

Skýrsla
umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 1988

Febrúar 1989

TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 12. gr. reglna nr. 82 1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1988.

Efni skýrslunnar hef ég skipt í fimm kafla og fjallar fyrsti kafli um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans á árinu 1988. Annar kafli hefur að geyma samantekt mína um aðdraganda að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og lýsingu á starfssviði, hlutverki og starfsháttum umboðsmanns, en ég taldi rétt að láta slíkt yfirlit um embættið fylgja fyrstu ársskýrslu umboðsmanns. Í þriðja kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um mál þau, er ég fjallaði um á árinu 1988, og í fjórða kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, er ég afgreiddi á árinu og rétt þykir að reifa sérstaklega í skýrslunni. Hér eru þó aðeins tekin með þau mál, sem telja verður að hafi almenna þýðingu vegna starfs umboðsmanns og starfshátta í stjórnsýslunni. Er þá jafnframt haft í huga að ársskýrslur umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndum hafa áunnið sér sess sem upplýsingarit um réttarframkvæmd varðandi stjórnsýsluhætti. Ég hef því við samningu þessarar ársskýrslu leitast við að velja skýrslunni skipulag, er auðveldar leit að úrlausnum umboðsmanns vegna einstakra viðfangsefna og málaflokka. Á það m.a. við yfirlitin í fimmta kafla um atriðisorð og lagatilvitnanir.

Með skýrslunni fylgir sem sérstakt fylgiskjal greinargerð, er Stefán Már Stefánsson, prófessor, samdi á vegum embættis míns, en greinargerðin ber heitið: Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga.

Reykjavík, 23. febrúar 1989.

Gaukur Jörundsson.

Efnisyfirlit

	Bls.
I. Störf umboðsmanns Alþingis 1988	5
II. Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis	7
1.0. Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis	7
2.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	7
2.1. Stjórnsýsla sveitarfélaga	8
2.2. Alþingi	8
2.3. Dómstólar	9
3.0. Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis	9
3.1. Kvörtun	10
3.2. Athugun að eigin frumkvæði	10
3.3. Ábending um „meinbugi“ í lögum o.fl.	10
4.0. Um kvartanir til umboðsmanns Alþingis	10
4.1. Aðilar, sem geta borið fram kvörtun	10
4.2. Nánari skilyrði þess, að kvörtun verði tekin til meðferðar	11
4.2.1. Kvörtun verður að vera á starfssviði umboðsmanns	11
4.2.2. Málskot til æðra stjórnvalds	11
4.2.3. Eins árs frestur til að bera fram kvörtun	11
4.2.4. Frágangur kvörtunar	11
4.3. Málsmeðferð	11
4.3.1. Öflun gagna og annarra upplýsinga	11
4.3.2. Frumathugun	12
4.3.3. Meðferð máls, sem tekið er til nánari athugunar	12
4.4. Úrslit mála	13
4.4.1. Mál, sem aðeins sæta frumathugun	13
4.4.2. Mál, sem tekin eru til nánari athugunar	13
5.0. Um mál, sem umboðsmaður Alþingis fjallar um að eigin frumkvæði	13
5.1. Heimild umboðsmanns	13
5.2. Málsmeðferð og málsúrslit	13
III. Tölulegar upplýsingar um skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1988	15
1. Málafjöldi	15
2. Skipting kvartana	15
3. Afgreiðsla mála	16
4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	17
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	18

	Bl.
IV. Álit og aðrar niðurstöður í málum, afgreiddum árið 1988	19
1. Starfssvið umboðsmanns o.fl.	19
2. Lagareglur um gjafsókn	23
3. Atvinnuréttindi leigubifreiðastjóra	24
4. Almennatryggingar	33
5. Hlutfélagaskrá	40
6. Mannréttindi	45
V. Skrár	47
1. Atriðisorðaskrá	47
2. Lagaskrá	48
VI. Fylgiskjöl.	
- Fylgiskjal I: Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga eftir Stefán Má Stefánsson, prófessor.	
- Fylgiskjal II: Lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.	
- Fylgiskjal III: Reglur nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.	
- Fylgiskjal IV: Eyðublað fyrir kvörtun til umboðsmanns Alþingis.	

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1988.

Lög um umboðsmann Alþingis voru samþykkt á Alþingi 9. mars 1987 og birt sem lög nr. 13/1987. Í fyrstu grein laganna er svo kveðið á, að umboðsmaður skuli kjörinn í sameinuðu þingi og gildi kosningin til fjögurra ára.

Ég var kosinn til þessa starfs á fundi sameinaðs þings 17. desember 1987. Lög nr. 13/1987 gengu í gildi 1. janúar 1988. Ég taldi rétt, að Alþingi setti reglur um störf og starfshætti umboðsmanns, eins og boðið er í lögum nr. 13/1987, áður en afgreiðsla mála hæfist. Ég tók hins vegar við öllum kvörtunum jafnóðum og þær bárust og hóf athugun á þeim, eftir því sem efni voru til. Fóru kvartanir fljótlega að berast eftir gildistöku laganna og voru þess reyndar dæmi að kvartanir bárust fyrir gildistöku þeirra.

Um skeið léði Jónatan Þórmundsson, prófessor, mér afnot af skrifstofu, sem hann hafði til umráða vegna starfa sinna sem sérstakur ríkissaksóknari. Færi ég honum þakkar fyrir þann greiða. Leit að húsakynnum, sem hentuðu að mínum dómi skrifstofu umboðsmanns, tók nokkurn tíma. Að lokum var tekið á leigu húsnæði að Rauðarárstíg 27, III. hæð. Húsnæði þetta var ekki fullbúið og var innréttingum ekki lokið fyrr en í byrjun júlí 1988. Skrifstofan var formlega opnuð 11. júlí 1988 og var af því tilefni boðað til blaðamannafundar 20. sama mánaðar að frumkvæði forseta Alþingis. Voru störf umboðsmanns kynnt á fundi þessum, m.a. með skriflegri greinargerð, sem dreift var til fjölmiðla, en greinargerð þessa hafði ég samið.

Fram að formlegri opnun skrifstofunnar var einnig unnið að ýmsum undirbúningi og skipulagningu starfsins. Var m.a. aflað upplýsinga um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndunum og víðar. Tekið var saman og prentað sérstakt eyðublað fyrir kvartanir til umboðsmanns og er þeirri meginreglu fylgt að láta þá, sem bera vilja fram kvörtun til umboðsmanns, fylla út slíkt eyðublað (sjá fylgiskjal IV). Með eyðublaðinu hefur verið dreift skriflegum upplýsingum um skilyrði þess að kvartað verði til umboðsmanns og um meðferð slíkra mála, til leiðbeiningar fyrir þá, sem óska að bera fram kvörtun.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það er fyrst og fremst síðari hluti árs, sem er marktækur um aðsókn að skrifstofu umboðsmanns Alþingis. Af þeim 67 kvörtunum, sem bárust á árinu, voru 37 skráðar á tímabilinu frá 1. september til ársloka. Á árinu tók ég upp þrjú mál að eigin frumkvæði og fjölluðu þau um breytingar á lagareglum um gjafsókn (Mál nr. 35/1988, sjá bls. 23), tiltekna þætti í starfsemi hlutafélagaskrár (Mál nr. 48/1988, sjá bls. 40) og mannréttindaákvæði í íslenskum lögum (Mál nr. 70/1988, sjá bls. 45). Samtals voru því skráð 70 mál hjá skrifstofu minni á árinu og í árslok hafði helmingur þeirra verið afgreiddur. Í III. kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1988, og í IV. kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum. Þegar er ljóst, að við afgreiðslu þeirra 35 mála, sem enn voru til meðferðar um síðustu áramót, mun reyna á ýmis grundvallaratriði við stjórnýslu. Hér á landi nýtur ekki við almennra stjórnýslulaga, eins og t.d. á Norðurlöndum, og ákvæði um stjórnýslu í einstökum lögum eru dreifð og fjalla um afmörkuð efni. Þegar ekki verður byggt á einstökum lagaákvæðum eða lagaframkvæmd, verður að leita annarra og óskýrari réttarheimilda, þegar leyst er úr álítaefnum, sem rísa í stjórnýslu. Er umboðsmanni ætlað að hafa áhrif á mótun stjórnýsluhátta í slíkum tilvikum.

Rétt er að hafa í huga, að tala skráðra mála gefur ekki tæmandi upplýsingar um starf umboðsmanns Alþingis. Mál er því aðeins skráð, að skriflegt erindi hafi borist, oftast í formi skriflegrar kvörtunar, eða að umboðsmaður taki upp mál að eigin frumkvæði. Mikið er hins vegar um, að menn komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín og leiti upplýsinga. Er

þá oft greitt úr málum með skýringum eða með því að koma þeim í réttan farveg innan stjórnssýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns hefur reynst tímafrekur.

Samkvæmt 5. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988 á starfslíð á skrifstofu umboðsmanns að veita aðstoð við samningu kvörtunar eftir því sem við verður komið. Algengt er, að menn leiti slíkrar aðstoðar.

Katrín Jónasdóttir var ráðin skrifstofustjóri frá 1. apríl 1988 og frá 1. júní s.á. var Þórhallur Vilhjálmsson ráðinn til starfa sem lögfræðingur við embætti umboðsmanns. Þá naut ég aðstoðar Stefáns Más Stefánssonar, prófessors, og Tryggva Gunnarssonar, þá setts borgardómara, við ýmis viðfangsefni á árinu 1988.

Bókasafn Alþingis hefur annast útvegum fræðiritra og ýmissa handbóka og látið ýmsa aðra þjónustu í té. Er bókakostur sá, sem varðveittur er í húsakynnum umboðsmanns, hluti af bókasafni Alþingis og undir umsjá forstöðumanns bókasafns Alþingis. Er sérstök ástæða til að þakka forstöðumanni safnsins, Viggó Gíslasyni, og starfslíði hans margvíslega aðstoð, sem miklu skiptir fyrir starf umboðsmanns og þá ekki síst í byrjun þess.

Forsetar Alþingis, fyrst undir forustu Þorvalds Gardars Kristjánssonar og síðan Guðrúnar Helgadóttur, hafa látið embætti umboðsmanns sig miklu varða. Hefur stuðningur þeirra og skrifstofustjóra Alþingis, Friðriks Ólafssonar, verið mikilsverður fyrir starfsskilyrði umboðsmanns.

Starf umboðsmanns Alþingis er enn í mótnun og ég tel engan veginn fullreynt, hvernig við því verður brugðist af stjórnvöldum. Fyrir stjórnvöld er starfið nýjung og það kostar þau fé og fyrirhöfn. Verður að ætla stjórnvöldum tíma til að laga sig að nýjum viðhorfum á vettvangi stjórnssýslu, sem lög nr. 13/1987 hafa í för með sér. Ég tel hins vegar ástæðu til að leggja áherslu á, að starf umboðsmanns ætti oft að geta orðið stuðningur við endurbætur, sem stjórnvöld vinna eða stefna sjálf að.

Eiginlegt vald umboðsmanns Alþingis er fyrst og fremst fylgið í því, að hann getur kafið stjórnvöld um upplýsingar og skýringar á ákvörðunum þeirra og framkomu. Að lögum eru hvorki stjórnvöld né sá, sem kvörtun hefur borið fram, bundin af álitum og niðurstöðu umboðsmanns. Hins vegar kemur það skýrt fram af greinargerð með frumvarpi til laga nr. 13 1987 (sjá Alþt. 1986, A-deild, bls. 2562), að þau lög eru á þeirri forsendu reist, að stjórnvöld hljóti yfirleitt að fara eftir álitum umboðsmanns.

Að mínum dómi verður að gera ráð fyrir því, að vafi geti risið, hvaða lagareglur gildi um þýðingarmikil atriði stjórnssýslustarfa. Getur verið eðlilegt, að leitað sé úrlausnar dómstóla í slíkum tilvikum. Ég hef einnig gengið út frá því, að stundum geti verið rétt að umboðsmaður láti í ljós þá skoðun, að slíkt álitaeefni eigi heima fyrir dómstólum, og er raunar á því byggt í 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. starfsreglna umboðsmanns. Í tilefni af þeirri ákvörðun samgönguráðherra að hafna niðurstöðu minni um nauðsyn lagaheimildar í þeim þremur málum, sem rakin eru í IV. kafla hér á eftir, skal hér aðeins tekið fram, að þar var ekki um verulegt álitaeefni að ræða að mínum dómi.

Ég dreg ekki dul á, að í nokkrum tilvikum hefur dregist úr hófi, að ráðuneyti hafi orðið við tilmælum mínum um greinargerð og upplýsingar. Í fæstum þeirra tilvika hafa þau staðfest móttöku erindis eða gert grein fyrir tölum á svörum. Hefur þessi framkoma orðið mér tilefni til þess að rita forsætisráðherra bréf og óska upplýsinga um það, hvort ráðuneyti fylgi ekki einhverjum starfsreglum um svör við erindum, sérstaklega þegar afgreiðsla dregst lengur en ástæða er til að vænta.

Ég tel óhjákvæmilegt að vekja athygli á ofangreindum atriðum í skýrslu minni til Alþingis. Forsenda laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er sú, að umboðsmaður sé virtur svars og að tillit sé tekið til álita hans. Ef sú forsenda bregst, tel ég, að það hljóti að koma í hlut Alþingis að taka á ný afstöðu til þess, með hvaða hætti skuli unnið að endurbótum í stjórnssýslu hér á landi.

II. HLUTVERK OG STARFSHÆTTIR UMBOÐSMANNS ALÞINGIS.

1.0. Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis.

Svívar urðu fyrstir þjóða til að setja á stofn embætti umboðsmanns. Voru ákvæði um það í sænsku stjórnarskránni frá 1809. Finnar urðu næstir og tók umboðsmaður þar til starfa árið 1919. Embætti umboðsmanns danska Þjóðþingsins var sett á laggirnar 1954. Eftir það tóku ýmsar aðrar þjóðir að veita verulega athygli þeim hugmyndum, sem þarna lágu til grundvallar. Norðmenn komu embætti umboðsmanns á fót 1963. Nú starfa umboðsmenn þjóðþinga í nokkrum tugum landa og fer fjölgandi. Fyrirmyndin er yfirleitt sótt til Norðurlanda, enda þótt nánari útfærsla hennar sé með ýmsum hætti. Við samningu frumvarps til laga um umboðsmann Alþingis var einkum höfð hliðsjón af norsku og dönsku lögnum.

Nokkuð er síðan tillögur komu fram á Alþingi um embætti umboðsmanns hér á landi. Kristján Thorlacius lagði fram á Alþingi 1963 tillögu til þingsályktunar um skipan nefndar til að undirbúa löggjöf um það efni. Tillagan varð ekki útrædd og sama máli gegndi um sams konar tillögur á næstu þingum.

Hinn 19. maí 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga Péturs Sigurðssonar alþingismanns um undirbúning löggjafar um embætti umboðsmanns Alþingis. Frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis var flutt á þinginu 1973-1974 og var það samið af Sigurði Gizurarssyni, nú bæjarfógeta á Akranesi. Frumvarpið varð ekki útrætt en var endurflutt á þingunum 1985-1986 og 1986-1987. Á síðarnefndu þingi 1986-1987 var einnig flutt stjórnarfrumvarp um umboðsmann Alþingis, samið af Eiríki Tómassyni og Jóni Steinari Gunnlaugssyni, hæstaréttarlögmönnum. Var það í grundvallaratriðum byggt á fyrrgreindu frumvarpi. Fáeinar breytingar voru gerðar á stjórnarfrumvarpinu í meðferð Alþingis. Frumvarpið var samþykkt á þinginu 1986-1987 með samhljóða atkvæðum og birt sem lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sem gengu í gildi 1. janúar 1988, eins og áður greinir.

Í 15. gr. laga nr. 13/1987 segir, að Alþingi setji nánari reglur um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis og að reglur þessar skuli settar með ályktun í sameinuðu Alþingi að loknum tveimur umræðum. Hinn 2. maí 1988 setti Alþingi reglur samkvæmt ofangreindum ákvæðum laga nr. 13/1987. Voru þær birtar í A-deild Stjórnartíðinda 27. ágúst 1988 sem reglur nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Reglur þessar breyta að sjálfsögðu í engu embætti umboðsmanns Alþingis frá þeirri skipan, sem ákveðin var í lögum nr. 13/1987, en geyma fyrst og fremst ákvæði, er fela í sér nánari afmörkun á starfssviði umboðsmanns, fyllri reglur um starfshætti hans og ítarlegri ákvæði um málsmeðferð alla.

2.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.

Lög nr. 13/1987 gefa til kynna í megindráttum, hvert sé hlutverk umboðsmanns, en nánar er starfssvið hans afmarkað í starfsreglum hans nr. 82/1988. Umboðsmaður á að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkisins og með tilteknum takmörkunum, sem síðar greinir, einnig eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga. Tekið er fram, að til umboðsmanns geti hver sá kvartað, er telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum.

Það eru því einkum athafnir stjórnvalda, sem falla undir starfssvið umboðsmanns. Eins og ljóst er af greinargerð, sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 13/1987, fjallar umboðsmaður ekki aðeins um ákvarðanir og úrlausnir stjórnvalda, heldur einnig málsmeðferð þeirra og framkomu starfsmanna. Einnig er tvímælalaust, að ýmiss konar opinber þjónusta er á starfssviði umboðsmanns.

Hér á eftir verður fjallað nokkru nánar um afmörkun viðfangsefna umboðsmanns.

2.1. Stjórnsýsla sveitarfélaga.

Í 3. gr. laga nr. 13/1987 er starfssvið umboðsmanns Alþingis takmarkað, en þar er svo fyrir mælt, að umboðsmaður fjalli því aðeins um stjórnsýslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta megi til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

Samkvæmt framansögðu þarf tveimur skilyrðum að vera fullnægt til þess að umboðsmaður geti haft afskipti af stjórnsýslu sveitarfélaga. Í fyrsta lagi verður að vera um ákvarðanir að ræða og í öðru lagi verður nefndur málskotsréttur að vera fyrir hendi.

