

**Sigrún Ingibjörg Gísladóttir**

# **Meðalhófsreglan við uppsögn ríkisstarfsmanna**

**-BA ritgerð til BA prófs í lögfræði -**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Umsjónarkennari: Særún María Gunnarsdóttir, lögfræðingur**

**Lagadeild Háskóla Íslands**

**Júní 2010**

## EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT .....	2
1 Inngangur .....	3
2 Almennt um meðalhófsregluna .....	3
2.1 Uppruni meðalhófsreglunnar.....	4
2.2 Hin óskráða meðalhófsregla og 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 .....	5
2.3 Sérstakar meðalhófsreglur .....	5
3 Þrjú skilyrði meðalhófsreglunnar .....	6
3.1. Ákvörðun verður að vera markhæf .....	6
3.2. Velja ber vægasta úrræðið .....	7
3.3. Hófs skal gæta við beitingu valinna úrræða .....	8
4 Starfsmenn ríkisins .....	8
4.1 Hugtakið „ríkisstarfsmaður“ .....	8
4.2 Hugtakið „embættismaður“ .....	9
4.3 Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins .....	9
5 Uppsögn ríkisstarfsmanna .....	10
5.1 Reglur sem gilda við uppsögn ríkisstarfsmanna .....	10
5.2 Ákvæði 44. gr. 1. nr. 70/1996.....	10
5.3 Tengsl meðalhófsreglu og misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls við uppsögn ríkisstarfsmanna .....	10
6 Mismunandi ástæður uppsagnar og beiting meðalhófsreglu.....	12
6.1. Brot á starfsskyldum.....	12
6.2 Staða er lögð niður .....	15
6.3 Lagt er að starfsmanni að segja sjálfur upp.....	18
7 Afleiðingar brota á meðalhófsreglu við uppsögn ríkisstarfsmanna.....	19
8 Niðurstöður.....	21
HEIMILDASKRÁ .....	23
SKRÁ YFIR DÓMA OG ÁLIT .....	24

## 1 Inngangur

Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er um margt áhugavert efni, enda réttarsvið þar sem samspil lagareglna og kjarabaráttu leiða til sífelldrar réttarþróunar. Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er töluvert formbundnara en starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði og hefur löggjafinn sett stjórnvöldum afmarkaðri heimildir um starfsmannahald, svo sem varðandi uppsögn, en viðgengst á hinum almenna vinnumarkaði.

Ríkisstarfsmenn hafa fengið mikið starfsöryggi, hugsanlega til að veita upp á móti lakari kjörum en viðgengist hafa á öðrum starfssviðum. Stjórnvöldum er í þessu efni settar verulegar skorður þegar segja á starfsmönnum ríkisins upp, en fara verður eftir vandaðari málsmeðferð í kringum uppsagnarferlið. Andstæðir pólar togast á um réttmæti þessara reglna, annars vegar eru þeir sem telja að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eigi að vera sambærilegt því sem viðgengst á hinum almenna vinnumarkaði og hinsvegar eru þeir sem telja að veita beri ríkisstarfsmönnum ríkara starfsöryggi en ella.

Nauðsynlegt verður að telja að ríkisstarfsmönnum sé tryggt ákveðið starfsöryggi. Á þetta sérstaklega við í ráðuneytum ríkisins þar sem æðsti yfirmaður, það er að segja ráðherra, er valinn í embætti á stjórnmalalegum forsendum. Mikilvægi þessa öryggis er ekki síður fyrir stjórnsýsluna alla því reynsla sú sem ríkið hefur kostað til með þjálfun hvers og eins starfsmanns glatast ef æðsti yfirmaður getur skipt þeim út í hvert skipti sem ráðherraskipti eiga sér stað. Nefna má sem dæmi að árið 2009, voru þrjú heilbrigðisráðherrar starfandi frá janúarmánuði til októbermánaðar. Afleiðingarnar væru stóralvarlegar ef starfsmönnum ráðuneytisins hefði verið skipt út í heild sinni í hvert skiptið.

Ritgerð þessi fjallar um beitingu meðalhófsreglu við uppsögn ríkisstarfsmanna. Fjallað verður um meðalhófsreglu stjórnsýslulaga og 44. gr. og 4. mgr. 26. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 samanber 21. gr. sömu laga. Farið verður yfir mismunandi ástæður uppsagnar ríkisstarfsmanna og beitingu meðalhófsreglunnar í hverju tilviki fyrir sig. Hætta getur verið á því að stjórnvöld misbeiti valdi sínu við val á leiðum til úrlausnar máls þegar segja á starfsmönnum ríkisins upp og verður meðalhófsreglan skoðuð í samhengi við þá málsmeðferðarreglu. Loks verða afleiðingar þess þegar brotin er meðalhófsreglan við uppsögn ríkisstarfsmanna til athugunar.

## 2 Almennt um meðalhófsregluna

Meðalhófsreglan er ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttar. Í reglunni felst að stjórnvaldi er skylt að gæta hófs þegar það tekur stjórnvaldsákvörðun sem háð er mati. Þræða verður hinn

gullna meðalveg milli hagsmuna þeirra sem ákvörðun stjórnvalda beinist að og því markmiði sem stefnt er að með henni.<sup>1</sup>

Gaukur Jörundsson var fyrstur manna til að nota íslenska hugtakið „meðalhófsregla“. Hugtakið er nokkuð lýsandi, enda felst reglan í því að stjórnvöld verði að gæta hófs og velja meðalveg í samskiptum sínum við borgara.<sup>2</sup> Heiti reglunnar er einnig lýsandi á öðrum tungumálum, til að nefna heitir hún á dönsku „proportionalitetsprincippet“ og á ensku „principle of proportionality“ og vísa hugtökin á sama hátt til jafnvægis sem verður að vera milli markmiðs og leiða þegar stjórnvaldsákvörðun er tekin.<sup>3</sup>

## 2.1 Uppruni meðalhófsreglunnar

Meðalhófsreglan á sér ríkan sögulegan bakrunn, sumir telja meira að segja að hennar hafi gætt í Forn-grískum rétti og Rómarrétti til forna.<sup>4</sup> Líklega kom meðalhófsreglan fyrst fram í rituðu máli árið 1215 í bresku löggjöfinni Magna Carta, en þar var gert ráð fyrir jafnvægi milli refsingar og afbrota.<sup>5</sup> Meðalhófsreglan eins og við þekkjum hana í dag á þó uppruna sína að rekja til þýsks lögregluréttar á 19. öld.<sup>6</sup> Þýsk stjórnarsýsla þróaðist meðal annars þannig að ýmis verkefni voru tekin af lögreglunni og flutt á aðra arma stjórnarsýslunnar. Með verkefnum fluttist meðalhófsreglan þar með og gegnir nú veigamiklu hlutverki í þýsku stjórnarsýslunni allri.<sup>7</sup> Þýski stjórnlagadómstóllinn sló því endanlega föstu árið 1948 að meðalhófsreglan teljist til grundvallarreglna þýskrar stjórnskipunar og nái til allra þátta ríkisvaldsins.<sup>8</sup>

Síðan þá hefur reglan þróast víðsvegar um Evrópu og er nú meðal annars lögfest í 3. mgr. 5. gr. Rómarsáttmálans. Slegið var föstu að meðalhófsreglan væri ein af meginreglum bandalagsréttar í máli *EB dómstólsins nr. 11/1970* sem kenndur er við „Internationale Handelsgesellschaft“.<sup>9</sup> Í bandalagsrétti snýr meðalhófsreglan að ákvörðunum stofnana Evrópubandalagsins.<sup>10</sup> Þess má jafnframt geta að meðalhófsreglan hefur reynst áhrifamikil í úrlausnum Mannréttindadómstóls Evrópu.<sup>11</sup> Meðalhófsreglan er talin ein af grundvallarreglum danskrar stjórnarsýslu og hefur meðal annars verið talið að þrátt fyrir að meðalhófsregla

1 Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin skýringarrit*, bls. 36

2 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnarsýslulaga“, bls. 504

3 Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 55

4 Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsregla í stjórnskipunarrétti og stjórnarsýslurétti“, bls. 207

5 Jan Timmerman Pedersen: *Proportionalitetsprincippet*, bls. 57-58

6 Jan Timmerman Pedersen: *Proportionalitetsprincippet*, bls. 61

7 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnarsýslulaga“, bls. 504-505

8 Jan Timmerman Pedersen: *Proportionalitetsprincippet*, bls. 52

9 Francis G. Jacobs: „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law“, bls. 1-2

10 Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 267-269

11 Sjá umfjöllun Gauks Jörundssonar í Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnarsýslurétti bls. 211-217

bandalagsréttar sé nokkuð frábrugðin þeirri sem er að finna á sviði stjórnásluréttar, hafi hún vakið athygli á mikilvægi meðalhófsreglu stjórnásluréttar í Danmörku.<sup>12</sup>

## 2.2 Hin óskráða meðalhófsregla og 12. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993

Með setningu stjórnáslulaga nr. 37/1993 (hér eftir stjórnáslulög) voru margar meginreglur stjórnásluréttarins lögfestar. Ein þeirra var meðalhófsreglan (12. gr), sem fyrir þann tíma hafði hvergi verið lögfest sem almenn regla.<sup>13</sup> 12. gr. stjórnáslulaga byggir á óskráðri meginreglu sem hefur víðtækara gildissvið en stjórnáslulögin og því má ekki gagnálykta frá 12. gr. á að meðalhófsreglan gildi ekki þegar aðrar ákvarðanir en stjórnvaldsákvarðanir eru teknar.<sup>14</sup> Hin óskráða meðalhófsregla er ákaflega mikilvæg út frá því sjónarmiði að 12. gr. stjórnáslulaga sé ekki nægilega víðtæk til þess að taka til allra þeirra tilvika sem meðalhófsreglan getur átt við.

