Fimmtudaginn 11. nóvember 1999.

Nr. 132/1999. **Ágúst Guðmundsson**
(Jóhannes Sigurðsson hrl.,
Erlendur Gíslason hdl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Jón Sveinsson hrl.,
Jóhannes Karl Sveinsson hdl.)
og gagnsök

Opinberir starfsmenn. Lausn. Valdmörk dómstóla. Lögvarðir hagsmunir. Stjórnsýsla. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Sératkvæði.

Á var vikið úr starfi forstjóra L af umhverfisráðherra, fyrst um stundarsakir, en síðar að fullu eftir að rannsóknarnefnd samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hafði fjallað um mál hans. Til grundvallar frávikningunni um stundarsakir lá skýrsla Ríkisendurskoðunar, þar sem taldar voru upp tólf ávirðingar vegna starfa Á, en í niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar var talið að fjórar þessara ávirðinga, sem allar vörðuðu fjárhagsleg samskipti Á við L, ættu við rök að styðjast og réttlættu lausn um stundarsakir. Á krafðist þess að ákvarðanir umhverfisráðherra yrðu ógiltar með dómi, en til vara, að viðurkenndur yrði bótaréttur hans á hendur Í. Þótt talið væri, að réttaráhrif dóms um ógildingu ákvarðana um frávikningu embættismanna gætu ekki orðið þau, að viðkomandi teldist settur inn í embættið á ný, sbr. 20. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, var talið að Á gæti átt aðra hagsmuni af því, að fá slíkan dóm. Þótti Á eiga lögvarða hagsmuni af kröfu sinni um ógildingu og vera sömuleiðis heimilt að krefjast viðurkenningar á skaðabótaábyrgð Í, eins og hann gerði með varakröfu sinni og kröfu Í um frávísun málsins því hafnað. Talið var, að ekki yrði komist hjá því að virða þær fjórar ávirðingar, sem rannsóknarnefndin hafði slegið föstum í greinargerð sinni, sem alvarlegar misfellur í starfi. Var á það fallist, að efnisleg skilyrði hefðu verið til þess, að umhverfisráðherra veitti Á lausn frá starfi um stundarsakir samkvæmt 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 og ekki hefði verið skylt að veita honum fyrst áminningu samkvæmt 4. mgr. sömu greinar. Ekki var talið að þessi ákvörðun umhverfisráðherra

hefði brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða jafnræðisreglum, en Á hélt því fram, að hann hefði verið óvinnufær vegna veikinda þegar þau atvik gerðust, sem brottvikningin var byggð á. Með hliðsjón af því, að ráðherra hafði haft fyrir sér skýrslu Ríkisendurskoðunar og athugasemdir Á, þótti málið hafa verið nægilega upplýst til þess að ákvörðun um frávikningu um stundarsakir hefði mátt taka samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993. Þótt talið væri að rétt hefði verið, að ráðherra tilgreindi í bréfi til Á hvaða ávirðingar hann teldi leiða til lausnar um stundarsakir þótti þessi annmarki ekki leiða til ólögmætis ákvörðunarinnar, en Á hefði átt þess kost að krefjast nánari rökstuðnings samkvæmt 5. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996. Þá þótti ekki hafa verið brotinn andmælaréttur á Á, sbr. 13. gr. laga nr. 37/1993. Á það var fallist með héraðsdómara, að engir þeir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð ráðherra eða ákvörðun hans um að víkja Á að fullu úr starfi, sem leitt gætu til ógildis ákvörðunarinnar. Var Í því sýknað af kröfu Á um ógildingu umræddra ákvarðana ráðherra. Með því að ekki var talið að ákvarðanir ráðherra hefðu verið ólögmætar að efni eða formi, svo að leitt gæti til bótaskyldu Í, var Í einnig sýknað af varakröfu Á um viðurkenningu á bótarétti hans.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Garðar Gíslason, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 19. mars 1999. Hann krefst þess að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið, að ógilt verði með dómi ákvörðun umhverfisráðherra 16. apríl 1998 um að víkja honum úr starfi sem forstjóra Landmælinga Íslands um stundarsakir og ákvörðun umhverfisráðherra 15. september 1998 um að víkja honum að fullu úr því starfi. Til vara er þess krafist, að viðurkennt verði, að aðaláfrýjandi eigi skaðabótarétt á hendur gagnáfrýjanda vegna ólögmætrar brottvikningar úr starfi. Hann krefst einnig málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði málinu 1. júní 1999. Hann krefst þess aðallega, að öllum kröfum aðaláfrýjanda verði vísað frá héraðsdómi, en til vara, að vísað verði frá héraðsdómi kröfum aðaláfrýjanda um að ákvarðanir umhverfisráðherra 16. apríl 1998 og 15. september 1998 verði ógiltar með dómi. Til þrautavara er krafist staðfestingar hins

áfrýjaða dóms. Hann krefst einnig málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Eins og nánar greinir í héraðsdómi reisir aðaláfrýjandi málatilbúnað sinn á því, að ákvarðanir umhverfisráðherra 16. apríl 1998 um að víkja honum úr starfi sem forstjóra Landmælinga Íslands um stundarsakir og 15. september 1998 um að víkja honum að fullu úr starfi hafi verið ólögmætar. Samkvæmt þessu séu bæði skilyrði til þess að ógilda ákvarðanirnar með dómi og viðurkenna rétt aðaláfrýjanda til skaðabóta, eins og varakrafa hans geri ráð fyrir. Fyrir Hæstarétti hefur aðaláfrýjandi nánar skýrt kröfur sínar um ógildingu nefndra ákvarðana á þá leið, að þess sé ekki krafist að sama réttarástandi verði komið á og var áður en ákvarðanirnar voru teknar, enda sé ekki gerð krafa um að hann verði að nýju settur í sitt fyrra starf. Það hafi hins vegar sjálfstæða þýðingu fyrir sig að fá ákvarðanirnar ógiltar. Ógilding þeirra leiði til þess að ráðherra verði að taka nýja ákvörðun um starf aðaláfrýjanda á réttum grundvelli.

Dómstólar eiga almennt úrskurðarvald um gildi stjórnvaldsákvarðana, sbr. meginreglu 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Verður ekki á það fallist, að 32. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins takmarki vald dómstóla til þess að dæma um gildi ákvarðana ráðherra um frávikningu embættismanna. Þótt réttaráhrif dóms um ógildingu slíkra ákvarðana geti ekki orðið þau, að viðkomandi teljist settur inn í embætti á ný, sbr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, getur hann átt aðra hagsmuni af því að fá slíkan dóm. Í ljósi þessa verður ekki á það fallist með gagnáfrýjanda að aðaláfrýjanda skorti lögvarða hagsmuni af því að fá nefndar stjórnvaldsákvarðanir felldar úr gildi. Haggar það ekki þessum lögvörðu hagsmunum aðaláfrýjanda, að hann getur krafist skaðabóta samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 70/1996.

Á það verður fallist með héraðsdómara að aðaláfrýjanda sé heimilt að krefjast viðurkenningar á skaðabótaábyrgð gagnáfrýjanda, eins og hann gerir í varakröfu sinni, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Samkvæmt þessu eru ekki efni til þess að taka til greina aðal- og varakröfu gagnáfrýjanda um frávísun.

II.

Í héraðsdómi er fjallað um þær ávirðingar, sem aðaláfrýjanda voru bornar á brýn og leiddu til lausnar hans úr starfi, fyrst um stundarsakir 16. apríl 1998 og síðan að fullu 15. september sama ár. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem send var umhverfisráðuneytinu 24. mars 1998 og lá til grundvallar lausn um stundarsakir, voru taldar upp tólf ávirðingar, en eftir að greinargerð aðaláfrýjanda lá fyrir var ein þeirra felld niður. Í niðurstöðu rannsóknarnefndar samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996 var talið að fjórar þessara ávirðinga ættu við rök að styðjast og réttlættu lausn um stundarsakir.

Ávirðingar þær, sem rannsóknarnefndin tilgreinir, varða greiðslur frá Landmælingum Íslands, án þess að fullnægjandi reikningar hafi verið lagðir fram, tímasetningu og greiðsluhátt reiknings vegna vinnu að sérverkefni um stjórnsýslumörk á hálendinu, drátt á framlagningu endanlegra ferðareikninga og ferðagagna og að lokum viðtöku og sölu aðaláfrýjanda á staðsetningartæki til stofnunarinnar, allt á árinu 1997. Er þessum atriðum nánar lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram eru þau misalvarleg. Við mat á þeim ber hins vegar að hafa í huga að aðaláfrýjandi var forstöðumaður stofnunarinnar og bar sem slíkur sérstaka ábyrgð á rekstri hennar og fjármálum. Umrædd tilvik vörðuðu fjárhagsleg samskipti hans sjálfs við stofnunina, en í niðurstöðu hinnar sérstöku rannsóknarnefndar sagði, að óafsakanlegt hefði verið af forstöðumanni stofnunar að sýna ekki meiri aðgæslu við umgengni fjármuna hennar en gert var við meðferð viðskiptareiknings hans. Verður ekki hjá því komist að virða framangreind atriði sem alvarlegar misfellur aðaláfrýjanda í starfi, eins og gert var í ítarlegri og vandaðri greinargerð rannsóknarnefndarinnar. Einkum var ámælisverð framganga hans við meðferð á tæki því, er hann lét stofnunina kaupa af sér, eins og nánar er lýst í héraðsdómi. Einnig verður að telja reikningsgerð hans til stofnunarinnar í desember 1997 vegna vinnu við framangreint sérverkefni og greiðslu samkvæmt henni hafa verið mjög athugaverða. Hlaut aðaláfrýjandi að vita á þessum tíma að með launagreiðslur sem þessar átti að fara eftir sérstökum reglum og að þær voru háðar ákvörðun kjaranefndar. Haggar það ekki þessu að ráðuneytið hafði samþykkt tilgreindan vinnustundafjölda.

Með vísan til forsendna héraðsdóms er á það fallist að efnisleg skilyrði hafi verið til þess af hálfu umhverfisráðherra að veita aðal-

áfrýjanda lausn úr starfi um stundarsakir á grundvelli 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996. Við þessar aðstæður var ekki skylt að veita áminningu áður en til lausnar kom, sbr. 4. mgr. sömu greinar. Verður ekki talið að þessi ákvörðun hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Aðaláfrýjandi byggir á því að umhverfisráðherra hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnskipunarréttarins, er hann vék honum úr starfi þótt hann hafi verið óvinnufær vegna veikinda þegar þau atvik gerðust, sem brottvikning var byggð á. Í héraðsdómi er greint frá þeim vottorðum, sem fyrir liggja um veikindi aðaláfrýjanda. Ekki þykir verða af gögnunum ráðið slíkt samband milli veikinda hans og ávirðinga í starfi að firrt hafi hann ábyrgð á þeim, þegar þær eru virtar í heild. Hefur ekki verið sýnt fram á að með frávikningunni hafi hann sætt mismunun. Eins og fram kemur í héraðsdómi var aðaláfrýjandi kominn í veikindaleyfi, er ákvörðun ráðherra var tekin. Ekki verður litið svo á að það hafi átt að standa frávikningunni í vegi. Líta ber þá meðal annars til eðlis þeirra ávirðinga, sem hún var byggð á, svo og til þess, að lausn úr starfi um stundarsakir var nauðsynlegur undanfari þess að nefnd sérfróðra manna tæki til starfa og rannsakaði réttmæti ávirðinganna, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 70/1996.

Þegar umhverfisráðherra tók ákvörðun um lausn um stundarsakir hafði hann fyrir sér fyrrgreinda skýrslu Ríkisendurskoðunar frá mars 1998, athugasemdir af hálfu aðaláfrýjanda 20. sama mánaðar, sem samdar voru af endurskoðanda, greinargerð aðaláfrýjanda 15. apríl 1998, sem lögmaður og endurskoðandi tóku saman, svo og umsögn Ríkisendurskoðunar um þá greinargerð, en umsögnin barst sama dag og ákvörðunin var tekin, 16. apríl. Er og nægilega fram komið að ráðuneytið vissi af rannsókninni á meðan hún stóð yfir. Líta verður hér til hlutverks Ríkisendurskoðunar, sem hefur víðtækar rannsóknarheimildir samkvæmt lögum nr. 86/1997 um ríkisendurskoðun og á að búa yfir sérþekkingu á sviði fjármála og bókhalds ríkisstofnana. Verður að telja að málið hafi legið nægilega upplýst fyrir ráðherra þegar öll framangreind gögn voru komin fram til að unnt væri að taka sjálfstæða ákvörðun í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Í 4. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 segir, að lausn um stundarsakir skuli vera skrifleg með tilgreindum ástæðum. Í bréfi umhverfisráðherra til aðaláfrýjanda 16. apríl 1998 var einungis vísað til skýrslna ríkisendur-

skoðanda og athugasemda aðaláfrýjanda. Telja verður að ráðherra hefði verið rétt að tilgreina í bréfinu hvaða ávirðingar hann teldi leiða til lausnar um stundarsakir. Hins vegar átti aðaláfrýjandi þess kost samkvæmt 5. mgr. 26. gr. að krefjast nánari rökstuðnings fyrir ákvörðuninni, en það gerði hann ekki. Verður ekki talið, eins og hér stóð á, að þessi annmarki á bréfi ráðherra leiði til þess að ákvörðunin skoðist ólögmæt.

Með vísan til forsendna héraðsdóms er fallist á þá niðurstöðu hans að ekki hafi verið brotinn andmælaréttur á aðaláfrýjanda, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Að öllu framangreindu virtu þykja ekki skilyrði til að ógilda ákvörðun umhverfisráðherra 16. apríl 1998 um lausn aðaláfrýjanda úr starfi um stundarsakir.

Með skírskotun til forsendna héraðsdóms er fallist á niðurstöðu hans um lausn aðaláfrýjanda að fullu úr embætti 15. september 1998 og um málsmeðferð umhverfisráðherra henni tengda. Að því athuguðu verður ekki fallist á kröfu aðaláfrýjanda um ógildingu þessarar ákvörðunar.

Samkvæmt framansögðu verður gagnáfrýjandi sýknaður af aðalkröfu aðaláfrýjanda.

III.

Með vísan til niðurstöðu um aðalkröfu aðaláfrýjanda hér að framan verður ekki talið að margumræddar ákvarðanir umhverfisráðherra hafi verið ólögmætar að efni eða formi, svo að leitt geti til bótaskyldu gagnáfrýjanda. Ber því að sýkna hann af varakröfu aðaláfrýjanda um viðurkenningu skaðabótaréttar.

Ákvæði héraðsdóms um máls- og gjafsóknarkostnað er staðfest.

Rétt þykir að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður. Um gjafsóknarkostnað aðaláfrýjanda fer eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Gagnáfrýjandi, íslenska ríkið, á að vera sýkn af öllum kröfum aðaláfrýjanda, Ágústs Guðmundssonar.

Máls- og gjafsóknarákvæði héraðsdóms er staðfest.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður aðaláfrýjanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun talsmanns hans fyrir Hæstarétti, 300.000 krónur.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

I.

Það leiðir ekki af 20. gr. stjórnarskrárinnar einni saman, að menn verði ekki settir inn í embætti fyrir atbeina dómstóla, hafi þeim verið vikið þaðan, og vald dómstóla til úrskurðar um gildi stjórnvaldsákvarðana ræðst ekki aðeins af 60. gr. stjórnarskrárinnar, heldur einnig 70. gr. hennar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Með þessari athugasemd er ég sammála I. kafla atkvæðis annarra dómenda.

II.

Þegar aðaláfrýjanda var vikið um stundarsakir úr stöðu forstjóra Landmælinga Íslands með bréfi umhverfisráðherra 16. apríl 1998 var hann frá starfi í veikindaleyfi, sem hann hafði fengið 16. febrúar sama ár. Höfðu veikindin verið staðfest með læknisvottorði þann dag og síðar með öðru vottorði 14. apríl. Þegar leyfið kom til höfðu fulltrúar Ríkisendurskoðunar byrjað athugun á fjárhagslegum samskiptum aðaláfrýjanda við stofnunina, í tengslum við venjubundna endurskoðun á fjárhag hennar. Ljóst virðist, að aðaláfrýjandi hafi í engu truflað starf þeirra, en skýrsla Ríkisendurskoðunar um niðurstöður athugunarinnar var lögð fyrir umhverfisráðuneytið 24. mars 1998. Skýrslan var kynnt aðaláfrýjanda, sem afhenti ráðuneytinu hinn 15. apríl ítarlega greinargerð með skýringum, sem hann hafði tekið saman með aðstoð lögmanns og löggilts endurskoðanda á skömmum fresti, er til þess var veittur. Greinargerðin var jafnharðan lögð fyrir Ríkisendurskoðun, sem veitti þá umsögn daginn eftir, að eftir mati sínu væri ekki ástæða til að breyta niðurstöðum skýrslunnar nema um eitt atriði.