Telja verður, að hér geti orðið nokkur vafi um starfssvið umboðsmanns, þar sem ekki er ávallt svo skýrt sem skyldi, hvenær réttur til málskots er fyrir hendi.

Stundum er réttarstaðan alveg ljós. Í ýmsum sérlægum er beinlínis mælt fyrir um rétt til málskots til viðkomandi ráðuneytis. Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 segir t.d., að telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, sé honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar félagsmálaráðherra innan þriggja mánaða frá því honum varð kunnugt um ályktunina. Þegar slíkum tilvikum sleppir, er allt óljósara um rétt til málskots. Þannig er að mínu álit ekki svo skýrt sem skyldi hvaða málskotsrétt menn eiga samkvæmt almennum sveitarstjórnarlögum, sbr. 119. gr. laga nr. 8/1986. Á þetta atriði hefur ekki reynt enn sem komið er. Rétt er að geta þess, að í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 13/1987 er gert ráð fyrir viðtækum málskotsrétti. Þar segir, að venjulega sé unnt að bera undir landsstjórnina (félagsmálaráðherra) álitafni um, hvort sveitarstjórnir hafi farið að lögum í sýslu sinni.

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á ákvæðum 6. gr. laga nr. 13/1987 um að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Að því er varðar ákvarðanir sveitarstjórna þýðir þetta að jafnaði í raun, að það verða fyrst og fremst úrskurðir viðkomandi ráðuneytis, sem koma til úrlausnar af hálfu umboðsmanns.

Um þýðingu réttar til málskots, að því er ákvarðanir sveitarfélaga varðar, er að lokum rétt að taka eftirfarandi fram. Ef hlutaðeigandi ráðuneyti eða stjórnvald ríkisins hafnar því að réttur til málskots sé fyrir hendi, þá fjallar umboðsmaður engu að síður um kvörtun, ef hann telur sjálfur, að réttur til málskots sé fyrir hendi. Verður að byggja á því sem meginreglu, að sá, er kvartar, þurfi aðeins að leita úrræða í þessu efni, sem eru virk eða geta yfirleitt leitt til leiðréttingar.

2.2. Alþingi.

Það er ljóst af lögum nr. 13/1987, að umboðsmaður hefur ekki afskipti af löggjafarstarfi Alþingis. Í starfsreglum umboðsmanns er fylgt þeirri meginreglu, að umboðsmaður hafi ekki afskipti af störfum Alþingis, og í rauninni má segja, að í reglum þessum sé sú meginstefna mörkuð, að umboðsmaður fjalli ekki um málefni, sem öruggt er að komi til úrlausnar Alþingis. Þannig hefur umboðsmaður ekki afskipti af þingstörfum yfirleitt né stjórnsýslu í þágu Alþingis, sem háð er eftirliti þingforseta, sbr. 11. gr. laga nr. 52/1985, um þingsköp Alþingis. Utan starfssviðs umboðsmanns falla og störf nefnda, sem Alþingi kýs og skila eiga Alþingi skýrslu til umfjöllunar, og sama máli gegnir um störf yfirskoðunarmanna ríkisreikninga og störf ríkisendurskoðunar, sbr. lög nr. 12/1986 um ríkisendurskoðun. Um þessi efni er fjallað í 1.-3. tölul. 3. gr. starfsreglna umboðsmanns.

Af þeirri grundvallarreglu, að umboðsmaður hafi ekki afskipti af málefnum, sem Alþingi hefur fjallað um eða á eftir að fjalla um, leiðir einnig, að umboðsmaður tekur almennt ekki afstöðu til þess, hvaða stefnu beri að marka í löggjöf.

Þótt það sé þannig meginregla, að umboðsmaður hafi ekki afskipti af þingstörfum eða störfum, sem eru beinlínis undir stjórn og eftirliti Alþingis, geyma 11. gr. laga nr. 13/1987 og 11. gr. starfsreglna umboðsmanns Alþingis að vissu marki undantekningu frá þeirri grundvallarreglu. Í 11. gr. laga nr. 13/1987 segir, að umboðsmaður skuli tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum.

2.3. Dómstólar.

Af lögum nr. 13/1987 er ljóst, að umboðsmanni er ekki ætlað að fjalla um niðurstöður dóma eða meðferð mála fyrir dómstólum. Er það áréttað í 4. tölul. 3. gr. starfsreglna umboðsmanns, þar sem tekið er fram, að starfssvið umboðsmanns nái ekki til „dómsathafna“.

Nokkuð er algengt að umboðsmanni berist kvartanir út af meðferð mála fyrir dómstólum og jafnvel dómsniðurstöðum. Eins og áður segir, er umboðsmanni ekki heimilt að fjalla um slíkt kvörtunarefni. Stundum hef ég hins vegar vakið athygli dómsmálaráðuneytisins eða þess dómara, sem á hlut að máli, á því að mér hafi borist slík kvörtun. Hef ég haft þann hátt á, þegar kvartað hefur verið út af óhæfilegum drætti mála.

Þótt mögulegt sé eða jafnvel líklegt að mál verði lagt fyrir dómstóla, girðir það ekki fyrir að umboðsmaður fjalli um kvörtunarefni. Lagalega séð er umboðsmanni vafalaust heimilt að taka efni kvörtunar til meðferðar, þar til úrlausn dómstóls um það efni liggur fyrir. Ég hef hins vegar tekið þá stefnu að fjalla ekki um atriði, sem lagt hefur verið fyrir dómstóla, og að hætta umfjöllun um kvörtun, um leið og efni kvörtunar hefur verið lagt fyrir dómstóla.

Samkvæmt 5. tölul. 3. gr. í starfsreglum umboðsmanns nær starfssvið hans ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum. Hér er átt við lög, sem gera ráð fyrir því, að menn leiti um tiltekna leiðréttingu mála sinna til dómstóla, en að öðru leyti getur umboðsmaður fjallað um þessar athafnir stjórnvalda. Má sem dæmi nefna kröfur sakaðra manna um bætur fyrir óréttmæta frelsisskerðingu o.fl., þar á meðal óréttmæta handtöku og gæsluvarðhald, samkvæmt XVIII. kafla laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála. Einnig er hér að nefna kröfur um leiðréttingu á kjörskrá, sbr. V. kafla laga nr. 80/1987, um kosningar til Alþingis.

Í 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. í starfsreglum umboðsmanns er þýðingarmikil ráðagerð um, að viss verkaskipting sé milli umboðsmanns og dómstóla. Í nefndu ákvæði 10. gr. segir, að varði kvörtun réttarágreining, sem eigi undir dómstóla og edlilegt sé að þeir leysi úr, geti umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Í því sambandi er tekið fram í umræddu ákvæði, að umboðsmaður geti lagt til við dómsmálaráðuneytið að gjafsókn verði veitt í því skyni.

Ofangreind ákvæði 10. gr. starfsreglna umboðsmanns eru meðal annars á því byggð, að dómstólar séu betur til þess fallnir en umboðsmaður að útkljá vissar deilur, auk þess sem oft sé rétt að dómstólar skeri úr réttarágreiningu um grundvallaratriði. Ef þannig er t.d. um að ræða ágreining, þar sem fyrst og fremst reynir á skýringu samninga og reglur einkaréttar, er heppilegra að slík mál séu rekin fyrir dómstólum. Sérstaklega á það við, ef nauðsyn er umfangsmikillar gagnaöflunar, svo sem skýrslna vitna og matsgerða eða annarra sérfræðialíta, eins og oft er í málum til heimtu skaðabóta vegna skaðaverka utan samninga.

Við úrlausn tveggja mála hef ég, svo dæmi sé tekið, látið það álit í ljós, að ágreiningur í venjulegum bankaviðskiptum milli ríkisbanka og viðskiptamanna þeirra heyrir að öllu jöfnu undir dómstóla, sbr. bls. 19 hér á eftir.

3.0. Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt einstaklinga gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal umboðsmaður gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987.

Lög nr. 13/1987 og starfsreglur umboðsmanns gera ráð fyrir því, að umboðsmaður ræki hlutverk sitt með þrenns konar hætti fyrst og fremst. Í fyrsta lagi með athugun máls vegna kvörtunar frá þeim, sem hlut eiga að máli. Í öðru lagi er umboðsmanni heimilt að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Í þriðja lagi getur umboðsmaður fjallað um það, sem kallað er „meinbugir“ á gildandi lögum, á almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða á starfsháttum í stjórnsýslu, og slík mál tekur umboðsmaður einnig upp samkvæmt eigin ákvörðun.

3.1. Kvörtun.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 13/1987 og 5. gr. starfsreglna umboðsmanns getur hver sá, sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, er hefur á hendi stjórnsýslu, kvartað af því tilefni til umboðsmanns, en ýmsum skilyrðum þarf þá að vera fullnægt, eins og nánar verður rakið síðar, sbr. kafla 4.2. í skýrslu þessari. Við undirbúning laga nr. 13/1987 var gert ráð fyrir því, að meginverkefni umboðsmanns yrði rannsókn einstakra mála í tilefni af kvörtunum, sem honum bærust á hendur einstökum stjórnvöldum. Af þeim málum, sem ég fjallaði um á síðasta ári, var yfirgnæfandi meiri hluti byggður á kvörtun, eða 67 af 70.

3.2. Athugun að eigin frumkvæði.

Umboðsmaður getur tekið mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 13/1987 og 4. gr. reglna nr. 82/1988. Samkvæmt þessum reglum getur umboðsmaður fjallað um hvers konar háttsemi stjórnvalda, sem honum þykir rannsóknarverð. Heimild umboðsmanns til að taka upp mál af eigin hvötum er rýmri en á grundvelli kvörtunar, eins og nánar greinir síðar.

Í tilefni af heimild umboðsmanns til að rannsaka mál að eigin frumkvæði er rétt að hafa í huga, að ekki er ætlast til þess að umboðsmaður fylgist reglubundið með allri stjórnsýslu í stóru og smáu. Umboðsmanni er aðeins ætlað að bregða við, þegar hann fær til þess sérstakt tilefni. Hins vegar skiptir engu, hvernig umboðsmanni berst sú vitneskja, sem verður til þess að hann lætur sig mál varða.

3.3. Ábending um „meinbugi“ í lögum o.fl.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 skal umboðsmaður tilkynna Alþingi og jafnframt hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, eftir því sem við á, ef hann verður þess var, að „meinbugir“ séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í 11. gr. starfsreglna umboðsmanns er við „meinbugi“ á lögum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum bætt „meinbugum“ á starfsháttum í stjórnsýslu.

Í greinargerð fyrir frumvarpi til laga nr. 13/1987 segir svo um 11. gr. laganna:

„Meinbugir á lögum eða reglum geta verið nánast formlegs eðlis, svo sem misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti o.fl. Einnig geta meinbugir verið beinlínis fólgnir í efnisatriðum, svo sem mismunar milli manna, reglugerðarákvæði skorti lagastoð eða hreinlega að telja verði ákvæði ranglátt mælt á huglægan mælikvarða. Allt þetta getur umboðsmaður látið til sín taka skv. 11. gr. frv.“

Samkvæmt þessu er ljóst, að umboðsmanni er veitt mjög verulegt svigrúm til að láta málefni til sín taka samkvæmt heimild í 11. gr. Á síðasta ári tók ég til athugunar þrenns konar málefni á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 og 11. gr. reglna nr. 82/1988. Álit mín í þessum málum eru rakin í IV. kafla skýrslu þessarar.

4.0. Um kvartanir til umboðsmanns Alþingis.

4.1. Aðilar, sem geta borið fram kvörtun.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 getur hver sá, sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum, borið fram kvörtun við umboðsmann. Allir einstaklingar, hvort heldur Íslendingar eða útlendingar, geta kvartað til umboðsmanns, og sama gildir um félög og hvers konar önnur samtök þeirra, sbr. 5. gr. reglna nr. 82/1988.

Ekki geta aðrir borið fram kvörtun en þeir, sem sjálfir hafa orðið fyrir rangsleitni af hálfu stjórnvalda eða halda slíku fram, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 og 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988. Kvörtun af hálfu aðila, sem ekki sýnir fram á, að brot geti snert beinlínis hagsmuni

hans eða réttindi, getur þó vakið athygli umboðsmanns á vandamáli. Er umboðsmanni þá heimilt að taka það mál upp að eigin frumkvæði, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 og 4. gr. reglna nr. 82/1988.

4.2. Nánari skilyrði þess, að kvörtun verði tekin til meðferðar.

4.2.1. Kvörtun verður að vera á starfssviði umboðsmanns.

Um þetta efni má vísa til þess, sem segir í 3. kafla hér að framan.

4.2.2. Málskot til æðra stjórnvalds.

Ef kvartað er út af ákvörðunum stjórnvalds, t.d. einhverrar opinberrar stofnunar, og unnt er að skjóta þeirri ákvörðun til herra setts stjórnvalds, t.d. ráðuneytis, þá verður sá, sem vill bera kvörtun fram, að skjóta málinu fyrst til þess stjórnvalds, sem æðra er, áður en hann getur borið fram kvörtun við umboðsmann. Ef kvartað er yfir einhverju öðru en slíkum ákvörðunum, t.d. framkomu opinbers starfsmanns eða meðferð máls, er unnt að leita beint til umboðsmanns og þarf ekki að snúa sér áður til æðra stjórnvalds.

4.2.3. Eins árs frestur til að bera fram kvörtun.

Kvarta verður til umboðsmanns, áður en ár er liðið frá ákvörðun þeirri eða atviki, sem er tilefni kvörtunar. Ef um ákvörðun er að ræða, sem hefur verið kærð til herra setts stjórnvalds, telst ársfresturinn þá frá þeim tíma, er æðra stjórnvald kvað upp úrskurð sinn. Sé kvartað út af tilteknu ástandi, er þess að gæta, að ársfresturinn tekur ekki undir neinum kringumstæðum að líða á meðan það ástand varir. Sé t.d. kvartað yfir því, að aðili máls fái ekki að kynna sér tiltekið skjal í vörslum stjórnvalds, tekur frestur gagnvart því stjórnvaldi ekki að líða, á meðan það hefur vörslur skjalsins og meinar aðila aðgang að því.

4.2.4. Frágangur kvörtunar.

Kvörtun verður að vera skrifleg og hana skal skrá á sérstakt eyðublað, sem skrifstofa umboðsmanns lætur í té. Greina skal nafn þess, sem kvörtun ber fram, heimilisfang hans og kennitölu. Ef maður ber fram kvörtun fyrir hönd annars manns, skal skriflegt umboð fylgja kvörtun. Kvörtun skal undirrituð af þeim, sem hana leggur fram, eða af umboðsmanni hans.

Eins og eyðublað fyrir kvörtun til umboðsmanns ber með sér, skal þar lýsa þeirri úrlausn eða annarri háttsemi stjórnvalda, sem er tilefni kvörtunar. Kvörtun skal og fylgja rökstuðningur og þau sönnunargögn, sem tiltæk eru. Starfslið á skrifstofu umboðsmanns skal, eftir því sem við verður komið, veita aðstoð við samningu kvörtunar, ef þess er óskað. Svo sem áður greinir, er algengt að þessarar aðstoðar sé leitað.

4.3. Málsmeðferð.

Rétt er að leggja áherslu á, að umboðsmaður hefur mjög víðtækt vald til að krefja stjórnvöld um hvers konar gögn og upplýsingar. Gildir þar einu, hvort það er gert af ákveðnu tilefni eða á hvaða stigi mál er.

Pegar umboðsmaður fjallar um kvartanir, sem honum hafa borist, má greina milli tveggja meginþátta málsmeðferðar, frumathugunar og rækilegrar efnismeðferðar.

4.3.1. Öflun gagna og annarra upplýsinga.

Umboðsmaður getur krafist stjórnvöld um þær upplýsingar, sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal hvers konar skýrslur, skjöl, bókanir og önnur gögn. Hann getur og kvatt starfsmenn í stjórnslunni á sinn fund til að gefa munnlega upplýsingar og skýringar.

Enn fremur á umboðsmaður frjálsan aðgang að starfsstöðum stjórnvalda til athugana í þágu starfs síns. Loks getur umboðsmaður óskað eftir því við sakadómara, að hann taki af mönnum skýrslur um atvik, sem máli skipta að dómi umboðsmanns, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 og 6. og 7. gr. reglna nr. 82/1988. Einu upplýsingarnar, sem umboðsmaður getur ekki krafist um, eru þær, sem varða öryggi ríkisins inn á við eða út á við, eða utanríkismál, er leynt skulu fara, nema með leyfi ráðherra þess, sem í hlut á.

Umboðsmaður getur einnig krafist þann, sem kvörtun ber fram, um skýringar og gögn, sem hann getur látið í té. Getur það til dæmis orðið í tilefni af þeim upplýsingum og athugasemdum, sem stjórnvöld hafa gefið.

4.3.2. *Frumathugun.*

Umboðsmaður kannar allar kvartanir, sem honum berast. Ef athugun leiðir þegar í upphafi í ljós, að kvörtun fullnægir ekki þeim lagaskilyrðum, sem rakin hafa verið í köflum 3 og 4.1-4.2 hér að framan, verður ekki um framhald máls að ræða á grundvelli kvörtunarinnar. Sama máli gegnir, ef umboðsmaður telur þegar á þessu stigi ljóst, að ekki sé nægileg ástæða til að hann láti til sín taka þá úrlausn eða framkomu stjórnvalds, sem kvartað er út af. Ef frumathugun umboðsmanns leiðir með þessum hætti til þess að hann fellir mál niður, skal hann tilkynna þeim, sem kvartað hefur, um þau málalok, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 og 8. gr. reglna nr. 82/1988.