Í greinagerð að baki stjórnáslulögum kemur fram um 12. gr. að þar hafi verið lögfest ein grundvallarregla stjórnásluréttarins og að tilgangurinn hafi verið sá að stjórnvöld gæti hófs við töku íþyngjandi ákvarðana í garð borgara.<sup>15</sup>

## 2.3 Sérstakar meðalhófsreglur

Þrátt fyrir að meðalhófsreglan hafi ekki verið lögfest sem almenn regla fyrir setningu stjórnáslulaga árið 1993 verður engu að síður að telja að hún hafi haft víðtæk áhrif fyrir þann tíma. Áhrifa hennar gætir því meðal annars í ýmsum sérákvæðum á víð og dreif um löggjöfina

Í 3. mgr. 79. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála segir að við leit skuli gæta þeirrar varfærni og hlífðar sem samræmist markmiði hennar. Í 2. mgr. 29. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 kemur fram að einungis skuli svipta forsjá ef ekki er hægt að beita öðrum og vægari úrræðum. Að lokum má nefna meðalhófsreglu þá sem er að finna í starfsmannalögum, en í 44. gr. þeirra laga kemur fram að veita beri starfsmanni áminningu samkvæmt 21. gr. laganna áður en honum er sagt upp ef ástæður uppsagnar er að rekja til fyrrnefndrar 21. gr. Sambærilega reglu er að finna í 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um embættismenn, en sömuleiðis skylt er að veita þeim áminningu áður en þeim er veitt lausn um stundarsakir ef ástæða uppsagnarinnar er að rekja til 21. gr.

---

12 Karsten Reesbech: *Aktual dansk forvaltningsret*, bls. 82-85

13 Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða”, bls. 56.

14 Páll Hreinsson: *Stjórnáslulögin skýringarrit*, bls. 148.

15 Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 3294-95.

### 3 Þrjú skilyrði meðalhófsreglunnar

Í meðalhófsreglunni felst að þegar stjórnvaldsákvörðun er tekin verði að stefna að lögmætu markmiði á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Jafnvægi verður að vera milli þeirra leiða sem eru farnar í átt að settu markmiði og verður að veða og meta hagsmuni þá sem liggja að baki ákvörðuninni í samanburði við hagsmuni þeirra sem ákvörðun beinist að.<sup>16</sup>

Í greinagerð með stjórnvísulögum kemur fram að í meðalhófsreglunni felist þrjú þætti. Efni ákvörðunar verður í fyrsta lagi að vera til þess fallin að þjóna þeim tilgangi sem stefnt er að með henni. Í öðru lagi er sú krafa gerð að ef margir kostir eru í boði verði stjórnvöld að velja vægasta úrræðið sem getur þjónað markmiði ákvörðunar. Í þriðja og síðasta lagi verður að gæta hófs í því úrræði sem valið er.<sup>17</sup> Þetta á við um hina óskráðu reglu, 12. gr. stjórnvísulaga og jafnframt um hinar sérstöku meðalhófsreglur, þar á meðal um viðfangsefni ritgerðar þessar, 44. gr. og 4. mgr. 26. gr., sbr. 21. gr. starfsmannalaga. Skal nú vikið nánar að hverjum þætti fyrir sig.

#### 3.1. Ákvörðun verður að vera markhæf

Fyrsta skilyrðið er að stjórnvaldsákvörðun verði að vera markhæf, hún verður því að vera til þess fallin að þjóna settu markmiði. Vætanlega er ekki hægt að gera þá kröfu að ákvörðun verði að skila markmiði sínu að fullu, en stjórnvald þarf að stefna að ákveðnu markmiði við val á leið að úrlausn máls. Þannig væri ákvörðun ólögmæt, sem ekki væri til þess fallin að skila settum árangri.<sup>18</sup>

Af þremur þáttum meðalhófsreglunnar hefur síst reynt á þennan. Þó má finna þess dæmi að á þetta skilyrði reyni, meðal annars í *UA 5. mars 2004, nr. 3853/2003*. Málavextir voru þeir að starfsmanni var sagt upp störfum í tengslum við vanskil hans við sjóðinn sem hann vann hjá. Starfsmaðurinn hafði verið settur í leyfi meðal annars til þess að koma fjármálum sínum í viðunandi horf. Um þetta sagði umboðsmaður:

Þá er einnig vandséð hvernig umrætt leyfi átti að koma A að gagni við að koma fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg enda mátti vera ljóst að heildartekjur hans myndu með því dragast saman. Verður því ekki séð að ákvörðunin hafi verið til þess fallin að ná því markmiði sem að var stefnt, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnvísulaga.

Farin var sú leið að veita starfsmanninum leyfi til þess að koma fjármálum sínum í viðunandi horf til þess að hann gæti starfað áfram hjá sjóðnum. Leiðin sem var farin var ekki til þess fallin að skila markmiði því sem stefnt var að, þar sem starfsmaðurinn lækkaði í

16 Jan Timmerman Pedersen: *Proportionalitetsprincippet*, bls. 62.

17 Páll Hreinsson: *Stjórnvísulögin skýringarrit*, bls. 147

18 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnvísulaga”, bls. 507-508.

tekjum á meðan á leyfinu stóð.

### 3.2. Velja ber vægasta úrræðið

Annað skilyrði meðalhófsreglunnar felst í því að velja beri vægasta úrræðið sem getur þjónað markmiði ákvörðunar. Í þessu felst að ef val stendur milli leiða til úrlausnar máls, ber stjórnvöldum að velja vægasta úrræðið, þó með þeim fyrirvara að það verður að vera til þess fallið að skila ákveðnu markmiði. Vart kemur á óvart að á þennan þátt meðalhófsreglunnar hefur reynt hvað mest í framkvæmd.<sup>19</sup>

Í *UA 9. maí 1995 (858/1993)*, um uppsögn starfsmanns Skógræktar ríkisins vegna þess að hann hafði tekið að sér aukastörf taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að veita starfsmanninum frest til þess að láta af aukastarfinu í stað þess að segja honum fyrirvaralaust upp. Sagði umboðsmaður meðal annars:

Þótt aðstæður séu með þessum hætti, ber veitingarvaldshafa aðeins að beita ákvæðum 34. gr. um algert bann við aukastarfi, ef ekki er unnt að nota önnur vægari úrræði til þess að leysa úr málinu, sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Í *Hrd. 2000, bls. 383, (277/1999)*, voru málavextir þeir að A hafði verið ráðinn í lektorsstöðu árið 1991, en sagt upp á grundvelli uppsagnarákvæðis í ráðningarsamningi árið 1995. Í dómi Hæstaréttar segir meðal annars:

Er tekið undir það með héraðsdómi, að önnur og vægari úrræði hefðu verið nærtækari en að segja gagnáfrýjanda upp og auglýsa stöðu hans og að verulegu máli hefði getað skipt, ef honum hefði verið gefinn kostur á að tala máli sínu áður en uppsögn var ákveðin. Var með þessu brotið gegn 12. og 13. gr. laga nr. 37/1993 svo og 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954.

Í *Hrd. 2005, bls. 4940 (nr. 175/2005)* reyndi á þetta sama sjónarmið. Málavextir voru þeir að félagsmálaráðherra hafði lagt að framkvæmdastjóra Jafnréttisstofu að segja starfi sínu lausu í kjölfar þess að hún hafði sem formaður stjórnar Leikfélags Akureyrar verið talin brjóta jafnréttislög við ráðningu leikhússtjóra. Sagði Hæstaréttur meðal annars:

Með því að ljúka málinu á þennan hátt í sátt við áfrýjanda hefði mátt ná því markmiði, sem að var stefnt, án þess að ganga svo harkalega fram gegn henni sem gert var. Var þannig ekki virt regla um meðalhóf við töku stjórnvaldsákvörðunar, sem ráðherra var bundinn af er hann tók afstöðu til þeirra kosta, sem voru fyrir hendi.