Ákvörðun ráðherra um að leysa aðaláfrýjanda frá starfi var svo byggð á niðurstöðum Ríkisendurskoðunar og þessari umsögn hennar um skýringar hans, án þess að séð verði af lausnarbréfinu, að ráðuneytið hafi lagt sjálfstætt mat á málið. Var ákvörðunin jafnframt tekin með vísan til 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem heimila lausn án undanfarandi áminningar eða annars fyrirvara. Athugun á meintum misfellum á starfi aðaláfrýjanda við stofnunina virðist ekki hafa verið fram haldið af hálfu ráðuneytisins eða Ríkisendurskoðunar með sérstökum hætti, enda var málinu þegar beint í þann farveg, sem um er mælt í fyrri málslið 1.

mgr. 27. gr. umræddra laga, þannig að sérstakri nefnd samkvæmt þeirri lagagrein var falin rannsókn þess. Ríkisendurskoðun gerði skýrslu sína um hina almennu endurskoðun hjá stofnuninni vegna liðins árs í maímánuði 1998. Hvorki í þeirri skýrslu né í áðurgreindri skýrslu um frammistöðu aðaláfrýjanda er að finna athugasemdir þess efnis, að meint óregla á viðskiptum hans við stofnunina hafi verið tengd annarri óreiðu á málum hennar, og sem umsögn um starfsemi stofnunarinnar í heild hlýtur endurskoðunarskýrslan að teljast jákvæð.

Á það ber að fallast með gagnáfrýjanda, að ákvæði 3. mgr. 26. gr. geti eftir atvikum átt við um aðaláfrýjanda sem forstjóra Landmælinga Íslands, þótt bókhald stofnunarinnar og fjárreiður lytu stjórn forstöðumanns stjórnsýslusviðs, sem undir hann var settur. Á hinn bóginn er vandséð, hvaða rök gátu legið til að beita heimild þessa ákvæðis við þær aðstæður, sem hér var lýst. Könnun Ríkisendurskoðunar á starfsháttum forstjórans var til lykta leidd og hann sjálfur auk þess í veikindaleyfi. Engin nauðsyn var á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja fjarvistir hans, meðan málið væri metið frekar, né heldur viðeigandi framvindu á starfsemi stofnunarinnar, meðan á því stæði. Þvert á móti virðist ráðuneytið, sem gerst mátti til þekkja um störf aðaláfrýjanda og nauðsynjar stofnunarinnar, hafa átt eðlilegt færi á því að veita málinu vandlega athugun, áður en lengra yrði haldið. Eftir málsgögnum að dæma hefði slík athugun leitt í ljós, að þær misfellur á framgöngu hans í starfi, sem á var bent í skýrslu Ríkisendurskoðunar, voru nær að öllu leyti þess eðlis, að athugasemdir og leiðbeiningar ásamt áminningu samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1966 hefðu átt við til úrlausnar á málinu. Sumar misfellnanna voru raunar svo lítils háttar, að engin efni voru til sérstakra athugasemda, og mátti ráðuneytinu vera það ljóst. Við mat sitt á því, hvaða gagn væri að úrræðum af þessu tagi, gat ráðuneytið litið til þess, að um var að ræða mann, sem átti að baki langan og flekklausan starfsferil hjá stofnuninni, þar af í rúman áratug sem forstjóri hennar.

Við þetta er því að bæta að veikindi þau, sem aðaláfrýjandi átti við að etja samkvæmt fyrrgreindum læknisvottorðum, voru með þeim hætti, að þau gátu sem best verið ein meginorsökin að þeim vandkvæðum hans, sem á var bent í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Jafnframt veikindunum hafði hann og þurft að starfa undir sérstöku álagi vegna afbrigðilegs ástands innan stofnunarinnar, sem var óviðkomandi fjár-

málum hennar og ekki af hans völdum. Þessi veikindi firra hann ekki ábyrgð á gerðum sínum í starfinu, en framhjá þeim verður á hinn bóginn ekki gengið sem staðreynd í málinu.

Að athuguðu því, sem hér var greint, verður að líta svo á, að ákvörðun umhverfisráðuneytisins um að veita aðaláfrýjanda lausn með vísan til 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 hafi ekki verið tekin á gildum forsendum, jafnframt því sem sjálfstætt og viðeigandi mat af þess hálfu á máli hans hafi ekki legið henni til grundvallar. Er það einnig niðurstaða hinnar sérstöku nefndar samkvæmt 27. gr. laganna, að ákvörðunin hafi verið haldin þessum síðarnefnda annmarka. Úr honum hefur ekki verið bætt, þar sem það er ekki hlutverk nefndarinnar að lagfæra mistök veitingarvaldshafa að þessu leyti. Í lögunum er það orðað svo, að hún eigi að láta í ljós rökstutt álit á því, hvort rétt hafi verið að víkja manni frá störfum um stundarsakir, sbr. niðurlag 3. mgr. 27. gr., svo og upphaf 1. mgr., þar sem vikið er að meintum misfellum, er séu tilefni frávikningar. Samkvæmt því er hinni eftirfarandi rannsókn nefndarinnar ekki ætlað að koma í stað upphaflegs mats veitingarvaldshafa á ástæðum til ráðstöfunarinnar, heldur á hún að fela í sér prófun á því mati.

Í álitsgerð nefndarinnar um mál aðaláfrýjanda er hlutverki hennar réttilega lýst með svipuðum hætti, og í samræmi við það takmarkaði hún rannsókn sína við þær misfellur, sem taldar voru í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Taldi hún sér skylt að taka þær til athugunar þrátt fyrir umræddan annmarka. Má á það fallast eftir atvikum, að svo sé einnig rétt að gera hér fyrir dómi, enda varða misfellurnar jafnframt þá ákvörðun umhverfisráðherra að víkja aðaláfrýjanda úr embætti að fullu hinn 15. september 1998.

III.

Af hinum meintu ávirðingum aðaláfrýjanda taldi rannsóknarnefndin aðeins fjórar koma til álita sem ástæður að lausn um stundarsakir. Verður á það að fallast með nefndinni, að þær hafi verið alvarlegs eðlis, einkum þegar litið er til stöðu hans. Um réttmæti þeirra sem lausnarástæðna er ég hins vegar sammála minni hluta nefndarinnar, sem taldi þær ekki fullnægjandi, þegar alls væri gætt. Leit hann svo á um þrjár þeirra, að hvorki hver um sig né þær allar saman væru næg ástæða til beitingar svo alvarlegs úrræðis sem embættismissir væri. Af þessum

ávirðingum varðaði hin fyrsta viðtöku á greiðslum frá stofnuninni án þess að fullnægjandi reikningar lægju fyrir jafnharðan, önnur laut að verulegum drætti á framlagningu reikninga og gagna vegna ferða á vegum stofnunarinnar, og hin þriðja varðaði gerð og greiðsluhátt á reikningi eða reikningum fyrir tímafrekt verkefni, sem aðaláfrýjandi vann á árinu 1997 fyrir starfshóp um stjórnsýslumörk á miðhálendinu.

Samkvæmt gögnum málsins er þó ástæða til að fjalla frekar um hið þriðja þessara aðfinnsluefna. Einsætt er, að um var að ræða sérverkefni, sem aðaláfrýjanda bar sérstök greiðsla fyrir. Óeðlilegt var, að hann ynni að því mánuðum saman án þess að fá greiðslu, og átti hann einn ekki að þurfa að sjá fyrir því, að laun fyrir verkið kæmu til skoðunar hjá kjaranefnd, sem fékk reikning frá aðaláfrýjanda til meðferðar í júní 1997, en vísaði honum frá að svo stöddu vegna skorts á rökstuðningi. Í málinu hefur ekki verið skýrt, hvað kjaranefnd átti við, og formaður vinnuhópsins, sem jafnframt var skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu, hefur ekki heldur skýrt, af hverju ábendingu nefndarinnar var ekki fylgt eftir innan hæfilegs tíma, þannig að greiðslur til aðaláfrýjanda gætu orðið með eðlilegum hætti. Fyrir liggur, að greiðslur þær, sem aðaláfrýjandi fékk frá stofnun sinni, voru ekki umfram það, sem hann hafði unnið fyrir á hverjum tíma samkvæmt tímaskýrslum, er skrifstofustjórinn hefur síðar staðfest að fullu. Þessu til viðbótar er það fram komið, að kostnaðurinn af þessu verkefni var ekki lagður á Landmælingar Íslands fyrir þá sök, að það félli sjálfkrafa að hlutverki þeirra, heldur vegna þeirrar skoðunar umhverfisráðuneytisins, að fjárveitingar til stofnunarinnar á yfirstandandi ári væru með þeim hætti, að verkefnið ætti að rúmast innan þeirra, auk þess sem það myndi koma til góða við síðari vinnu hennar að þessum málum. Er þessu lýst í bréfi ráðuneytisins til aðaláfrýjanda 20. febrúar 1997, þar sem stofnuninni var falið að vinna verkefnið í samráði við umræddan starfshóp.

Ástæður ráðuneytisins til þeirrar ákvörðunar, sem hér greinir, hafa ekki verið rökstuddar frekar í málinu, en eru eflaust góðra gjalda verðar. Hins vegar hlýtur ákvörðunin að teljast umdeilanleg í ljósi þess, að aðrir en stofnunin áttu beinna hagsmuna að gæta af ákvörðun stjórnsýslumarka á hálendinu. Þegar litið er á málið eftir á verður að telja líklegt, að rekja megi vandkvæði aðaláfrýjanda og annarra varðandi verkefnið til þessarar ákvörðunar að meira eða minna leyti. Ef við það er miðað, svo sem eðlilegt virðist, var það bein yfirsjón af hálfu

ráðuneytisins að láta þessi vandkvæði verða að tilefni til fyrirvaralausrar frávikningar úr starfi.

Ótalin er þá sú ásökun á hendur aðaláfrýjanda, að hann hafi misfarið með tiltekið mælingatæki, sem hann seldi stofnuninni í desember 1997. Virðist hann hafa tekið við því sem gjöf frá fyrirtæki, er átti kaup við stofnunina um önnur og dýrari tæki fyrr á árinu, og síðan ráðstafað því með fyrrgreindum hætti, eftir að það hafði staðið uppi við á skrifstofu hans nokkurn tíma. Um þessa ásökun er ég einnig sammála minni hluta rannsóknarnefndarinnar, sem taldi hana hafa sérstöðu, enda kynni að vera um að ræða refsiverða háttsemi, sem ein sér gæti hafa nægt til að réttlæta ákvörðun um lausn samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996. Hins vegar hefði ráðuneytið ekki fullnægt því skilyrði þeirrar réttlætingar að fylgja grunsemdum sínum eftir með kæru til réttra yfirvalda, en það væri hvorki hlutverk ráðuneytisins né nefndarinnar að kveða upp úr um refsinæmi meðferðar aðaláfrýjanda á tækinu. Niðurstaða nefndarmannsins á enn við, ekki síst þegar til þess er litið, að skýringum aðaláfrýjanda á tilkomu tækisins og ráðstöfun þess hefur ekki verið hnekkt í málinu að neinu leyti.

Með vísan til alls þess, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að ákvarðanir umhverfisráðherra um að víkja aðaláfrýjanda úr starfi um stundarsakir og síðan að fullu hafi ekki verið lögmætar. Samkvæmt því eigi að taka aðalkröfu aðaláfrýjanda til greina, og þarf þá ekki að fjalla um varakröfu hans, sem varðar rétt til skaðabóta. Jafnframt verði gagnáfrýjanda gert að greiða honum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, en um gjafsóknarkostnað er ég sammála öðrum dómendum.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 22. desember 1998.

I.

Mál þetta, sem tekið var til dóms eða úrskurðar um frávísun að loknum munnlegum málflutningi 26. nóvember sl., var höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu birtri 15. október 1998. Málið var þingfest 16. október 1998.

Stefnandi er Ágúst Guðmundsson, kt. 150744-4909, Furugrund 46, Kópavogi.

Stefndi er íslenska ríkið og er Guðmundi Bjarnasyni umhverfisráðherra, kt. 091044-7819, Vonarstræti 4, Reykjavík, og Geir H. Haarde fjármálaráðherra, kt. 080451-4749, Arnarhvoli, Reykjavík, stefnt fyrir þess hönd.

Dómkröfur stefnanda eru eftirfarandi:

Aðallega að ógilt verði með dómi ákvörðun umhverfisráðherra frá 16. apríl 1998 um að víkja stefnanda úr starfi forstjóra Landmælinga Íslands um stundarsakir og að ógilt verði með dómi ákvörðun umhverfisráðherra 15. september 1998 um að víkja stefnanda að fullu úr starfinu.

Til vara að viðurkennt verði að stefnandi eigi skaðabótarétt á hendur stefnda vegna ólögmætrar brottvikningar úr starfi.

Þá er þess krafist að stefndi greiði stefnanda málskostnað að skaðlausu þar sem tekið verði tillit til þess að stefnandi er ekki virðisaukaskattsskyldur aðili.

Dómkröfur stefnda eru eftirfarandi:

Aðallega að öllum kröfum stefnanda verði vísað frá dómi.

Til vara að vísað verði annars vegar frá dómi þeim kröfum stefnanda að ógilt verði með dómi ákvörðun umhverfisráðherra frá 16. apríl 1998 um að víkja stefnanda um stundarsakir úr starfi forstjóra Landmælinga Íslands og að ógilt verði með dómi ákvörðun umhverfisráðherra frá 15. september 1998 um að víkja stefnanda að fullu úr starfi forstjóra Landmælinga Íslands og hins vegar að stefndi verði sýknaður af kröfu stefnanda um að viðurkennt verði að stefnandi eigi skaðabótarétt á hendur stefnda vegna ólögmætrar brottvikningar úr starfi.

Til þrautavara að stefndi verði algerlega sýknaður af öllum kröfum stefnanda.

Undir öllum kröfuliðum er þess krafist að stefnandi verði dæmdur til þess að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Dómstjórinn í Reykjavík samþykkti 14. október 1998 að málið sætti flýtimeðferð eftir ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 og hefur málið verið rekið sem flýtimeðferðarmál.

Dómari málsins ákvað í þinghaldi 6. nóvember sl. að ekki færi fram sérstakur málflutningur um frávísunarþátt málsins heldur yrði málið flutt bæði um form og efni við aðalmeðferð þess. Ákvörðunin var á því byggð að málið væri rekið sem flýtimeðferðarmál, að frávísunarkrafan byggðist á ástæðum sem vörðuðu einnig efni málsins og að ekki yrðu komnar fram nægjanlegar upplýsingar til að fjalla um frávísunarkröfuna fyrr en eftir skýrslutökur í málinu, sbr. 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991. Málflutningur um form og efni fór sem fyrr segir fram 26. nóvember sl. og var málið að honum loknum tekið til dóms eða eftir atvikum úrskurðar um frávísun.

II.

Óumdeild málsatvik.

Stefnandi hóf störf hjá Landmælingum árið 1961. Hann tók við stöðu for-

stjóra á árinu 1985 en hafði áður verið deildarstjóri fjarkönnunardeildar stofnunarinnar í 17 ár. Hann var 1. september 1996 skipaður til að gegna stöðu forstjóra til fimm ára.

Við venjubundna fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar hjá Landmælingum Íslands vegna ársins 1997 sem framkvæmd var í ársbyrjun 1998 komu fram upplýsingar í bókhaldi stofnunarinnar sem að mati Ríkisendurskoðunar bentu til þess að misferli hefði átt sér stað. Ríkisendurskoðun taldi þessar upplýsingar allar tengjast stefnanda. Í framhaldinu voru skoðaðar allar fjárhagsfærslur honum tengdar árin 1996 og 1997, auk færslna ársins 1998 til 16. febrúar, en þá fékk hann leyfi frá störfum vegna veikinda.

Stefnandi var boðaður á fund Ríkisendurskoðunar 17. mars 1998 og gerð grein fyrir þeim atriðum er aðfinnsluverð þóttu og skoðun var talin hafa leitt í ljós. Fékk stefnandi afhent drög að greinargerð Ríkisendurskoðunar daginn eftir og þá gefinn frestur til 20. mars til að koma á framfæri athugasemdum sínum. Þær athugasemdir bárust Ríkisendurskoðun 20. mars frá Einari Haflíða Einarssyni, löggiltum endurskoðanda, f.h. stefnanda.

