelli stjórnvæðingarlaga krafist rökstuðnings og gagna sem ákvörðunin byggir á, sbr. 15. gr. og 21. gr. laga nr. 37/1993. Með því getur hún lagt mat á það hvort ákvörðunin sé lögum samkvæmt, byggð á lögum sjónarmiðum, rétttri túlkun réttarheimilda og réttum forsendum og metið hvort beri eigi hana undir dómstóla. Stefnandi hefur því lögvarða hagsmuni af málsókninni og kröfur hennar eru skýrar um efni þeirra réttinda sem krafist er. Verður því ekki fallist á að þeir gallar séu á málalíbúnaði stefnanda að varði frávisun málsins án kröfu.
 57. Með lögum nr. 130/2016 var tekið upp nýtt fyrirkomulag við ákvörðun launa forstöðumanna ríkisstofnana, sem gátu ekki vegna eðlis starfa og stöðu sinnar samið um laun og starfskjör. Áður höfðu laun þeirra verið ákveðin af kjararáði. Nýja fyrirkomulagið gerði ráð fyrir ákveðinni verkaskiptingu á milli fjármála- og efnahagsmálaráðherra annars vegar og hins vegar fagráðherra eða stjórnar viðkomandi ríkisstofnunar. Fjármála- og efnahagsráðherra var falið að ákvarða grunnflokk og undirflokk starfa forstöðumanna ríkisstofnana og forsendur fyrir greiðslu viðbótarlauna. Viðkomandi fagráðherra ákvað síðan undirflokkun forstöðumanns innan viðkomandi grunnflokks út frá persónubundnum þáttum og aukastörfum.
 58. Með lögum nr. 95/2017 var fallið frá þessu fyrirkomulagi og lagt til grundvallar að fjármála- og efnahagsráðherra færi einn með ákvörðun launa. Var ákvæði 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 breytt í núverandi mynd. Í ákvæðinu segir m.a.
 59. *„Ráðherra ákveður föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Ráðherra ákveður hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skal þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Ráðherra ákvarðar jafnframt forsendur viðbótarlauna. Þá ákvarðar ráðherra einnig starfskjör forstöðumanna. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Við ákvörðun kjara samkvæmt þessari grein skal sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Samráð skal haft við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats starfa, annarra launa og viðbótarlauna og skal félaginu gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma fyrir hönd forstöðumanna.“*
 60. Í greinargerð með lögum var m.a. tekið fram að launagreiðslur fyrir önnur störf væru varanlegar og tækju mið af sambærilegum þáttum og liggja til grundvallar við ákvarðanir kjararáðs um fjölda eininga. Þetta gætu t.d. verið greiðslur fyrir sérstaka hæfni, sérstakt álag eða fyrir árangur í starfi. Viðbótarlaun væru tímabundnar launagreiðslur sem greiddar væru til viðbótar föstum launum fyrir dagvinnu og öðrum launum vegna sömu þátta. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur.
 61. Þá er tekið fram í 3. mgr. 39. gr. a stml. að áður en ákvörðun er tekin um breytingar á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum skuli afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og getur ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn krafist skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af viðkomandi forstöðumanni. Samkvæmt 4. mgr. sömu lagagreinar skal taka mál samkvæmt 1.–3. mgr. lagaákvæðisins til meðferðar að ósk forstöðumanns, hlutaðeigandi ráðherra, stjórnar eða Félags forstöðumanna ríkisstofnana eða þegar þurfa þykir og ætíð þegar verulegar breytingar hafa orðið á launum í þjóðfélaginu eða á störfum forstöðumanna. Eigi sjaldnar en árlega skal ráðherra meta hvort tilefni sé til að endurmeta fjárhæðir til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði. Loks segir að ákvarðanir ráðherra samkvæmt 1.–3. mgr. 39. gr. a stml. skuli rökstuddar og birtar opinberlega en

þeim verður ekki skotið til annars stjórnvalds. Í greinargerð, þegar ákvæðið var tekið upp með lögum nr. 130/2016, kom fram að um væri að ræða „endanlega ákvörðun á stjórnvöldum“.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur með vísan til fyrrgreindra lagaákvæða sett reglur um starfskjör forstöðumanna nr. 490/2019 og um greiðslu viðbótarlauna nr. 491/2019.