Af framansögðu er ljóst að óheimilt er að taka íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun ef önnur og vægari úrræði eru til þess fallin að ná fram því markmiði sem stefnt er að og virðist matið nokkuð strangt í þeim efnum.

---

19 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnslulaga”, bls. 509-510.

### 3.3. Hófs skal gæta við beitingu valinna úrræða

Fyrstu tveir þættir meðalhófsreglunnar snúa að vali á úrræði við töku stjórnvaldsákvörðunar. Ekki er síður mikilvægt að hófs sé gætt við beitingu þess úrræðis sem orðið hefur fyrir valinu, en það er einmitt þriðja skilyrði meðalhófsreglunnar. Á þessi þáttur reglunnar við þegar stjórnvöld hafa val um beitingu úrræðis við töku íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar. Sum lagaákvæði segja til um með hvaða hætti skuli beita því og hefur stjórnvald þá ekki val í þessum efnum.<sup>20</sup> Í slíkum tilvikum á þessi þáttur meðalhófsreglunnar ekki við. Þegar mat á beitingu úrræðis er ekki undanþegið valdsviði stjórnvalda felst í meðalhófsreglunni að meta verði þá þjóðhagslegu hagsmuni sem liggja að baki ákvörðuninni á mótí hagsmunum þeirra sem ákvörðunin beinist að og gæta meðalvegs í beitingu úrræðis.<sup>21</sup>

Í UA 14. nóvember 2006 (nr. 4212/2004) tók umboðsmaður til skoðunar uppsögn starfsmanns hjá Fasteignamati ríkisins. Í álitinu segir meðal annars:

Verður almennt að líta á uppsögn ríkisstarfsmanns sem íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds gagnvart honum. Samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara mótí. Þá skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Svo segir:

Sú framkvæmd að forstöðumaður vísi starfsmanni strax eftir afhendingu tilkynningar um starfslok út af vinnustaðnum og án þess að hann eigi t.d. kost á að kveðja samstarfsfélaga sína, verður almennt að telja harkalegra gagnvart starfsmanninum en samrýmist framangreindu og til þess fallið að vekja það viðhorf hjá öðrum starfsmönnum að starfslok starfsmannsins falli undir það sem að lögum telst uppfylla skilyrði til fyrirvaralausrar brottvikningar.

Forstöðumaðurinn gekk of harkalega fram í uppsögn starfsmannsins með því að vísa honum strax út af vinnustaðnum, en slíkt var óþarft. Þannig er ekki nóg að hófi sé beitt þegar leið að markmiði er ákveðin, heldur verður að gæta hófs hvað varðar þá leið sem orðið hefur fyrir valinu.

## 4 Starfsmenn ríkisins

### 4.1 Hugtakið „ríkisstarfsmaður“

Starfsmannalögin taka til ríkisstarfsmanna. Í 1. gr. laganna kemur fram að þau nái til hvers manns sem skipaður, settur eða ráðinn í aðalstarf í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins árs.

---

20 Sem dæmi má nefna 1. mgr. 33. gr. starfsmannalaga um lausn embættismanns frá starfi þegar hann nær 70. ára aldri

21 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnsýslulaga“, bls. 518



Í 2. gr. starfsmannalaga kemur fram að þau taka ekki til forseta Íslands, ráðherra eða alþingismanna og því má með nokkurri einföldun segja að lögin taki ekki til manna sem kjörnir eru í embætti. Lögin taka heldur ekki til starfsmanna félaga einkaréttarlegs eðlis þótt þau séu rekin fyrir almannaafé. Í ritgerð þessari verður skilningur starfsmannalaga lagður í hugtakið ríkisstarfsmaður.

#### **4.2 Hugtakið „embættismaður”**

Embættismenn eru ríkisstarfsmenn en um þá gilda að sumu leyti ólíkar reglur en við eiga um aðra starfsmenn ríkisins. Annar hluti starfsmannalaga á einungis við um embættismenn. Starfsumhverfi embættismanna er töluvert formbundnara en starfsumhverfi annarra ríkisstarfsmanna. Í þessu samhengi má nefna að embættismenn eiga ekki kjarasamningsrétt, laun þeirra eru ákveðin af kjararáði, þeir eru skipaðir til fimm ára í senn og heimilt er að flytja þá til í starfi.<sup>22</sup> Í 22. gr. starfsmannalaga er að finna tæmandi talningu þeirra ríkisstarfsmanna sem teljast embættismenn.

#### **4.3 Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins**

Starfsmannalögin eru arftaki eldri starfsmannalaganna nr. 38/1954 en þau síðarnefndu voru fyrstu heildstæðu lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Starfsmannalögin frá 1954 höfðu að geyma almennar reglur og höfðu að geyma færri ákvæði heldur en starfsmannalög margra annarra ríkja. Var þetta vísitandi gert, enda áttu lögin að vera almenn og leyfa reynslunni þess í stað að skera úr um ágreiningsatriði. Þannig gæti skapast réttar- og dómvenja á þessu sviði.<sup>23</sup> Við endurskoðun laganna þurfti ýmsu að breyta enda hafði starfsumhverfi ríkisstarfsmanna breyst töluvert á þeim tæplega fjörutíu árum sem liðu milli lagasetninganna. Árið 1954 var samningsstaða ríkisstarfsmanna vart til og höfðu þeir til að nefna hvorki rétt til kjarasamninga né verkfallsrétt. Til að vega upp á móti þessu höfðu starfsmenn ríkisins mun meira starfsöryggi sem fólst meðal annars í því að flestir voru ráðnir ótímabundinni ráðningu, eða svokallaðri „æviráðningu” í daglegu tali og þeir höfðu ekki kjarasamningarétt. Að sumu leyti svipaði þá réttarstöðu ríkisstarfsmanna til réttarstöðu embættismanna í dag. Við endurskoðun starfsmannalaga sem lauk með setningu laga nr. 70/1996, var áherslan lögð á að breyta réttarstöðu starfsmanna ríkisins og færa hana nær réttindum annarra starfsmanna á almennum vinnumarkaði.<sup>24</sup>

---

22 Sjá 23. gr., 36. gr., 39. gr. og 40. gr. starfsmannalaga,

23 Gunnar Thoroddsen: „Löggjöfin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins”, bls. 5

24 Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 3138-40.

## 5 Uppsögn ríkisstarfsmanna

### 5.1 Reglur sem gilda við uppsögn ríkisstarfsmanna

Uppsögn ríkisstarfsmanns telst stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga<sup>25</sup> og gilda stjórnsýslulögin því um slíkar ákvarðanir. Þar má helst nefna meðalhófsreglu (12. gr. ssl.), jafnræðisreglu (11. gr. ssl.) og rannsóknarreglu (10. gr. ssl.). Jafnframt ber að fara eftir óskráðum meginreglum stjórnsýslunnar sem kunna að eiga við hverju sinni. Þar má sem dæmi nefna réttmætisregluna. Einnig ber að hafa í huga að stjórnvöld misbeiti ekki valdi sínu við val á leiðum til úrlausnar máls. Reglur um starfslok ríkisstarfsmanna er að finna í IX. kafla starfsmannalaga og VI. kafli sömu laga fjallar um lausn embættismanna úr embætti. Hér verður 44. gr. og 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, samanber 21. gr. sömu laga sérstaklega til skoðunar.

### 5.2 Ákvæði 44. gr. l. nr. 70/1996

Í 44. gr. starfsmannalaga er að finna dæmi um sérstaka meðalhófsreglu sem kveður á um að veita skuli starfsmanni áminningu ef ástæður uppsagnar hans er að rekja til 21. gr. laganna. Í áminningunni felst meðalhóf, enda er stjórnvaldi skylt að gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt áður en honum er endanlega sagt upp og verður með þessum hætti vægara úrræði fyrir valinu.