Í mars 1998 sendi Ríkisendurskoðun umhverfisráðuneytinu greinargerð um fjárhagsleg samskipti stefnanda við Landmælingar Íslands. Í greinargerðinni voru gerðar athugasemdir í 12 liðum. Lutu þær m.a. að viðskiptareikningi stefnanda á árunum 1996 og 1997, reikningi vegna yfirvinnu við stjórnsýslumörk á miðhálendinu á árinu 1997, greiðslu ferðakostnaðar á árinu 1997, skörun vegna ferðakostnaðargreiðslna á árunum 1996 og 1997, reikningum frá Ulrich Munser, kaupum á gömlum skáp, kaupum á GPS-tæki, notkun á kreditkorti og leigubílareikningum á ferðum erlendis.

Umhverfisráðherra ákvað 16. apríl sl. að veita stefnanda lausn frá störfum um stundarsakir. Í samræmi við 27. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 (hér eftir starfsmannalög) tók þriggja manna rannsóknarnefnd mál stefnanda til skoðunar. Að lokinni gagnasöfnun og framlagningu greinargerða málsaðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra 10. ágúst 1998. Nefndin skilaði niðurstöðum sínum í álitsgerð, dags. 3. september 1998. Taldi nefndin að háttsemi stefnanda væri ámælisverð að því er eftirgreind atriði varðar:

i) Greiðslur frá Landmælingum Íslands án þess að fullnægjandi reikningar hafi verið lagðir fram.
ii) Tímasetning og greiðsluháttur reiknings vegna vinnu við stjórnsýslumörk á miðhálendinu.
iii) Dráttur á framlagningu endanlegra ferðareikninga og ferðagagna.
iv) Viðtaka og síðar sala á GPS-tæki til Landmælinga Íslands.

Meirihluti nefndarinnar komst að þeirri niðurstöðu að umhverfisráðuneytinu hafi verið rétt að veita stefnanda lausn um stundarsakir frá embætti sem for-

stjóra Landmælinga Íslands 16. apríl 1998. Í niðurstöðu meirihlutans kemur fram að nefndin telji að skort hafi á, að ráðuneytið hafi framkvæmt sjálfstæða rannsókn á atvikum máls og mótað sér sjálfstæða skoðun á þeim athugasemdum, sem fram koma í greinargerð Ríkisendurskoðunar og skýringum stefnanda á þeim. Taldi nefndin þrátt fyrir þetta að fullnægt hefði verið fyrirmælum 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um skyldur stjórnvalds til þess að sjá svo um að mál sé rannsakað nægilega, því fyrir hafi legið þær upplýsingar sem þörf var á til að taka ákvörðun um málið og gætt að andmælarétti stefnanda samkvæmt 13. gr. sömu laga. Nefndin taldi að umræddar fjórar ávirðingar lytu að atriðum sem væru þess eðlis að það hefði ekki verið í andstöðu við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga að veita stefnanda lausn um stundarsakir. Taldi nefndin því að rétt hefði verið að veita stefnanda lausn frá embætti um stundarsakir.

Álit nefndarinnar barst umhverfisráðuneytinu í hendur 9. september 1998. Varð niðurstaða ráðuneytisins sú, með vísan til álits nefndarinnar og 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga, að rétt væri að víkja stefnanda að fullu úr embætti forstjóra Landmælinga Íslands og var það gert með bréfi til hans dags. 15. september 1998.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi kveður umhverfisráðherra hafa tekið þá ákvörðun um mitt ár 1996 að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness. Á árunum 1994 og 1995 hafði farið fram könnun á möguleikum þess að flytja stofnunina. Stefnandi kveður könnun þessa og síðar ákvörðun hafa fengið mjög slæmar undirtektir hjá starfsmönnum stofnunarinnar. Allir starfsmenn hennar, nema stefnandi, hafi lýst því yfir að þeir myndu ekki starfa á Akranesi. Starfsfólkið hafi litið á stefnanda sem erindreka ráðherra til þess að framfylgja þessari óvinsælu ákvörðun.

Á þessum tíma hafi stefnanda verið falin verkefni utan hans starfssviðs bæði af umhverfisráðuneytinu og öðrum opinberum aðilum. Má þar t.d. nefna sérfræðivinnu hans fyrir starfshóp um stjórnsýslumörk á miðhálendinu og úttekt á samtökum um samræmd landfræðileg upplýsingakerfi.

Við þetta hafi bæst að stefnandi hafi átt við talsverð heilsufarsleg vandamál að stríða um nokkurt skeið svo sem magaveiki, bólgur í líkama og kæfisvefn. Mikið vinnuálag, gífurleg spenna í samskiptum við starfsfólk stofnunarinnar vegna hinnar óvinsælu ákvörðunar umhverfisráðherra um að flytja stofnunina svo og heilsufarsvandamál leiddu til þess að hann varð mjög veikur á árinu 1997 og raunar algerlega óvinnufær á síðari hluta ársins 1997. Þá hafi lyf sem hann þurfti að taka haft í för með sér aukaverkanir. Veikindin hafi m.a. lýst sér í þunglyndi og öðrum andlegum álagseinkennum eins og staðfest sé í læknisvottorðum. Stefnanda hafi því ekki tekist að halda utan um daglega stjórn á starfsemi stofnunarinnar á árinu 1997 á sama óaðfinnanlega hátt og áður. Athuga-

semdir vegna fjárhagslegra samskipta hans við stofnunina eða í öðrum atriðum sem máli skipta höfðu aldrei áður verið gerðar.

Stefnandi kveðst fyrst hafa orðið var við að könnun færi fram á fjárhagslegum samskiptum hans við Landmælingar Íslands í febrúarmánuði 1998. Ekki hafi verið viðhöfð sömu vinnubrögð og við venjubundna árlega fjárhagsendurskoðun. Athugun Ríkisendurskoðunar hafi eingöngu beinst að fjárhagslegum samskiptum stefnanda við stofnunina þótt öðru sé haldið fram í skýrslu.

Til staðfestingar á þessu bendir stefnandi á að starfsmaður Ríkisendurskoðunar hafi byrjað á að bera gögn frá árinu 1996 undir hann og verið með ýmsar fullyrðingar um efni reikninga og gagna sem ekki áttu sér stoð í gögnunum sjálfum eða raunveruleikanum. Strax hafi komið fram að starfsmaður Ríkisendurskoðunar var að vinna þetta verk í þeirri vissu að stefnandi hefði gerst sekur um stórfellt misferli og hafi ekki hlustað á neinar skýringar. Ásakanir um misferli hafi verið hafðar uppi um atriði sem ekki geti talist nálægt því að vera brot á reglum. Rannsóknarnefnd hafi síðar komist að þeirri niðurstöðu að flestar ávirðingarnar ættu sér ekki stoð eða væru venjulegar og eðlilegar leiðréttingar við uppgjör og endurskoðun reikninga stofnunar.

Innan viku frá því að umrædd skoðun átti sér stað hafi stefnanda verið tilkynnt af umhverfisráðherra að Ríkisendurskoðun teldi rétt að víkja honum úr starfi ef hann segði starfinu ekki upp sjálfur. Á þessum tíma hafi stefnandi verið veikur og því átt mjög erfitt með að verja hendur sínar. Hann hafi farið formlega í veikindaorlof 16. febrúar 1998, þótt trúnaðarlæknir Landmælinga Íslands hefði úrskurðað hann óvinnufæran fyrri hluta desembermánaðar 1997.

Stefnandi hafi síðan verið boðaður á fund Ríkisendurskoðunar 17. mars 1998 og honum kynnt drög að skýrslu um málefni hans. Hafi honum verið tjáð að hann yrði að gefa sínar skýringar á skýrslunni á þeim fundi og fengi ekki neinn frest til andmæla. Stefnandi hafi þó fengið tveggja daga frest til þess að koma að sjónarmiðum sínum í málinu. Ríkisendurskoðun hafði því ekki haft neinn áhuga á að stefnandi gæti komið að athugasemdum við skýrsluna. Í bréfi Einars Haflíða Einarssonar, löggilts endurskoðanda, dags. 20. mars 1998, er gerð grein fyrir því að ekki sé unnt að koma að athugasemdum á þessum stutta tíma.

Í framhaldi af þessu hafi Ríkisendurskoðun gefið út skýrslu sína því sem næst óbreytta frá fyrri drögum, þ.e. með tólf ávirðingum, og haldið því fram að stefnandi hefði tekið sér fjármuni frá Landmælingum Íslands. Ekkert tillit hafi verið tekið til sjónarmiða stefnanda. Stefnandi telur skýrsluna hafa borið þess merki að Ríkisendurskoðun hafði fyrir löngu kveðið upp „dóm“ um að hann væri sekur um stórfellt misferli.

Eftir að skýrslan barst umhverfisráðherra hafi stefnanda verið gefinn kostur á að koma að andmælum við skýrsluna áður en ráðuneytið tæki afstöðu til málsins. Þeim andmælum hafi stefnandi skilað í greinargerð 15. apríl 1998. Um-

hverfisráðuneytið hafi sent Ríkisendurskoðun greinargerðina til athugunar sama dag og fengið það svar daginn eftir að greinargerðin breytti því eina atriði í skýrslunni að sannað þætti að umdeildur antikskápur hefði verið eign stefnanda en ekki Landmælinga Íslands.

Hinn 16. apríl 1998 hafi stefnandi verið leystur frá störfum um stundarsakir með þeirri röksemd að óreiða hafi verið á bókhaldi Landmælinga Íslands, sbr. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Stefnandi bendir á að í áliti rannsóknarnefndarinnar komi fram, að vegna þessarar hraðsoðnu afgreiðslu hafi skort á sjálfstæða rannsókn ráðherra á málinu. Einnig telur nefndin að skort hafi á sjálfstætt mat ráðherra á gögnum málsins og atvikum, enda hefur umhverfisráðherra lýst því yfir að hann hafi ekki átt annan kost vegna afstöðu Ríkisendurskoðunar.

Rannsóknarnefnd samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga hafi skilað niðurstöðu sinni í álitsgerð dags. 7. september 1996. Þrjár af fjórum athugasemdum nefndarinnar hafi varðað færslur á viðskiptareikning stefnanda hjá stofnuninni og þær taldar brot á formreglum um tímasetningu á reikningsgerð. Nánar tiltekið hafi þessar athugasemdir lotið að því að ferðauppgjör hafi verið gerð nokkrum mánuðum of seint, tímasetning og greiðsluháttur reiknings vegna vinnu við stjórnsýslumörk á miðhálendinu mátt vera betri og greiðslur hefðu verið inntar af hendi áður en reikningar voru lagðir fram. Ástæða er til að taka fram að stefnandi hafi samkvæmt reglum stjórnvalda og sérstöku samþykki umhverfisráðuneytis haft fulla heimild til þeirra greiðslna sem formbrotin lúta að. Fjórða athugasemdin hafi lotið að því að stefnanda hafi ekki verið rétt að líta svo á að tiltekið GPS-staðsetningartæki sem viðskiptamaður Landmælinga Íslands lét honum í té endurgjaldslaust hafi verið gjöf til hans persónulega og honum því heimilt að selja stofnuninni tækið. Raunar hafi stefnandi endurskoðað þessa afstöðu sína og óskað eftir bakfærslu á ráðstöfuninni þegar hann hafði jafnað sig að nokkru eftir veikindin og áður en honum var vikið úr starfi um stundarsakir.

Meirihluti rannsóknarnefndarinnar hafi talið framangreindar ástæður geta réttlætt ákvörðun um að víkja stefnanda úr starfi um stundarsakir. Minnihlutinn hafi komist að gagnstæðri niðurstöðu. Að fenginni þessari niðurstöðu nefndarinnar var stefnanda vikið að fullu úr starfi með bréfi ráðherra dags. 15. september 1998.

Stefnandi kveður nauðsynlegt að fá ákvörðun stefnda um brottvikningu hans úr starfi hnekkt með dómi þar sem hún hafi byggst á óréttmætum sjónarmiðum. Kröfurnar byggist almennt á því að þær ávirðingar sem á hann hafi verið bornar hafi samkvæmt niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar reynst meira og minna haldlausar. Þá hafi komið í ljós að þær athugasemdir sem eitthvert hald var í hafi verið minniháttar hnökrar í starfi stefnanda sem stafað hafi af miklu vinnuálagi

og veikindum hans. Orsakir þessa megi meðal annars rekja til mikilla hræringa hjá stofnuninni í kjölfar ákvörðunar um flutning. Þá er á því byggt að stefndi umhverfisráðherra hafi brotið reglur um málsmeðferð hjá stjórnvöldum og ekki gætt réttra sjónarmiða við ákvörðunina. Þessir ágallar eigi að leiða til ógildingar á ákvörðunum ráðherra og bótaskyldu.

Krafa um ógildingu á ákvörðun um lausn frá starfi um stundarsakir.

1. Ekki hafi verið skilyrði til þess að víkja stefnanda úr starfi á grundvelli 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Ákvæðið eigi einungis við um starfsmenn sem hafi beinlínis með höndum fjárreiður og bókhald stofnunar, t.d. með því að færa bókhald eða annast greiðslur. Starf stefnanda sem forstjóra sé, samkvæmt erindisbréfi og 2. mgr. 4. gr. laga um landmælingar og kortagerð nr. 95/1997, dagleg stjórn og rekstur stofnunar og starfsmannahald en ekki færsla bókhalds eða greiðslur.

2. Ávirðingarnar snúist ekki um það að óreiða hafi verið á bókhaldi stofnunarinnar eða fjárreiðum. Allar gerðir sem um er deilt í máli þessu séu samviskusamlega færðar í bókhaldi stofnunarinnar, kunnar viðkomandi starfsmönnum og opnar til endurskoðunar. Ávirðingarnar hafi að mati Ríkisendurskoðunar aðallega byggst á því að hann hafi fengið greidda fjármuni án heimildar. Rannsóknarnefndin hafi hins vegar staðfest að allar greiðslur sem máli skiptu nema ein hafi verið stefnanda efnislega heimilar. Engin ástæða hafi því verið til að ætla að óreiða væri á bókhaldi eða fjárreiðum stofnunarinnar. Bent er á að ein skýring þess að seinkun hafi orðið á gerð ferðauppgjöra sé sú að mesti álagstími í starfi stofnunarinnar sé á sumrin þar sem þá viðri best til mælingaverkefna. Vegna þessa vinnuálags og sumarleyfa hafi framkvæmdin verið sú að starfsmenn sem ganga frá ferðauppgjörum hafi ekki getað sinnt þeim frágangi fyrr en á seinni hluta ársins. Jafnframt sé vakin athygli á því að stefnandi gerði upp viðskiptareikning sinn fyrir áramót í samræmi við venju enda ávallt á það lögð áhersla að allir lausir endar væru gerðir upp fyrir ársuppgjör. Til frekari stuðnings er bent á að í árlegum skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun á ríkisreikningi komi fram mörg fordæmi þess að dráttur hafi orðið á uppgjörum ferða og annarra reikninga. Engin sérstaða hafi því að þessu leyti verið hjá stefnanda. Sé þarna ljóslega ekki gætt jafnræðis í málsmeðferð.

3. Þá er á því byggt að ákvæði 3. mgr. 26. gr. eigi fyrst og fremst við þegar nauðsyn sé á að víkja aðila úr starfi um stundarsakir, svo unnt sé að koma við könnun á bókhaldi og fjárreiðum stofnunar ef grunur er um óreiðu í þeim efnum. Á þeim tíma sem stefnanda hafi verið vikið úr starfi um stundarsakir hafi rannsókn Ríkisendurskoðunar verið að fullu lokið. Stefnandi hafi verið í veikindaorlofi frá 16. febrúar 1998 og því engin hætta á að hann gæti truflað rannsókn á bókhaldi og fjárreiðum stofnunarinnar.

4. Þá er sjálfstætt byggt á því að stefnandi hafi ekki fengið tækifæri til andmæla við Ríkisendurskoðun áður en þeir mótuðu afstöðu sína til atvika málsins og gáfu út skýrslu sína. Um þetta atriði vísast til þess að stefnandi hafi átt að andmæla skýrslunni á sama fundi og hún var kynnt honum en að síðan hafi hann fengið tveggja daga frest til að koma sjónarmiðum sínum fram. Á þessum tíma hafi stefnandi verið veikur og að auki hafi verið útilokað að koma viðeigandi andmælum að á svo skömmum tíma. Vísað er til athugasemda stefnanda við skýrslu Ríkisendurskoðunar dags. 15. apríl 1998 og fylgiskjala sem fylgdu athugasemdunum. Sérstaklega þýðingarmikið var að stefnandi fengi að koma að andmælum þar sem umhverfisráðherra taldi sig bundinn af niðurstöðu Ríkisendurskoðunar.