4.3.3. *Meðferð máls, sem tekið er til nánari athugunar.*

Að lokinni frumathugun máls ákveður umboðsmaður, hvort ástæða sé til að taka málið til nánari athugunar.

Ákveði umboðsmaður að taka mál til meðferðar, skal hann skýra því stjórnvaldi, sem í hlut á, frá efni þess, nema hætta sé á að rannsókn kunni að torveldast af þeim sökum. Umboðsmanni er auk þess rétt að leggja fyrir stjórnvald að afhenda gögn og láta í té aðrar upplýsingar, sem mál varða, svo og að skýra viðhorf sitt til málsins. Getur hann sett stjórnvaldi ákveðinn frest í þessu skyni. Aldrei má umboðsmaður láta uppi álit sitt á því, hvort stjórnvald hafi brotið gegn lögum eða góðum stjórnsýsluháttum, nema það hafi átt kost á því að skýra mál sitt fyrir umboðsmanni, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 og 9. gr. reglna nr. 82/1988.

Á meðan á meðferð máls stendur, kynnir umboðsmaður þeim, sem kvartað hefur, þau gögn, sem stjórnvöld hafa afhent, eftir því sem ástæða þykir til, nema um gögn sé að ræða, er leynt eiga að fara samkvæmt þeim reglum, sem gilda um það stjórnvald, er málið varðar, sbr. 3. mgr. 9. gr. reglna nr. 82/1988.

Ákvörðun umboðsmanns um að taka mál til meðferðar breytir út af fyrir sig ekki neinu um þær athafnir stjórnvalda, sem kvörtun beinist að. Hún kemur til dæmis ekki í veg fyrir eða frestar réttaráhrifum slíkra athafna. Starf umboðsmanns felst í því að kanna eftir á, hvort stjórnvöld hafi farið að lögum, og láta uppi álit á því. Beinn árangur af starfi umboðsmanns fer eftir því, hvort stjórnvöld taka til greina það, sem fram kemur í áliti umboðsmanns, að athugun hans lokinni.

Af lögum nr. 13/1987 er ljóst, að meðferð mála er ekki opinber. Eiga menn að geta leitað til umboðsmanns með vanda sinn sem trúnaðarmál. Í 3. mgr. 12. gr. laga nr. 13/1987 segir, að umboðsmaður ákveði sjálfur, hvort hann gefi opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann geri það. Ég hef fylgt þeirri stefnu, að gefa fjölmiðlum kost á að fá álitsgerðir mínar, en að jafnaði verða felldar úr þeim upplýsingar um það, hver kvörtun hefur borið fram. Að öðru leyti eru ekki gefnar upplýsingar um einstök mál.

4.4. Úrslit mála.

4.4.1. Mál, sem aðeins sæta frumathugun.

Áður er vikið að því, að umboðsmaður geti, að lokinni frumathugun máls, vísað því frá, þar sem kvörtun fullnægi ekki lagaskilyrðum til frekari meðferðar eða vegna þess að ljóst sé, að ekki sé ástæða fyrir umboðsmann að láta málið til sín taka.

4.4.2. Mál, sem tekin eru til nánari athugunar.

Hafi umboðsmaður, að frumathugun lokinni, ákveðið að rannsaka mál nánar, er honum heimilt að ljúka málinu með eftirfarandi hætti:

a) Umboðsmaður getur í fyrsta lagi látið mál niður falla, að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds þess, sem í hlut á, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 og 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988.

b) Í öðru lagi getur máli lokið með því, að umboðsmaður lætur í ljós skoðun sína á því, hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða góða stjórn-sýsluhætti. Ef því er að skipta, getur hann látið í ljós þá skoðun, að stjórnvald hafi við mat, sem er í valdi þess, brotið bersýnilega gegn kröfum um sanngirni eða góða stjórn-sýsluhætti.

Í álitsgerð umboðsmanns geta falist tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar, allt eftir því hvað við á hverju sinni. Á síðastliðnu ári var fjórum málum, sem voru til athugunar í tilefni af kvörtunum frá mönnum, sem töldu sig rangsleitni beitta, lokið með álitsgerð. Álit þessi eru rakin í IV. kafla hér á eftir.

Umboðsmaður skal gera viðeigandi yfirvöldum viðvart, ef hann telur að um sé að ræða brot í starfi, er varði viðurlögum lögum samkvæmt, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 og 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988. Umboðsmaður hefur ekki vald til að fyrirskipa, að mál sé höfðað til að koma fram viðurlögum á hendur starfsmönnum í stjórn-sýslunni vegna brota í starfi. Hann getur hins vegar vakið athygli ríkissaksóknara á slíku máli. Umboðsmanni er og heimilt að senda Alþingi og viðkomandi ráðuneyti eða sveitarstjórn sérstaka tilkynningu, ef í ljós koma stórvægileg mistök eða afbrot stjórnvalds, sbr. 10. og 12. gr. laga nr. 13/1987.

c) Ef kvörtun varðar ágreining, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður í þriðja lagi lokið máli með ábendingu um það, eins og áður segir. Hann getur lagt til við dómsmálaráðuneyti, að það veiti gjafsókn í þessu skyni, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988.

5.0. Um mál, sem umboðsmaður Alþingis fjallar um að eigin frumkvæði.

5.1. Heimild umboðsmanns.

Áður er vikið að því, að umboðsmanni sé heimilt að taka upp mál að eigin frumkvæði. Að sjálfsgöðu verður því skilyrði að vera fullnægt, að málið sé á starfssviði umboðsmanns, sbr. 3. kafla hér að framan. Hins vegar eru skilyrði þessarar heimildar umboðsmanns að því leyti rýmri en þegar kvörtun á í hlut, að umboðsmanni er heimilt að taka mál til athugunar, þótt fyrrgreindur ársfrestur sé liðinn, þótt málinu hafi ekki verið skotið til æðra stjórnvalds og þótt málið sé ekki borið fram af réttum aðilum, sbr. 4. gr. reglna nr. 82/1988.

5.2. Málsmeðferð og málsúrslit.

Þegar umboðsmaður tekur mál upp á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, sbr. 11. gr. starfsreglna nr. 82/1988, fer nokkuð eftir atvikum, hvernig hann hagar meðferð máls. Ef hann telur, að um sé að ræða „meinbugi“ á almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða á starfsháttum í

stjórnsýslu, er eðlilegt að þau stjórnvöld, sem í hlut eiga, fái tækifæri til að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum, áður en umboðsmaður skilar álitinu sínu. Ef um er að ræða „meinbugi“ á lögum, er að jafnaði ekki ástæða til fyrir umboðsmann að afla greinargerða frá stjórnvöldum eða öðrum aðilum.

Þegar umboðsmaður tekur annars upp mál samkvæmt eigin ákvörðun, er meðferð málsins ekki ýkja frábrugðin því, sem er þegar mál byggist á kvörtun. Má því vísa til þess, sem segir í kafla 4.3.–4.4. hér að framan. Þó verður að gera ráð fyrir því, að máli verði tiltölulega sjaldan lokið á grundvelli frumathugunar. Oftast yrði ekki um neina sérstaka frumathugun að ræða, enda tekur umboðsmaður mál ekki til meðferðar að eigin frumkvæði, nema fyrir liggja að um þýðingarmikið álitamál sé að ræða. Þá er ljóst, að þeir, sem hafa vakið athygli umboðsmanns á máli eða komið því beinlínis á framfæri við hann, verða ekki aðilar máls með sama hætti og þeir, sem bera fram kvörtun í samræmi við þær reglur og skilyrði, er eiga við kvartanir.

Um úrslit máls, sem umboðsmaður hefur látið til sín taka af sjálfsdáðum, fer að því leyti sem við getur átt eftir sömu reglum og gilda um mál í tilefni af kvörtun.

III. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1988.

1. Málafjöldi.

Á árinu 1988 voru alls 70 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	67
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	3
Samtals	70

2. Skipting kvartana.

Strax eftir að ég hafði verið kjörinn í starf umboðsmanns 17. desember 1987, fóru kvartanir að berast og um áramótin hafði ég veitt viðtöku þremur kvörtunum, en þar sem lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tóku gildi 1. janúar 1988 eru þessar kvartanir skráðar sem móttæknar í janúar 1988. Eins og fram kemur í I. kafla eru kvartanir aðeins skráðar, ef skrifleg erindi berast, en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir, sem bárust skrifstofu minni. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega, en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar. Kvartanir, sem bárust á árinu, skiptust þannig eftir mánuðum.

janúar	3
febrúar	4
mars	1
apríl	2
maí	2
júní	6
júlí	6
ágúst	6
september	10
október	7
nóvember	6
desember	14
Samtals	67

Að baki þessum 67 kvörtunum voru samtals 71 aðili eða 67 einstaklingar og 4 lögaðilar. Af einstaklingum voru 21 kona og 46 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 15 ára og sá elsti 85 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

0 - 20 ára	1
21 - 30 ára	5
31 - 40 ára	12
41 - 50 ára	16
51 - 60 ára	14
61 - 70 ára	13
71 - 90 ára	6

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Þrjár kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 70 mál, sem tekin voru til meðferðar á árinu, og mál sem ég tók upp af eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála- fjölda	Hlutfall af heildarþúa- fjölda landsins
Reykjavík	33	47,2%	38,0%
Reykjanes	12	17,1%	24,3%
- Kópavogur	3		
- Garðabær	1		
- Hafnarfjörður	2		
- Seltjarnarnes	2		
- Keflavík	3		
- Mosfellsbær	1		
Vesturland	1	1,4%	5,9%
- Snæfellsnessýsla	1		
Vestfirðir	1	1,4%	4,0%
- Ísafjörður	1		
Norðurland vestra	1	1,4%	4,2%
- V-Húnavatnss.	1		
Norðurland eystra	6	8,6%	10,4%
- Akureyri	2		
- S-Þingeyjars.	1		
- N-Þingeyjars.	3		
Austurland	2	2,9%	5,2%
- Egilsstaðir	1		
- Neskaupstaður	1		
Suðurland	8	11,4%	8,0%
- Vestmannaeyjar	1		
- Rangárvallasýsla	3		
- Árnessýsla	3		
- Hveragerðisbær	1		
Íslendingar búsettir erlendis	3	4,3%	
Mál tekin upp af eigin frumkvæði	3	4,3%	
	70	100,0%	100,0%

3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 35 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar á árinu	70
Afgreidd mál	35
Mál til meðferðar í árslok	35

Af þeim 35 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1988, var í 6 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 6 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem höfðu borið fram kvörtun, 21 mál var til frumathugunar og tvö mál voru til lokaafgreiðslu hjá mér.

Málum, sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp af eigin frumkvæði, getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun, þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 5-7 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti, sem greinir í liðum 1 - 4 í eftirfarandi yfirliti. Í því yfirliti eru mál, afgreidd á árinu 1988. flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin hafa hlotið afgreiðslu, en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölbætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu, sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit	5
2. Ábending um meinbugi í:	
a) lögum	2
b) stjórnvaldsfyrirmælum	0
c) starfsháttum í stjórnsýslunni	0
3. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	0
4. Fellt niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	2
5. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	0
b) Dómsathafnir	6
c) Einkaréttarleg lögskipti	2
d) Önnur atriði	1
6. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	5
7. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. 1. 13/1987	1
8. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	11
	Samtals 35

4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp af eigin frumkvæði á árinu 1988, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

Í þeim tilvikum, þegar meðferð á kvörtun lauk strax að lokinni frumathugun, var mál afgreitt ýmist áður en frekari upplýsinga var aflað frá hlutadeigandi stjórnvöldum eða eftir slíka gagnaöflun. Það er hugsanlegt að í yfirlitinu komi fram nöfn stjórnvalda, sem ég hef ekki beint máli formlega til.

A: Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

1. Forsætisráðuneytið (1)		- Tryggingastofnun ríkisins	2
- Ráðuneytið	1	- Heilbrigðisstofnanir	3
2. Menntamálaráðuneytið (3)		9. Fjármálaráðuneytið (10)	
- Ráðuneytið	2	- Ráðuneytið	3
- Barnaverndarráð	1	- Lífeyrissjóður starfs- manna ríkisins	1
3. Utanríkisráðuneytið (2)		- Skattyfirvöld	6
- Ráðuneytið	1	10. Samgönguráðuneytið (8)	
- Varnarmálaskrifstofa	1	- Ráðuneytið	6
4. Landbúnaðarráðuneytið (5)		- Póst- og símamálastofnunin	1
- Ráðuneytið	3	- Umsjónarnefnd leigubifreiða	1
- Yfirmatsnefnd skv. l. 76/1970	1	11. Iðnaðarráðuneytið (1)	
- Markaverðir	1	- Ráðuneytið	1
5. Sjávarútvegsráðuneytið (0)		12. Viðskiptaráðuneytið (3)	
- Ráðuneytið	0	- Ráðuneytið	0
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (20)		- Ríkisviðskiptabankar	1
- Ráðuneytið	7	- Hlutafélagaskrá	2
- Dómstólar	7	13. Hagstofa Íslands (1)	
- Lögreglufirvöld	5		
- Rannsóknarlögreglan	1	B: Sveitarfélög:	
- Ríkissaksóknari	0	Keflavíkurbær (1)	
7. Félagsmálaráðuneytið (2)		Kópavogsbær (1)	
- Ráðuneytið	2	Reykjavíkurborg (5)	
8. Heilbrigðis- og trygginga- málaráðuneytið (7)		- Byggingarnefnd	3
- Ráðuneytið	2	- Ráðningarskrifstofa	1
		- Barnaverndarnefnd	1
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.			
Barnavernd	2	Byggingar- og skipulagsmál	3
Forsjámál	4		
Dómsmál	9	Opinberir starfsmenn	5
Löggæsla	5	Stöðuveitingar	2
Skattar	6	Skaðabótakröfur	2
Barnabætur	1	Samningar við stjórnarsýsluaðila	1
Húsnæðisbætur	2		
Almannatryggingar	3	Námsgögn	1
Heilbrigðismál	3	Lögheimili	1
Atvinnuleysisbætur	1		
Framfærsla	1	Fjármörk	1
Lífeyrisréttindi	1	Símaþjónusta	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	6	Mannréttindi	2
Hlutafélagaskrá	2	Ýmislegt	4
Bankaviðskipti	1		

Samtals 70

IV. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1988.

Í þessum kafla skýrslunnar er að finna álit og útdrætti úr niðurstöðum í málum afgreiddum á árinu 1988. Eru álitin tekin hér upp að mestu í heild sinni, en nöfn aðila og persónulegar upplýsingar um þá eru felldar niður. Þá eru hér birtir útdrættir úr nokkrum málum, sem lokið hefur með öðrum hætti, og við val þeirra hefur verið fylgt þeirri reglu að taka með mál, sem kunna að hafa almenna þýðingu vegna stjórnssýslunnar og vera til upplýsingar um starfssvið og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Málunum er skipt í efnisflokkar og innan þeirra er álitum og útdráttum raðað eftir númerum mála.

1. Starfssvið umboðsmanns o.fl.

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags. (Mál nr. 4/1988)

A kvartaði 2. febrúar 1988 yfir meðferð skiptaráðanda á málum sínum í tilefni af skiptum á búi hennar og fyrrverandi eiginmanns og síðar skiptum á sameignarfélagi þeirra. Með bréfi. 30. september 1988 tilkynnti ég A, að ég teldi fullljóst af þeim gögnum, sem hún hefði afhent mér, að um væri að ræða dómsmál, sem skiptaráðandi færi með sem dómari. Orðrétt sagði í bréfinu:

„Málsmeðferð skiptaráðanda telst því til dómsathafna en ekki stjórnssýslu og fellur samkvæmt því utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og 4. tl. 3. gr. reglna um störf og starfshætti hans.“

Ég taldi því ekki vera fyrir hendi skilyrði laga til frekari afskipta af minni hálfu af umræddu máli en tilkynnti A jafnframt, að ég hefði bréflaga vakið athygli dómsmálaráðuneytisins og viðkomandi bæjarfógeta á kvörtun hennar.

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli. (Mál nr. 7/1988)

A og B kvörtuðu hinn 8. ágúst 1988 yfir meðferð embættis sýslumanns á gjaldþrotamáli A og fyrirtækisins X og töldu að embættið hefði sýnt aðgerðarleysi í málinu, allt síðan það kom í hendur þess í nóvember 1985. Eftir könnun á efni kvörtunarinnar ritaði ég A og B bréf 24. ágúst 1988 og tilkynnti þeim að ég teldi ljóst, að kvörtun þeirra varðaði meðferð gjaldþrotamáls hjá skiptaráðanda, sem hann færi með sem dómari. Var málið afgreitt frá mér með sama hætti og fyrrgreint mál nr. 4/1988 og vakti ég athygli dómsmálaráðuneytisins og sýslumannsins á kvörtuninni.

Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu endurláni. (Mál nr. 12/1988)

Sveitarstjóri sveitarfélagsins A bar 17. maí 1988 fram kvörtun af því tilefni, að neitað hefði verið viðtöku greiðslu afborgana og vaxta af tveimur lánnum hjá Búnaðarbanka Íslands, en lán þessi voru bæði endurlán á erlendu lánsfé, annað í vestur-þýskum mörkum og hitt í bandaríkjadollurum. Fyrsti gjalddagi beggja lánanna var 13. maí 1988. A óskaði hinn 11. maí 1988 eftir því að fá að greiða afborganir og vexti með gjalddaga 13. maí 1988 en því var hafnað af bankanum, þar sem ekki væri venja að taka við greiðslum sem þessum fyrr en á gjalddaga.