62. Samkvæmt 1. gr. stjórnvöldslulaga nr. 37/1993 gilda ákvæði þeirra þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Með orðinu ákvarðanir er átt við svonefndar stjórnvaldsákvarðanir eins og segir í greinargerð með lögnum. Þar kemur jafnframt fram að líta verði til þess hvers eðlis ákvörðunin er en ekki eingöngu til þess hver tekur ákvörðunina og hvers efnis hún er. Í greinargerðinni er tekið fram í skýringum við 1. gr. laganna að í lögfræðinni hafi ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir. Sama eigi við um ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnvaldsviðurlögum eins og frádrætti launa vegna ólögmatra fjarvista frá vinnu. Fram kemur að lögin gangi út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falli ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra. Ákvörðun um flutning í starfi myndi jafnframt falla hér undir enda felur hún í sér starfslok í hinu fyrra starfi. Í athugasemdum við ákvæði 20. gr. laga nr. 70/1996 er sérstaklega áréttað að fylgja beri reglum stjórnvöldsluréttarins við ákvörðun um hvort banna eigi starfsmanni að taka að sér aukastörf. Í lok athugasemda við 1. gr. stjórnvöldslulaga nr. 37/1993 er í greinargerð tekið fram að í algerum vafatilvikum beri fremur að álykta sem svo að lögin gildi heldur en að þau gildi ekki.
63. Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið verður að draga þá ályktun að ákvörðun sem er tekin af stjórnvaldi í krafti opinbers valds, bindur enda á tiltekið stjórnvöldslumál og hefur verulega þýðingu fyrir réttindi og skyldur þess starfsmanns sem hún beinist gegn teljist stjórnvaldsákvarðun í skilningi stjórnvöldslulaga, sbr. einnig t.d. Hrd. nr. 430/2007. Stjórnvaldsfyrirmæli eru hins vegar almenn og beinast að ótilgreindum aðilum. Í stjórnvaldsfyrirmælum felast því yfirleitt almennar réttarreglur en með stjórnvaldsákvarðun er þessum reglum beitt í tilteknu máli og þá er skylt að fara eftir ákvæðum stjórnvöldslulaga. Þegar ákvörðun um laun ríkisstarfsmanns byggist ekki á samningi heldur einhliða ákvörðun stjórnvalds verður að ætla, miðað við þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin, að slík ákvörðun teljist stjórnvaldsákvarðun. Þessi niðurstaða hefur jafnframt verið lögð til grundvallar í álitum umboðsmanns og fræðiritum um stjórnvöldslurétt. Þá hafa dómstólar gert greinarmun á því hvort stjórnvaldi sé falið með lögum það vald að ákveða með einhliða og bindandi hætti hver laun tiltekinna embættismanna eru eða hvort laun þeirra eða annarra opinberra starfsmanna byggjast á kjarasamningi sem stéttarfélag eða samtök þeirra gera við ríkið. Kjarasamningar sem eru gerðir á forsendum samningaréttar fela ekki í sér einhliða ákvarðanir um réttindi og skyldur launþegans og geta því ekki talist stjórnvaldsákvarðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnvöldslulaga nr. 37/1993, sbr. Hrd. nr. 24/2009. Annað á við þegar stjórnvald ákveður einhliða laun og önnur réttindi viðkomandi embættismanns.
64. Við mat á því hvort sú útfærsla á launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana samkvæmt 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 og reglum nr. 490/2019 geti vikið til hliðar þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin og leitt til þess að ekki sé skylt að fara með málið eftir ákvæðum stjórnvöldslulaga ræðst af því hvers eðlis ákvörðunin er, á hvaða grundvelli hún er tekin og hvort hún hafi áhrif á réttindi þess sem hún beinist gegn.
65. Stefndi byggir á því að ákvarðanir um laun fyrir störf forstöðumanna samkvæmt samræmdu grunnmáti séu stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvarðanir. Ákvæði 39. gr. a stml. sé ætlað að mynda almenna umgjörð um launaákvarðanir forstöðumanna, þar sem byggt sé á hlutlægu máti á inntaki starfa og hvaða launakjör séu í boði fyrir að gegna tilteknu starfi. Það skipti ekki máli hvaða einstaklingur gegni starfinu. Með þessu fyrirkomulagi hafi verið lagt upp með það að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana væru stjórnvaldsfyrirmæli.
66. Það hvort stjórnvald kalli ákvörðun sína stjórnvaldsákvarðun eða stjórnvaldsfyrirmæli ræður ekki eitt og sér úrslitum um það hvort um stjórnvaldsákvarðun sé að ræða eða ekki. Ákvarðanir um