5. Þá liggi fyrir og sé staðfest af rannsóknarnefndinni að skort hafi á rannsókn og sjálfstætt mat ráðherra á atvikum málsins og gögnum. Í lausnarbréfi ráðherra dags. 16. 4. 1998 komi skýrlega fram að hann hafi talið sig knúinn til þess að taka ákvörðun um brottvikningu um stundarsakir vegna afstöðu Ríkisendurskoðunar til málsins. Í bréfinu segi:

„Með vísun til skýrslu Ríkisendurskoðunar og að fenginni umsögn hennar um athugasemdir yðar, sbr. meðfylgjandi afrit af bréfi hennar dags. 16. apríl, á ráðuneytið, skv. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996, einskis annars úrkosti en að veita yður lausn um stundarsakir frá embætti forstjóra Landmælinga Íslands frá og með deginum í dag að telja."

Þar sem ráðherra hafi ekki rannsakað málið með fullnægjandi hætti og ekki lagt sjálfstætt mat á atvik þess hafi ákvörðunin ekki verið tekin á réttum grundvelli. Ákvörðunin sé byggð á því að Ríkisendurskoðun hafi boðvald yfir ráðherra. Sé þessi málsmeðferð brot gegn reglum um rannsóknarskyldu stjórnvalds og þeirri skyldu ráðherra að meta atvik sjálfstætt.

6. Þá eru kröfur reistar á því að með ákvörðun sinni hafi ráðherra brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins þar sem ávirðingar þær sem talið er að stefnandi hafi gerst sekur um geti á engan hátt réttlætt svo hörð viðbrögð sem felast í brottvikningu úr starfi um stundarsakir. Þrjár ávirðingar af fjórum sem rannsóknarnefndin telji eiga sér einhverja stoð varði brot á formreglum um greiðslur eða uppgjör. Ekki sé um það deilt að efnislegar heimildir hafi verið fyrir öllum þessum greiðslum. Að því er varði reikning fyrir vinnu við stjórnsýslumörk sé brýnt að taka fram að stefnandi hafi verið og sé enn þeirrar skoðunar að umrætt verkefni hafi verið algerlega ótengt aðalstarfi hans og ekki á valdsviði kjaranefndar að fjalla um það. Einnig hafi umhverfisráðuneytið tekið að sér að fá formlega staðfestingu á þeim reikningi.

Í einungis einu tilviki sé um það að ræða að röng ákvörðun hafi verið tekin um greiðslu reiknings. Sá reikningur hafi verið að fjárhæð rösklega 200.000 krónur og stefnandi síðar samþykkt að sá reikningur yrði bakfærður eftir að hann hafði náð heilsu til þess að endurmeta þá ákvörðun, en eins og áður hafi

komið fram hafi ákvörðun um greiðsluna verið tekin í lok desember 1997 þegar hann hafi verið veikur. Um sé þó að ræða álitaefni um mat á því hvort gjöfin hafi verið umfram eðlileg mörk. Bent er á að algengt sé að starfsmenn ríkisstofnana og ráðuneyta fái boð frá viðsemjendum eða öðrum aðilum um laxveiðar. Þá fái ríkisstarfsmenn sem ferðist á vegum ríkisins flugfargjöld gefins ef þeir hafa ferðast í tilteknum mæli. Slík fríðindi geti numið verulegum fjárhæðum og því oft erfitt að meta hvar mörkin liggja.

Þá liggi fyrir samkvæmt ofangreindum ummælum í bréfi ráðherra að samkvæmt mati hans hefði átt að velja vægari úrræði en hann hins vegar ekki átt þess kost. Í þessu sambandi er á það bent að ákvæði 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga sé heimildarákvæði og fyrst og fremst sett fram sem rannsóknarúrræði. Í þessu samhengi er bent á þá meginreglu að embættismenn séu áminntir áður en til brottvikningar úr starfi komi, sbr. 4. mgr. 26. gr. og 21. gr. starfsmannalaga.

7. Við mat á því hvort stefnandi hafi gerst sekur um brot, hafi ráðherra og rannsóknarnefndinni borið að taka tillit til þess að hann var óvinnufær í lok árs 1997 vegna andlegra veikinda. Andlega veikur maður sé jafnlíklegur til þess að geta ekki unnið starf sitt með fullnægjandi hætti og fótbrotinn maður. Þrátt fyrir að rannsóknarnefndin telji að veikindin séu sönnuð er ekkert tillit tekið til þeirra við mat á ávirðingunum. Augljóst sé að andlega veikur maður innir vinnuframlag sitt ekki af hendi með sama hraða og af sömu vandvirkni og maður sem er fullfrískur. Af þessu leiðir að við ákvörðun á því, hvort ferðauppgjör hafi borist fáeinum mánuðum of seint eða hvort mat stefnanda á því hvort hann hefði fullnægt öllum formskilyrðum fyrir greiðslu reikninga sem hann hafði efnislegar heimildir til að fá greidda, verði að taka tillit til þess að stefnandi hafi verið veikur. Hið sama gildi um mat á því hvort umrætt GPS-tæki geti talist eðlileg gjöf frá viðskiptamanni til starfsmanns eða hvort fjárhæð hennar sé umfram eðlileg mörk. Taka verði tillit til þess að þegar salan á tækinu átti sér stað hafði trúnaðarlæknir stofnunarinnar talið stefnanda óvinnufæran vegna veikinda.

8. Þá er vakin athygli á því að mjög margir starfsmenn Landmælinga Íslands hafa viðskiptareikning hjá stofnuninni. Sé þetta nauðsynlegt þar sem skylt sé að greiða starfsmönnum ferðakostnað fyrirfram samkvæmt áætlun auk þess sem þeim sé greiddur fyrirfram áætlaður kostnaður vegna annarra útgjalda sem þeir þurfi hugsanlega að leggja út í slíkum ferðum. Í sumum tilvikum eins og hjá stefnanda hafi hann ekki haft færi á að flýta reikningsgerð. Þessi framkvæmd hafi lengi verið látin átölulaus af Ríkisendurskoðun og óskiljanlegt sé hvers vegna aðferðin sé allt í einu talin til mikilla ávirðinga hjá einum starfsmanni.

Krafa um ógildingu á ákvörðun um brottvikningu að fullu úr starfi.

1. Varðandi kröfu um ógildingu á ákvörðun ráðherra um að víkja stefnanda úr starfi að fullu vísar stefnandi til sömu sjónarmiða og að framan eru rakin um

ákvörðun um lausn um stundarsakir. Því er haldið fram að þegar af þeirri ástæðu að ákvörðun um brottvikningu um stundarsakir teljist óréttmæt sé ákvörðun um brottvikningu úr starfi að fullu einnig óréttmæt og ógild.

Að auki byggir stefnandi kröfur sínar að þessu leyti sérstaklega á því að ráðherra hafi ekki rannsakað málið eða lagt sjálfstætt mat á ávirðingarnar þegar niðurstaða rannsóknarnefndarinnar hafi legið fyrir. Rannsóknarnefndin taki skýrlega fram í áliti sínu að hún meti ekki hvort skilyrði séu fyrir hendi til þess að víkja stefnanda úr starfi að fullu heldur meti hún einungis hvort skilyrði hafi verið til brottvikningar um stundarsakir. Bent er á að ráðherra verði að meta sjálfstætt hvort skilyrði séu fyrir hendi til endanlegrar brottvikningar.

Samkvæmt bréfi ráðherra dags. 15. september 1998, þar sem stefnanda er vikið að fullu úr starfi, byggist ákvörðun ráðherra á 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga. Á fundi þar sem umrætt bréf var afhent hafi komið fram að ráðherra teldi sér skylt skv. umræddu ákvæði að víkja stefnanda úr starfi að fullu vegna þess að meirihluti nefndarinnar hefði komist að þeirri niðurstöðu að brottvikning um stundarsakir gæti staðist. Með þessu hafi ráðherra algerlega litið framhjá fyrirvara sem fram komi í 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaganna. Samkvæmt niðurstöðu rannsóknarnefndar hafi fæstar ávirðinganna átt við rök að styðjast og hafi ráðherra því ekki verið skylt að víkja stefnanda úr starfi.

2. Við þessa ákvörðun hafi verið brotinn lögmæltur andmælaréttur á stefnanda, en samkvæmt 2. mgr. 31. gr. starfsmannalaganna beri að gefa embættismanni kost á að tjá sig áður en endanleg ákvörðun um brottvikningu sé tekin. Stefnandi hafi ítrekað óskað eftir því að fá að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum áður en ákvörðunin yrði tekin. Gera verði ráð fyrir að ástæða þess að ráðherra taldi ekki þörf á að veita stefnanda kost á að andmæla, hafi verið sú skoðun ráðherra að brottvikning að fullu úr starfi leiddi sjálfkrafa af niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar, sbr. 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaganna.

Stefnandi telur að hagsmunir sínir af því að fá ákvörðun ráðherra ógilta séu gríðarlega miklir. Fyrir utan það að vera sviptur lífsstarfi sínu sé ljóst að maður á hans aldri og í hans stöðu muni eiga í erfiðleikum með að fá atvinnu. Þá missi stefnandi rétt til þess að fara á eftirlaun á grundvelli svokallaðrar 95 ára reglu en hann hefði uppfyllt skilyrði þeirrar reglu innan fárra ára.

Skaðabótakrafan.

Verði af einhverjum ástæðum ekki fallist á það að stefnandi eigi lögvarða kröfu um að fá ákvarðanir ráðherra ógiltar byggir stefnandi á því að hann eigi í samræmi við 2. mgr. 32. gr. starfsmannalaga rétt á að fá skaðabætur vegna óréttmætrar brottvikningar.

Á þessu stigi sé einungis gerð krafa um viðurkenningu á bótaskyldu. Ekki sé ástæða til þess að gera nákvæma grein fyrir því í hverju tjón hans sé falið, enda

verði að gera ráð fyrir að ekki sé umdeilt að ákvarðanir af þessum toga hafi í för með sér fjárhagstjón. Stefnandi hafi nú þegar orðið fyrir tjóni t.d. vegna þess að hann hafi einungis fengið greidd hálf laun meðan á lausn um stundarsakir hefur staðið. Stefnandi muni engin laun fá næstu mánuði ef ekki ár, þar sem hann muni eiga erfitt með að fá vinnu. Þá glati hann eins og áður sagði rétti til þess að fá ellilífeyri á grundvelli svokallaðrar 95 ára reglu.

IV.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Af hálfu stefnda er því haldið fram að þau atriði sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar hafi, að mati umhverfisráðuneytisins, bent til óreiðu í bókhaldi og fjárreiðum Landmælinga Íslands, sbr. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Ráðherra hafi sent stefnanda bréf 26. mars 1998, ásamt meðfylgjandi ljósriti af skýrslu Ríkisendurskoðunar. Í bréfinu hafi verið gerð grein fyrir þessu og að stefnanda væri með vísan til VI. kafla starfsmannalaga gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna skýrslu Ríkisendurskoðunar. Hafi stefnanda verið veittur frestur til 6. apríl til að skila athugasemdunum, sem síðan var framlengdur til 15. s.m. Athugasemdir stefnanda bárust ráðuneytinu 15. apríl 1998 í formi greinargerðar þeirra Jóhannesar Sigurðssonar hrl. og Einars Hafliða Einarssonar, löggilts endurskoðanda.

Það hafi verið mat ráðuneytisins að þær skýringar sem gefnar voru í greinargerðinni væru ekki fullnægjandi. Taldi ráðuneytið rétt að senda greinargerðina til Ríkisendurskoðunar, samanber bréf ráðuneytisins dags. 16. apríl 1998. Í umsögn Ríkisendurskoðunar komi fram að hún teldi ekkert það koma fram í greinargerðinni sem breytti fyrri niðurstöðum að því frátöldu að fyrir lægi að stefnanda hefði verið gefinn antikskápur sá sem fjallað var um í greinargerðinni.

Umhverfisráðuneytið hafi metið það svo að þau atriði er fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar bentu til þess að stefnandi væri tengdur óreiðu í bókhaldi og fjárreiðum Landmælinga Íslands, samanber 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Eftir að hafa farið yfir og metið greinargerð stefnanda vegna skýrslu Ríkisendurskoðunar og umsögn hennar í kjölfarið, hafi ráðuneytið talið að ekkert hefði komið fram í málinu sem breytti fyrri niðurstöðu þess. Í samræmi við þá niðurstöðu ráðuneytisins og samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga hafi það séð einskis annars úrkosti en að veita stefnanda lausn um stundarsakir og beina málinu í lögmæltan farveg, samanber bréf ráðuneytisins til stefnanda dags. 16. apríl 1998. Hafi honum verið tilkynnt að málinu hefði á grundvelli 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga verið vísað til þar til greindrar meðferðar.

Álit nefndar samkvæmt 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga barst umhverfisráðuneytinu í hendur 9. september 1998. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga

skuli víkja manni að fullu úr embætti ef meiri hluti nefndarinnar kemst að þeirri niðurstöðu að rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir. Þrátt fyrir þessa fortakslausu skyldu ráðuneytisins um að víkja stefnanda úr starfi hafi það tekið sér nokkra daga til að fara yfir málið. Hafi það orðið niðurstaða ráðuneytisins, með vísan til álits nefndarinnar og 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga, að rétt væri að víkja stefnanda að fullu úr embætti forstjóra Landmælinga Íslands og hafi sú ákvörðun komið fram í bréfi ráðuneytisins til hans 15. september 1998.

Um aðalkröfu stefnda.

Stefndi byggir kröfu sína um frávísun á aðalkröfu stefnanda á því að ljóst sé að hann hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfu sína um ógildingu á ákvörðunum umhverfisráðuneytisins. Sá stjórnvaldshafi sem veiti embætti, veiti einnig lausn úr því, samanber 3. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Að formi til hafi þannig viðkomandi stjórnvaldshafi óskerta heimild til að víkja starfsmanni úr embætti. Það sé einnig meginregla í íslenskum rétti að enginn verði dæmdur í starf sitt aftur. Ástæðulaus frávikning sé að efni til ólögmæt, þótt hún verði að formi til að standa. Sá starfsmaður sem sæta verði frávikningu, án þess að til hennar liggi næg rök, eigi því eingöngu rétt á fébótum vegna tjóns sem hann verði fyrir en ekki rétt til þess að fá frávikninguna dæmda ógilda. Þar sem ákvörðun um frávikningu stefnanda úr embætti hafi verið tekin af réttu og hæfu stjórnvaldi sé ljóst að hún standi hvort sem hún var réttmæt eða ekki. Bendir stefndi á að 32. gr. starfsmannalaga staðfesti þessa reglu þar sem eingöngu sé gert ráð fyrir bótum vegna óréttmætrar uppsagnar. Með vísan til þessa er krafist frávísunar á aðalkröfu stefnanda.

Stefnda virðist sem varakrafa stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu sé sett fram samkvæmt heimild í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, enda þótt það komi hvergi fram í stefnu. Kröfu sína um frávísun á varakröfu stefnanda byggi stefndi á því að krafan sé vanreifuð, sbr. skilyrði e- og f-liðar 80. gr. laga nr. 91/1991 um framsetningu málsástæðna og lagaraka í stefnu. Stefnandi fjalli um varakröfu sína í stefnu í kaflanum „Málsástæður", fyrst almennt og síðan sérstaklega í undirkafla er beri heitið „C. Skaðabótakrafa". Á hvorugum staðnum geri hann á sjálfstæðan og skýran hátt grein fyrir þeim ástæðum sem hann byggi rétt sinn um skaðabætur á. Eins og skýrlega komi fram í stefnu eigi þau sjónarmið er koma fram í köflum um ógildingu á ákvörðun um lausn frá starfi um stundarsakir og ógildingu á ákvörðun um brottvikningu að fullu úr starfi aðeins við um aðalkröfuna. Þar sem varakrafan sé sjálfstæð krafa sé ljóst að þær röksemdir er þar koma fram eigi ekki samkvæmt efni sínu við um varakröfuna. Ef svo ætti að vera yrði stefnandi að taka það fram í stefnu. Þá bendir stefndi á að ákvæði 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 geri það að skilyrði

fyrir viðurkenningarkröfu að sóknaraðili hafi lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands. Í stefnu geri stefnandi á engan hátt grein fyrir því hvaða lögvarða hagsmuni hann hafi af viðurkenningardómi um skaðabætur, sem í sjálfu sér varði einnig frávísun án kröfu. Með vísan til þessa telur stefndi að augljóst sé að ekki sé hægt að taka varakröfu stefnanda til meðferðar og því beri dóminum að vísa henni frá.

Um varakröfu stefnanda um viðurkenningu á skaðabótarétti.