Hinn 13. maí 1988 bauð A einnig fram greiðslu en viðtöku hennar var neitað, þar sem gengisskráning hefði verið felld niður og gjalddagi hefði því færst til næsta virka dags, eftir að gengi væri skráð á ný. Þegar greitt var af lánunum 16. maí 1988 þurfti A að greiða rúmlega kr. 80.000,00 meira en afborganir og vextir hefðu orðið miðað við eldra gengi. Taldi sveitarstjóri A að bankanum hefði ekki verið heimilt að neita að taka við greiðslu 11. eða 13. maí 1988.

Skuldabréfin höfðu að geyma svofellt ákvæði:

„Þar sem um endurlánað erlent lánsfé er að ræða, skuldbindur lántaki sig til að endurgreiða Búnaðarbanka Íslands allan kostnað er Búnaðarbankinn þarf að greiða vegna lántökunnar og endurgreiðslu lánsins að engu undanskildu.“

Í tilefni af kvörtun þessari aflaði ég upplýsinga frá viðskiptaráðuneytinu, Seðlabanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands. Búnaðarbankinn tók fram í bréfi sínu, dags. 26. september 1988, að við útreikning á greiðslum afborgana og vaxta af erlendum lánnum væri fylgt þeirri reglu að nota sölugengi viðkomandi gjaldmiðla á gjalddaga/greiðsludegi erlendis. Í þessu tilviki hefði fyrsti greiðsludagur verið 13. maí 1988 en þar sem engin gengisskráning hefði verið hjá Seðlabanka Íslands þann dag, hefði reglum samkvæmt verið notað gengi næsta virka dags eftir gjalddaga, sem í þessu tilfelli hafi verið 16. maí 1988. Orðrétt sagði í bréfi bankans:

„Í því sambandi viljum við nefna að á þessum tíma, þ.e. í maí síðastliðnum, var ítrekað áréttuð af hálfu Seðlabankans sú regla að viðskiptabankarnir hefðu ekki heimild til að selja viðskiptaaðilum sínum gjaldeyri fyrirfram til að mæta væntanlegum, ógjaldföllnum greiðslum vaxta og afborgana erlendra lána. Þar af leiðandi var Búnaðarbanka ekki heimilt að taka við greiðslu vegna þessara umræddu lána þann 11. maí eins og um var beðið af hálfu ... A ... Ennfremur var bankanum ekki unnt að taka við greiðslu þann 13. maí s.l., þar sem gengisskráning lá þá niðri ...“

Ég ritaði A bréf 29. desember 1988 og þar sagði m.a.:

„Ég tek fram, að bankaviðskipti falla almennt utan starfssviðs míns, svo sem það hefur verið markað í 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Eiga dómstólar lokaorð um ágreining í viðskiptum af þessu tagi. Ég taldi hins vegar rétt að kanna mál þetta, þar sem í því reynir meðal annars á almennar reglur um gjaldeyrisviðskipti, sem settar eru af handhöfum ríkisvalds.“

Greiðsludagur samkvæmt umræddum skuldabréfum var 13. maí 1988. Það er skoðun mín, að samkvæmt almennum reglum um heimild og skyldu skuldara til greiðslu samkvæmt skuldabréfum, hafi Búnaðarbanka Íslands ekki verið skylt að taka við greiðslu fyrir þann dag. Hinn 13. maí var gengi erlends gjaldmiðils miðað við íslenska krónu ekki skráð. Er það álit mitt, að Búnaðarbankinn hafi ekki borið áhættu af niðurfellingu gengisskráningar og að bankanum hafi ekki verið skylt að taka við greiðslu á gjalddaga 13. maí, þar sem gengi var þá ekki skráð, en fjárhæð greiðslu í íslenskum krónum átti að ráðast af skráðu gengi. Frestaðist skylda og réttur til að inna greiðslu af hendi til þess tíma, er gengi var skráð á ný, og þar þá að miða fjárhæð greiðslu í íslenskum krónum við sölugengi á greiðsludegi, eins og berum orðum er tekið fram í skuldabréfunum. Þá tel ég, að gjaldeyriskaup Búnaðarbankans um það leyti sem gengisfelling varð, geti ekki skipt máli í lögskiptum bankans og sveitarsjóðs.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til að ég hafi frekari afskipti af máli því, sem hér um ræðir og kvörtun yðar lýtur að.“

**Ágreiningi um skráningu hlutafjánhækkunar og kjörs endurskoðenda
í hlutafélagaskrá skotið til dómstóla.
(Mál nr. 18/1988)**

A hluthafi í B h.f. kvartaði út af skiptum sínum við hlutafélagaskrá. Taldi A að hlutafélagaskrá hefði skráð hlutafjánhækkun í B h.f., án þess að skilyrðum 27. gr. laga nr. 32/1978 um hlutafélög væri fullnægt, svo og kjör C í varastjórn félagsins, þótt hann væri stjórnarmaður í endurskoðunarfélagi því, er sæi um endurskoðun á reikningum B h.f., en það taldi A andstætt 3. mgr. 81. gr., sbr. 1. mgr. 83. gr. laga nr. 32/1978. Fram kom að A hafði leitað til dómstóla með ágreiningsefnið. Samkvæmt því og 2. og 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, tjáði ég A, að ég hefði ákveðið að fjalla ekki frekar um kvörtun hans á þessum grundvelli. Kvörtun A varð, með öðru, tilefni þess að ég ákvað að taka að eigin frumkvæði upp til athugunar nokkra þætti í starfsemi hlutafélagaskrár. Er þar um að ræða mál nr. 48/1988, sjá bls. 40.

**Málskot til æðra stjórnvalds vegna synjunar um framfærslustyrk.
(Mál nr. 21/1988)**

A og B kvörtuðu yfir því, að félagsmálaráð C kaupstaðar hefði synjað þeim um styrk til greiðslu á húsaleigukostnaði. Ég benti A og B á, að í samræmi við 2. mgr. 29. gr. framfærslulaga nr. 80/1947 yrði synjun félagsmálaráðs kærð til bæjarstjórnar C og síðan til félagsmálaráðuneytis. Ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Jafnframt ritaði ég bæjarstjórn C bréf um þetta álit mitt. Í framhaldi af því fengu A og B úrlausn á máli sínu hjá viðkomandi bæjaryfirvöldum.

**Málskot til æðra stjórnvalds út af húsnæðisbótum.
(Mál nr. 24/1988)**

A og B var synjað um greiðslu húsnæðisbóta skv. c-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 9. gr. laga nr. 92/1987. Í bréfi til A og B og bréfi til fjármálaráðuneytis, dags. 9. ágúst 1988, lýsti ég þeirri skoðun minni að nefndri synjun skattstjóra yrði skotið til fjármálaráðuneytisins til úrskurðar og benti ég A og B á að senda ráðuneytinu greinargerð fyrir sjónarmiðum sínum. Jafnframt óskaði ég eftir því að ráðuneytið léti mig vita, hvaða ákvörðun það tæki í máli þessu. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 22. ágúst 1988, til A og B kom fram, að það teldi eðlilegast, í samræmi við auglýsingu um álagningu opinberra gjalda á árinu 1988, að þau snéru sér til skattstjóra með athugasemdir sínar. Síðar hefur verið upplýst, að ríkisskattanevnd telur sig bæra til að fjalla um þessi mál.

**Ákvörðun um afhendingu á skýrslum sálfræðinga.
(Mál nr. 25/1988)**

A, sem starfað hafði sem forstöðumaður á vegum hins opinbera, kvartaði 2. ágúst 1988 yfir því að hann hefði ekki fengið afhentar skýrslur, sem sálfræðingar höfðu samið og hann taldi geyma persónulegar upplýsingar um sig. Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 26. ágúst 1988 og óskaði eftir upplýsingum ráðuneytisins um málið. Með bréfi ráðuneytisins 9. september 1988 voru umræddar skýrslur sendar mér og gerð grein fyrir því, að skýrsluhöfundar hefðu gefið viðmælendum sínum loforð um að viðtöl, er þeir höfðu átt við þá í tilefni af skýrslugerðinni, yrðu ekki birt opinberlega, heldur eingöngu ætluð til afnota fyrir þá og stjórn umræddrar starfsemi. Orðrétt sagði í bréfi ráðuneytisins:

„Ráðuneytið leggur það í hendur umboðsmanns Alþingis að meta hvort rétt sé að birta málsaðila/aðilum umræddar skýrslur í heild sinni ...“

Ég ritaði ráðuneytinu bréf 20. september 1988, þar sem ég gerði grein fyrir því, að mér væri ekki alveg ljóst, hvort ráðuneytið hefði tekið einhverja ákvörðun varðandi afhendingu umræddra skýrslna og benti á að slík ákvörðun væri forsenda þess, að ég tæki málið til meðferðar, og ráðuneytið gæti ekki falið mér að ákveða afhendingu umræddra skýrslna. Ég tók fram, að væri það eða yrði niðurstaða ráðuneytisins að verða við beiðni A um umræddar skýrslur, teldi ég afskiptum mínum af þessari kvörtun lokið, en óskaði eftir því að ég yrði látinn vita um þá afgreiðslu. Ef um synjun yrði að ræða, þá óskaði ég eftir rökstuðningi ráðuneytisins fyrir þeirri niðurstöðu. Um áramótin 1988/1989 hafði ég ekki fengið upplýsingar frá ráðuneytinu um afgreiðslu málsins.

Lagaheimild til skuldajafnaðar barnabóta við álagðan eignarskatt.

(Mál nr. 40/1988)

A taldi að Gjaldheimtunni í Reykjavík hefði verið óheimilt að skuldajafna barnabótum við ógreiddan álagðan eignarskatt sama árs, þar sem heimild til skuldajafnaðar í 6. gr. reglugerðar nr. 579/1987, um greiðslu barnabóta á árinu 1988, færi í bága við 4. mgr. 1. tl. A-liðar 11. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Eftir athugun mína kom í ljós, að lögum nr. 49/1987 hafði verið breytt með lögum nr. 92/1987, er tóku gildi 1. janúar 1988, en í rökstuðningi Gjaldheimtunnar hafði ekki verið minnst á þau lög. Með hliðsjón af orðalagi 8. mgr. A-liðar 9. gr. laga nr. 92/1987 taldi ég, að umrætt reglugerðarákvæði ætti sér næga stöð í lögum.

Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.

(Mál nr. 49/1988)

A, sem var öryrki og orðin 67 ára, leitaði til mín vegna þess að henni hafði verið synjað um endurgreiðslu söluskatts af ábyrgðartryggingu bifreiðar sinnar á þeirri forsendu, að hún væri orðin ellilífeyrisþegi og ætti því ekki lengur rétt á endurgreiðslu söluskattsins sem öryrki skv. 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 423/1988, um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra. Ég sendi fjármálaráðuneytinu kvörtun A, þar sem ekki lá fyrir úrskurður þess í málinu. Í svari ráðuneytisins kom fram að reglum nr. 423/1988 hefði verið breytt, þannig að fötludum ellilífeyrisþegum væri tryggður sami réttur áfram.

Sakadómsmál út af töku báts við veiðar á lokuðu svæði.

(Mál nr. 51/1988)

A kvartaði 9. nóvember 1988 í tilefni af því að varðskip hafði tekið bát hans að veiðum í friðuðu hólfi út af Reykjanesi og taldi að varðskipsmenn hefðu ekki gert skipstjóra nægjanlega fljótt grein fyrir því að hann væri grunaður um veiðar í friðuðu hólfi. Ég ritaði A bréf 1. desember 1988 og skýrði fyrir honum, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, svo og 2. gr. og 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns, næði starfssvið mitt ekki til dómsathafna. Ég gæti því ekki fjallað um röksemdir, sem dómstóll hefði fjallað um eða unnt var að leggja fyrir dómstól í ákveðnu máli. Þar sem taka umrædds báts hafði orðið tilefni refsímáls, er dæmt var í sakadómi B, gat ég ekki tekið kvörtun A til meðferðar.

Fram kom við athugun málsins að skipstjóri hafði fengið senda orðsendingu frá bæjarfógetaembætti, þar sem hann var auk sektar vegna framangreinds refsímáls krafinn um kr. 223.739,00 í málskostnað. Ég fékk upplýsingar um að í þessari fjárhæð væri meðal annars fölgandi andvirði afla og veiðarfæra, sem upptæk voru gerð með umræddum dómi. Af þessu tilefni ritaði ég 1. desember 1988 bréf til dómsmálaráðherra og lýsti þeirri skoðun minni, að réttara væri að í orðsendingum af þessu tagi kæmi fram skýrari sundurliðun þeirra fjárhæða, sem krafist væri. Dómsmálaráðuneytið tilkynnti mér síðar að þessari athugasemd hefði verið komið á framfæri við viðkomandi embætti til eftirbreytni.

2. Lagareglur um gjafsókn.

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn.

(Mál nr. 35/1988)

Með tilvísun til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ritaði umboðsmaður dómsmálaráðherra bréf hinn 20. september 1988 og lagði til að lagareglum um gjafsókn í XI. kafla laga nr. 85/1936 yrði breytt til samræmis við 3. tl. 10. gr. í reglum nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, og heimilt yrði að veita gjafsókn að tillögu umboðsmanns og með rýmri skilyrðum en nú gilda um gjafsókn.

Bréf mitt til dómsmálaráðherra, dags. 20. september 1988, fer hér á eftir:

„I.

Í reglum þeim, sem Alþingi setti með ályktun í sameinuðu þingi 2. maí 1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, segir svo, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr.:

„3. Varði kvörtun réttarágreining, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Honum er heimilt að leggja til við dómsmálaráðuneyti að það veiti gjafsókn í því skyni.“

Í álitum allsherjarnefndar (pskj. 947) frá 27. apríl 1988 segir meðal annars, að nefndin leggi mikla áherslu á, að umboðsmaður Alþingis fái heimild til að veita gjafsókn, þar sem um nýtt embætti sé að ræða, sem ætlað sé að stuðla að réttarbótum í þjóðfélaginu og treysta rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Gerði nefndin að tillögu sinni, að næsta reglulegt Alþingi tæki til sérstakrar athugunar ákvæði XI. kafla laga nr. 85/1936, um gjafsókn. Allsherjarnefnd fjallaði í þessu álitum um tillögu til þingsályktunar um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Í lögum nr. 85/1936 eru ekki sérstök ákvæði um gjafsókn að tillögu umboðsmanns Alþingis. Ég tel hins vegar rétt, eins og kemur fram í umræddu álitum allsherjarnefndar sameinaðs þings, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að setja slík ákvæði. Tel ég raunar ekki fullnægjandi, að slík ákvæði séu einungis í starfsreglum umboðsmanns. Það er skoðun mín, að eðlilegt geti reynst að ágreiningur um mikilvæg réttaratriði á sviði stjórnarfrars verði leystur fyrir dómstólum og að slíkur málarekstur verði kostaður af almannafé. Tel ég jafnframt, að í slíkum tilvikum gæti verið rétt að rýmka skilyrði gjafsóknar frá því, sem er í núgildandi lögum.

II.

Bæði í Danmörku og Noregi eru í lögum ákvæði um gjafsókn að tillögu umboðsmanns.

I. Danmörk.

Í starfsreglum umboðsmanns danska þjóðþingsins (Instruks for folketingets ombudsmand) nr. 48/1962 eru ákvæði um gjafsókn. Þar segir, að umboðsmaður geti beint því til aðila, sem til hans kvartar, að hann geti leitað úrlausnar dómstóla um kvörtunarefni, ef umboðsmaður telur rétt, að dómstólar leysi úr því. Er síðan tekið fram í umræddu ákvæði, að umboðsmaður geti lagt til, að fullnægðum skilyrðum réttarfaralaga, að gjafsókn verði veitt, ef aðili hyggst höfða mál á hendur stjórnvöldum ríkis eða sveitarfélaga vegna atvika, sem starfssvið umboðsmanns nær til. Sama máli gegnir um fyrirhugaða málsókn á hendur aðila, sem rækir eða hefur rækt starf í þjónustu ríkis eða sveitarfélaga.

Umboðsmaður danska þjóðþingsins hefur oft notfært sér ofangreinda heimild. Í framkvæmd hefur alltaf verið farið að tillögum umboðsmanns um veitingu gjafsóknar.

II. Noregur.

Í 19. gr. laga nr. 35/1980, um lögfræðiaðstoð án endurgjalds, er mælt fyrir um skyldu dómstóla til að veita einkaaðilum gjafsókn í málum, sem umboðsmaður norska Stórpingsins hefur mælt með að yrðu útkljáð af dómstólum. Gjafsókn er hér veitt án tillits til efnahags aðila.

Ofangreint gjafsóknarákvæði er nýtt af nálinni í norskum lögum. Í Noregi hefur verið lögð áhersla á, að dómstólar leysi úr ágreiningi, ef stjórnvöld hafa ekki farið eftir álitni umboðsmanns. Í slíkum tilvikum sé rétt að veita gjafsókn að tillögu umboðsmanns án tillits til efnahags málsaðila (Odelstings propositisjón nr. 35/1979-1980, bls. 78). Hefur verið talið, að fyrst og fremst reyni á þessar reglur, þegar mikill vafi ríkir um gildandi lög. Gjafsókn hefur, enn sem komið er, sjaldan verið veitt samkvæmt umræddri heimild og stafar það fyrst og fremst af því, að stjórnvöld hlíta yfirleitt álitni umboðsmanns.

III.

Með tilvísun til þess, sem að framan hefur verið rakið, og 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er það tillaga mín að samið verði frumvarp til laga um breytingu á ákvæðum XI. kafla laga nr. 85/1936, um gjafsókn, og það síðan lagt fyrir Alþingi. Frumvarp þetta miði að því að heimila gjafsókn að tillögu umboðsmanns Alþingis og með rýmri skilyrðum en nú gilda um gjafsókn. Ég vænti þess, að ég verði látinn vita um framvindu máls þessa.“

Í árslok höfðu mér ekki borist upplýsingar um hver hefði orðið framvinda þessa máls hjá dómsmálaráðuneytinu.