Sambærilega reglu er að finna um embættismenn í 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Í báðum greinum er vísað til upptalningar í 21. gr. sömu laga þar sem kemur fram hvaða tilvik gefa tilefni til áminningar. Við setningu starfsmannalaga árið 1996 var því nýmæli bætt í 21. gr. að segja mætti starfsmanni upp vegna þess að hann eða hún hefði ekki sýnt fullnægjandi árangur í starfi. Þetta var liður í því að færa lagalegt umhverfi starfsmanna ríkisins nær því sem á við um aðra starfsmenn á almennum vinnumarkaði.<sup>26</sup>

### 5.3 Tengsl meðalhófsreglu og misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls við uppsögn ríkisstarfsmanna

Í þriðja kafla ritgerðar þessarar var fjallað um þrjú skilyrði meðalhófsreglunnar, eitt þeirra er sem fyrr segir að velja beri vægasta úrræðið ef val stendur milli nokkurra leiða. Þessi þáttur meðalhófsreglunnar er náskyldur því sjónarmiði að stjórnvald megi ekki stytta sér leið þegar ákvörðun er tekin, til dæmis í því skyni að losna við aukna fyrirhöfn eða kostnað með því að

25 Alpt. 1992-93, A-deild, bls. 3283.

26 Alpt. 1995-96, A-deild, bls. 3150-51.

vanda ekki nægilega til málsmeðferðar. Þetta kallast misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls. Á þetta einkum við þegar stjórnvald hefur val milli úrræðna við málsmeðferð og ákvarðanatöku. Í þessu samhengi skiptir mat stjórnvalds höfuðmáli. Ekki eru allir á einu máli um eðli sjónarmiðsins um misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls, en hún hefur fengið umfjöllun sem sjálfstæð regla, sem málsmeðferðarregla og sumir hafa gengið svo langt að kalla hana afbrigði valdniðslu.<sup>27</sup> Ætlunin er ekki að taka afstöðu til eðlis þessa sjónarmiðs, heldur skoða samspil þess við meðalhófsregluna þegar starfsmönnum ríkisins er sagt upp. Hættan á misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls er sérstaklega mikil við uppsögn ríkisstarfsmanna, en eðlilega mismikil eftir því hvaða ástæður liggja að baki uppsögninni.<sup>28</sup> Þegar málum er þannig háttað, er hætta á að meðalhófsreglunnar sé ekki gætt, ef önnur og vægari úrræði standa til boða.

Árið 2005, féll merkilegur dómur í Hæstarétti um samspil þessara sjónarmiða. Í *Hrd. 2005, bls. 4940 (125/2005)* voru málavextir þeir að félagsmálaráðherra lagði að framkvæmdastjóra Jafnréttisstofu að segja af sér í kjölfar þess að hún hafði sem formaður stjórnar Leikfélags Akureyrar ráðið leikhússtjóra og bæði kærunefnd jafnréttismála og héraðsdómur höfðu slegið því föstu að jafnréttislög hefðu ekki verið virt við ráðninguna. Jafnréttisstýran lét undan og sagði af sér. Héraðsdóminum um ráðningu leikhússtjóra var síðan áfrýjað til Hæstaréttar sem taldi að jafnréttislög hefðu ekki verið brotin. Sagði Hæstiréttur meðal annars:

Verður því að líta svo á að með þessu hafi hann stýtt sér leið að settu marki með því að knýja áfrýjanda í reynd til að fallast á að láta af starfinu. Val ráðherra á leið til að leysa málið var ósamrýmanlegt þeirri meginreglu stjórnsýsluréttar að óheimilt sé að undirbúningur og úrlausn máls miði að því að komast hjá að fylgja lögboðinni málsmeðferð, sem ætlað er að tryggja réttaröryggi aðila. Með þessu og því að virða ekki reglu um meðalhóf í stjórnsýslu hefur ráðherra bakað stefnda skaðabótaskyldu gagnvart áfrýjanda

Markmið ákvörðunarinnar var í sjálfu sér réttmætt, félagsmálaráðherra vildi með þessu koma í veg fyrir vantraust almennings á Jafnréttisstofu. Leiðin sem félagsmálaráðherra fór var hinsvegar ekki vægasta úrræðið sem stóð til boða, enda hefði Jafnréttisstýran getað farið í tímabundið leyfi meðan á málsmeðferð stóð, í stað þess að segja starfi sínu lausu endanlega. Dómurinn er jafnframt dæmi um það að stjórnvald misbeiti valdi sínu við val á leiðum til úrlausnar máls, enda hafði félagsmálaráðherra stýtt sér leið við uppsögnina, með því að leggja að Jafnréttisstýrunni að segja sjálf af sér. Þannig losnaði hann undan því að fylgja ítarlegum reglum sem gilda um uppsögn ríkisstarfsmanna. Slíkt er óheimilt.

27 Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls“, bls. 186-187

28 Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls“, bls. 189

Vert er að minnast þess að dómurinn þótti mjög merkilegur og sumir töldu að hann væri jafnvel dæmi um nýlundu í stjórnsýsluréttarlegum skilningi. Róbert Ragnar Spanó telur að svo sé ekki heldur sé hann byggður á viðurkenndum réttarreglum en að það vilji svo til að þetta sé fyrsti dómurinn sem fellur um þetta tiltekna sjónarmið.<sup>29</sup>

## 6 Mismunandi ástæður uppsagnar og beiting meðalhófsreglu

Helstu ástæður starfsloka eru að starfsmaður segi sjálfur upp, starfsmanni er sagt upp starfi í samræmi við ákvæði í ráðningarsamningi, tímabundinn ráðningarsamningur rennur út, starf er lagt niður, lausn er vegna heilsubreysts, andlát starfsmanns, starfsmaður hverfur fyrirvaralaust úr starfi, starfsmanni er fyrirvaralaust vikið úr starfi eða ráðningarsamningi er rift vegna mjög alvarlegs brots starfsmanns.<sup>30</sup> Einnig kemur til greina að gerður sér starfslokasamningur við viðkomandi starfsmann eða að honum sé hreinlega gert að segja upp starfi sínu. Mismunandi málsmeðferð gildir eftir ástæðu starfsloka.

Hér er til skoðunar beiting meðalhófsreglu við uppsögn ríkisstarfsmanna og snýr umfjöllunin að uppsögn ríkisstarfsmanns vegna brota á starfsskyldum, uppsögn vegna þess að staða er lögð niður og uppsögn sem verður til með þeim hætti að lagt er að starfsmanni að segja sjálfur upp starfi sínu.

### 6.1. Brot á starfsskyldum

Heimilt er að segja ríkisstarfsmanni upp vegna brota á starfsskyldum. Mismunandi málsmeðferðarreglur gilda um uppsögn ríkisstarfsmanna eftir alvarleika slíkra brota, en ýmist er stjórnvaldi skylt að áminna starfsmann skv. 21. gr. starfsmannalaga áður en honum er sagt upp eða heimilt að segja honum upp fyrirvaralaust vegna brots á starfsskyldu.

Ef brot telst alvarlegt getur verið heimilt að segja starfsmanni fyrirvaralaust upp störfum. Finna má þess dæmi að ákvæði gerir ráð fyrir því að ef brotið er á tiltekinn hátt sé ekki skylt að áminna og heimilt sé að segja starfsmanni fyrirvaralaust upp störfum, svo sem greinir í 45. gr. starfsmannalaga og 3. mgr. 26. gr. sömu laga. Almennt má telja að þegar heimild er til þess að segja starfsmanni upp fyrirvaralaust sé um töluvert alvarlegra brot að ræða heldur en þegar áminning á að eiga sér stað sem undanfari uppsagnar og þarf mat að fara fram á alvarleika brotsins.<sup>31</sup> Kemur þetta sjónarmið meðal annars fram í *Hrd.* 1999, bls. 4247 (132/1999). Málavextir voru þeir að Á var vikið úr starfi forstjóra Landmælingas Íslands (L) af

---

29 Róbert Ragnar Spanó: „Dómur Hæstaréttar í máli fyrirverandi jafnréttisstýru: fyrirsjáanleg niðurstaða eða nýlundu í stjórnsýslurétti”, bls. 1-4

30 Vefsíða Fjármálaráðuneytisins, almennir starfsmenn – starfslok, <http://www.fjarmalaraduneyti.is/>

31 Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnsýslulaga”, bls. 514

umhverfisráðherra vegna skýrslu ríkisendurskoðunar þar sem fram komu tólf ávirðingar vegna starfa Á og í ljós kom að fjórar þeirra réttlættu lausn um stundarsakir. Ávirðingar þessar vörðuðu fjárhagsleg samskipti Á við L og voru taldar alvarlegur misbrestur í starfi. Hæstiréttur sagði meðal annars:

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

Ef skilyrði eru fyrir uppsögn án undangenginnar áminningar verður þó alltaf að gæta hófs í slíkri ákvörðun. Í *Hrd.* 520/2008 voru málavextir þeir að tollverði hafði verið vikið frá embætti um stundarsakir og síðar að fullu vegna þess að hann var grunaður um að hafa tekið þátt ásamt öðrum í að taka áfengi ófrjálstri hendi sem átti að farga. Tollvörðurinn var sýknaður af þessum ásökunum í sérstöku sakamáli. Í málinu var ekki talið að annmarkar hefðu verið á lausn hans úr starfi um stundarsakir en hinsvegar taldi Hæstiréttur að ekki hefðu verið lagaskilyrði til þess að víkja honum endanlega úr embætti. Í héraðsdómi sagði um þetta atriði „Með því að víkja stefnanda að fullu úr embætti við þessar aðstæður hafi tollstjóri brotið meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.” Tollverðinum hafði verið vikið úr embætti áður en sakamálið var uppkveðið, en vægara úrræðið hefði verið að vísa honum frá um stundarsakir þar til sakamálið hafði verið leyst.