Komist dómurinn að þeirri niðurstöðu að ekki sé rétt að vísa kröfum stefnanda í heild frá dómi krefst stefndi þess annars vegar að aðalkröfu stefnanda verði vísað frá dómi og hins vegar sýknu af varakröfu stefnanda.

Frávísunarkröfu, hvað varðar aðalkröfu stefnanda, byggir stefndi á sömu sjónarmiðum og aðalkröfu sína og vísast til þeirrar umfjöllunar um röksemdir.

Stefndi telur rökstuðning fyrir varakröfu stefnanda um að hann eigi rétt á að fá skaðabætur vegna óréttmætrar brottvikningar af skornum skammti og mjög almennan.

Stefndi byggir kröfu sína um sýknu af varakröfu stefnanda á eftirfarandi sjónarmiðum og athugasemdum:

1. Fullyrðingum stefnanda um, að ávirðingar þær sem á hann voru bornar hafi samkvæmt niðurstöðu rannsóknarnefndar reynst meira og minna haldlausar og þær ávirðingar sem teknar voru til greina hafi verið minniháttar hnökrar í starfi, er harðlega mótmælt. Stefndi telur nefndina hafi komist að þeirri niðurstöðu að háttsemi stefnanda, að því er varðaði fjögur tilgreind atriði, væri ámælisverð og jafnframt talið að veikindi stefnanda, sem sönnuð væru, réttlættu ekki þessar ávirðingar. Nefndin hafi gert athugasemdir varðandi fleiri ávirðingar án þess að telja þær beinlínis ámælisverðar. Meirihluti nefndarinnar hafi talið að þær ávirðingar sem sérstakt hald væri í, lytu að atriðum sem væru þess eðlis að rétt hefði verið að veita stefnanda lausn um stundarsakir.

2. Ljóst sé að ávirðingar þær sem á stefnanda hafi verið bornar og umhverfisráðuneytið byggði ákvarðanir sínar á voru, samkvæmt niðurstöðu nefndar skv. 27. gr. starfsmannalaga, taldar réttar í flestum grundvallaratriðum. Einnig sé ljóst að þær ávirðingar sem hald hafi verið í samkvæmt niðurstöðu nefndarinnar hafi verið það alvarlegar að rétt var að veita stefnanda lausn um stundarsakir. Fullyrðingar stefnanda um að um minniháttar hnökra í starfi hafi verið að ræða séu algerlega marklausar.

Stefndi mótmælir sérstaklega málatilbúnaði stefnanda varðandi veikindi hans og vinnuálag, enda réttlæti það ekki þá háttsemi sem hann hafi orðið uppvís að. Ef stefnandi treysti sér ekki til að sinna starfi sínu hefði hann átt að óska eftir veikindaleyfi mun fyrr eða segja starfi sínu lausu.

Auk þess vísar stefndi til umfjöllunar um þrautavarakröfu hér á eftir.

Þrautavarakrafa stefndu um sýknu af öllum kröfum stefnanda.

Stefndi byggir þrautavarakröfu sína um sýknu af öllum kröfum stefnanda á því að umhverfisráðuneytinu hafi verið rétt að veita stefnanda lausn um stundarsakir og síðan víkja honum úr embætti að fullu vegna ámælisverðrar háttsemi í starfi, sbr. ákvæði VI. kafla starfsmannalaga, einkum 26. og 29. gr. Réttmæt sjónarmið hafi búið að baki báðum ákvörðunum og málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttarins gætt í hvívetna. Hvað varðar einstök atriði í málatilbúnaði stefnanda byggja stefndu á eftirfarandi sjónarmiðum:

Ógilding á ákvörðun um lausn frá starfi um stundarsakir.

1. Stefndu hafna þeim skilningi stefnanda að ákvæði 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga eigi einungis við um starfsmenn sem hafi beinlínis með höndum fjárreiður og bókhald stofnunar og byggja á því að ákvæðið eigi við um stefnanda. Telur stefndi að ákvæðið beri að skýra svo, að það eigi ekki eingöngu við um þá embættismenn, sem sérstaklega séu ráðnir til þess að fara með bókhald og fjárreiður, svo sem bókara, fjármálastjóra, gjaldkera o.þ.h., heldur einnig þá sem stöðu sinnar vegna fara með forræði á fjármálum og bókhaldi stofnunar eða embættis. Starfsskyldur stefnanda sem forstjóra Landmælinga Íslands samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð, samanber einnig eldri lög nr. 31/1985 um stofnunina ásamt síðari breytingum, og ákvæði 38. gr. starfsmannalaga um sérstakar skyldur forstöðumanna, leiði til þess að téð ákvæði taki til stefnanda. Gögn málsins sýni einnig að stefnandi hafi með fyrirmælum til undirmanna sinna getað ráðið meðferð fjármuna og mælt fyrir um hvernig færslur á einstaka reikninga í bókhaldi skyldu vera.

2. Stefndi hafnar þeim skilningi stefnanda að ávirðingar á hendur honum snúist ekki um það að óreiða hafi verið á bókhaldi eða fjárreiðum. Með orðunum „óreiða er á bókhaldi eða fjárreiðum“ í 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga sé ekki aðeins átt við vanrækslu á því að færslur séu í lagi og fjárreiður glöggar, heldur taki ákvæðið einnig til tilvika, sem lúta að óheimilli meðferð fjármuna og röngum færslum í bókhaldi. Augljóst sé að ávirðingar á hendur stefnanda falli undir ákvæðið.

Harðlega er mótmælt fullyrðingum stefnanda um að allar gerðir sem deilt sé um í málinu hafi verið færðar samviskusamlega í bókhald og að allar greiðslur sem máli skipta nema ein hafi verið stefnanda heimilar. Þrjár af fjórum þeim ávirðingum sem nefnd skv. 27. gr. starfsmannalaga hafi talið ámælisverðar varði óheimilar greiðslur af fé stofnunarinnar til handa stefnanda og allar varða þær hirðuleysi hans hvað varðar umgengni með fjármuni stofnunarinnar sem leiðir beinlínis til óreiðu í bókhaldi og fjárreiðum.

Hafnað er öllum þeim sjónarmiðum er stefnandi tínir til í því skyni að afsaka misræmi á viðskiptareikningi sínum. Hann hafi brotið gegn reglum nr. 39/1992

um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins og ekkert af þeim sjónarmiðum hans réttlæti hvernig hann háttaði þessum færslum á viðskiptareikning sinn. Ekki sé hægt að krefjast jafnræðis á grundvelli ólögmætrar stjórnvaldsframkvæmdar.

3. Ákvæði 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga eigi ekki eingöngu við þegar nauðsyn sé á að víkja aðila úr starfi um stundarsakir, svo unnt sé að koma við könnun á bókhaldi og fjárreiðum stofnunar ef grunur er um óreiðu í þeim efnum. Ekkert komi fram í lagaákvæðinu er gefi ástæðu til að ætla slíkt. Ákvæði starfsmannalaganna um lausn um stundarsakir hafi verið sett til þess að draga úr áhættu ríkisins á bótagreiðslum vegna frávikningar að fullu og til þess að vernda opinbera starfsmenn fyrir gerræðisfullum brottrekstri.

4. Stefndu mótmæla því sjónarmiði stefnanda að hann hafi ekki fengið tækifæri til andmæla við Ríkisendurskoðun áður en hún mótaði afstöðu sína til atvika málsins og gaf út skýrslu sína. Ríkisendurskoðun starfi á vegum Alþingis samkvæmt lögum nr. 12/1986 og sé hlutverk hennar m.a. samkvæmt 1. gr. laganna að annast endurskoðun hjá ríkisstofnunum og þeim aðilum öðrum sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu einstaklinga. Ljóst sé að ákvæði stjórnsýslulaga nái ekki til Ríkisendurskoðunar og skýrsla Ríkisendurskoðunar teljist ekki stjórnsýsluákvörðun. Skýrslan lúti því ekki reglum stjórnsýsluréttar um andmælarétt. Þrátt fyrir það hafi stefnandi fengið að koma að sjónarmiðum sínum við Ríkisendurskoðun áður en endanleg skýrsla hafi verið gefin út.

5. Mótmælt er sjónarmiðum stefnanda um að umhverfisráðherra hafi talið sig bundinn af niðurstöðu Ríkisendurskoðunar. Ráðherrann hafi haft hliðsjón af skýrslunni við ákvarðanatöku sína, en á engan hátt talið sig bundinn af henni.

Þá er mótmælt fullyrðingum stefnanda um að fyrir liggi og sé staðfest af rannsóknarnefndinni að skort hafi á rannsókn og sjálfstætt mat ráðherra á atvikum málsins og gögnum. Nefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að fullnægt hafi verið fyrirmælum 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um skyldur stjórnvalds til að sjá svo um að mál sé rannsakað nægilega, þar sem fyrir hafi legið þær upplýsingar, sem þörf var á til að taka ákvörðun í málinu og gætt að andmælarétti stefnanda, samkvæmt 13. gr. sömu laga.

Eins og áður hefur komið fram hafi umhverfisráðuneytið á engan hátt talið sig bundið af skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í mars 1998. Frá þeim tíma hafi málið verið til skoðunar hjá ráðuneytinu og það því búið að kynna sér málið sjálfstætt. Ráðuneyti hafi aðeins vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar sem rannsóknargagns sem höfð hafi verið hliðsjón af við ákvörðunina. Áður en ákvörðun ráðuneytisins hafi verið tekin hafði margoft verið rætt við stefnanda um málefni hans og embættisfærslu.

6. Því er mótmælt að umhverfisráðherra hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins. Stefnandi hafi verið borinn alvarlegum ávirðingum sem lutu

að heimildarlausum greiðslum til hans og meðferð hans á eignum og fjármunum Landmælinga Íslands. Ljóst sé að strangar kröfur verði að gera til forstöðumanns ríkisstofnunar, einkum í ljósi þeirrar ábyrgðar sem honum var falin, miklum mannaforráðum og meðferð og ráðstöfun mikilla fjármuna ríkisins.

Stefnanda hafi verið ljóst að vinna við stjórnsýslumörkun var algerlega ótengd aðalstarfi hans og á valdsviði kjaranefndar að fjalla um það málefni, samanber bréf umhverfisráðuneytisins til hans, dags. 20. febrúar 1997, og minnisblað Ingimars Sigurðssonar skrifstofustjóra til hans, dags. 20. júní 1997. Stefnanda hafi hlotið að vera kunnugt um þær meginreglur sem gilda um ákvörðun launa æðstu embættismanna ríkisins samkvæmt reglum kjaranefndar frá 17. febrúar 1997 og ákvæðum laga nr. 120/1992.

Þá bendir stefndi á að Landmælingar Íslands hafi keypt og greitt fyrir GPS-tæki það sem stefnandi tók sem sína eign og seldi síðan stofnuninni aftur. Takan og salan feli í sér hugsanlega refsiverða háttsemi og hafi þeim þætti málsins verið vísað til opinberrar rannsóknar og meðferðar. Bendir stefndi á skýrslu Ríkisendurskoðunar og álit rannsóknarnefndar hvað þetta atriði varðar. Einnig vísar stefndi til bréfs Ísmars hf. til Ríkisendurskoðunar, dags. 6. apríl 1998. Engu breyti í þessu sambandi hvort stefnandi hafi litið svo á að um væri að ræða gjöf til sín, samanber 128. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, enda verðmætið langt umfram eðlileg mörk. Veikindi stefnanda afsaki ekki þessa háttsemi.

Umhverfisráðuneytinu hafi hvorki verið skylt né rétt að veita stefnanda áminningu áður en til lausnar um stundarsakir kom. Verði embættismanni veitt lausn um stundarsakir sé stjórnvaldi ekki skylt að veita honum áminningu, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Ávirðingar þær sem stefnandi hafi verið borinn og sem sérstakt hald var í að mati rannsóknarnefndar hafi verið þess eðlis að áminning hafi ekki komið ekki til greina og því ekki brot gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að veita honum lausn um stundarsakir.

7. Stefndu mótmæla sjónarmiðum stefnanda hvað varðar veikindi hans og er vísað til fyrri umfjöllunar um að þau afsaki ekki háttsemi hans. Að auki komi ekkert fram í framlögðum læknisvottorðum sem bendi til þess að veikindi stefnanda hafi verið á svo háu stigi að hann hafi verið ófær um að bera ábyrgð á gerðum sínum og greina mun á réttu og röngu.

8. Færslur á viðskiptareikning stefnanda hafi verið í miklu ólagi og þær m.a. andstæðar reglum nr. 39/1992 um greiðslur ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins. Það afsaki ekki gerðir stefnanda að brot gegn þessum reglum hafi verið látin átölulaus af Ríkisendurskoðun. Bent sé á að á stefnanda sem forstöðumanni ríkisstofnunar hafi hvílt sérstaklega rík skylda til þess að fylgja reglum hvað þetta varðar í hvívetna.

Ógilding á ákvörðun um brottvikningu að fullu úr starfi.

Stefndi telur að samkvæmt framansögðu sé ljóst að ákvörðun umhverfisráðuneytisins um að víkja stefnanda úr starfi að fullu hafi verið fullkomlega lögmæt. Því verði að hafna sjónarmiðum stefnanda um að endanlega ákvörðun ráðherra, um að víkja stefnanda úr starfi að fullu, beri að ógilda með vísan til þess að ákvörðun um brottvikningu um stundarsakir teljist óréttmæt.

1. Því er mótmælt að umhverfisráðherra hafi ekki rannsakað málið eða lagt sjálfstætt mat á ávirðingarnar þegar niðurstaða rannsóknarnefndar lá fyrir. Stefnda sé og hafi ætíð verið ljóst að ákvörðunarvald um brottvikningu sé samkvæmt 20. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 og ákvæðum starfsmannalaga í höndum þess stjórnvalds sem veitti starfið. Augljóst sé að slíkt vald sé ekki í höndum rannsóknarnefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga. Ákvörðun um það hvort rétt sé að veita lausn úr starfi um stundarsakir samkvæmt 26. gr. sé einnig í höndum þess stjórnvalds sem veitti starfið. Við þá ákvörðunartöku meti stjórnvald hvort tilteknar ávirðingar séu þess eðlis að réttlæti brottvikningu. Brottvikningin sé þó aðeins um stundarsakir því sérstakri nefnd samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga beri að meta hvort rétt hafi verið að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir. Ákvæði 26. og 27. gr. hafi verið sett til þess að draga úr áhættu ríkisins á bótagreiðslum vegna frávikningar að fullu og til þess að vernda opinbera starfsmenn fyrir gerræðisfullum brottrekstri. Ef rannsóknarnefndin staðfestir að lausn um stundarsakir hafi verið réttmæt sé hún í raun aðeins að staðfesta það mat stjórnvaldsins að ávirðingar þær er starfsmaður hafi verið borinn varði starfsmissi. Með hliðsjón af fyrra mati sínu samkvæmt 3. mgr. 26. gr. og staðfestingu rannsóknarnefndar á því að það mat hafi verið rétt sé stjórnvaldi skylt að víkja embættismanni að fullu úr embætti samkvæmt skýru orðalagi 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaganna. Ákvæðið geri ekki ráð fyrir sjálfstæðu mati við þá ákvarðanatöku þar sem þegar hefur verið metið hvort tilteknar ávirðingar skuli varða starfsmissi. Ráðuneytinu hafi því ekki borið að meta, þegar stefnanda var vikið frá að fullu, hvort skilyrði væru fyrir hendi til þess, enda slíkt mat þegar farið fram. Benda stefndu á að fyrirvari 2. mgr. 29. gr. eigi við þegar í ljós kemur eftir niðurstöðu rannsóknarnefndar að ávirðingar þær er embættismanni voru gefnar að sök hafa ekki reynst fyrir hendi.

2. Stefndi byggir á því að þrátt fyrir fortakslausa skyldu ráðuneytisins til að víkja stefnanda úr starfi hafi ráðuneytið tekið sér nokkra daga til að fara yfir málið. Niðurstaða ráðuneytisins hafi orðið sú, með vísan til álits nefndarinnar, annarra gagna og 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaganna, að rétt væri að víkja stefnanda að fullu úr embætti forstjóra Landmælinga Íslands, samanber bréf ráðuneytisins til stefnanda 15. september 1998.

Þá er mótmælt sjónarmiðum stefnanda um að brotinn hafi verið lögmæltur

andmælaréttur. Eins og áður hafi komið fram hafði stefnandi margoft tjáð sig og talað máli sínu áður en ákvörðun um endanlega brottvikningu var tekin.

VI.

Niðurstaða.