3. Atvinnuréttindi leigubifreiðastjóra.

Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík, var leigubifreiðastjórum gert að leggja inn atvinnuleyfi sín fyrir 1. júlí næsta ár eftir að þeir urðu 75 ára. Gildistöku þessa ákvæðis var þó frestað til 1. júlí 1988. Þrjú leigubifreiðastjórar, sem gert var að leggja inn atvinnuleyfi sín í samræmi við þessa reglu, töldu ákvæðið andstætt lögum. Umboðsmaður taldi að umrætt reglugerðarákvæði hefði ekki nægilega lagastoð og tók fram að undirritun undir umsókn, þar sem umsækjandi skuldbatt sig til að hlíta ákvæðum reglugerðar um leigubifreiðaaakstur, eins og hún yrði á hverjum tíma, viki ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimildar og lögbundna stjórnslu.

Ég tók til meðferðar þrjú mál af ofangreindu tilefni. Álit mín í þessum þremur málum eru að mestu samhljóða. Fer fyrsta álitnið, dags. 13. október 1988, hér á eftir, lítillaga styttn, en þar á eftir verður gerð grein fyrir málsatvikum og niðurstöðum í hinum tveimur málunum, að því marki sem þær víkja frá fyrsta álitinu.

(Mál nr. 22/1988)

I.

Hinn 20. júlí 1988 sneri A sér til umboðsmanns Alþingis og kvartaði út af því, að umsónarnefnd leigubifreiða hefði tilkynnt honum, að hann yrði sviptur leyfi til að stunda akstur leigubifreiðar frá 1. júlí 1988 og þar með einnig leyfi, sem hann hefði haft til að láta annan mann annast aksturinn. Nefnt bréf er svohljóðandi:

„Umsjónarnefnd leigubifreiða í Reykjavík vekur hér með athygli yðar á 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík, sem hljóðar svo:

„Atvinnuleyfin gilda þar til leyfishafar verða 75 ára og skulu þeir leggja leyfi sín inn fyrir 1. júlí næsta ár.“ Gildistöku þessa ákvæðis var frestað um þrjú ár frá útgáfu reglugerðarinnar, eða til 1. júlí 1988.

Þar sem þér, hr. bifreiðastjóri, hafið náð þeim aldri sem ákvæði reglugerðarinnar ákveður sem hámarksaldur, ber yður að leggja inn atvinnuleyfi yðar fyrir 1. júlí n.k.“

A telur ofangreinda ákvörðun óheimila skerðingu á atvinnuréttindum sínum.

II.

A er fæddur Hann fékk fyrst ökuskrteini 17. mars 1927. Á árinu 1930 fékk hann leyfi til þess að aka leigubifreið til mannflutninga, að loknu áskildu prófi.

Hinn 23. apríl 1956 sótti A um leyfi „til að aka leigubifreið til mannflutninga frá bifreiðastöð í Reykjavík“, en hann stundaði þá leigubifreiðarakstur og hafði afgreiðslu hjá Borgarbílastöðinni. Í umsókninni er vitnað til reglugerðar nr. 13/1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, og segir í umsókninni m.a.:

„Ég undirritaður, meðlimur í Bifreiðastjórafélaginu Hreyfli, leyfi mér hér með að sækja um atvinnuleyfi til reksturs leigubifreiðar til mannflutninga hjá bifreiðastöð í Reykjavík, samkvæmt reglugerð nr. 13, 9. febrúar 1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa.

Samkvæmt hjálögðu vottorði hafði ég afgreiðslu fyrir bifreið mína R- ... hjá bifreiðastöð Borgarbílastöðin 31. desember 1955.

Akstur bifreiðar minnar hefi ég að aðalstarfi.

Ég skuldbind mig til að fara í öllu samkvæmt ákvæðum greindrar reglugerðar, eins og hún er á hverjum tíma, og er mér ljóst að brot á reglugerðinni af minni hálfu getur varðað sviptingu atvinnuleyfisins um stundarsakir eða fyrir fullt og allt.

Bifreiðastjóri bifreiðarinnar er: A.“

A var síðan veitt leyfi til þess hinn 25. maí 1956 „að hafa eina allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn hefur viðurkennt.“ Í leyfisbréfinu segir:

„Atvinnuleyfi þetta er gefið út samkvæmt reglugerð, nr. 13, 9. febr. 1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, sem sett er samkvæmt lögum um leigubifreiðar í kaupstöðum, nr. 23, 16. febrúar 1953, sbr. lög nr. 25, 7. maí 1955, og heimilar leyfishafa að hafa eina allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn hefir viðurkennt.

Gerist leyfishafi brotlegur við greinda reglugerð, eins og hún er á hverjum tíma, þá er úthlutunarmönnum heimilt að afturkalla atvinnuleyfið um stundarsakir, eða fyrir fullt og allt, ef um ítrekuð brot er að ræða.“

III.

Þegar umrætt leyfi var veitt, voru í gildi lög nr. 23/1953, um leigubifreiðar í kaupstöðum, sbr. lög nr. 25/1955, um breyting á þeim lögum. 1. og 2. gr. laga þessara voru svohljóðandi:

„1. gr.

Bæjarstjórn er heimilt, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélaga bifreiðarstjóra, að ákveða, að allar leigubifreiðar í kaupstaðnum, hvort heldur eru fólks-, vöru- eða sendiferðabifreiðar, skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð, sem fengið hefur viðurkenningu bæjarstjórnar.

Samgönguráðuneytinu er enn fremur heimilt, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags og meðmælum bæjarstjórnar, að takmarka fjölda leigubifreiða í Reykjavík, í Hafnarfirði, á Akureyri, á Siglufirði, í Keflavík og í Vestmannaeyjum, hvort heldur er fólks- eða vörubifreiðar, annað hvort eða hvort tveggja. Óheimilt er þó að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þegar lögin taka gildi. Samgönguráðuneytið setur með reglugerð nánari ákvæði um slíka takmörkun.

Strætisvagnar og sérleyfisbifreiðar falla ekki undir ákvæði þessara laga.

2. gr.

Leyfi til leigubifreiðaaaksturs samkvæmt lögum þessum má einungis ráðstafa eftir reglugerð, sem samgönguráðherra setur, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags.

Í reglugerðinni skal ákveðið, að við ráðstöfun slíkra leyfa skuli þeir, sem áður hafa stundað akstur leigubifreiða, sitja fyrir eftir starfsaldri, nema sérstakar ástæður mæli því í gegn, enda verði fyrir það girt, að atvinnuleyfin geti orðið verzlunarvara.“

Með lögum nr. 24/1957, um breyting á lögum nr. 25/1955, um breyting á lögum nr. 23 1953, um leigubifreiðar í kaupstöðum, var heimildin til takmörkunar rýmkuð og hún látin ná til allra kaupstaðanna og kauptúna þar sem voru 700 íbúar eða fleiri. Lögin voru síðan, ásamt breytingum, endurútfegin sem lög nr. 40/1957, um leigubifreiðar í kaupstöðum og kauptúnum.

Með lögum nr. 29/1958, um breyting á lögum nr. 40 29. maí 1957, um leigubifreiðar í kaupstöðum og kauptúnum, var bætt við lögin ákvæðum um refsingu fyrir brot á lögnum og um meðferð refsamála.

Með lögum nr. 52/1965, um breyting á lögum nr. 40 frá 29. maí 1957, um leigubifreiðar í kaupstöðum og kauptúnum, var breytt reglum um leigubifreiðar til vöruflutninga og lögin síðan endurútfegin sem lög nr. 1/1966, um leigubifreiðar.

Lög um leigubifreiðar komu til endurskoðunar í heild samkvæmt frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi 1969. Frumvarpið var samþykkt og birt sem lög nr. 36/1970, en þeim lögum var breytt fyrir skemmstu með lögum nr. 47/1988. Rétt er að taka hér upp eftirfarandi ákvæði úr lögum nr. 36/1970; óbreytt.

„2. gr.

Samgönguráðuneytinu er heimilt, eftir beiðni hlutaðeigandi stéttarfélags fólksbifreiðastjóra, að takmarka fjölda leigubifreiða til fólksflutninga á félagssvæðinu, ef fjöldi íbúa á svæðinu er 700 eða fleiri, enda komi til meðmæli þeirra bæjarstjórna og sýslunefnda, er félagssvæðið fellur undir, sbr. þó 7. gr. Þar sem takmörkun er heimiluð, skal hún ákveðin af ráðuneytinu með sérstakri reglugerð fyrir hvert svæði.

...

...

8. gr.

Þegar heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða er veitt, sbr. 2. gr., 4. gr. og 6. gr., er óheimilt að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þá er takmörkunin hefst.

...

...

10. gr.

Samgönguráðuneytið setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar sem meðal annars skal kveðið á um ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaaksturs, enda verði fyrir það girt, að atvinnuleyfin geti orðið verzlunarvara.“

IV.

Reglugerðir hafa verið settar samkvæmt framangreindum lögum. Þegar A var veitt atvinnuleyfi var í gildi reglugerð nr. 13/1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og um ráðstöfun atvinnuleyfa.

Í reglugerð þessari sagði m.a.:

„3. gr.

Enginn bifreiðastjóri má hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð í Reykjavík, nema hann hafi öðlazzt atvinnuleyfi sem leigubifreiðastjóri í Reykjavík. Leyfin skulu tölusett og bundin við nafn leyfishafa.

...

...

4. gr.

Eftir að þau atvinnuleyfi hafa verið veitt, sem um getur í 2. gr., er óheimilt að veita bifreiðarstjóra atvinnuleyfi, nema hann skuldbindi sig til að stunda akstur leigubifreiðar sinnar sem aðalatvinnu og sæki um upptöku í Bifreiðastjórafélagið Hreyfil.

Þeir bifreiðastjórar, sem vinna störf þau, sem talin eru í c-lið 13. gr., halda óskertum rétti sínum, þótt þeir stundi ekki akstur bifreiðar sem aðalstarf.

...

...

9. gr.

Leyfishafa er óheimilt að láta atvinnuleyfi sitt af hendi á nokkurn hátt, nema til Bifreiðastjórafélagsins Hreyfils, sem tilkynnir það þegar úthlutunarmönnum.

Leyfishafi, sem af einhverjum ástæðum getur ekki rekið leigubifreið samkvæmt leyfi sínu, eða notað það á annan hátt löglega, getur haldið leyfisréttindum sínum í allt að því 6 mánuði. Ef sérstaklega stendur á, geta úthlutunarmenn framlengt þennan frest, enda óski leyfishafi þess.

Nú notar leyfishafi ekki atvinnuleyfi sitt í lengri eða skemmri tíma, en heldur því þó, sbr. 2. mgr., og er þá bifreiðastöð óheimilt að taka annan í afgreiðslu í hans stað á meðan.

Leyfishafi getur misst atvinnuréttindi sín, ef hann er fjarverandi tvo mánuði eða lengur, án þess að hafa tilkynnt viðkomandi bifreiðastöð fjarveru sína og orsakir hennar. Stöðvarstjóri skal þá tilkynna fjarveruna stjórn Bifreiðastjórafélagsins Hreyfils, en hún ber málið undir úthlutunarmenn, sem ákveða hvort svipta skuli leyfishafa atvinnuleyfi eða ekki.

...

...

12. gr.

Óheimilt er að hafa vaktaskipti bifreiðastjóra á leigubifreið, nema báðir hafi atvinnuleyfi.

13. gr.

Leyfishafa er óheimilt að láta annan mann en þann, sem hefur atvinnuleyfi, aka fyrir sig, nema í eftirgreindum tilfellum, að fenginni undanþágu samkvæmt 14. gr.

a. Ef leyfishafi er veikur.

b. ...

c. Ef leyfishafi deyr, heldur ekkja hans atvinnuleyfinu, ef hún æskir þess, enda uppfylli þá ökumaður bifreiðarinnar skilyrði 4. gr. reglugerðar þessarar.

...

...

16. gr.

Úthlutunarmönnum er heimilt að afturkalla atvinnuleyfi um stundarsakir, ef leyfishafi brýtur ákvæði reglugerðar þessarar, eða fyrir fullt og allt, ef um alvarleg eða ítrekuð brot er að ræða. Slíkum úrskurðum má áfrýja til samgönguráðuneytisins.“

Framangreindri reglugerð var breytt með reglugerð nr. 54/1959. Síðan tók við reglugerð nr. 202/1959, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa. Henni var breytt með reglugerðum nr. 27/1962, 109/1963 og 89/1971. Reglugerð nr. 214/1972, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, var sett samkvæmt fyrrgreindum lögum nr. 36/1970, sem enn eru í gildi að stofni til. Henni var breytt með reglugerð nr. 301/1972, en síðan var sett reglugerð nr. 445/1975. Ný reglugerð var enn sett með reglugerð nr. 219/1979. Síðastgreindri reglugerð var breytt með reglugerð nr. 78/1981, 642/1981 og 89/1982. Enn var sett heildarreglugerð með reglugerð nr. 320/1983. Henni var breytt með reglugerð nr. 244/1984.

Nú er í gildi reglugerð nr. 293/1985. Rétt er að taka hér upp eftirfarandi ákvæði:

„2. gr.

Ráðherra skipar umsjónarnefnd leigubifreiða.

Nefndin annast f.h. ráðuneytisins umsjón og eftirlit með framkvæmd reglugerðar og úthlutun atvinnuleyfa. Einnig eftirlit með þjónustu leigubifreiðastöðva. Ef þörf krefur getur nefndin sett reglur því til tryggingar, að ekki sé skortur á leigubifreiðum vissa daga eða vissa hluta sólarhringsins.

Nefndin skal ákveða fjölda leigubifreiða á svæðinu með hliðsjón af því að þjónusta við almenning sé ávallt sem best.

...

...

4. gr.

Enginn bifreiðastjóri má reka leigubifreið, allt að 8 farþega, til mannflutninga, nema hann hafi afgreiðslu á félagssvæði Frama, og hafi öðlast atvinnuleyfi sem leigubifreiðastjóri á svæðinu. ...

...

...

7. gr.

Atvinnuleyfi skulu gefin út af umsjónarnefnd leigubifreiða.

...

...

8. gr.

Óheimilt er að veita bifreiðastjóra atvinnuleyfi nema hann skuldbindi sig til að stunda akstur eigin leigubifreiðar sem fullt starf og sækji um upptöku í Bifreiðastjórafélagið Frama.

Atvinnuleyfi fellur úr gildi hafi leyfishafi ekki nýtt sér það innan 6 mánaða frá útgáfudegi þess. ...

...

...

14. gr.

Leyfishafa, sem missir tilskilin réttindi til aksturs allt að 8 farþega leigubifreiðar til mannflutninga gegn gjaldtöku, er heimilt að láta annan mann annast störf sín meðan réttindamissir varir, en þó ekki lengur en eitt ár í hverju tilviki. Noti hann sér ekki þessa heimild leggst leyfi hans inn meðan á réttindamissinum stendur og fær leyfishafi atvinnuleyfi aftur jafnskjótt og hann öðlast ökuréttindi sín að nýju. ...

15. gr.

Leyfishafa er óheimilt að láta annan mann en þann sem hefur atvinnuleyfi aka fyrir sig. Vaktaskipti bifreiðastjóra á leigubifreiðum eru einnig óheimil, nema báðir hafi atvinnuleyfi.

Undanþágu skal veita að uppfylltum eftirgreindum skilyrðum:

a. Ef leyfishafi er veikur, enda sanni hann veikindi sín með vottorði læknis, þar sem fram kemur skilgreining á sjúkdómi hans.

....

c. Purfi leyfishafi á endurhæfingu að halda að undangengnum veikindum skal honum sjálfum heimilt að aka aðeins sem svarar 6 klst. á sólarhring en hafa ökumann sem heimilt er að aka á tímabilinu frá kl. 20:00 á föstudagskvöldi til kl. 08:00 á sunnudagsmorgni hverja helgi. Leyfishafa er heimilt að aka sunnudaga til föstudags og velja um akstur tímana 08:00-14:00 og 14:00-20:00.

d. Sams konar undanþágu og gildir við endurhæfingu skal veita ellilífeyrisþega eða manni með skerta starfsorku, enda leggi hann fram vottorð læknis um verulega skerta starfsorku.

...

h. Leyfishafar sem hafa s.k. útgerðarleyfi geta látið bifreiðarstjóra aka fyrir sig án þess að þeir hafi atvinnuleyfi.

...

Þeir leyfishafar sem vilja notfæra sér þær undanþágur sem í þessari grein felast, skulu sækja um það á þar til gerðum eyðublöðum til Bifreiðastjórafélagsins Frama, undirrituð-um af stöðvarstjóra viðkomandi bifreiðastöðvar um að hún samþykki þann ökumann sem leyfishafi vill að aki bifreiðinni. ...

16. gr.

Atvinnuleyfin gilda þar til leyfishafar verða 75 ára og skulu þeir leggja leyfi sín inn fyrir 1. júlí næsta ár.

Umsjónarnefnd skal í samráði við Frama og viðkomandi bifreiðastöðvar koma á reglubundinni læknisskoðun og hæfnisprófun fyrir leigubifreiðastjóra. Þeir sem ekki uppfylla þau skilyrði, sem umsjónarnefnd leigubifreiða setur, missa réttindi til atvinnu-aksturs.

...

19. gr.

Reglugerð þessi, sem sett er samkvæmt lögum um leigubifreiðar nr. 36, 9. maí 1970, staðfestist hér með til að öðlast þegar gildi og birtist til eftirbreytni öllum þeim sem hlut eiga að máli. Gildistaka ákvæðis 2. gr. um merki frestast um 6 mánuði. Gildistaka ákvæða 16. gr. hvað varðar aldursmörk frestast um 3 ár frá útgáfu reglugerðar þessarar. Jafnframt fellur úr gildi reglugerð 320, 7. maí 1983, með síðari breytingum nr. 244, 1984.“

V.