Ef brot leiðir ekki til þess að heimild sé til þess að segja starfsmanni fyrirvaralaust upp störfum má gera ráð fyrir því að skylt sé að áminna hann og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er endanlega sagt upp. Í 44. gr. starfsmannalaga er sem fyrr segir gert ráð fyrir því að starfsmaður sé áminntur áður en honum er sagt upp ef ástæður uppsagnarinnar eru þær sem tilgreindar eru í 21. gr. áðurnefndra laga og er sambærilegt ákvæði að finna um embættismenn í 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Ákvæði 21. gr. starfsmannalaga felur í sér meðalhófsreglu enda er starfsmanni veitt áminning áður en sú íþyngjandi ákvörðun er tekin að segja honum upp, vægara úrræði en uppsögn verður fyrir valinu. 21. gr. starfsmannalaga er svohljóðandi:

Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt.

Reglan um áminningu var fyrst lögfest í 2. mgr. 7. gr. starfsmannalaga frá 1954.<sup>32</sup> Þó hafði verið byggt á þeirri meginreglu í dómaframkvæmd að stjórnvöldum bæri að veita starfsmanni áminningu áður en honum væri sagt upp.<sup>33</sup>

Starfsmannalögin segja ekki til um það hvort ráðningasamningur þurfi að vera ótímabundin til þess að 21. gr. laganna geti átt við. Dómaframkvæmd gefur til kynna að ekki skipti máli hvort samningur er tímabundinn eða ótímabundinn, stjórnvaldi ber skylda til þess að áminna starfsmann áður en honum er sagt upp ef ástæður uppsagnar er að rekja til upptalningar 21. gr. starfsmannalaga. Í *Hrd. 2000, bls. 2878 (105/2000)* voru málavextir þeir að Þ var ráðin í starf framhaldsskólakennara hjá F tímabundið í eitt ár. Þ var síðan sagt upp á miðju starfsári þegar skólameistarinn tilkynnti henni að ráðningasamningnum hefði verið rift, þar sem hann taldi Þ ekki ráða við starf sitt. F taldi að þar sem um tímabundna ráðningu væri að ræða væri áminningar ekki þörf. Sagði Hæstiréttur meðal annars:

Ekki verður fallist á það með stefnda, að ákvæði þetta (44. gr. stml.) eigi ekki við, þegar um tímabundna ráðningarsamninga er að ræða, enda sér þess hvergi stoð í lögnum eða lögskýringargögnum.

Hæstiréttur taldi að ástæða uppsagnar væri rakin til atriða sem talin eru upp í 21. gr. starfsmannalaga og hefði því átt að veita Þ áminningu og kost á því að bæta sig áður en henni var sagt upp. Uppsögning var talin ólögmat.

Ef uppsögn á sér stað á reynslutíma ráðningarsamnings gilda hinsvegar nokkuð aðrar reglur. Í *Hrd. 1999, bls. 4956 (296/1999)* hafði J verið ráðin framkvæmdarstjóri H með ótímabundnum samningi, sem hafði að geyma ákvæði um eins mánaðar gagnkvæman uppsagnarfrest fyrstu þrjú mánuði ráðningatímans. J var sagt upp á reynslutíma og sagði Hæstiréttur meðal annars:

Verður því ekki talið að skylt hafi verið að gefa áfrýjanda kost á að tjá sig áður en til uppsagnarinnar kom, sbr. síðari málslíð 1. mgr. 44. gr. laganna. Ber og að líta til þess að uppsögn áfrýjanda fór fram á reynslutíma, en samkvæmt eðli máls hlýtur svigrúm aðila til uppsagnar að vera rýmra þá en ella. Í ljósi þess verður og talið að rökstuðningur fyrir uppsögninni af hálfu stefnda hafi verið nægilegur.

Af framansögðu má ráða að ef uppsögn á sér stað á reynslutíma gildi reglur 43. gr. starfsmannalaga eðli máls samkvæmt en ekki 44. gr., sbr. 21. gr. og að því sé ekki skylt að áminna starfsmann áður en honum er sagt upp á reynslutíma.

---

32 Gunnar Thoroddsen: „Löggjöfin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins”, bls. 9

33 Sjá t.d. *Hrd. 1959, bls. 691* þar sem starfsmanni tollgæslunnar hafði verði sagt upp störfum fyrir gildistöku starfsmannalaga og án undangenginnar áminningar. Var það talið óheimilt og honum dæmdar skaðabætur meðal annars vegna þessa annmarka á málsmeðferð.

Undangengin áminning verður ávallt að vera í beinu samhengi við ástæðu uppsagnar. Í álitum UA 19. desember 1989 (53/1988), var lagt að starfsmanni að segja upp störfum og var röksemdarfærslan meðal annars sú að starfsmaðurinn hafði í störfum sínum hjá Samgönguráðuneytinu fengið tvær áminningar. Þessi tiltekni starfsmaður hafði hinsvegar skipt um starf innan ráðuneytisins og voru áminningarnar veittar þegar hann gengdi öðru starfi. Umboðsmaður gerði athugasemd við vísun ráðuneytisins í þessar áminningar, enda voru þær í engu samhengi við þau störf sem starfsmaðurinn gegndi á tíma uppsagnarinnar. Þetta sama sjónarmið kom jafnframt fram í *Hrd. 384/2005*, sem fjallaði um uppsögn R hjá sambýli fatlaðra á Blönduósi. R höfðu verið veittar tvær áminningar, en þar sem þær voru veittar af öðru tilefni en því sem leiddi til uppsagnar hans, hafði fyrirmælum 44. gr. starfsmannalaga, sbr. 21. gr. laganna ekki verið fylgt sem skyldi. Taldi Hæstiréttur enn fremur að þar sem R hefði ekki verið gefinn andmælaréttur hefðu áminningarnar ekki verið veittar með lögmætum hætti og voru honum því dæmdar skaðabætur. Ljóst er að við veitingu áminningar verði að fylgja þar til bærum málsmeðferðarreglum til þess að uppsögn geti talist lögmæt.

## 6.2 Staða er lögð niður

Þegar staða á vegum hins opinber er lögð niður er yfirleitt um rekstrarlegan sparnað að ræða og getur staðið svo á að nauðsynlegt sé að segja starfsmönnum upp. Þegar þannig stendur á verður þó ávallt að gæta vandaðra stjórnsýsluhátta og verður ávallt að byggja ákvörðun um niðurlagningu stöðu á málefnalegum grunni. Þannig mætti ekki velja af handahófi, eða eftir geðþóttu, hvaða stöður yrðu lagðar niður og hvaða stöður stæðu eftir. Kom þetta sjónarmið meðal annars fram í UA 6. júní 2005. nr. 4018/2004. A kvartaði yfir því að hann hefði verið leystur frá störfum í sparnaðarskyni með því að starf hans hafi verið lagt niður og hélt því fram að um málamyndagering hefði verið að ræða. Í álitum Umboðsmanns Alþingis segir meðal annars:

Ég hef hér að framan lagt áherslu á að ákvörðun sem felur í sér að segja starfsmanni ríkisins upp eða leggja niður stöðu hans á grundvelli breytinga á skipulagi eða fjárhagsaðstæðum í rekstri stofnunar er tvíþætt. Annars vegar er það ákvörðun með tilheyrandi undirbúningi um til hvaða ráðstafana þurfi að grípa í rekstri stofnunar vegna breyttra aðstæðna og hvaða breytingar, þ.m.t. í starfsmannahaldi, skili bestum árangri. Hins vegar þarf, þegar sú niðurstaða er fengin, að ákveða hvaða starfsmanni eða starfsmönnum skuli sagt upp.

Í UA 6. júní 2005 (4306/2005) sem fjallaði um annan starfsmann sem hafði verið sagt upp hjá sömu stofnun og af sama tilefni vegna hagræðingar. Sagði umboðsmaður meðal annars:

Þá hef ég komist að þeirri niðurstöðu að þess hafi ekki verið gætt í ljósi meðalhófsreglu að leggja viðhlítandi mat á hvort hægt hefði verið að komast hjá því að leysa A frá störfum með því að færa hann til í starfi innan stofnunarinnar.