VI. 1. Um frávísunarkröfu stefnda.

Í máli þessu hefur stefnandi aðallega uppi kröfu um ógildingu á ákvörðunum umhverfisráðherra um brottvikningu hans úr starfi um stundarsakir og síðan að fullu. Skilyrði fyrir því að slík krafa um viðurkenningardóm sé heimil er að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr tilvist eða efni þeirra réttinda eða réttarsambands sem viðurkenningarkrafan lýtur að, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Krafa stefnda um frávísun aðalkröfu stefnanda er byggð á því að stefnandi eigi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfu sína um ógildingu á ákvörðunum umhverfisráðherra. Telja verður að þær málsástæður sem stefndi hefur fært fram til stuðnings frávísun á aðalkröfu stefnanda geti aðeins leitt til sýknu. Ekkert þykir því fram komið í málinu sem kemur í veg fyrir að felldur verði efnisdómur um þá kröfu.

Varakrafa stefnanda um að viðurkennt verði að hann eigi bótarétt á hendur stefnda vegna ólögmætrar brottvikningar úr starfi er einnig byggð á heimild í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Dómari getur samkvæmt 31. gr. laga nr. 91/1991 ákveðið að skipta sakarefni þannig að fyrst verði dæmt sérstaklega um tiltekin atriði máls meðan önnur atriði þess hvíla og bíða þess að verða dæmd og tekur heimildin m.a. til skaðabótamála, sbr. 2. mgr. 31. gr. Af ákvæðinu verður ekki dregin sú ályktun að ekki megi höfða sérstakt mál um viðurkenningu á bótaskyldu á grundvelli 2. mgr. 25. gr. og annað um bótafjárhæð. Þegar litið er til þess sakarefnis sem hér er til umfjöllunar þykir stefnandi eiga lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr varakröfu sinni.

Fjallað er um varakröfu stefnanda í stuttum kafla í stefnu. Aðal- og varakrafa lúta báðar að því að ekki hafi verið farið að lögum við brottvikningu stefnanda úr starfi. Ljóst þykir af samhengi aðal- og varakröfu að umfjöllun um aðalkröfuna á að miklu leyti einnig við um varakröfuna þótt þess sé ekki sérstaklega getið í stefnunni. Málsvörn stefnda þykir ekki hafa liðið fyrir þennan hátt á málatilbúnaði stefnanda og skort á tilvísunum milli kafla í stefnu. Verður því ekki fallist á með stefnda að varakrafan sé svo vanreifuð að vísa beri henni frá dómi á grundvelli e- eða f-liðar 80. gr. laga nr. 91/1991.

Samkvæmt framansögðu þykja hvorki efni til að fallast á rök stefnda fyrir frávísun á aðal- né varakröfu stefnanda og er öllum frávísunarkröfum hans því hafnað.

VI. 2. Um aðalkröfu stefnanda.

Rök stefnanda fyrir ógildingu á ákvörðunum umhverfisráðherra lúta fyrst og fremst að því að brotið hafi verið gegn ákvæðum starfsmannalaga nr. 70/1996 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning og töku ákvarðananna. Ef í ljós er leitt að stjórnvaldsákvörðun brýtur í bága við fyrirmæli laga getur það haft ýmiss konar afleiðingar í för með sér, svo sem ógildingu ákvörðunar sem leiða kann til þess að stjórnvald verður að taka nýja lögmæta ákvörðun, eða bótaskyldu.

Krafa stefnanda um ógildingu á ákvörðunum umhverfisráðherra verður ekki skilin með öðrum hætti en þeim að þess sé krafist að ákvarðanirnar séu felldar úr gildi og sama réttarástandi komið á og var áður en þær voru teknar.

Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 getur forseti vikið þeim frá embætti er hann hefur veitt það. Engu skiptir varðandi formlegt gildi frávikningarinnar hvort um sakir er að ræða hjá viðkomandi embættismanni eða ekki. Af þessari heimild verður leidd sú almenna regla að önnur stjórnvöld hafi einnig frávikningarheimild varðandi þau embætti sem þau veita og að lausnin sé endanleg, hverjar sem ástæður hennar eru, enda sé sjálfri frávikningunni hvorki áfátt að gerð né formi. Þessi regla hefur með óbeinum hætti stoð í 61. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að dómendum sem ekki hafa umboðsstörf á hendi verði ekki vikið úr starfi nema með dómi. Þessi regla á ennfremur stoð í starfsmannalögum en þar er hvergi gert ráð fyrir að starfsmenn ríkisins geti fengið störf sín aftur þótt þeim hafi verið vikið úr starfi án saka, en samkvæmt 32. gr. laganna er þeim hins vegar tryggður bótaréttur vegna ólögmætrar brottvikningar úr starfi.

Óumdeilt er í máli þessu að umhverfisráðherra skipar í embætti forstjóra Landmælinga ríkisins og hefur því hið formlega frávikningarvald. Ákvarðanir þær sem stefnandi krefst ógildingar á voru því teknar af hæfu og bæru stjórnvaldi og ekki hefur verið sýnt fram á að ákvörðununum sjálfum hafi verið áfátt að gerð eða formi.

Þeir annmarkar sem stefnandi telur að hafi verið á ákvörðunum umhverfisráðherra um brottvikningu hans úr starfi um stundarsakir og að fullu geta því ekki leitt til ógildingar á þessum ákvörðunum. Ber því að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda.

VI. 3. Um varakröfu stefnanda um viðurkenningu á skaðabótarétti.

Í þessum kafla verður annars vegar fjallað um ákvörðun um brottvikningu stefnanda úr starfi um stundarsakir, fyrst um meintar ávirðingar, þá um lagalegan grundvöll, síðan um veikindi stefnanda og loks um undirbúning og rökstuðning ákvörðunarinnar. Hins vegar verður fjallað um ákvörðun um brottvikningu að fullu.

VI. 3. 1. Ákvörðun um lausn stefnanda frá embætti um stundarsakir.

Af þeim gögnum sem fyrir liggja í málinu er ljóst að ákvörðun umhverfisráðherra frá 16. apríl 1998 um að veita stefnanda lausn frá störfum um stundarsakir á grundvelli 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga var einkum byggð á þeim ávirðingum í 11 liðum sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar í mars 1998 og ekki var fallið frá að fenginni greinargerð stefnanda 15. apríl sama ár. Í tilkynningu til stefnanda um ákvörðunina er ekki getið annarra ástæðna fyrir brottvikningunni.

Í bréfi umhverfisráðherra til stefnanda dags. 15. september 1998 þar sem tilkynnt var sú ákvörðun að víkja honum að fullu úr embætti kemur fram að ákvörðunin var tekin með vísan til álits nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga og til 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga. Í bréfinu eru ekki að finna önnur rök fyrir hinni endanlegu brottvikningu og má því líta svo á að aðrar meintar ávirðingar stefnanda, en þær fjórar sem meiri hluti nefndarinnar taldi vera til staðar, hafi ekki legið til grundvallar þeirri ákvörðun. Verður því að líta svo á að umhverfisráðherra hafi fallist á þau rök nefndarinnar að aðeins fjórar af þeim 11 ávirðingum sem brottvikning um stundarsakir var byggð á hafi verið þess eðlis að ákvörðun um brottvikningu jafnt um stundarsakir sem og endanlega yrði á þeim byggð.

Af því þykir leiða að ekki koma hér til skoðunar aðrar meintar misfellur stefnanda í starfi en þær sem endanleg ákvörðun um brottvikningu var byggð á.

VI. 3. 1. 1. Um meintar misfellur stefnanda í starfi.

a. Um viðskiptareikning stefnanda á árinu 1997.

Fyrir liggur að skuld stefnanda á viðskiptareikningi hjá Landmælingum Íslands var oft veruleg á árinu 1997 og hæst um 1.130.000 krónur í október. Skuldin stafaði einkum af því að hann fékk greiðslur fyrirfram frá stofnuninni vegna ferðalaga innanlands og utan en verulegur dráttur varð á að gengið væri frá ferðareikningum. Einnig stafar skuldin af því að stefnandi fékk innborganir frá stofnuninni vegna verkefnis um stjórnsýslumörk á miðhálendinu, fyrst 130.000 krónur 28. febrúar 1997 og síðan 90.000 krónur 2. júní 1997. Verulegt ósamræmi var á milli einstaka fyrirframgreiðslna sem stefnandi fékk og kostnaðarreikninga sem á móti komu, oft löngu síðar.

Skuld stefnanda á viðskiptareikningi og einstaka færslur á honum þykja fyrst og fremst vera til vitnis um umgengni hans um fjármuni stofnunarinnar eins og vikið verður að í næstu tveimur liðum hér á eftir en ekki fela í sér sjálfstæðar ávirðingar stefnanda í starfi.

b. Vinna stefnanda að verkefni um stjórnsýslumörk á miðhálendinu.

Í málinu liggur fyrir bréf frá umhverfisráðuneytinu dags. 20. febrúar 1997

stílað á Ágúst Guðmundsson, forstjóra Landmælinga Íslands, þar sem greint var frá því að starfshópur um stjórnsýslumörk á miðhálendinu hefði óskað eftir því við ráðuneytið að hópnum yrði gert kleift að skila uppdráttum í samræmi við niðurstöður nefndarinnar. Var þess farið á leit að stofnunin ynni verkið í samráði við starfshópinn fyrir marslok það ár. Einnig kom fram að verkefnið ætti að rúmast innan fjárveitinga til Landmælinga Íslands á fjárlögum þess árs.

Það er verkefni kjaranefndar að ákveða forstjóra Landmælinga Íslands laun fyrir þau störf sem tilheyra starfsskyldum hans. Samkvæmt ofangreindu bréfi virðist stofnuninni upphaflega hafa verið ætlað að útvega starfsmann til að annast verkið og stofnunin átt að greiða fyrir það. Enda þótt ekki liggi ljóst fyrir hvort stefnandi var beðinn um að vinna verkið sjálfur er ljóst að hann tók það að sér og líta verður svo á að umhverfisráðuneytið hafi samþykkt þá tilhögun. Það virðist hafa verið sameiginlegur skilningur stefnanda og Ingimars Sigurðssonar, skrifstofustjóra í umhverfisráðuneytinu, sem jafnframt var á þessum tíma formaður starfshóps um stjórnsýslumörk á miðhálendinu, að kjaranefnd þyrfti ekki að koma að ákvörðun launa fyrir þetta verkefni.

Á reikningi stefnanda dags. 15. maí 1997, sem áritaður var og stimplaður í umhverfisráðuneytinu, koma fram samtals 167 yfirvinnustundir, sundurliðaðar eftir mánuðum frá janúar og fram í apríl. Fyrir liggur að ráðuneytið sendi reikninginn til starfsmannaskrifstofu sem endursendi ráðuneytinu hann og að fyrrnefndur Ingimar sendi reikninginn þá kjaranefnd til úrskurðar 22. maí 1997, ásamt orðsendingu. Kjaranefnd sendi umhverfisráðuneytinu bréf 11. júní 1997 þar sem fram kom að þar sem ekki kæmi fram fullnægjandi rökstuðningur með erindinu gæti nefndin ekki tekið afstöðu til þess og var vísað um það til reglna nefndarinnar. Ingimar ritaði stefnanda síðan minnisblað dags. 20. júní 1997 þar sem fram kom að kjaranefnd hefði kallað eftir fullnægjandi rökstuðningi og mæltist til þess að stefnandi sendi slíkan rökstuðning svo hægt yrði að fylgja málinu eftir.

Ekki liggur fyrir að stefnandi hafi gert neitt meira í málinu fyrr en hann ritaði annan reikning dags. 22. desember 1997 vegna yfirvinnu mánuðina febrúar til desember 1997, samtals 263 klst. Greiðandi reikningsins var sem fyrr skráður Landmælingar Íslands og ritað á hann að áður sendur reikningur ógiltist. Fyrrnefndur Ingimar Sigurðsson staðfesti reikninginn sem réttan fyrir hönd starfshóps um stjórnsýslumörk á miðhálendinu, en hann var þá orðinn formaður stjórnar Landmælinga Íslands.

Enn ritaði stefnandi reikning stílaðan á Landmælingar Íslands dags. 23. desember 1997. Texti reikningsins var „Vinna við stjórnsýslumörk á miðhálendinu. Samtals yfirvinnustundir feb.-des. 97 263 st.@ 2.713,04.“ Fjárhæð reikningsins var kr. 888.345, þar af virðisaukaskattur 174.815 krónur. Þessi reikningur fór

inn í bókhald Landmælinga Íslands og ber áritunarstimpil stofnunarinnar. Einnig er ritað á hann um 450.000 króna innborgun.

Færslur á viðskiptareikning stefnanda hjá Landmælingum ríkisins sýna að stefnandi fékk þegar 28. febrúar 1997 innborgun frá stofnuninni að fjárhæð 130.000 krónur vegna vinnu við mörk á miðhálendinu, átta dögum eftir að stofnuninni var falið verkefnið, án þess að hann hafi leitað sér heimildar fyrir greiðslunni. Stefnandi fékk síðan aftur greiddar 90.000 krónur vegna sama verks 2. júní 1997 og loks 450.000 krónur, eins og fyrr er getið, 23. desember 1997.

Það var síðan ekki fyrr en með bréfi lögmanns stefnanda dags. 8. júní 1998 sem óskað var eftir ákvörðun kjaranefndar um verklaunin. Af upptalningu á fylgiskjölum í bréfinu verður ekki séð að fyrrgreindir reikningar frá 22. og 23. desember 1997 hafi fylgt því til kjaranefndar og í því er hvorki að finna neina vísan til tiltekins reiknings né er þar minnst á fjölda yfirvinnustunda eða tilteknar fjárhæðir. Í bréfi kjaranefndar til lögmanns stefnanda dags. 22. júní 1998 er vísað til fyrrgreinds reiknings frá 15. maí 1997 og bréfs kjaranefndar frá 11. júní sama ár. Þar er einnig vísað orðrétt til rökstuðnings frá umhverfisráðuneytinu þess efnis að ætíð hafi verið skilningur á því að vinnan sem slík yrði greidd aukalega vegna tímabundins álags á forstjóra. Niðurstaða kjaranefndar varð sú að um sérstakt tilfallandi starf væri að ræða og fallist var á að greitt væri fyrir það samkvæmt fyrrgreindum reikningi frá 15. maí.

Samkvæmt framansögðu fékk stefnandi enga heimild fyrir einstökum innborgunum inn á laun fyrir framangreint verk. Hann fékk heldur ekki heimild kjaranefndar eða formlega heimild frá umhverfisráðuneyti eða stjórn Landmælinga Íslands fyrir greiðslu á endanlegum reikningi sem þó var nauðsynlegt þar sem um umtalsverða greiðslu til stefnanda sjálfs var að ræða vegna verkefnis sem aðeins lítillega tengdist starfsemi stofnunarinnar. Svo sem áritunum Ingimars Sigurðssonar á reikningana frá 15. maí og 22. desember 1997 var háttað þykir stefnandi hafa mátt líta svo á að fjárhæð þeirra hefði verið samþykkt af þar til bærum aðila. Verður því ekki talið að stefnandi hafi tekið sér hærri greiðslur en honum bar. Stefnandi bar hins vegar sem forstjóri Landmælinga Íslands fulla ábyrgð á því að gengið væri frá formlegum heimildum fyrir greiðslu fyrir verkið áður en hann lét stofnunina greiða sér fyrir það. Tilskilda heimild kjaranefndar fékk stefnandi loks hálfu ári eftir að hann hafði tekið við greiðslum fyrir og þá aðeins fyrir hluta af greiðslunum.

Í málinu hefur verið lagt fram vottorð starfsmanns Ríkisendurskoðunar þess efnis að stefnandi hafi hringt í hann í desember 1997 vegna vanda sem hann hafi þá verið í með að fá umrædda yfirvinnu greidda. Stefnanda hafi verið ráðlagt að snúa sér til umhverfisráðuneytisins um úrlausn þessa máls. Það gerði hann þó ekki.

Framangreindar ótímabærar og heimildarlausar greiðslur fyrir vinnu í þágu

samstarfshóps um stjórnsýslumörk á miðhálendinu allt frá 28. febrúar 1997 og aðgerðarleysi stefnanda við að afla heimilda fyrir þeim þykja fela í sér alvarlegar misfellur í starfi.

c. Um greiðslu ferðakostnaðar á árinu 1997.