Eftir að A hafði aflað ýmissa gagna, er mál hans varða, og lagt fram kvörtun, dags. 20. júlí 1988, á tilskildu eyðublaði, ritaði ég samgönguráðherra bréf hinn 9. ágúst 1988. Þar segir meðal annars:

„Ég leyfi mér með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mælast til þess, að samgönguráðuneytið skýri viðhorf sitt til ofangreindrar kvörtunar og láti mér í té þau gögn, sem mál þetta varða. Ég óska sérstaklega eftir því, að ráðuneytið rökstyðji, að upphafsákvæði 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985 hafi næga stöð í lögum nr. 36/1970. Einnig tel ég rétt, að ráðuneytið lýsi skoðun sinni á því, hvort bifreiðarstjórar 75 ára og eldri geti fengið undanþágu skv. 15. gr. nefndrar reglugerðar, ef ákvæði 16. gr. reglugerðarinnar um aldurshámark bifreiðarstjóra telst á annað borð gild regla.“

VI.

Samgönguráðuneytið svaraði ofangreindu bréfi mínu með bréfi, dags. 5. september 1988. Þar segir:

„Vísað er til bréfs yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, dags. 9. f.m., þar sem þess er óskað að samgönguráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunar A, fyrrv. leigubifreiðarstjóra, f. ... vegna þess að atvinnuleyfi hans var um mánaðamótin júní-júlí fellt úr gildi í samræmi við ákvæði í upphafi 16. gr., sbr. 19. gr. reglugerðar nr. 293/1985, en með ákvæði 19. gr. var gildistöku ákvæðisins í 16. gr. frestað um 3 ár.

Lög um leigubifreiðar voru fyrst sett með lögum nr. 23/1953 og nr. 25/1955, um breytingu á þeim lögum. Fyrsta reglugerð skv. þeim var sett 1956 (nr. 13), en reglugerðir hafa frá upphafi alls verið settar 7 sinnum og auk þess nokkrum sinnum breytt að auki. Lögin hafa allan þann tíma verið með sama hætti um það aðalefni, að fela stjórnvaldi reglusetningu um framkvæmd laganna. Lögjafarvaldið hefir því margoft á drjúgt meira en 30 árum staðfest vilja sinn til þess að stjórnvöld setji almennar reglur um framkvæmd laganna og um ráðstafanir atvinnuleyfanna og þar með óhjákvæmilega hverjar reglur gildi um þau. Seinast var lögunum breytt nú á þessu ári, með reglugerð nr. 293/1985 sem er í gildi, og felst í því enn nokkur staðfesting lögjafans á valdsframsali til stjórnvaldsins, þó óbeint sé. Í því sambandi skal þess getið, að umsækjendur um atvinnuleyfi hafa frá upphafi setningar reglugerðanna skuldbundið sig í umsókninni til að hlíta ákvæðum reglugerðar eins og hún er á hverjum tíma.

Um frekari rök fyrir gildi einstakra ákvæða reglugerðanna vill ráðuneytið vísa til dómstólaumfjöllunar um ýmis efni vegna ákvarðana skv. reglugerðum og þá sérstaklega til mjög ítarlegs dóms bæjarþings Reykjavíkur frá 17. júlí 1987 (Steingr. G. Kristj.), en þar er m.a. vísað til ýmissa dómsumfjallana á árabili um ýmis efni, þar sem reglugerðar-ákvæði hafa verið vefengd eða ákvarðanir samkvæmt þeim, bæði í undirrétti og Hæstarétti. Í fyrrnefndum dómi bæjarþings (sbr. sérstaklega bls. 399 í dómabók neðri hluti), en jafnframt er vakin athygli á því að dómstólar hafa í ýmsum tilvitnuðum dómsmálum í fyrrnefndum dómi bæjarþings Reykjavíkur haft til umfjöllunar framkvæmd reglugerða sem gefið gat tilefni til vefengingar af þeirra hálfu vegna slíkra sjónarmiða ef þau þættu eiga rétt á sér.

Þess skal getið að einn af þeim bifreiðarstjórum sem umrætt reglugerðarákvæði hefur náð til hefur lýst áformum um að leita til dómstóla vegna leyfissmissis og sú meðferð er að sjálfsgöðu heimil.

Vegna vísunar til undanþágugreinarinnar (15. gr.) í bréfi yðar, skal tekið fram að ráðuneytið telur, að eftir að ákvæði upphafs 16. gr. er komið í gildi geti enginn sem orðinn er 75 ára haft atvinnuleyfi og ef átt er við hvort hann geti verið afleysingamaður skv. 15. gr. þrátt fyrir meira en 75 ára aldur, telur ráðuneytið það óeðlilegt en það myndi væntanlega koma til umfjöllunar bifreiðastöðvanna (þar sem öllum leigubifreiðum skal ekið á leigubifreiðastöð, sbr. 1. gr. laga nr. 36/1970) og er ólíklegt að þær teldu þá fullgilda afleysingamenn. Í því sambandi sendist til upplýsingar ljósrít af bréfi dags. 8. september 1986 frá framkvæmdastjóra Bifreiðastöðvarinnar Hreyfils til umsjónarnefndar atvinnuleyfa. Nefndin mun ekki hafa borið þetta erindi undir ráðuneytið þar sem aldursmarkið var þá komið í reglugerð, en biðtími gildistöku ekki liðinn.“

VII.

Samkvæmt þeim reglugerðarákvæðum, er að framan hafa verið rakin, hefur það verið grundvallarregla frá upphafi, að leyfi til aksturs leigubifreiðar sé veitt leyfishafa sjálfum án heimildar honum til handa til að framselja leyfið öðrum, sbr. nú 7. og 12. gr. reglugerðar nr.

293/1985. Hins vegar hafa jafnframt gilt ákvæði um heimild leyfishafa til að fá annan mann til að annast akstur fyrir sig í ákveðnum tilvikum, sbr. nú 14.-15. gr. og 17. gr. reglugerðar nr. 293/1985. Eftir því sem tímar hafa liðið hafa reglugerðarákvæði um síðastgreindar heimildir smám saman orðið ítarlegri og heimildum farið fjölgandi. Samkvæmt gögnum málsins hafði A notið heimildar af slíku tagi, væntanlega vegna veikinda, og hafði Bifreiðastjórafélagið Frami veitt nafngreindum manni undanþágu til að aka bifreið A. Hafði þetta leyfi verið veitt til ákveðins tíma í senn, síðast til 18. júlí 1988.

Með reglugerð nr. 293/1985 var í fyrsta sinn sett sú regla, að atvinnuleyfi skyldu falla niður, þegar leyfishafi næði tilteknum aldri. Segir í upphafsákvæði 16. gr., að atvinnuleyfi gildi, þar til leyfishafar verði 75 ára og skuli þeir leggja leyfi sín inn fyrir 1. júlí næsta ár. Síðan er tekið fram í 19. gr., að gildistaka þessara fyrirmæla um aldursmörk frestist um 3 ár frá útgáfu reglugerðarinnar, sem var 2. júlí 1985. Í samræmi við þessi ákvæði sendi umsjónarnefnd leigubifreiða A framangreinda tilkynningu um að honum bæri að „leggja inn atvinnuleyfi“ sitt fyrir 1. júlí 1988.

Alveg er ljóst, að skýra ber umrætt upphafsákvæði 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985 svo, að leyfi til leigubifreiðaraksturs sé með öllu úr sögunni, þegar leyfishafi nær tilgreindum hámarksaldri. Eftir það er þannig ekki um það að ræða, að hann geti notið heimildarákvæða 15. gr. reglugerðar nr. 293/1985.

Ákvæði í reglugerðum, sem hafa í för með sér takmarkanir eða missi atvinnuréttinda, verða að eiga sér ótvíræða stöð í lögum. Verður að gera stranga kröfu um að slík lagaheimild sé tvímælalaus, ef í hlut eiga afdrifarík ákvæði svo sem um réttindamissi. Lög um leigubifreiðar hafa frá upphafi geymt fyrst og fremst ákvæði varðandi heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða, um skyldu til að stunda leiguakstur frá stöð og um ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs. Þar hefur ekki verið til að dreifa reglum um það, hvaða skilyrðum menn þurfi að fullnægja til að fá slík leyfi eða hvaða atvik leiða til brottfalls þessara réttinda.

Í lögum nr. 23/1953, sbr. 2. mgr. 1. gr., sagði, að samgöngumálaráðuneytið setti með reglugerð nánari ákvæði um takmörkun á fjölda leigubifreiða. Í 2. gr. laga nr. 25/1955 var ákveðið að leyfum til leigubifreiðaaksturs mætti einungis ráðstafa eftir reglugerð og að í reglugerðinni skyldi starfsaldur almennt ráða úthlutun leyfa, enda skyldi fyrir það girt að atvinnuleyfin yrðu verslunarvara. Þessi ákvæði voru síðan tekin í síðari endurútgáfu laganna.

Skv. núgildandi lögum skal takmörkun á fjölda leigubifreiða ákveðin með reglugerð, sbr. 2., 4. og 6. gr. laga nr. 36/1970, en í 8. gr. laganna er tekið sérstaklega fram, að þegar heimild til slíkrar takmörkunar sé veitt, sé óheimilt að skerða atvinnuréttindi manna, sem á lögmætan hátt stundi leigubifreiðaakstur og séu fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þá er takmörkunin hefst, en sams konar ákvæði var áður í 1. gr. laga nr. 25/1955, eins og áður er komið fram. Í 10. gr. laga nr. 36/1970 segir síðan, að samgönguráðuneytið setji reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal skuli kveða á um ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs, enda verði fyrir það girt, að atvinnuleyfin geti orðið verslunarvara.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið um efni laga um leigubifreiðar, þar á meðal sérstök heimildarákvæði þeirra til setningar reglugerðar, tel ég að upphafsákvæði 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985, um hámarksaldur leigubifreiðarstjóra, eigi sér ekki viðhlítandi lagastöð, þannig að því verði ekki beitt gagnvart leyfishöfum, sem höfðu leyfi við gildistöku nefnds ákvæðis, en A er meðal þeirra. Af því tilefni skal sérstaklega tekið fram, að nefnt ákvæði 16. gr. getur ekki talist varða „ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs“, í skilningi 10. gr. laga nr. 36/1970, og getur 10. gr. því ekki talist nægileg stöð umrædds ákvæðis 16. gr.

Vegna þeirrar ráðagerðar í bréfi samgönguráðuneytisins frá 5. september 1988, að umsækjendur um atvinnuleyfi hafi í umsókn sinni skuldbundið sig til að hlíta ákvæðum reglugerðar um leigubifreiðaakstur, eins og hún er á hverjum tíma, skal tekið fram, að ekki fær staðist, að með slíku ákvæði sé vikið burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda og lögbundna stjórnsýslu.

VIII.

Hér skal áréttað, að í þessu álitni er ekki tekin afstaða til þess, hvort rétt sé að hafa reglur um hámarksaldur leigubifreiðastjóra. Það er Alþingis að taka afstöðu til þess, hvort setja eigi slíka reglu eða heimila setningu hennar. Af því tilefni tek ég enn fremur fram, að ég tel ástæðu til, að lög um leigubifreiðaakstur verði tekin til rækilegrar endurskoðunar í heild. Í þeirri endurskoðun verði meðal annars fjallað um það, hvaða skilyrðum menn verði að fullnægja til að geta fengið og haldið leyfum til leigubifreiðaaksturs, og um nýtingu slíkra atvinnuleyfa.

Að lokum skal tekið fram, að ég tel aðfinnsluvert, að svo þýðingarmikil sem tilkynning til A um brottfall atvinnuleyfis hans er, þá skuli hún ekki vera dagsett.“

(Mál nr. 20/1988)

A lagði fram kvörtun 4. júlí 1988 af sama tilefni og um er fjallað í máli nr. 22/1988. A er fæddur ... og fékk fyrst ökuskrírteini í nóvember 1931. Hann öðlaðist leyfi til þess að stjórna leigubifreið til mannflutninga 11. nóvember 1946 og sótti um leyfi til reksturs leigubifreiðar til mannflutninga samkvæmt reglugerð nr. 13/1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, að því er ætla verður, en þá hafði A afgreiðslu fyrir bifreið sína hjá Hreyfli s.f. í Reykjavík. A mun sennilega hafa verið úthlutað atvinnuleyfi á árinu 1956. Hann hætti leigubifreiðaakstri fyrir um það bil þremur árum vegna heilsubrests. Frá þeim tíma mun hann hafa notið undanþágu til þess að láta annan mann annast aksturinn fyrir sig.

Ég óskaði með bréfi, dags. 16. nóvember 1988, eftir því að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 23. nóvember 1988, og vísaði til bréfs þess frá 5. september 1988, sem gerð er grein fyrir í máli nr. 22/1988 hér að framan. Jafnframt sagði í bréfi ráðuneytisins frá 23. nóvember 1988:

„Á það er fallist með yður, hr. umboðsmaður Alþingis, að ástæða er til að endurskoða lög um leigubifreiðar í heild. Sú endurskoðun er á byrjunarstigi og er að því stefnt að frumvarp til laga um leigubifreiðar verði tilbúið fljótlega eftir næstu áramót. Þar verður að öllum líkindum lagt til, að atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs falli niður þegar leyfishafi verður 75 ára.

Ráðuneytið mun ekki hlutast til um, að þeir leyfishafar, sem gert var að leggja inn atvinnuleyfi sín fyrir 1. júlí 1988, fái atvinnuleyfi sín á ný og vísar þar til rökstudnings í bréfi sínu til yðar, dags. 5. september s.l.“

Ég lauk máli þessu með álitni hinn 30. desember 1988 og var niðurstaða þess samhljóða álitni í máli nr. 22/1988, sem rakið er hér að fram, að viðbættu eftirfarandi:

„Samkvæmt bréfi samgönguráðuneytisins frá 23. nóvember 1988 mun ráðuneytið á grundvelli þeirra ástæðna, sem fram koma í bréfi þess, dags. 5. september 1988, og ég hef hér tekið afstöðu til, ekki hlutast til um að A fái atvinnuleyfi sitt aftur, né aðrir þeir sem gert hefur verið að leggja inn atvinnuleyfi sín fyrir 1. júlí 1988. Með vísan til þess, sem á undan er sagt, tel ég þessa ákvörðun ráðuneytisins óviðunandi, þar sem ég tel, að lög hafi verið brotin á A.“

(Mál nr. 43/1988)

A lagði fram kvörtun 12. október 1988 af sama tilefni og fjallað er um í málum nr. 22/1988 og 20/1988 hér að framan. A er fæddur ... og sótti 10. apríl 1956 um leyfi til reksturs leigubifreiðar til mannflutninga samkvæmt reglugerð nr. 13/1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, en þá hafði A afgreiðslu fyrir bifreið sína hjá bifreiðastöðinni Hreyfli s.f. í Reykjavík. Í umsókninni er tekið fram, að umsækjandi hafi

akstur bifreiðar sinnar að aðalstarfi. Að fengnu samþykki hlutadeigandi aðila var A úthlutað atvinnuleyfi á árinu 1956. A stundaði akstur leigubifreiðar allt þar til honum var með bréfi umsjónarnefndar leigubifreiða gert skylt að leggja inn atvinnuleyfi sitt hinn 1. júlí 1988.

Ég óskaði hinn 16. nóvember 1988 eftir því að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Svar ráðuneytisins barst með bréfi, dags. 23. nóvember 1988, og hefur efni þess verið lýst í máli nr. 20/1988 hér að framan.

Ég lauk máli þessu með álitni hinn 30. desember 1988 og var niðurstaða þess samhljóða álitni í máli nr. 22/1988 með þeirri viðbót er greinir í umfjöllun um mál nr. 20/1988, en gerð hefur verið grein fyrir því hér að framan.

4. Almennatryggingar.

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka.

(Mál nr. 26/1988)

A taldi það andstætt 19. gr. almennatryggingalaga nr. 67/1971 með síðari breytingum að ákveða í reglugerð, að við ákvörðun tekjutryggingar elli- og örorkulífeyrisþega skuli tekið tillit til tekna maka, sem ekki nýtur slíks lífeyris. Umboðsmaður taldi lögin heimila að sett væru nánari skilyrði fyrir tekjutryggingu og fjárhæð hennar, og umrætt reglugerðar-ákveði hefði því nægilega lagastöð. Umboðsmaður taldi hins vegar að ástæða væri til fyrir stjórnvöld að taka á ný afstöðu til þess, hvort þessar reglur ættu að haldast óbreyttar og eðlilegt væri að afmarka nánar í lögum, hvaða skilyrði megi setja í reglugerð fyrir því að menn njóti umræddrar tekjutryggingar.

Hinn 29. desember 1988 lét ég upp álit í tilefni af kvörtun A. um skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega vegna tekna maka, er ekki nýtur elli- eða örorkulífeyris. Álitnið fer hér á eftir:

„I.

Með skriflegri kvörtun, dagsettri 8. ágúst 1988, kvartaði A til umboðsmanns Alþingis út af því, að hann hefði ekki notið tekjutryggingar sem örorkulífeyrisþegi, samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, um almennatryggingar, vegna fyrirmæla í 3. gr. reglugerðar nr. 351/1977, um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkanir, samkvæmt 19. gr. laga um almennatryggingar. A gerir grein fyrir kvörtun sinni með eftirfarandi hætti:

„Í lögum um almennatryggingar nr. 67/1971, með síðari breytingum, segir í 19. gr. að elli- og örorkulífeyrisþegum skuli greidd uppbót á lífeyri sinn ef aðrar tekjur fari ekki fram úr ákveðnum mörkum og jafnframt, að ráðherra skuli, að fengnum tillögum tryggingaráðs, setja reglugerð um framkvæmd þessara lífeyrishækkana.

Reglugerð þessi er nr. 351 frá 30. sept. 1977 að meginstofni. En er breytt árlega hvað varðar fjárhæðir.