Í ljósi framangreinds má velja þeirri spurningu upp hvort stjórnvaldi sé skylt að leita leiða til að flytja starfsmann til í starfi í stað þess að segja honum upp. Umboðsmaður virðist gera ráð fyrir því að þessi leið sé að minnsta kosti könnuð. Telja má að þetta sé í samræmi við meðalhófsregluna, enda er vægara úrræði en uppsögn beitt ef sá möguleiki er fyrir hendi og nýttur, að starfsmaður sé fluttur til í starfi í stað þess að honum sé sagt upp. Gengið hefur verið út frá þeirri meginreglu í dönskum rétti að leitast sé við að flytja starfsmann til í starfi í stað þess að honum sé sagt upp.<sup>34</sup>

Ef um niðurlagningu stöðu er að ræða, verður ávallt að gæta meðalhófs þegar sú ákvörðun er tekin. Í *Hrd. nr. 241/2006* hafði A verið sagt upp starfi sem yfirlækni við skurðstofu á kvennasviði Landspítalans þegar staða hans var lögð niður. Hélt A því fram að brotið hefði verið gegn meðalhófsreglunni þegar ákvörðunin var tekin. Hæstiréttur sagði:

Við úrlausn málsins verður að miða við að ákvarðanir stefnda hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum, en mat á því hvernig skipulagsbreytinga sé þörf í því skyni að koma til leiðar hagræðingu í rekstri er í höndum stefnda og sætir ekki öðrum takmörkunum en þeim að þar sé um réttmætar og eðlilegar ákvarðanir að ræða sem verði ekki taldar meira íþyngjandi fyrir stefnanda en nauðsyn beri til. Stefndi reyndi að koma til móts við óskir stefnanda með því að bjóða honum starf sérfræðings í 80% starfi eins og stefnandi hafði sjálfur kosið. Að öllu þessu virtu þykja ekki hafa verið færð fram fullnægjandi rök fyrir því að stefndi hafi ekki gætt meðalhófs og þannig brotið gegn lögum rétti stefnanda þegar umræddar ákvarðanir voru teknar.

Taldi Hæstiréttur að þar sem reynt hafði verið að koma til móts við starfsmanninn sem missti stöðu sína með því að bjóða honum annað starf hefði meðalhófsreglunnar verið gætt. Í þessu samhengi getur reynt á það hvort staða sem stjórnvald býður starfsmanni sé sambærileg þeirri sem hann gegndi áður.

Þrátt fyrir að yfirleitt sé um rekstrarlegan sparnað að ræða þegar staða er lögð niður og starfsmanni er sagt upp af þeim sökum, hefur komið fyrir að stjórnvald leggi hreinlega stöðu niður til þess eins að segja starfsmanni upp í stað þess að fylgja þeim málsmeðferðarreglum sem gilda um uppögn ríkisstarfsmanna. Um slík tilvik, þar sem látið er líta út fyrir að staða sé lögð niður til þess að segja starfsmanni upp, gilda sömu reglur og um uppsögn vegna brota á starfsskyldum. Þetta er til þess að koma í veg fyrir að stjórnvald geti lagt niður stöðu til þess að losna við starfsmann án þess að fylgja þeim reglum sem gilda um uppsögn

---

34 Jörgen Mathiasen: *Forvaltnings personellet*, bls. 160



ríkisstarfsmanna.<sup>35</sup> Í þessu samhengi er rétt að benda á að starfsmaður sem hefur verið sagt upp undir þessum formerkjum á rétt á skaðabótum með sama hætti og starfsmanni sem hefur verið sagt upp á ólögmetan hátt.<sup>36</sup> Stjórnvöld geti þannig ekki skorist undan því að áminna starfsmann eftir 21. gr. starfsmannalaga fyrir tilvik sem þar eru talinn upp með því að leggja hreinlega stöðu niður.

Í *UA 31. ágúst 1990, mál nr. 227/1990* hafði staða verið lögð niður og fyrir lá að forstöðumaður stofnunarinnar og samgönguráðuneytið töldu að starfsmaðurinn hefði brotið af sér í starfi og hefði samkvæmt því átt að áminna hann og gefa honum kost á að bæta ráð sitt. Sagði umboðsmaður meðal annars:

Það leiddi augljóslega til mikillar skerðingar á lögvörðum réttindum skipaðra ríkisstarfsmanna og væri til þess fallið að rýra starfsöryggi þeirra, ef stjórnvöld ættu óheft mat á því, hvaða tilvik féllu undir niðurlagningu stöðu í skilningi 14. gr. starfsmannalaga. Með því væri opnuð leið til að fara kringum ófrávíkjanlegar reglur um lausn úr starfi og um þær afleiðingar, sem ólögmet frávikning getur haft í för með sér. Þótt slíkt hafi sjálfsagt ekki vakað fyrir stjórnvöldum, getur það ekki breytt neinu um þá niðurstöðu, að ólöglega hafi verið að því staðið, er A var látinn hætta hjá X.

Í dómi *Hæstaréttar, Hrd. 1995, bls. 1347*, hafði yfirverkfræðingi hjá Vita-og hafnamálastofnun ríkisins verið sagt upp með því að staða hans var lögð niður. Ljóst var, meðal annars vegna fjölda athugasemda yfirmanna hans við störf hans, að staðan hafði verið lögð niður vegna óánægju með afköst hans í starfi. Honum hafði verið veittar tvær áminningar og þar að auki hafði ítrekað verið lagt að yfirverkfræðingnum að hann segði sjálfur upp starfi sínu. Voru honum dæmdar skaðabætur þar sem raunverulega hafði ekki verið um niðurlagningu stöðu að ræða, heldur uppsögn og var rétttri málsmeðferð ekki gætt þegar sú ákvörðun var tekin.

Álitamál getur verið hvort um raunverulega niðurlagningu stöðu eða málamyndagerning sé að ræða og verður af þessum sökum að fara fram heildstætt mat á aðstæðum. Í *Hrd. 2004, bls. 1293 (275/2003)* hafði prófessor við læknadeild Háskóla Íslands verið sagt upp með því að staða hans var lögð niður, en hann hafði meðal annars fengið áminningu fyrir slaka rannsóknarvirkni og fleiri atriði gáfu til kynna að um málamyndagerning hefði verið að ræða. Hæstiréttur sagði um þetta:

Með hliðsjón af öllu framansögðu verður að telja, að aðaláfrýjanda hafi ekki tekist að sýna fram á, að aðrar efnislegar forsendur en þær, sem beint tengdust Gunnari Þór, hafi ráðið því, að staða hans við læknadeild Háskóla Íslands var lögð niður. Í því ljósi verður ekki fallist á, að staðan

35 Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls”, bls. 193

36 Viðar Már Matthíasson: „Nokkrir þættir um réttarstöðu ríkisstarfsmanna”, bls. 229-230

hafi verið lögð niður í skilningi 34. gr. laga nr. 70/1996, sem tekur til niðurlagningar stöðu vegna atvika, sem ekki varða starfsmanninn sjálfan.

Af ofansögðu er ljóst að ekki er hægt að leggja stöðu niður til þess að komast hjá vandaðri málsmeðferð, stjórnvald losnar ekki undan skyldu til þess að áminna starfsmann áður en honum er sagt upp með því að leggja stöðu hans hreinlega niður.

### **6.3 Lagt er að starfsmanni að segja sjálfur upp**

Fyrir kemur að stjórnvald leggi það til að starfsmaður segi sjálfur upp störfum í stað þess að honum verði sagt upp. Sumir líta á uppsögn sem áfellsdóm og gæti ástæðan verið sú að koma í veg fyrir niðurlægingu starfsmanns, sér í lagi ef ljóst þykir að lagaskilyrði séu til staðar til þess að segja starfsmanni fyrirvaralaust upp. Ástæðan gæti þó einnig verið til þess að stytta sér leið við uppsögn ríkisstarfsmanns og verður að telja varhugavert að stjórnvöld skuli leggja að starfsmönnum að þeir segi sjálfir upp til þess að þurfa ekki að segja þeim upp. Umboðsmaður Alþingis tók í *UA 19. desember 1989, mál nr. 53/1988* afstöðu til atvika sem þessara. Segir umboðsmaður um þetta:

Það var eðlilegt og í samræmi við ákvæði 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að starfsmenn samgönguráðuneytisins kynntu A formlega beiðni forstöðumanns X um að honum yrði sagt upp störfum. Samkvæmt III. kafla laga nr. 38/1954 gilda sérstakar reglur um lausn úr stöðu sem löggin taka til. Með því að gefa starfsmanni kost á að segja sjálfur upp starfi er vikið frá nefndum lagareglum. Þær reglur útiloka ekki fortakslaut, að starfsmanni sé gefinn kostur á að segja sjálfur upp starfi í tilefni af ákveðnum ávirðingum. Slíkir starfshættir eru hins vegar almennt til þess fallnir að rýra þau réttindi, sem ríkisstarfsmönnum eru fengin með lögum. Ég tel því, að það sé sérstök undantekning, ef stjórnvaldi sé að eigin frumkvæði rétt, að halda að starfsmanni þeim kosti að segja sjálfur upp störfum. Slíkt getur að mínum dómi aðeins komið til greina, þegar næsta ótvíræð lagaskilyrði eru til að veita starfsmanni lausn að fullu.