Um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins hafa verið settar reglur nr. 39/1992. Ekki er um það deilt að ríkisstofnunum er rétt að leggja út fyrir áætluðum ferðakostnaði starfsmanna á grundvelli ferðaheimildar áður en ferð er farin. Að teknu tilliti til skýringa stefnanda verður ekki á það fallist að fyrirframgreiðsla ferðakostnaðar hafi falið í sér óheimilar lántökur af hans hálfu. Enda þótt upplýst sé að algengt sé að aðrar ríkisstofnanir fái athugasemdir frá Ríkisendurskoðun vegna uppgjörs ferðareikninga og að í málinu liggi fyrir yfirlýsing ríkisféhirðis þess efnis að nokkur misbrestur sé á því að vinnureglum um skil á ferðareikningi innan mánaðar frá ferðalokum sé fylgt, réttlætir það ekki vanrækslu stefnanda á að fylgja þessum reglum.

Stefnanda bar sem forstöðumanni ríkisstofnunar að sýna sérstaka varkárni varðandi áætlun á ferðakostnaði og móttöku á ferðafé. Eins bar honum að virða ákvæði 3. mgr. 4. gr. fyrrnefndra reglna um að skila ferðakostnaðarreikningi til greiðslu eða bókunar ásamt fylgiskjölum innan 30 daga frá komudegi, sérstaklega í þeim tilvikum þegar hann hafði fengið verulegar fjárhæðir greiddar fyrirfram upp í áætlaðan ferðakostnað.

Ítrekaður og langvarandi dráttur stefnanda á að láta útbúa ferðareikninga og gögn frá uppgjöri, vegna ferða sem hann hafði fengið greitt ferðafé, leiddi m.a. til þess að veruleg skuld myndaðist á viðskiptareikningi hans hjá Landmælingum Íslands á árinu 1997. Vanræksla stefnanda var slík að um misfellur í starfi telst hafa verið að ræða.

d. Um kaup á GPS-staðsetningartæki.

Stefnandi hefur skýrt þessa meintu ávirðingu með því að ákveðið hafi verið að Landmælingar Íslands festu kaup á Trimbel-tækjabúnaði frá Ísmari hf. Á meðan á viðræðum stóð hafi hann lýst yfir áhuga sínum á að því að eignast sjálfur GPS-staðsetningartæki. Við kaupin hafi honum verið afhent slíkt staðsetningartæki. Þar sem hann hafði ekki pantað umrætt tæki, auk þess sem enginn reikningur hafði verið gerður til Landmælinga fyrir tækinu, hafi hann litið svo á að fulltrúar Ísmars ehf. hefðu gefið honum tækið. Það hafi lengi legið í óopnuðum umbúðum á skrifstofu hans. Samstarfsmenn hafi óskað eftir að fá að prófa tækið og orðið hafi úr að stofnunin keypti það af honum fyrir milligöngu Viðskiptatengsla ehf. sem hafi haft starfsstöð í sama húsi.

Á reikningi frá Ísmari ehf. nr. 16776, dags. 15. júlí 1997, að fjárhæð 1.674.990 auk virðisaukaskatts, fyrir umræddum tækjum er GPS-tækisins í engu

getið. Í málinu liggja fyrir umboðssöluskilmálar frá Viðskiptatengslum ehf. þar sem fram kemur að GPS Trimble Explorer II, auk fylgihluta, hafi verið tekið í umboðssölu frá stefnanda og að tækið mætti seljast á kr. 221.900. Einnig liggur fyrir kvittun fyrir umboðssölu á tækinu 8. desember 1997 fyrir kr. 221.900. Í framlagðri yfirlýsingu Ísmars ehf. frá 6. apríl 1998 kemur fram að innifalið í tækjabúnaði sem fyrirtækið hafi selt Landmælingum Íslands hafi verið GeoExplorer II tæki það sem Ríkisendurskoðun hafði spurt um og hafi það verið greitt af Landmælingum Íslands samkvæmt reikningi nr. 16776.

Þessi yfirlýsing Ísmars ehf. stangast algerlega á við framburð stefnanda og hefur ekki beina stoð í fyrrgreindum reikningi. Stefnandi hefur gefið þá skýringu á yfirlýsingunni að Ríkisendurskoðun hafi þvingað hana fram. Starfsmaður Ísmars ehf. sem yfirlýsinguna gaf hefur ekki gefið skýrslu fyrir dómi.

Stefnandi hefur viðurkennt að um ranga ákvörðun hafi verið að ræða af hans hálfu að líta svo á að hann ætti tækið. Hann hafði endurgreitt stofnuninni söluverð tækisins áður en til brottvikningar um stundarsakir kom. Ekki þykir hins vegar sannað að umrætt GPS-staðsetningartæki hafi beinlínis verið hluti af þeim tækjabúnaði sem Ísmar ehf. gerði Landmælingum Íslands reikning fyrir.

Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fyrir liggja í málinu og skýringum stefnanda þykir ekki hægt að fullyrða hvort stofnuninni eða stefnanda var ætlað tækið. Hafi tækið verið eins konar uppbót eða kaupauki til Landmælinga Íslands vegna viðskipta fyrirtækisins við stofnunina hefur stefnandi kastað eign sinni á verðmæti í eigu hennar og selt stofnuninni aftur, en slík háttsemi fellur að verknaðarlýsingu 247. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Hafi tækið hins vegar verið persónuleg gjöf frá Ísmari ehf. til stefnanda verður ekki annað séð en sú háttsemi að þiggja svo verðmæta gjöf af viðskiptaaðila stofnunar, sem hann veitti forstöðu, falli að verknaðarlýsingu 128. gr. og eftir atvikum 139. gr. laga nr. 19/1940. Hvernig sem á málið er litið þykir háttsemi stefnanda fela í sér mjög alvarlegar misfellur í starfi og er hún ámælisverðari fyrir þá sök að hann seldi stofnuninni tækið, á verði sem hann virðist sjálfur hafa ákveðið, og notaði þær aðferðir við söluna að erfitt gat orðið að rekja viðskiptin til hans. Það að stefnandi endurgreiddi andvirði tækisins eftir að rannsókn var hafin þykir aðeins að litlu leyti draga úr alvarleika háttseminnar.

e. Heildstætt mat á ávirðingum stefnanda.

Seinagangur og vanræksla stefnanda við að ganga frá uppgjöri ferðareikninga og frágangi bókhaldsgagna sem koma áttu á móti greiðslum sem stefnandi hafði þegið svo og greiðsla yfirvinnu vegna verkefnis um stjórnsýslumörk á miðhálendinu án þess að heimildar hafði verið aflað þykja fela í sér alvarlegar misfellur af hálfu stefnanda í starfi. Ávirðingarnar eru alvarlegri fyrir þær sakir að þær varða báðar fjárhagsleg samskipti stefnanda sjálfs við stofnun þá sem

hann veitti forstöðu og leiddu til þess að umtalsverð skuld myndaðist á viðskiptareikningi hans hjá stofnuninni. Langalvarlegasta ávirðing stefnanda var meðferð hans á GPS-staðsetningartækinu og sala þess til Landmælinga Íslands eins og áður er frá greint.

Framangreindar ávirðingar stefnanda eru meðal þeirra 12 atriða sem fram komu í greinargerð Ríkisendurskoðunar frá því í mars 1997 um fjárhagsleg samskipti stefnanda við Landmælingar Íslands og umhverfisráðuneytið byggði ákvörðun um brottvikningu stefnanda úr starfi um stundarsakir aðallega á. Þá eru þessar ávirðingar meðal þeirra fjögurra atriða sem talin voru ámælisverð í álitsgerð nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga. Fallist er á með stefnda að þær ávirðingar stefnanda, sem að framan er lýst, feli í sér mjög alvarlegar misfellur í starfi.

VI. 3. 1. 2. Um brottvikningu á grundvelli 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Stefnandi telur að ekki hafi verið skilyrði til að víkja honum úr starfi á grundvelli 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga þar sem ákvæðið eigi einungis við um starfsmenn sem hafi beinlínis með höndum fjárreiður og bókhald stofnunar en starfi hans sem forstjóra hafi, samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 95/1997 og erindisbréfi, fylgt dagleg stjórn og rekstur stofnunar og starfsmannahald en ekki færsla bókhalds eða greiðslur.

Meintar ávirðingar stefnanda varða fjárhagsleg samskipti hans og stofnunar þeirrar sem hann veitti forstöðu. Ljóst þykir að hann fór sem forstjóri ríkisstofnunar með yfirstjórn á fjárreiðum og bókhaldi stofnunarinnar og hafði að meira eða minna leyti boðvald gagnvart því starfsfólki sem að slíkum verkefnum vann að staðaldri. Stefnandi gat því gefið fyrirskipanir um afgreiðslu einstakra erinda, einnig erinda sem vörðuðu hann sjálfan. Stefnanda mátti því víkja úr starfi á grundvelli 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Stefnandi telur að meintar misfellur hans í starfi snúist ekki um það að óreiða hafi verið á bókhaldi Landmælinga Íslands eða fjárreiðum. Allar gerðir stefnanda sem um sé deilt í málinu séu samviskusamlega færðar í bókhaldi stofnunarinnar, kunnar viðkomandi starfsmönnum og opnar til endurskoðunar.

Telja verður að orðalagið „óreiða sé á bókhaldi eða fjárreiðum“ í 1. málslið 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga verði ekki skýrt svo þröngt að það taki einungis til þess að bókhald sé ekki fært, ranglega fært eða að það gefi ekki rétta mynd af rekstri stofnunar. Þvert á mót verður að líta svo á að það taki einmitt til þess slíkrar háttsemi sem lýst er að framan varðandi uppgjör ferðareikninga, greiðslur án heimilda og önnur ámælisverð fjárhagsleg samskipti stefnanda og stofnunar þeirrar sem hann veitti forstöðu.

Stefnandi heldur því fram að 3. mgr. 26. gr. eigi fyrst og fremst við þegar nauðsyn sé á að víkja aðila úr starfi um stundarsakir, svo unnt sé að koma við

könnun á bókhaldi og fjárreiðum stofnunar ef grunur sé um óreiðu í þeim efnum. Þessi þröngi skilningur þykir hvorki eiga stoð í ákvæðum starfsmannalaga né lögskýringargögnum með þeim. Brottvikning embættismanna úr starfi um stundarsakir er samkvæmt starfsmannalögum nauðsynlegur undanfari endanlegrar brottvikningar en samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laganna skal sérstök rannsóknarnefnd rannsaka mál hans og komast að því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir, sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna. Stefnandi fékk veikindaleyfi 16. febrúar 1998 og var enn í því þegar honum var vikið úr starfi um stundarsakir 16. apríl sama ár. Hann var yfirmaður stofnunar og gat haft áhrif á rannsókn málsins með beinum eða óbeinum hætti þótt í veikindaleyfi væri. Veikindaleyfi stefnanda átti því ekki að koma í veg fyrir að honum yrði veitt lausn um stundarsakir.

VI. 3. 1. 3. Um veikindi stefnanda.

Í málinu liggur fyrir fjöldi vottorða frá læknum frá því í apríl, maí og nóvember 1998 sem staðfesta að stefnandi átti á árunum 1996 til 1998 við ýmis heilsufarsleg vandamál að stríða. Í vottorði Eyþórs Björnssonar lungnalæknis kemur fram að stefnandi hafi gengist undir 10 meðferðir vegna kæfisvefns á Vífilstöðum frá árinu 1991, en sjúkdómnum fylgi að öllu jöfnu talsverð dagþreyta og syfja að deginum til og geti haft áhrif á athygli og einbeitingargetu í vinnu. Í vottorði Ásgeirs Theodórs, sérfræðings í lyflækningum og meltingarsjúkdómum, kemur fram að stefnandi hafi haft slæmt sýrubakflæði upp í vélinda og hafi þurft mikla meðferð.

Tvö vottorð liggja fyrir frá Ólafi Ingibjörnssyni, trúnaðarlækni Landmælinga Íslands. Í fyrra vottorðinu dags. 14. apríl 1998 kemur fram að stefnandi hafi átt við vanheilsu að stríða undanfarin ár. Veikindi hans hafi magnast mjög mikið síðustu árin, einkum þó 1997 og í byrjun árs 1998. Eftir viðtal og skoðun í byrjun desember 1997 hafi læknirinn ráðlagt stefnanda að taka sér algjöra hvíld frá vinnu og vísað honum til frekari sérfræðirannsókna og meðferða. Í vottorði frá því í nóvember sama ár kemur fram að stefnandi hafi verið sjúklingur hans í allmörg ár. Stefnandi sé haldinn liðagigt sem komið hafi niður á stoðkerfum, baki, öxlum og hnjáliðum. Þá hafi hann þurft að gangast undir aðgerðir á hnjáliðum. Í júní/júlímánuði 1996 hafi þessi einkenni farið að vaxa samhliða auknu álagi á vinnustað. Á miðju ári 1997 hafi farið að bera á þunglyndiseinkennum hjá stefnanda og venjuleg þunglyndislyf ekki borið tilætlaðan árangur. Á þessum tíma hafi hann einnig verið á gigtarlyfjum og ofnæmislyfjum sem virki einnig róandi. Í byrjun desember 1997 hafi hann ráðlagt stefnanda að taka sér algjöra hvíld frá vinnu. Þannig hafi gengið fram í ársbyrjun 1998 að sjúkdómseinkenni hans höfðu þrátt fyrir meðferðartilraunir frekar vaxið og hafi hann þá ráðlagt stefnanda algjöra hvíld frá vinnu og gefið honum vottorð þar að lútandi.

Stefnandi telur að meta verði ávirðingar sínar með tilliti til andlegra veikinda. Ekki verður séð af öðrum gögnum málsins en framlögðum læknisvottorðum að samhengi sé milli veikinda hans og þeirra ávirðinga sem að framan hafa verið raktar. Þrátt fyrir veikindi frá því á árinu 1996, þegar stefnandi fékk síðast skipun í stöðuna, og álag vegna fyrirhugaðra flutninga stofnunarinnar tók stefnandi að sér stórt verkefni í ársbyrjun 1997 fyrir nefnd um stjórnsýslumörk á miðhálendinu, sem hann var 263 klst. að vinna. Stefnanda stóð það næst að óska eftir veikindafríi ef hann áleit að veikindin væru farin að koma niður á störfum hans og þá sérstaklega eftir að læknir hafði ráðlagt honum það í desemberbyrjun 1997. Þá verður ekki séð að andleg veikindi hans og meintur dómgreindarbrestur vegna þeirra hafi verið á því stigi að það firri hann ábyrgð á þeim alvarlegu yfirsjónum sem honum urðu á í starfi.

VI. 3. 1. 4. Um rannsóknarskyldu umhverfisráðherra.

Af hálfu stefnda er m.a. á því byggt að meintar ávirðingar stefnanda hafi verið til umfjöllunar í umhverfisráðuneytinu allt frá því að athugun Ríkisendurskoðunar á fjárhagslegum samskiptum stefnanda og Landmælinga Íslands hófst. Engu að síður þykir liggja ljóst fyrir að ákvörðun um brottvikningu stefnanda úr starfi um stundarsakir var aðallega byggð á greinargerð um rannsókn Ríkisendurskoðunar á fjárhagslegum samskiptum stefnanda og Landmælinga Íslands.

Í greinargerð Ríkisendurskoðunar er fjallað allítarlega um meintar ávirðingar stefnanda í tólf liðum. Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis samkvæmt 1. gr. laga nr. 86/1997 sem tóku gildi 1. janúar 1997. Ríkisendurskoðun hefur heimildir til endurskoðunar og stjórnsýsluúttekta og víðtækar rannsóknarheimildir samkvæmt 7. og 9. gr. laganna. Ríkisendurskoðun er engum háð í störfum sínum og starfsmenn hennar skulu í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá. Ekkert er fram komið í málinu sem styður þær fullyrðingar stefnanda að óeðlilega hafi verið staðið að rannsókn Ríkisendurskoðunar.

Enda þótt rannsókn Ríkisendurskoðunar hafi ekki verið unnin að frumkvæði umhverfisráðuneytisins var ráðherra heimilt og rétt að treysta niðurstöðu greinargerðar Ríkisendurskoðunar og byggja ákvörðunina á henni. Eftir að umhverfisráðuneytinu barst greinargerð Ríkisendurskoðunar skilaði stefnandi ráðuneytinu 22 síðna greinargerð, sem rituð var af lögmanni og endurskoðanda, ásamt 40 fylgiskjölum. Ríkisendurskoðun fékk þessa greinargerð í hendur frá ráðuneytinu og taldi hana aðeins skýra eina af tólf ávirðingum stefnanda.

Ekki verður séð af gögnum málsins að umhverfisráðuneytið hafi rannsakað málefni stefnanda að öðru leyti en að framan er lýst. Þegar umhverfisráðuneytið tók ákvörðun sína um að víkja stefnanda úr starfi um stundarsakir 16. apríl 1998 lágu þó fyrir viðamiklar upplýsingar um málsatvik og mikill fjöldi gagna sem

ætla má að hafður hafi verið til hliðsjónar við ákvörðunina þótt ekki sé sérstaklega vísað til gagnanna í tilkynningu til stefnanda um brottvikninguna, sem rétt hefði þó verið að gera.