Kvörtunarefni mitt er, að með útgáfu og framkvæmd reglugerðarinnar taki framkvæmdarvaldið til baka, af ákveðnum hópi, þau réttindi sem löggjafarvaldið ákvað með lögnum.

Slíkt tel ég fullkomlega óréttmætt, þ.e.a.s. að reglugerð taki af þann rétt sem settur hefur verið með lögum.“

II.

Hinn 26. ágúst s.l. ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf, þar sem þess var farið á leit, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 20. september s.l. Þar segir:

„Íslensk löggjöf um almannatryggingar hefur frá upphafi verið blanda tveggja grundvallarsjónarmiða, þ.e.a.s. framfærslusjónarmiða og jafnréttissjónarmiða. Lengi vel birtist þessi blanda í skerðingu lífeyrisbóta þeirra, sem hærri tekjur höfðu, eða í því, að þeir skyldu greiða hærri iðgjöld til að ná bótarétti, t.d. í sínu sjúkrasamlagi.

Pegar svo var komið á sviði stjórn mála, að allir flokkar vildu Lilju kveðið hafa og uppboð hófst á bótaboðum, voru skerðingarreglur fljótar að falla, þær sem á annað borð lágu við höggi. Eina skerðingarreglu var þó erfitt að afnema, þ.e.a.s. tekjuviðmiðun bóta til öryrkja. Örorkulífeyrir er bætur fyrir tekjumissi og verður að sannreyna hann eftir reglum 12. greinar laga um almannatryggingar. Hafa ber í huga, að örorkulífeyrisréttur verður ekki til við örorkuna eina saman, heldur þarf að fylgja henni tekjumissir.

Fjárhæðir bóta hafa löngum verið lágar, m.a. vegna þess að jafnréttissjónarmið réð ríkjum. Allir áttu sama rétt til bóta að uppfylltum ytri skilyrðum, t.d. aldri, sjúkleika, örorku, atvinnuleysi, slysi o.s.frv. Og flestar bætur voru jafnháar án tillits til þarfa bótaþega á fjárhagslegri eða félagslegri aðstoð.

Bótaþegar voru margir og hækkun bóta í átt að lágmarkslaunum eða þörfum því afar dýr. Þegar ekki reyndist gerlegt að hækka bætur eins og þörf var talin á komu skerðingarreglunnar aftur til en nú í formi umframlífeyris til þeirra, er töldust vera verst settir framfærslulega.

Umframlífeyrir þessi, sem nefndur hefur verið tekjutrygging, endurspeglar framfærslusjónarmiðið, enda kemur hann í beinu framhaldi af og í staðinn fyrir heimildar-ákvæði laga nr. 67/1971, um greiðslu uppbotar á elli- og örorkulífeyri, en þar skyldi sveitarsjóður viðkomandi greiða 2/5 hluta uppbotar en ríkissjóður 3/5.

Heimild þessari til greiðslu uppbotar var ekki breytt úr heimild í skyldu við heildarendurskoðun laganna, sem leiddi til setningar laga nr. 67/1971. Þau lög áttu að taka gildi 1. janúar 1972. Áður en til þess kom, var þeim breytt með lögum nr. 96/1971. Með þeim lögum var tekjutrygging gerð að föstum bótaflokki í stað heimildarbóta og Tryggingastofnuninni gert skylt að greiða hana að fullu úr ríkissjóði.

Fyrsta reglugerðin eftir gildistöku laganna þannig breyttra var gefin út 25. janúar 1972, nr. 32/1972. Í þeirri reglugerð og öllum síðari reglugerðum um efnið er haldið við hið fyrra sjónarmið að tekjur maka skuli reiknast bótaþega að hálfu, enda hafi þau óskipt félagsbú og gagnkvæma framfærsluskyldu. Það er með öðrum orðum litið til þess, hvernig ætla má að bótaþegi komist af á þeim tekjum, sem til ráðstöfunar eru honum til framfærslu.

Þessi túlkun á tilgangi laganna hefur margoft komið til umræðu og endurmats án þess að ráðherrar tryggingamála hafi talið efni standa til að breyta gildandi reglugerðum að þessu leyti.“

III.

Hinn 26. september s.l. ritaði ég A bréf, þar sem ég fór þess á leit, að hann sendi mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að koma á framfæri í tilefni af fyrrgreindu bréfi ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust 12. október s.l. og í þeim kemur meðal annars fram:

„Ég vísa til bréfs yðar dags. 26. sept. s.l. og meðfylgjandi bréfs heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins dags. 20. sept., og vil út af því bréfi koma eftirfarandi á framfæri:

Í bréfi ráðuneytisins finnst mér í raun ekki tekið á efni kvörtunar minnar, þ.e. að gildandi reglugerð taki af þann rétt sem lög ákveða, með því að bótaþega eru búnar til tekjur, samkvæmt reglugerðinni, sem fluttar eru af öðrum aðila og skerða þær verulega rétt hans samkvæmt lögnum, sem aðeins miða við sjálfsaflatekjur bótaþegans.

Ég hef ekki möguleika á því að rökraða um það hvaða sjónarmið hafa legið til grundvallar setningu laga um almannatryggingar, eða breytingar á þeim, á hverjum tíma, en vil aftur á móti draga það fram hvernig sú skerðingarregla, sem ég kvarta yfir, virkar í raun í dag.

...
 Mér er það fullljóst, að örorkulífeyrir er bætur fyrir tekjumissi, enda tel ég það hreina undantekningu ef verulegt tekjutap fylgir ekki 75% örorku, auk þess sem sá verðmæti hæfileiki, að vinna sjálfum sér, tapast oft líka að verulegu leyti. Hvernig það getur talist jafnréttissjónarmið þegar lífeyrisréttur öryrkja er skertur, með tekjum frá öðrum, er mér hins vegar ráðgáta, þegar haft er í huga að örorka verður oft það snemma á lífsleiðinni að viðkomandi hefur að litlu eða engu leyti komið sér fyrir í lífinu, þ.e.a.s. aflað sér þeirra lífsgæða sem öllum eru nauðsynleg, og þarfnast því meiri tekna en sem nemur til nauðþurfta.

...
 Umrætt skerðingarákvæði í 3. gr. reglugerðar um tekjutryggingu tel ég því ekki aðeins lögbrot á öryrkjum í sambúð, heldur einnig bæði óraunhæft og ósanngjarnt og þar sé raunar lagður steinn í götu þeirra sem þrátt fyrir áföll reyna að bjarga sér."

IV.

Í 19. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, voru upprunalega ákvæði, svonefnd tekjutryggingarákvæði, er heimiluðu að hækka lífeyri elli- og örorkulífeyrisþega, ef tekjur næðu ekki tilteknu lágmarki. Heimildarákvæði af því tagi höfðu og verið í eldri lögum.

19. gr. laga nr. 67/1971 var breytt þegar á árinu 1971, áður en þau lög tóku gildi 1. janúar 1972. Var fyrrgreindum tekjutryggingarákvæðum þá breytt og kveðið á um skyldu til greiðslu viðbótar við lífeyri, ef tilteknum lágmarkstekjum væri ekki náð. Var þar um að ræða lög nr. 96/1971, en 5. gr. þeirra laga var svohljóðandi:

„19. gr. orðist svo:

Nú eru tekjur elli- eða örorkulífeyrisþega lægri en kr. 120 000.00 á ári, og skal þá hækka lífeyri hans um það, sem á vantar þá fjárhæð. Sama gildir um hjónalífeyri, eftir því sem við á.

Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komist af án þess. Við ákvörðun um hækkun lífeyris samkvæmt 1. og 2. málsgrein hér að framan skulu umsóknir um hækkun rökstuddar t.d. með skattafram-tölum. Enn fremur skal höfð hliðsjón af því, hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar.

Að fengnum tillögum tryggingaráðs setur ráðherra reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar samkvæmt þessari grein."

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, svo sem þeim lögum hafði verið breytt með lögum nr. 96/1971, skyldi ráðherra, eins og að framan greinir, setja reglugerð „um framkvæmd lífeyrishækkunar“ samkvæmt 19. gr. Það var gert með reglugerð nr. 32/1972, um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Rétt er að taka hér upp eftirfarandi ákvæði reglugerðarinnar:

„1. gr.

Við ákvörðun tekna elli- og örorkulífeyrisþega skal miða við bætur almannatrygginga til viðkomandi umsækjanda sjálfs, eins og þær eru á hverjum tíma, þegar hækkun kemur til álita, en aðrar tekjur skulu ákveðnar samkvæmt nýjustu upplýsingum, sem

skattýfirvöld geta látið í té, enda geti umsækjandi eða Tryggingastofnunin ekki fært sönnur á nýrri upplýsingar.

Til annarra tekna samkvæmt 1. málsgrein teljast allar tekjur samkvæmt tekjudálki skattskýrslu, aðrar en bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, eigin húsaleiga og tekjur barna.

Hækka skal lífeyri einstaklinga samkvæmt 1. málsgrein um það, sem á vantar, að hann ásamt öðrum tekjum samkvæmt 2. málsgrein nemi 120 þús. kr. á ári.

2. gr.

Á sama hátt og um getur í 1. gr. skal tryggja hjónum, sem bæði njóta elli- eða örorkulífeyris, 216 þús. kr. tekjur. Hækka skal bætur hjónanna um það, sem á vantar, að samanlagðar tryggingabætur þeirra og aðrar tekjur nemi samtals 216 þús. kr. á ári.

3. gr.

Nú nýtur annað hjóna örorku- eða ellilífeyris en hitt ekki, og skal þá miðað við samanlagðar tekjur þeirra og tryggingabætur og hækka bætur lífeyrisþegans í 120 þús. kr., ef sú hækkun leiðir ekki til þess, að samanlagðar tekjur hjónanna fari yfir 216 þús. kr.“

Reglugerð nr. 171/1974 kom í stað fyrrgreindrar reglugerðar nr. 32/1972. Rétt er að taka hér upp eftirfarandi ákvæði:

„1. gr.

Ef aðrar tekjur elli- og örorkulífeyrisþega en lífeyrir almannatrygginga fara ekki fram úr 37 500 kr. á ári, skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð 80 000 kr. á ári. Hafi bótaþeginn hins vegar tekjur umfram kr. 37 500 á ári, skal skerða uppbótina um helming þeirra tekna, sem umfram eru.

2. gr.

Hjónum, sem bæði njóta elli- eða örorkulífeyris, en hafa ekki aðrar tekjur en lífeyri almannatrygginga, er fara ekki fram úr 67 500 kr. á ári, skal greiða uppbót á lífeyri að upphæð 144 000 kr. á ári. Hafi hjónin hins vegar tekjur umfram 67 500 kr. á ári, skal skerða uppbótina um helming þeirra tekna, sem umfram eru.

3. gr.

Nú nýtur annað hjóna elli- eða örorkulífeyris, en hitt ekki, og skal þá helmingur tekna þeirra, annarra en lífeyris almannatrygginga, teljast tekjur lífeyrisþegans. Fari þessar tekjur hans ekki fram úr 37 500 kr. á ári, skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð 80 000 kr. á ári. Hafi bótaþeginn hins vegar tekjur umfram 37 500 kr. á ári, skal skerða uppbótina um helming þeirra tekna, sem umfram eru.

4. gr.

Með „öðrum tekjum“ í 1.-3. gr. er átt við allar tekjur í tekjudálki skattskýrslu, aðrar en tryggingabætur, eigin húsaleigu og tekjur barna.“

Með bráðabirgðalögum nr. 56/1977 var 19. gr. laga nr. 67/1971 enn breytt. Efnisákvæði bráðabirgðalaganna voru svohljóðandi:

„1. gr.

Á eftir 1. málsgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 96/1971, nr. 62/1974, nr. 13 1975, nr. 36/1976 og bráðabirgðalög nr. 53/1977, komi ný 2. málsgr. er orðist svo:

Einhleypingi, sem nýtur óskertrar uppbótar (tekjutryggingar) samkv. 1. málsg. og er einn um heimilisrekstur, án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað, skal að auki greiða heimilisuppbót kr. 10 000.00 á mánuði. Eigi hann rétt á skertri tekjutryggingu lækkar heimilisuppbótin í sama hlutfalli.

2. gr.

1. málsliður 2. málsg. 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 96/1971, verði 3. málsg. 19. gr.

3. gr.

2. og 3. málsliður 2. málsg. 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 96/1971, verði 4. málsg. 19. gr. er orðist svo:

Við ákvörðun við hækkun lífeyris samkv. 1.-3. málsg. hér að framan skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, eftir því sem spurningar á eyðublöðum fyrir umsóknir um uppbætur veita tilefni til. Hliðsjón skal höfð af því, hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar.

4. gr.

Í stað síðustu málsgreinar 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 96/1971, komi ný málsg. er verði 5. málsg. 19. gr. og orðist svo:

Að fengnum tillögum tryggingaráðs setur ráðherra reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar samkv. þessari grein, þar á meðal um nánari skilyrði fyrir rétti til heimilisuppbótar.“

Eftir þær breytingar, sem ofangreind bráðabirgðalög nr. 56/1977 gerðu á 19. gr. laga nr. 67/1971, var 19. gr. svohljóðandi:

„Nú eru tekjur elli- eða örorkulífeyrisþega lægri en kr. 120 000.00 á ári, og skal þá hækka lífeyri hans um það, sem á vantar þá fjárhæð. Sama gildir um hjónalífeyri, eftir því sem við á.

Einhleypingi, sem nýtur óskertrar uppbótar (tekjutryggingar) samkv. 1. málsg. og er einn um heimilisrekstur, án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað, skal að auki greiða heimilisuppbót kr. 10 000.00 á mánuði. Eigi hann rétt á skertri tekjutryggingu lækkar heimilisuppbótin í sama hlutfalli.

Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komizt af án þess.

Við ákvörðun við hækkun lífeyris samkv. 1.-3. málsg. hér að framan skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, eftir því sem spurningar á eyðublöðum fyrir umsóknir um uppbætur veita tilefni til. Hliðsjón skal höfð af því, hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar.

Að fengnum tillögum tryggingaráðs setur ráðherra reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar samkv. þessari grein, þar á meðal um nánari skilyrði fyrir rétti til heimilisuppbótar.“

Á grundvelli 5. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. bráðabirgðalög nr. 56/1977, setti heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra reglugerð nr. 351/1977, um tekjutryggingu, heimilis-

uppbót og heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar. 1.-4. gr. reglugerðarinnar hljóða svo:

„1. gr.

Ef tekjur elli- og örorkulífeyrisþega fara ekki fram úr 180.000 kr. á ári, skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð kr. 321.180 á ári. Hafi bótaþeginn hins vegar tekjur umfram 180.000 kr. á ári, skal skerða uppbótina um 55% þeirra tekna, sem umfram eru.

2. gr.

Hjónum, sem bæði njóta elli- eða örorkulífeyris en hafa ekki tekjur, er fara fram úr 252.000 kr. á ári, skal greiða uppbót á lífeyri að upphæð 542.952 kr. á ári. Hafi hjónin hins vegar tekjur umfram 252.000 kr. á ári, skal skerða uppbótina um 55% þeirra tekna, sem umfram eru.

3. gr.

Nú nýtur annað hjóna elli- eða örorkulífeyris, en hitt ekki, skal þá helmingur samanlagðra tekna þeirra teljast tekjur lífeyrisþegans. Fari þessar tekjur hans ekki fram úr 180.000 kr. á ári, skal greiða uppbót (tekjutryggingu) á lífeyri hans að upphæð kr. 321.180 kr. (sic.) á ári. Hafi bótaþeginn hins vegar tekjur umfram 180.000 kr. á ári, skal skerða uppbótina um 55% þeirra tekna, sem umfram eru.

4. gr.

Með „tekjum“ í 1.-3. gr. er átt við allar tekjur í tekjudálki skattskýrslu, aðrar en tryggingabætur, eigin húsaleigu og tekjur barna.“

Á Alþingi 1977-1978 (99. löggjafarþingi) var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 67/1971 og var það að efni til samhljóða bráðabirgðalögum nr. 56/1977. Frumvarpið var samþykkt óbreytt og birt sem lög nr. 69/1977.

Með lögum nr. 36/1980 var 19. gr. laga nr. 67/1971 enn breytt. Eftir þá breytingu hljóðaði 19. gr. svo:

“Nú eru tekjur elli- eða örorkulífeyrisþega lægri en kr. 120 000.00 á ári, og skal þá hækka lífeyri hans um það, sem á vantar þá fjárhæð. Sama gildir um hjónalífeyri, eftir því sem við á.

Einhleypingi, sem nýtur óskertrar uppbótar (tekjutryggingar) samkv. 1. málsg. og er einn um heimilisrekstur, án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað, skal að auki greiða heimilisuppbót kr. 10 000.00 á mánuði. Eigi hann rétt á skertri tekjutryggingu lækkar heimilisuppbótin í sama hlutfalli.

Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komizt af án þess.

Þá er og heimilt að greiða enn frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, svo og örorkustyrk vegna rekstrar bifreiðar, sem bótaþega er brýn nauðsyn að hafa vegna hreyfihömlunar, ef sýnt er að bótaþegi geti ekki komist af eða rekið bifreið án uppbótarinnar.

Við ákvörðun um hækkunir bóta samkv. 1.-4. málsg. hér að framan skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, eftir því sem spurningar á eyðublöðum fyrir umsóknir um uppbætur veita tilefni til. Hliðsjón skal höfð af því, hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar.