Í álitum *UA frá 2. maí 1994, mál. nr. 927/1993* ítrekaði umboðsmaður Alþingis að stjórnvöld ættu ekki að halda að starfsmönnum að segja sjálfir upp störfum sínum nema ótvíræð heimild lægi fyrir því að segja megi þeim upp fyrirvaralaust. Í málinu var hinsvegar ekki talið að lengra hefði verið gengið en þörf var á þegar starfsmanni sýslumannsembættis var sagt upp.

Í álitum *UA frá 15. apríl 2005, nr. 4187/2004* taldi umboðsmaður aftur á móti að ekki hefðu verið skilyrði til þess að víkja frá 1. málsl. 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga og veita starfsmanni sýslumannsembættis áminningu áður en lagt var að henni að skrifa undir uppsagnarbréf. Brot hennar í starfi voru rakin til 21. gr. starfsmannalaga og hefði því verið rétt að áminna hana og gefa henni kost á að bæta ráð sitt í stað þess að gera henni að segja starfi sínu lausu.

Ljóst er að þegar lagt er að ríkisstarfsmanni að segja sjálfur starfi sínu lausu er mikil hætta á að stjórnvald sé að misbeita valdi við val á leiðum til úrlausnar máls, því ef starfsmaðurinn fellst á það sleppur viðkomandi stjórnvald við þá vönduðu málsmeðferð sem á að eiga sér stað þegar starfsmönnum ríkisins er sagt upp.<sup>37</sup> Þegar málum er háttað á þennan veg er jafnframt mikil hætta á því að meðalhófsreglan sé virt að vettugi, enda er í mörgum tilvikum hægt að velja vægara úrræði, svo sem með því að veita starfsmanni lausn um stundarsakir eða setja hann í tímabundið leyfi í stað þess að leggja að honum að hann segi upp starfi sínu.

Áður hefur *Hrd. 2005, bls. 4940 (125/2005)* verið nefndur í þessu samhengi, þar sem talið var að félagsmálaráðherra hefði ekki virt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga þegar hann lagði að framkvæmdarstjóra Jafnréttisstofu að hún segði starfi sínu lausu, enda höfðu önnur og vægari úrræði staðið til boða, svo sem að setja hana í tímabundið leyfi þar til niðurstaða fengist í mál hennar. Hæstiréttur sagði meðal annars:

Óumdeilt er í málinu að dómur Héraðsdóms Norðurlands eystra 14. júlí 2003 var til þess fallinn að veikja traust á starfsemi Jafnréttisstofu vegna tengsla áfrýjanda við Leikfélag Akureyrar, sem tapaði málinu.

Síðan segir:

Að svo komnu bar ráðherra að taka ákvörðun, þar sem í senn yrði leitast við að ná framangreindu markmiði, jafnframt því sem ekki yrði gengið harðar fram gagnvart áfrýjanda en nauðsynlegt gæti talist.

Félagsmálaráðherra stytta sér leið með því að leggja að Jafnréttisstýrunni að hún segði sjálf upp, en það var ekki vægasta úrræðið sem stóð til boða. Dómurinn er einnig dæmi um það að tilteknum skilyrðum meðalhófsreglunnar geti verið fullnægt þótt þeim sé það ekki öllum. Í þessu tilviki var ákvörðunin markhæf, en velja hefði átt vægara úrræði til þess að skila því markmiði.

Af framansögðu má draga þá ályktun að til þess að unnt sé að gefa starfsmanni kost á að segja sjálfur starfi sínu lausu verður að liggja fyrir að heimilt sé að segja honum upp fyrirvaralaust. Ástæður uppsagnar mega ekki vera raktar til 21. gr. starfsmannalaga, því þá er alltaf skylt að áminna starfsmann áður en til uppsagnar kemur. Sé þetta ekki virt, er meðalhófsreglan brotið því önnur og vægari úrræði standa til boða.

## **7 Afleiðingar brota á meðalhófsreglu við uppsögn ríkisstarfsmanna**

Í 44. gr., sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga hefur löggjafinn lögfest meðalhófsreglu sem felur

---

37 Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls“, bls. 193.

Það í sér að stjórnvald verður að beita vægara úrræði en uppsögn ef skilyrði uppsagnar er að rekja til 21. gr. laganna og áminna þannig starfsmann til þess að gefa honum kost á að bæta sig. Í meðalhófsreglunni á sviði starfsmannaréttar felast að mörgu leyti sambærilegir þættir og í hinni almennu meðalhófsreglu sem vikið var að í 3. kafla ritgerðar þessar. Þó eru eðli hagsmunanna að einhverju leyti ólíkir og afleiðingar brots á henni að nokkru leyti ólíkar. Verður nú vikið nánar að hvorum þættinum fyrir sig.

Þegar starfsmanni ríkisins er sagt upp er sérstaklega mikilvægt að meðalhófsreglunni sé beitt, vegna eðli hagsmunanna sem eru að húfi. Starf þess sem ákvörðun beinist að er að húfi og þar með lifibrauð. Það er því mikilvægt að ákvörðun sé vel ígrunduð.

Um stjórnvaldsákvarðanir gildir almennt að dómstólum er heimilt að ógilda stjórnvaldsákvörðun þegar brotið hefur verið á reglum stjórnáskilurættarins við töku hennar, ef hún er haldin form-eða efnisannmörkum að lögum, sem telst verulegur enda mæli veigamikil rök ekki gegn því að ógilda hana. Þegar meðalhófsreglan er ekki virt telst það efnisannmarki.<sup>38</sup> Réttaráhrif ógildingar stjórnvaldsákvarðana eru með þeim hætti að stjórnvaldsákvörðun telst ógild frá upphafi. Þegar ólögmat ákvörðun um uppsögn ríkisstarfsmanns er ógild eru réttáhrifin með nokkuð öðrum hætti, því ákvörðunin er í raun óafturkallanleg enda kemur varla til greina að starfsmaðurinn fái starf sitt aftur.<sup>39</sup> Í áður nefndum *Hrd. 1999, bls. 4247 (132/1999)* sagði Hæstiréttur meðal annars:

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.

Af ofansögðu er ljóst að Hæstiréttur telur að ákvörðun um uppsögn ríkisstarfsmanns sé óafturkallanleg niðurstaða, en það leiðir af 2. mgr. 32. gr. starfsmannalaga og 20. gr. stjórnarskrárinnar að ákvörðunin stendur. Verður starfsmaður sem hefur verið vikið úr starfi með ólögmatum hætti því að sætta sig við skaðabætur.

Ein undantekning virðist vera á þessu, en í *Hrd. 2000, bls. 1032 (133/2000)* var prófessor í slysalækningum við Háskóla Íslands sem jafnframt starfaði sem yfirlæknir í slysalækningum á Landspítalanum sagt upp af Landspítalanum. Sagði Hæstiréttur meðal annars:

Verður að telja, eins og samningssambandi aðilanna var hátt að samkvæmt framansögðu, að það hafi eingöngu verið á valdi þeirra, sem veittu stefnda prófessorsembættið, að víkja honum úr starfi. Uppsögn stefnda úr starfi yfirlæknis við spítalann einu saman þýddi í raun, að hann var sviptur starfsaðstöðu, sem byggt var á við skipun hans í embætti prófessors og var forsenda þess

38 Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvarðana”, bls. 264.

39 Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvarðana”, bls. 311-313

að hann gæti sinnt því.

Hæstiréttur taldi að sá einn sem skipað hafði manninn í prófessorstöðu væri til þess bær að segja honum upp á Landspítalanum, þar sem hann hafði verið ráðinn í prófessorstöðu og á grundvelli þess starfaði hann á spítalanum. Niðurstaða Hæstaréttar var að ógilda ákvörðunina vegna þess að hún hafði ekki verið tekin af þar til bærum aðila.

Af ofansögðu má álykta að ef ákvörðun um uppsögn hefur verið tekin af þar til bærum aðila stendur hún óhögguð þótt brotið hafi verið á málsmeðferðarreglum.