Samkvæmt framansögðu þykir undirbúningi ákvörðunar um brottvikningu um stundarsakir og rannsókn á málsatvikum hafa verið þannig háttað að málið teljist hafa verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðunin var tekin.

VI. 3. 1. 5. Um andmælarétt stefnanda.

Þar sem Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis taka lög um ríkisendurskoðun nr. 86/1997 ekki til starfsemi hennar, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Líta verður þó svo á að Ríkisendurskoðun beri áður en hún gengur frá niðurstöðum stjórnsýsluathugana sinna að gefa þeim aðilum sem alvarlegar athugasemdir beinast að kost á að koma að sjónarmiðum sínum eftir því sem kostur er. Ekki verður betur séð en að Ríkisendurskoðun hafi gætt þessa þar sem stefnandi var kallaður á fund starfsmanna hennar 17. mars 1998 til að koma að athugasemdum. Daginn eftir fékk stefnandi drög að greinargerð Ríkisendurskoðunar í hendur og var veittur frestur til 20. mars til að koma að athugasemdum. Enda þótt sá frestur væri óæskilega skammur, sérstaklega í ljósi heilsufars stefnanda, fékk hann komið að sjónarmiðum sínum með bréfi sem endurskoðandi ritaði Ríkisendurskoðun fyrir hans hönd 20. mars 1998.

Umhverfisráðuneytið sendi stefnanda bréf dags. 26. mars 1998, ásamt ljósriti af skýrslu Ríkisendurskoðunar. Í bréfinu var vísað til VI. kafla starfsmannalaga nr. 70/1996, sem fjallar um lausn frá embætti, og var stefnanda gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna skýrslunnar eigi síðar en 6. apríl. Sá frestur var síðan lengdur og greinargerð hans, rituð af lögmanni og endurskoðanda, barst umhverfisráðuneytinu sem fyrr segir 15. apríl. Af bréfi ráðuneytisins mátti ráða hvaða aðgerða ráðuneytið hafði í hyggju að grípa til og af langri og ítarlegri greinargerð stefnanda er ljóst að hann fór ekki í grafgötur um það.

Samkvæmt 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er ekki gert ráð fyrir að embættismanni sé gefinn kostur á andmælum áður en ákvörðun um að víkja honum úr starfi á grundvelli 3. mgr. tekur gildi. Þrátt fyrir það var stefnanda gefinn kostur á að koma að andmælum og þótt greinargerð hans hefði ekki tilætluð áhrif verður að fallast á með stefnda að andmælaréttar stefnanda hafi verið gætt hjá Ríkisendurskoðun og umhverfisráðuneytinu áður en ákvörðun um að víkja honum úr starfi um stundarsakir var tekin.

VI. 3. 1. 6. Um sjálfstætt mat og rökstuðning umhverfisráðherra.

Í ákvörðun umhverfisráðherra frá 16. apríl sl. er sem fyrr segir ekki að finna neina efnislega umfjöllun um þær ávirðingar stefnanda sem ákvörðunin grund-

vallaðist á. Einungis er vísað til fyrrnefndrar skýrslu (greinargerðar) Ríkisendurskoðunar, greinargerðar stefnanda og 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Samkvæmt 5. mgr. 26. gr. starfsmannalaga getur embættismaður krafist rökstuðnings fyrir ákvörðun um lausn um stundarsakir. Af 4. og 5. mgr. 26. gr. þykir leiða að ekki verður krafist ítarlegs rökstuðnings með ákvörðun um að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir. Stefnandi krafðist ekki rökstuðnings eftir að ákvörðun um að víkja honum úr starfi um stundarsakir hafði verið tekin.

Í greinargerð Ríkisendurskoðunar er eingöngu fjallað um fjárhagsleg samskipti stefnanda og Landmælinga Íslands, einstök tilvik rakin, fjallað um hvort háttsemi stefnanda standist lög og reglur og hvort honum beri að endurgreiða. Um aðrar hugsanlegar afleiðingar er ekki fjallað.

Verður því ekki annað séð en umhverfisráðherra hafi metið sjálfstætt að sú háttsemi stefnanda sem greint var frá í greinargerð Ríkisendurskoðunar og andmæli í greinargerð stefnanda lutu að, fæli í sér svo alvarlegar ávirðingar að bregðast þyrfti við með þeim hætti sem gert var. Enda þótt skammur tími hafi liðið frá því að andmæli stefnanda bárust og þar til ákvörðun var tekin verður að líta til þess að greinargerð Ríkisendurskoðunar hafði legið fyrir í nokkurn tíma og starfsmönnum ráðuneytisins ýmis atriði málsins augljóslega kunn. Þá hafði hluti af sjónarmiðum stefnanda áður komið fram. Í ljósi þessa bendir hröð afgreiðsla málsins í ráðuneytinu ekki sérstaklega til þess að rök stefnanda og öll gögn málsins hafi ekki verið könnuð áður en ákvörðunin var tekin. Það að aflað var umsagnar Ríkisendurskoðunar við andmælum stefnanda bendir ekki til annars.

Enda þótt telja verði að almennt sé rétt að svo viðurhlutamiklar íþyngjandi ákvarðanir séu betur rökstuddar en þessi ákvörðun var, þykir sá ágalli ekki svo alvarlegur að ákvörðunin teljist ólögmæt af þeim sökum.

VI. 3. 1. 7. Um meðalhófsregluna.

Samkvæmt 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er ekki gert ráð fyrir að áminning sé undanfari brottvikningar úr starfi um stundarsakir þegar þær ástæður liggja að baki henni sem um er fjallað í 3. mgr. Svo sem að framan greinir var ákvörðun umhverfisráðherra réttilega byggð á 1. málslið 3. mgr. 26. gr. og verður ekki á það fallist með stefnanda að umhverfisráðherra hafi verið rétt eins og atvikum var háttað að grípa til vægari aðgerða svo sem áminningar og því telst ráðherra því ekki hafa brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

VI. 3. 2. Um ákvörðun um að víkja stefnanda að fullu úr embætti.

Sama dag og stefnanda var vikið úr starfi um stundarsakir sendi umhverfisráðherra málið til meðferðar hjá nefnd samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga. Málið

fékk ítarlega umfjöllun hjá nefndinni. Fundur um málsmeðferð var haldinn með umboðsmönnum aðila 22. maí 1998, en síðan fór fram gagnasöfnun, aðilar lögðu fram ítarlegar greinargerðir og loks var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra 10. ágúst 1998.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga skal rannsókn nefndar sérfróðra manna miða að því að upplýsa hvort rétt sé að veita embættismanni, sem vikið hefur verið úr starfi um stundarsakir, lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu og skal nefndin samkvæmt niðurlagi 2. mgr. láta í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir. Í 2. mgr. 29. gr. sömu laga segir að embættismanni skuli víkja úr embætti að fullu ef meiri hluti nefndar samkvæmt 27. gr. kemst að þeirri niðurstöðu að rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir nema þær ávirðingar, sem honum voru gefnar að sök, hafi ekki reynst vera fyrir hendi.

Ótvírætt þykir að hinni vönduðu málsmeðferð sérstakrar rannsóknarnefndar við rannsókn á meintum misfellum í starfi embættismanna í kjölfar brottvikningar um stundarsakir sé ætlað að koma í stað rannsóknar viðkomandi stjórnvalds á ávirðingunum. Við rannsókn nefndarinnar á máli stefnanda var andmælaréttar stefnanda vel gætt og ekki er annað fram komið en að þar hafi verið dregin fram í dagsljósið öll þau gögn sem þurfti til að meta réttmæti ákvörðunarinnar.

Það var hins vegar hlutverk umhverfisráðherra að meta hvort í álitsgerð nefndarinnar fælist staðfesting á því að rétt hafi verið að víkja stefnanda frá störfum um stundarsakir og jafnframt hvort nefndin teldi að þær ávirðingar sem stefnanda voru gefnar að sök, og leiddu til brottvikningar um stundarsakir, hafi átt við rök að styðjast.

Meirihluti nefndarinnar komst að þeirri ótvíræðu niðurstöðu að fjórar af þeim ávirðingum sem brottvikning um stundarsakir var grundvölluð á hefðu verið svo alvarlegar að rétt hefði verið að veita stefnanda lausn frá embætti um stundarsakir. Ekki var fallist á að sönnuð veikindi stefnanda réttlættu ávirðingarnar. Það sem fram hefur komið í máli þessu þykir eins og áður er fram komið staðfesta mat meirihluta nefndarinnar á ávirðingum stefnanda.

Niðurstaða meirihluta nefndarinnar fól í sér ótvíræða staðfestingu á svo alvarlegum ávirðingum stefnanda að umhverfisráðherra var rétt að byggja ákvörðun sína um endanlega brottvikningu stefnanda úr embætti á áliti nefndarinnar.

Í tilkynningu umhverfisráðherra til stefnanda um endanlega ákvörðun segir eingöngu þetta:

„Með vísan til meðfylgjandi álits nefndar samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996, dags. 3. september 1998 en sem barst ráðuneytinu í hendur þann 9. september 1998, og 2. mgr. 29. gr. sömu laga er yður hér með vikið að fullu úr embætti

forstjóra Landmælinga Íslands frá og með deginum í dag að telja. Um rétt yðar til lífeyris fer samkvæmt lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins."

Enda þótt ákvörðunin hafi þannig byggst á niðurstöðu nefndarinnar, varð umhverfisráðherra að leggja sjálfstætt mat á niðurstöðurnar og taka ákvörðun á grundvelli þess mats, enda kemur skýrt fram í áliti nefndarinnar að hún taldi ekki hlutverk sitt að taka afstöðu til þess hvort rétt væri að víkja stefnanda að fullu úr embætti eða ekki.

Í framlögðu bréfi ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytisins dags. 18. nóvember 1998 kemur fram að í samtali sem ráðuneytisstjórinn átti við lögmann stefnanda fimmtudaginn 10. september hafi lögmaðurinn lagt áherslu á að ráðuneytið legði sjálfstætt mat á niðurstöðu nefndarinnar og eðlilegt væri að stefnandi fengi að tjá sig um niðurstöður hennar áður en það væri gert. Það hafi hins vegar verið niðurstaða ráðuneytisins, að vel athuguðu máli, að niðurstaða nefndarinnar væri það afdráttarlaus um sakarefnin að rétt væri að veita stefnanda lausn þegar í stað.

Við undirbúning ákvörðunar um brottvikningu um stundarsakir og við þá rannsókn sem nefndin framkvæmdi hafði andmælaréttar stefnanda ríkulega verið gætt og ítarlegar greinargerðir og umfangsmikil gögn lögð fram af hans hálfu. Nefndin byggði niðurstöður sínar eingöngu á því sem áður hafði verið komið fram í málinu. Mikilvægt var að ráðuneytið brygðist skjótt við eftir að álit nefndarinnar lá fyrir, m.a. með tilliti til þeirrar óvissu sem stefnandi var í. Eins og á stóð þykir ekki hafa verið nauðsynlegt að gefa stefnanda kost á að koma að frekari andmælum, enda þess ekki að vænta að ný sjónarmið eða gögn kæmu enn fram af hans hálfu. Verður því ekki litið svo á að umhverfisráðherra hafi brotið gegn andmælarétti stefnanda samkvæmt 2. mgr. 31. gr. starfsmannalaga eða 13. gr. stjórnsýslulaga.

Í fyrrnefndu bréfi ráðuneytisstjórans kemur ennfremur fram að niðurstaða nefndarinnar hafi borist umhverfisráðuneytinu síðla dags þriðjudaginn 8. september. Þann dag, miðvikudaginn 9. og fram að hádegi fimmtudaginn 10. hafi málið verið til umfjöllunar í ráðuneytinu þar sem lagt hafi verið mat á niðurstöðu nefndarinnar og tekin ákvörðun um að stefnandi yrði leystur frá starfi. Þá hafi verið haft símasamband við lögmann stefnanda og spurst fyrir um möguleika á því að stefnandi og lögmaðurinn kæmu til fundar í ráðuneytinu 11. september, þar sem stefnanda yrði kynnt ákvörðun ráðuneytisins. Vegna erfiðleika á að koma á fundi hafi verið reynt að boðsenda stefnanda lausnarbréf 11. september en ekki hafi tekist að hafa uppi á honum. Stefnanda hafi því verið afhent slíkt bréf 15. september. Ljóst er því að ákvörðun um að víkja stefnanda endanlega úr starfi lá fyrir 10. september 1998.

Ráðuneytið taldi sem fyrr segir að ekki væri þörf á að gefa stefnanda kost á að koma frekari andmælum að í málinu. Í ljósi þess þykir ráðherra hafa haft

nægan tíma til að fara yfir álitsgerð nefndarinnar og leggja á hana yfirvegað og sjálfstætt mat.

Tilvísun í ákvörðun ráðherra til ítarlegs álits nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga verður að skilja þannig að ráðherra hafi gert rök meirihluta nefndarinnar að sínum og byggt ákvörðun um endanlega brottvikningu á niðurstöðu meirihluta nefndarinnar um þær fjórar ávirðingar sem alvarlegastar þóttu. Ákvörðun ráðherra hefði þó að ósekju mátt innihalda frekari rök og skýringar á því mati sem lá að baki ákvörðuninni. Með hliðsjón af öllu því ferli sem að baki var þykir ákvörðun ráðherra þó ekki vera haldin slíkum annmörkum að hún brjóti gegn ákvæðum stjórnsýslulaga um rökstuðning stjórnvaldsákvarðana.

VI. 4. Samandregin niðurstaða.

Stefnandi gegndi starfi forstjóra Landmælinga Íslands. Samkvæmt 38. gr. starfsmannalaga ber forstöðumaður stofnunar ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Í greinargerð með frumvarpi til starfsmannalaga kemur fram að einn megintilgangur frumvarpsins var að gera auknar kröfur til forstöðumanna og auka ábyrgð þeirra.

Samkvæmt því sem að framan greinir þykir stefnandi með því að láta Landmælingar Íslands greiða, án þess að afla til þess heimildar, fyrir vinnu hans við stjórnsýslumörk á miðhálendinu, með drætti á framlagningu endanlegra ferðareikninga og fylgigagna, sem hvorutveggja gerði það að verkum að veruleg skuld myndaðist á viðskiptareikningi hans hjá stofnuninni, svo og með þeirri ákvörðun sinni að láta stofnunina greiða sér andvirði GPS-staðsetningartækis hafa sýnt af sér háttsemi sem hafði í för með sér óreiðu á fjárreiðum stofnunar. Það sem fyrir lá um heilsufar stefnanda á árunum 1997 og 1998 og það sem síðar hefur komið fram um hana þykir að óverulegu leyti afsaka yfirsjónir stefnanda. Þegar umrædd fjárhagsleg samskipti stefnanda við stofnun þá er hann veitti forstöðu, og komu í ljós við rannsókn Ríkisendurskoðunar, eru metin í heild sinni þykir stefnandi hafa gerst sekur um svo alvarlegar misfellur í starfi, að umhverfisráðherra hafi verið rétt á grundvelli þeirra gagna sem fyrir lágu að víkja honum úr starfi um stundarsakir og að fullu að fenginni álitsgerð nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið þykja ákvarðanir umhverfisráðherra, sem mál þetta lýtur að, hafa verið í samræmi við ákvæði starfsmannalaga og stjórnsýslulaga og ekki vera haldnar þeim annmörkum, hvað varðar undirbúning, form eða efni, að leitt geti til ógildingar á þeim eða bótaskyldu af hálfu ríkissjóðs. Ber því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í máli þessu. Rétt þykir eftir atvikum, að hvor aðili beri sinn kostnað af máli þessu.

Dómsmálaráðherra veitti stefnanda 15. desember sl. gjafsókn vegna rekstrar málsins fyrir héraðsdómi. Gjafsóknarkostnaður stefnanda fyrir héraðsdómi, sem

er málflutningsþóknun Jóhannesar Sigurðssonar hæstaréttarlögmanns sem ákveðst 500.000 krónur, skal greiddur úr ríkissjóði.

Af hálfu stefnanda flutti Jóhannes Sigurðsson hrl. málið en Jón Sveinsson hrl. af hálfu stefnda.

Sigurður T. Magnússon héraðsdómari kvað upp dóminn.

Dómsorð:

Öllum frávísunarkröfum stefnda, íslenska ríkisins, í máli þessu er hafnað.

Íslenska ríkið er sýknað af öllum kröfum stefnanda, Ágústs Guðmundssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, sem er málflutningsþóknun Jóhannesar Sigurðssonar hrl., að fjárhæð 500.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.