forsendur grunnmats geta haft einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla en það er hlutverk ráðherra samkvæmt 39. gr. a laga nr. 70/1996 að taka ákvörðun um laun viðkomandi forstöðumanns og beita þessum reglum um grunnmat þegar ákvörðun er tekin sem varðar það tiltekna starf sem viðkomandi forstöðumaður gegnir. Ákvörðunin er einstaklingsbundin í þeim skilningi að hún beinist að tilteknum aðila, þ.e. stefnanda, og varðar lögbundinn rétt hennar til launa. Hvort tveggja fellur að orðalagi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Það eitt að annar einstaklingur geti gegnt embættinu og fengið greidd laun eftir sömu niðurstöðu leiðir ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðunin teljist almenn stjórnvaldsfyrirmæli, enda hefur sú niðurstaða ekki réttaráhrif fyrir en nýr einstaklingur tekur við embættinu. Ýmsar stjórnvaldsákvæðanir eru byggðar á hlutlægum þáttum sem breyta því ekki að þegar þær beinast að tilteknum aðila teljast þær vera stjórnvaldsákvæðanir gagnvart þeim aðila.

67. Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996 er mælt fyrir um rétt forstöðumanna, sem teljast embættismenn samkvæmt 22. gr. laganna, til launa fyrir störf sín. Ákvörðun um laun lýtur að rétti stefnanda sem einstaklingi óháð því að hún byggir á hlutlægu mati á starfinu en ekki persónubundnum þáttum. Verður því að fallast á það með stefnanda að hagsmunir hennar af því að eiga aðild að ákvörðunum sem hafa bein áhrif á laun hennar séu með þeim hætti að hún eigi með réttu að njóta stöðu sem aðila máls er veitt samkvæmt stjórnslureglum. Þá skiptir máli að stefnandi getur ekki samið um laun sín og fengið þau greidd á grundvelli kjarasamnings heldur eru ákvarðanir um laun stefnanda teknar einhliða af ráðherra og á grundvelli valdheimilda samkvæmt lögum. Verður ekki fallist á að skírskotun í ákvæðinu um rétt Félags forstöðumanna ríkisstofnana til að óska eftir endurskoðun á grunnmatinu, taka tillit til almennrar launaþróunar og gæta samræmis við kjör sem byggjast á kjarasamningum breyti neinu um það eða komi í stað kjara- og stofnanasamninga.
68. Ráðherra er falið samkvæmt orðalagi 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 að taka ákvörðun um laun viðkomandi forstöðumanns. Hvað sem líður hlutlægu mati á inntaki starfa samkvæmt grunnmati þarf samkvæmt ákvæðinu að taka ákvörðun um að ákveðinn forstöðumaður hafi ákveðin laun. Í 6. mgr. 39. gr. a er tekið fram að ákvörðunum samkvæmt þessari grein verði ekki skotið til annars stjórnvalds þar sem um sé að ræða „endanlega ákvörðun á stjórnslustigi“ eins og segir orðrétt í athugasemdum í frumvarpi. Ákvæðið væri óþarft og í andstöðu við annað í lagagreininni ef ákvörðun um laun forstöðumanna samkvæmt henni væri stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvörðun. Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að 4. mgr. 39. gr. a er tekið sérstaklega fram að ákvarðanir skuli rökstuddar, enda mikilvægt að aðilar skilji á hverju þær eru byggðar. Þessar athugasemdir hafa samsvörun við rétt aðila máls til rökstuðnings samkvæmt 21. og 22. gr. stjórnslulaga. Þá hefur birting á forsendum grunnmatsins sem kveðið er á um í 4. mgr. 39. gr. a verið á vefsvæði ráðuneytisins en ekki í B-deild Stjórnartíðinda, eins og á við um mörg almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem ráðherra setur eða staðfestir.
69. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið er niðurstaðan sú að ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um laun stefnanda er stjórnvaldsákvörðun sem leiðir til þess að stefnda ber að fylgja stjórnslulögum við meðferð málsins og stefnandi telst aðili máls sem á að njóta þeirra réttinda sem stjórnslulögin kveða á um. Á meðal þeirra réttinda er réttur til að fá aðgang að gögnum sem varða ákvörðun um laun hennar og rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Verður því fallist á kröfu stefnanda að þessu leyti.
70. Samkvæmt b-lið 1. gr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er heimilt að láta þann sem ber ábyrgð á ólögmati meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert er við. Skilyrði þess að ákvæðið eigi við er að um saknæma hegðun sé að ræða og að gáleysi sé verulegt til að tjónsatvik falli undir ólögmeta meingerð. Ágreiningur stefnanda og stefnda lýtur að túlkun á lagaákvæði sem leiðir til ólíkrar afstöðu þeirra til rökstuðnings og afhendingar gagna. Verður ekki fallist á að afstaða stefnda feli í sér ólögmeta meingerð í skilningi b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Skilyrði um saknæma hegðun af hálfu stefnda er því ekki fullnægt í málinu. Verður miskabótakröfu stefnanda því hafnað.

71. Eftir niðurstöðu þessa máls væru efni til þess að dæma stefnda til að greiða málskostnað samkvæmt 130. gr. laga nr. 91/1991. Þar sem stefnandi hefur gjafsókn í þessu máli myndi dæmdur málskostnaður úr hendi stefnda renna í ríkissjóð og þar með til stefnda sjálfs. Af þessum sökum þykir rétt að láta ógert að dæma stefnda til greiðslu málskostnaðar.
72. Stefnandi nýtur gjafsóknar samkvæmt gjafsóknarleyfi, dags. 28. júní 2022. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. þóknun lögmanns hennar, Kristínar Edwald, 1.500.000 krónur. Þóknun lögmannsins er ákveðin án virðisaukaskatts, sbr. úrskurð Landsréttar í máli nr. 288/2018, og er tímaskráning lögmannsins lögð til grundvallar en tímagjald tekur mið af því að málið er gjafsóknarmál.
73. Af hálfu stefnanda flutti málið Kristín Edwald lögmaður. Af hálfu stefnda flutti málið Björn Jóhannesson lögmaður. Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Máli þessu var úthlutað til dómara 30. ágúst sl.

Dómsorð:

Viðurkenndur er réttur stefnanda, Elfu Ýrar Gylfadóttur, til rökstuðnings fjármála- og efnahagsráðherra fyrir ákvörðun ráðherra um starfskjör stefnanda sem birt var 4. september 2019. Jafnframt er viðurkenndur réttur stefnanda til aðgangs að skriflegum gögnum er ákvörðunina varða.

Miskabótakröfu stefnanda er hafnað.

Málskostnaður fellur niður

Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. þóknun lögmanns hennar, Kristínar Edwald, 1.500.000 krónur.