Gríðarlegt áfall getur fylgt missi starfs og til þess að koma til móts við þessar aðstæður gerir til að nefna 32. gr. starfsmannlaga ráð fyrir því að við mat á bótum sé tekið sé tillit til framtíðar atvinnumöguleika embættismanns hafi honum verið sagt upp með ólögmætum hætti vegna ólögmætrar uppsagnar. Í þessu samhengi skiptir höfuð máli hver annmarkinn var á stjórnvaldsákvörðuninni. Ef starfsmanni er sagt upp fyrirvaralaust vegna brots í starfi sem hefði átt að leiða til áminningar samkvæmt 21. gr. starfsmannalaga liggur beint við að hér sé um meiriháttar annmarka á málsmeðferð að ræða, sem hefur í för með sér bótaskyldu stjórnvalds. Vankantar á málsmeðferð við uppsögn geta stafað af öðrum ástæðum en að stjórnvald hafi ekki áminnt starfsmann. Í þeim málum þurfa dómstólar að fara yfir raunverulega ástæðu uppsagnar og meta það hvort starfsmaður eigi rétt á bótum. Á þetta meðal annars við þegar látið er líta út fyrir að staða hafi verið lögð niður til þess að segja starfsmanni upp og vísast í þessu samhengi til umfjöllunar *Hrd. 1995, bls. 1345* um starfsmanninn hjá Vita- og hafnamálastofnun ríkisins þar sem lá nokkuð ljóst fyrir að starfsmanninum hafði verið sagt upp vegna óánægju með hann í starfi en ekki vegna þess að raunverulega ætti að leggja stöðuna niður.<sup>40</sup>

## 8 Niðurstöður

Í inngangi að ritgerð þessari var fjallað um mikilvægi starfsöryggis ríkisstarfsmanna með tilliti til pólitískrar stöðu æðsta yfirmanns málaflokka ríkisins. Vikið hefur verið að markmiðs setningu núgildandi starfsmannalaga frá 1996 sem meðal annars var að færa starfsumhverfi ríkisstarfsmanna nær því sem viðgengst á hinum almenna vinnumarkaði. Ljóst er að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er fjarri því að vera eins sveigjanlegt og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði, sérstaklega með tilliti til starfsloka þeirra.

Meðalhófsreglan gegnir lykilhlutverki í að tryggja vandaða málsmeðferð stjórnvalda við uppögn ríkisstarfsmanna. Fram hefur komið að uppsögn ríkisstarfsmanna er

---

40 Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls”, bls. 196-197.

stjórnvaldsákvörðun og ber því að gæta hinnar almennu meðalhófsreglu sem lögfest er í 12. gr. stjórnsýslulaga. Jafnframt eru sérákvæði lögfest í 44. gr. og 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga þar sem kemur fram að stjórnvöld verði að áminna starfsmann samkvæmt 21. gr. sömu laga ef ástæður uppsagnar er að rekja til síðastnefnda ákvæðisins. Löggjafinn hefur sett skýrar reglur um að beita beri vægari úrræðum en uppsögn til þess að gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt.

Hætta getur verið á því að stjórnvöld stytti sér leið, eða misbeiti valdi sínu við val á leiðum til úrlausnar máls þegar segja á starfsmönnum ríkisins upp. Þannig geta stjórnvöld lagt niður stöðu í þeim tilgangi einum að segja starfsmanni upp eða lagt það hreinlega að starfsmanninum að hann segi sjálfur stöðu sinni lausri. Þótt vel geti hugsast að bæði tilvikin séu réttlætanager, er hætta á því vægasta úrræðisins sé ekki gætt þegar svo stendur á. Þegar staða er lögð niður verður ávallt að fara fram hlutlaust mat á því hvaða stöðu eigi að leggja niður og málefnalegar ástæður verða að liggja þar að baki. Jafnvel verður sú skylda lögð á stjórnvald að það leiti leiða til þess að flytja starfsmanninn til í starfi í stað þess að segja honum upp. Ákaflega varhugavert er að leggja að starfsmanni að hann segi stöðu sinni lausri, því ýmis vægari úrræði gætu verið fyrir hendi.

Sú vandaða málsmeðferð sem þarf að fara fram þegar starfsmönnum ríkisins er sagt upp eykur sem fyrr segir starfsöryggi ríkisstarfsmanna. Mismunandi skoðanir eru um réttmæti þessa starfsöryggis og velta má fyrir sér hvað það er sem réttlætir aukið starfsöryggi fyrir starfsmenn ríkisins umfram það sem tíðkast á hinum almenna markaði. Nefnt hefur verið að starfsöryggið hafi hugsanlega vegið upp á móti lakari kjörum ríkisstarfsmanna en gildir á hinum almenna markaði. Þetta átti sérstaklega við þegar sambærileg regla var sett í eldri starfsmannalögin, en þá höfðu ríkisstarfsmenn hvorki kjarasamningarétt né verkfallsrétt, rétt eins og gildir um embættismenn í dag. Jafnframt tryggir starfsöryggi ríkisstarfsmanna að einhverju leyti að reynsla haldist innan stjórnsýslunnar óháð til að nefna ráðherraskiptum. Reglur stjórnsýslunnar verði að byggja á faglegum og málefnalegum sjónarmiðum og tryggir meðalhófsreglan að stjórnvöld gæti hófs í leiðum sínum að lögmætu markmiði. Hvað sem því líður er meðalhófsreglan einn mikilvægasti hlekkurinn í að viðhaldi starfsöryggi ríkisstarfsmanna.

## HEIMILDASKRÁ

### *Alþingistíðindi*

Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvarðana”. *Úlfljótur*, 2. tbl. 2005, bls. 261-315.

Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða”. *Lögberg. Rit lagastofnunar Háskóla Íslands*. Reykjavík 2003, bls. 51-105.

Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík 2006.

Francis G. Jacobs: „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law”. *The principle of proportionality in the laws of Europe*. Ritstjóri Evelyn Ellis. Oxford 1999, bls. 1-21.

Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsregla í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti”. *Afmælisrit. Gizur Bergsteinsson níræður*. Reykjavík 1992, bls. 207-225.

Gunnar Thoroddsen: „Löggjöfin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, yfirlit um aðdraganda, undirbúning og efni þeirrar löggjöfar”. *Úlfljótur*, 3. tbl. 1954, bls. 3-12.

Jan Timmerman Pedersen: *Proportionalitets princippet*. Kaupmannahöfn 2000.

Jørgen Mathiassen: *Forvaltnings personellet. Tjenestemænd og overenskomstansatte*. 2. úrgáfa. Kaupmannahöfn 2000.

Karsten Revsbech: *Aktual dansk forvaltningsret. Karakteristiske træk og udviklingstendenser*. Kaupmannahöfn 2008.

Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnsýslulaga”. *Lögberg. Rit lagastofnunar Háskóla Íslands*. Reykjavík 2003, bls. 503-533.

Páll Hreinsson: „Misbeiting valds við val á leiðum til úrlausnar máls”. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti, 46. árgangur 1996, bls. 185-198.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin- skýringarrit*. Reykjavík 1994.

Róbert Ragnar Spanó: „Dómur Hæstaréttar í máli fyrirverandi jafnréttisstýru: fyrirsjáanleg niðurstaða eða nýlunda í stjórnsýslurétti?”. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti, 55. árgangur, bls. 443-446.

Vefsíða Fjármálaráðuneytisins: „Almennir starfsmenn – starfslok”. <http://www.fjarmalaraduneyti.is>. Skoðað 11. nóvember 2009.

Viðar Már Mattíasson: „Nokkrir þættir um réttarstöðu ríkisstarfsmanna”. *Úlfljótur* 46. tbl. (3) 1993, bls. 205-235.

## SKRÁ YFIR DÓMA OG ÁLIT

### Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1959, bls. 691

Hrd. 1995, bls. 1347

Hrd. 1999, bls. 4247 (132/1999)

Hrd. 1999, bls. 4956 (269/1999)

Hrd. 2000, bls. 383 (277/1999)

Hrd. 2000, bls. 1932 (133/2000)

Hrd. 2004, bls. 1293 (275/2003)

Hrd. 2005, bls. 3665 (105/2005)

Hrd. 2005, bls. 4940 (175/2005)

Hrd. 9. mars 2006 (384/2005)

Hrd. 22. febrúar 2007 (241/2006)

Hrd. 28. maí 2009 (520/2008)

### Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 19. desember 1989 (53/1988)

UA 31. ágúst 1990 (227/1990)

UA 2. maí 1994 (972/1993)

UA 9. maí 1995 (858/1993)

UA 5. mars 2004 (3853/2003)

UA 14. nóvember 2006 (4212/2004)

UA 15. apríl 2005 (4187/2004)

UA 6. júní 2005 (4018/2004)

UA 6. júní 2005 (4306/2005)

### Álit EB dómstólsins:

Case 11/1970 Internationale Handelsgesellschaft