Að fengnum tillögum tryggingaráðs setur ráðherra reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkana samkv. þessari grein, þar á meðal um nánari skilyrði fyrir rétti til heimilisuppbótar og uppbóta samkv. 3. og 4. málsgrein.“

Loks var 1. og 2. mgr. og lokamgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 breytt með lögum nr. 25/1984. Eftir þá breytingu hljóðar 19. gr. svo:

„Ef aðrar tekjur elli- og örorkulífeyrisþega en lífeyrir almannatrygginga fara ekki fram úr 29 084 kr. á ári skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð kr. 56 736 á ári. Hafi bótaþegi hins vegar tekjur umfram 29 084 kr. á ári skal skerða uppbótina um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Sama gildir um hjónalífeyri eftir því sem við á. Til tekna í þessu sambandi teljast ekki vextir, verðbætur eða gengishagnaður sem frádráttarbær eru frá tekjum við ákvörðun tekjuskattstofns.“

Einhleypingi, sem nýtur óskertrar uppbótar (tekjutryggingar) skv. 1. mgr. og er einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað, skal að auki greiða heimilisuppbót kr. 1 422 á mánuði. Eigi hann rétt á skertri tekjutryggingu lækkar heimilisuppbótin í sama hlutfalli.

Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komið af án þess.

Þá er og heimilt að greiða enn frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, svo og örorkustyrk vegna rekstrar bifreiðar, sem bótaþega er brýn nauðsyn að hafa vegna hreyfihömlunar, ef sýnt er að bótaþegi geti ekki komist af eða rekið bifreið án uppbótarinnar.

Við ákvörðun um hækkunir bóta samkv. 1.- 4. málsg. hér að framan skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, eftir því sem spurningar á eyðublöðum fyrir umsóknir um uppbætur veita tilefni til. Hliðsjón skal höfð af því, hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar.

Að fengnum tillögum tryggingaráðs setur ráðherra reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkana samkv. þessari grein, þar á meðal um nánari skilyrði fyrir rétti til heimilisuppbótar og uppbóta samkv. 3. og 4. málsgrein. Tekjufjárhæðir í 1. mgr. miðast við tekjur árið 1982. Með reglugerð skal þeim fjárhæðum breytt 1. júlí árlega til samræmis við almennar hækkunir bóta og annarra tekna milli ára.“

V.

Eins og rakið er í IV. kafla hér að framan, var elli- og örorkulífeyrisþegum, sem ekki höfðu tilteknar lágmarkstekjur, veittur réttur til uppbótar á lífeyri sinn, svonefndrar tekjutryggingar, með 5. gr. laga nr. 96/1971, um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar. Á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 76/1971 var sett fyrrgreind reglugerð nr. 32/1972, um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Í 3. gr. þeirrar reglugerðar var kveðið svo á, að við ákvörðun tekjutryggingar, þegar annað hjóna nyti örorku- eða ellilífeyris en hitt ekki, skyldi miða við samanlagðar tekjur hjóna með þeim hætti, sem nánar segir í 3. gr. Ákvæði í sömu átt hafa síðan verið í reglugerðum um þetta efni, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 171/1974 og 3. gr. núgildandi reglugerðar nr. 351/1977.

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1971, um breytingu á þeim lögum, skyldi ráðherra setja reglugerð „um framkvæmd lífeyrishækkunar“, sem 19. gr. fjallaði um, eins og áður hefur verið rakið. Það er skoðun mín, að reglugerðarheimild þessi hafi náð bæði til tekjutryggingar samkvæmt 1. mgr. 19. gr. og þeirrar sérstöku uppbótar, sem

heimiluð var í 2. mgr. sömu greinar. Reglugerðarheimildir samkvæmt síðari lögum um breytingar á 19. gr. laga nr. 67/1971 ná einnig að mínu áliti til umræddrar tekjutryggingar 19. gr.

Í 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, eins og ákvæði þetta var orðað eftir breytingu samkv. 5. gr. laga nr. 96/1971, var heimild til að setja í reglugerð ákvæði „um framkvæmd“ lífeyrishækkana. Ekki er svo skýrt sem skyldi, hve viðtæk reglugerðarheimild felst í þessu lagaákvæði, en ég tel þó, að í því felist heimild til að setja nánari skilyrði fyrir lífeyrishækkun samkvæmt 1. mgr. sömu greinar, þ.e. tekjutryggingu, og nánari reglur um fjárhæð hennar. Sama máli gegnir að mínum dómi um síðari lög um breytingu á 19. gr., en þau hafa áður verið rakin. Það er því niðurstaða mín, að skerðingarákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 32/1972, 3. gr. reglugerðar nr. 171/1974 og nú síðast 3. gr. reglugerðar nr. 351/1977 eigi sér nægilega lagastöð. Hef ég þar tekið tillit til þess, að nefnd skerðingarákvæði geta ekki talist fara í bága við nein meginsjónarmið þeirra almannatryggingalaga, sem fram til þessa hafa gilt.

Þrátt fyrir ofangreinda niðurstöðu, er mér ljóst að deila má um, hvort umrædd skerðingarákvæði geti talist réttlát eða heppileg. Það er því skoðun mín, að ástæða sé til að taka þessar reglur til athugunar og taka á ný afstöðu til þess, hvort þær eigi að haldast óbreyttar. Þá tel ég eðlilegt, að í lögum sé afmarkað nánar en nú er gert, hvaða skilyrði megi setja í reglugerð fyrir því að menn njóti umræddrar tekjutryggingar.“

5. Hlutafélagaskrá.

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum.

(Mál nr. 48/1988)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar starfshætti hlutafélagaskrár, í tilefni af tilkynningum um breytingar á hlutafé og á stjórn félags og tilkynningum um annað það, er tilkynna skal. Í áliti sínu taldi umboðsmaður að þörf væri á tilteknum úrbótum í starfsháttum hlutafélagaskrár m.a. við öflun gagna, þegar hlutafé er greitt í öðru en peningum. Ganga þyrfti eftir sönnun og skýringum á efni tilkynninga um breytingar á þegar skráðum atriðum og fyrir því að stofnendur, stjórnarmenn, framkvæmdastjóri og endurskoðendur uppfylli skilyrði hlutafélagalaga nr. 32/1978. Undirritun tilkynninga þyrfti og að vera í samræmi við 2. mgr. 146. gr. laga nr. 32/1978.

Með bréfi, dags. 29. desember 1988, sendi ég viðskiptaráðherra álit mitt varðandi tiltekna þætti í starfsemi hlutafélagaskrár, og fer álit mitt hér á eftir:

„I.

Tildrög máls þessa eru þau, að mér barst í júlímánuði s.l. kvörtun á hendur hlutafélagaskrá. Þar sem kvörtunarefnið var síðan lagt fyrir dómstóla til úrlausnar, ákvað ég að fjalla ekki frekar um kvörtun þessa, sbr. 2. og 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 3. tl. 3. gr. reglna um störf og starfshætti umboðsmanns. Hins vegar varð kvörtun þessi til þess, að mér þótti rétt að athuga nánar nokkra þætti í starfsemi hlutafélagaskrár.

II.

Með bréfi mínu 30. sept. 1988 til viðskiptaráðherra var óskað skýringa á nokkrum atriðum í starfsemi hlutafélagaskrárinnar. Þar segir m.a.:

„Með tilvísun til 1. mgr. 7. gr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 13/1987 er þess óskað, að ráðuneyti yðar láti í té svör við eftirfarandi spurningum og gefi aðrar þær skýringar, sem

ráðuneytið telur rétt að gefa af því tilefni, sérstaklega ef um frávik er að ræða frá því, sem hlutafélagalögin mæla fyrir, orðalagi sínu samkvæmt.

1. Hvaða gögn og upplýsingar fylgja venjulega, þegar tilkynnt er um breytingar á hlutafé, á stjórn félags eða á öðru því, sem tilkynnt hefur verið?
2. Hvert er markmið könnunar hlutafélagaskrár á því, sem tilkynnt er skv. 1. lið?
3. Hvaða gögn og upplýsingar eru það, sem skilyrðislaust er krafist að fyrir liggi, áður en þær breytingar eru skráðar, sem um er getið í 1. lið?
4. Hvenær og að hvaða marki er krafist gagna fram yfir það, sem um getur í 3. lið? Er t.d. algengt eða venjulegt, að hlutafélagaskrá kalli eftir frekari gögnum af því tilefni að send gögn séu ófullkomin?
5. Að hvaða marki er gengið eftir því að ákvæði 2. mgr. 146. gr. hlutafélagalaganna sé fullnægt?

Auk svara við ofangreindum spurningum er þess óskað, að hlutafélagaskrá geri sérstaka grein fyrir því, hvaða gagna og upplýsinga sé krafist, ef hækkun hlutafjár skal greiða með öðru en peningum.“

Svar hlutafélagaskrárinnar barst með bréfi 21. nóv. 1988. Meginefni bréfsins hljóðar svo:

- „1. Yfirleitt fylgja engin gögn aukatilkyningum, og eru þær oftast birtar eins og þær koma fyrir að lokinni smásnyrtingu, sjá hjálögð sýnishorn.
 2. Markmið hlutafélagaskrár er að hafa sem bestar upplýsingar um sem flest félög.
 3. og 4. Engra gagna eða upplýsinga er skilyrðislaust krafist sbr. svar við 1. spurningu, en kallað er eftir nánari upplýsingum, séu fyrirbyggjandi upplýsingar ófullnægjandi, sem heyrir til undantekninga, nema að því er varðar persónulegar upplýsingar um tilkynnta aðila.
 5. Hart er gengið eftir að öllum ákvæðum 146. gr. hfl. sé fullnægt, að öðru leyti en því að 3. tl. 2. mgr. (á að vera 3. tl. 3. mgr.) hefur aldrei verið virkur, enda löngu verið fallið frá svipuðum ákvæðum í gildistíð eldri laga og ekki var talið að nýju lögin ættu að breyta eldri praxis að þessu leyti, en ætlast er til að stjórnarmenn ábyrgist þessi atriði hver fyrir annan og taki jafnframt ábyrgð á stofnendum félagsins og öðru starfslíði, kjörnu eða ráðnu. ...
- Ef greiða skyldi eða mætti hlutafjárhækkun með öðru en peningum, yrði væntanlega krafist einhvers konar yfirlýsingar frá félagsstjórn varðandi greiðsluandlagið á sama hátt og gert er, þegar um nyskráningar er að ræða, en þá er ætlast til að verðmætin (greiðsluandlagið) séu nákvæmlega tilgreind og metin til peninga. Á þetta hefur ekki reynt svo ég viti til, enda ekki spurt með hverju sé greitt, þegar tilkyning um hlutafjárhækkun berst hlutafélagaskrá.“

III.

Svo sem fram kemur af ofangreindum bréfum, hef ég að svo stöddu takmarkað athugun mína við nokkra þætti í starfsemi hlutafélagaskrárinnar.

Með lögum nr. 32/1978 varð sú breyting á skráningu hlutafélaga, að tekin var upp ein heildarskrá fyrir landið allt. Annast viðskiptaráðherra skráninguna og heldur hlutafélagaskrá. Fyrir gildistöku laganna voru hlutafélagaskrár haldnar í hverju lögsagnarumdæmi fyrir sig. Var talið, að þetta nýja fyrirkomulag skráningar tryggði betur samræmi og festu í framkvæmd hlutafélagalaga. Ýmis nýmæli laganna stefndu jafnframt að því að færa skráninguna til nútímahorfs og að laga hana að breyttum þjóðfélagsháttum.

Hlutverk hlutafélagaskrárinnar er einkum tvíþætt, þ.e. að skrá vissar upplýsingar um hlutafélög, sem skylt er að tilkynna til hlutafélagaskrárinnar, og að sjá um opinbera birtingu á aðalefni þess, sem skrásett hefur verið. Skv. framansögðu ber að tilkynna og skrá ýmsar mikilvægar upplýsingar, sem varða stofnun hlutafélags, og allar breytingar á því, sem áður hefur verið tilkynnt, þar á meðal um slit hlutafélags, ef því er að skipta.

IV.

Opinber skráning og birting tiltekinna mikilvægra upplýsinga skiptir miklu máli í ýmsum tilvikum. Í fyrsta lagi er að því stefnt, að almenningur geti fengið upplýsingar á einum stað um ýmis mikilvæg málefni, sem varða hlutafélög. Í öðru lagi er gert ráð fyrir vissu eftirliti með lögmæti þess, sem þar er skráð og birt, og geta varnaðaráhrif slíks eftirlits verið veruleg. Í þriðja lagi stuðla lagafyrirmæli um skráningu að því að ljósara verður, hver beri ábyrgð á ýmsum þeim atriðum, sem tilkynnt hafa verið. Í fjórða lagi er skráningin (og stundum tilkynning) skilyrði þess, að ýmsar ákvarðanir varðandi hlutafélög fái gildi, t.d. getur óskráð „hlutafélag“ almennt hvorki öðlast réttindi né tekið á sig skyldur. Einnig fellur ákvörðun um hlutafjárhækkun niður, ef hún er ekki tilkynnt innan tiltekins frests eða ef skráningar er synjað. Í fimmta lagi skiptir skráning og birting á umboði til að gera löggæringa fyrir hönd hlutafélags því máli, að þriðji maður getur almennt treyst því, sem þannig er skráð og birt, í lögskiptum við félagið. Tilgangur laganna um opinberar hlutafélagaskrár er í heild sá, að hluthafar, viðskiptamenn og almenningur skuli, í lögskiptum sínum við félagið, geta treyst lögmæti ýmissa mikilvægra atriða, sem skráð eru í hlutafélagaskrá og birt í framhaldi af því.

V.

Það er ljóst, að upplýsingaskylda og tilkynningarskylda varðandi það, sem skráningar-skylt er, hvílir fyrst og fremst á félaginu sjálfu, þ.e. stjórnarmönnum þess. Vanræksla á þessari skyldu eða rangar upplýsingar geta bæði leitt til bótaábyrgðar og refsíábyrgðar fyrir viðkomandi fyrirsvarsmenn.

Hlutafélagaskráin hefur þó einnig vissu hlutverki að gegna í þessu sambandi. Skyldur hennar lögum samkvæmt eru ekki svo víðtækar, að hún eigi að hafa eftirlit með ákvörðunum löglegra fyrirsvarsmanna hlutafélags með hliðstæðum hætti og bankaeftirlit hefur eftirlit með bönkum og sparisjóðum eða váttryggingareftirlit með starfsemi váttryggingafélaga. Samt er ljóst, að hlutafélagaskrá ber lagaskylda til að ganga úr skugga um lögmæti þess, sem tilkynnt hefur verið. Slík lagaskylda er í fyrsta lagi nauðsynleg forsenda þess að þeim markmiðum, sem frá er greint í IV. kafla, verði náð, en auk þess má leiða slíka skyldu af ýmsum ákvæðum hlutafélagalaga og skal hér vikið að þeim, sem mestu máli skipta.

Í fyrsta lagi segir í 146. gr. um þau gögn og upplýsingar, sem fylgja skulu tilkynningu um stofnun hlutafélags:

„Tilkynning um stofnun hlutafélags skal greina:

1. Ákvæði samþykkt félagsins um það efni, er greinir í 1.-3., 5. og 9.-13. tl. 6. gr.
2. Upphæð hlutafjár og hve mikill hluti af því er greiddur. Á hvern hátt greiðsla hefur farið fram og hvenær eftirstöðvar skulu greiddar.
3. Nöfn, stöðu og heimilisföng stofnenda félagsins, stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og allra þeirra, er hafa heimild til að rita félagið. Enn fremur nöfn og heimilisföng endurskoðenda. Sama gildir um varamenn.

Tilkynning skal undirrituð af öllum stjórnarmönnum félags og skulu undirskriftir staðfestar af notarius publicus eða tveimur vottum.

Tilkynningu skal fylgja:

1. Stofnsamningur, reikningsgögn þau, sem um ræðir í 3. mgr. 5. gr., svo og önnur gögn og skjöl í sambandi við stofnun félagsins.
2. Staðfest endurrit af fundargerð stofnfundar.
3. Sönnur fyrir því, að stofnendur uppfylli þau skilyrði, er um ræðir í 3. gr., stjórnarmenn og framkvæmdastjóri uppfylli þau skilyrði, sem um getur í 50. gr. og endurskoðendur skilyrði þau, er getur í 81. gr.

Ráðherra getur auk þessa krafist hverra þeirra gagna og upplýsinga sem nauðsynlegar eru til þess að taka afstöðu til þess hvort við stofnunina hafi verið farið eftir lögum og samþykktum félagsins.“

Í 147. gr. segir svo:

„Breytingar á félagssamþykktum eða öðru því sem tilkynnt hefur verið skal tilkynna innan mánaðar sé ekki kveðið á um annað í lögum þessum. Með tilkynningu skulu fylgja sönnur fyrir lögmæti breytinga. Breytingu á búsetu þarf ekki að tilkynna nema aðili taki heimilisfang erlendis. Ákvæði 2. og 4. mgr. 146. gr. gilda eftir því sem við á.“

Loks er kveðið á um það í 148. gr. hlutafélagalaga, hverju það varði eða geti varðað, ef tilkynningar fara ekki fram lögum samkvæmt. Þar segir:

„Ef tilkynningar fullnægja ekki fyrirmælum laga þessara eða samþykta hlutafélags eða ákvarðanir eru ekki teknar á þann hátt sem ákveðið er í lögum eða samþykktum skal synja skráningar.“

Nú má bæta úr göllum á einfaldan hátt með ákvörðun hluthafafundar eða samþykkt stjórnar og skal þá gefa félaginu hæfilegan frest til að bæta úr því. Ef ekki er úr bætt innan frestsins skal synja skráningar.

Tilkynnanda skal skýrt bréflaga frá synjun og um ástæður til hennar.

Nú getur skráning tilkynningar skipt þriðja aðila máli og skal ráðherra láta sjá svo um að þeim aðila verði gert viðvart með fullnægjandi hætti.

Ef tilkynnandi vill ekki hlíta ákvörðunum samkvæmt 1. og 2. mgr. þessarar greinar getur hann borið málið undir dómstóla. Mál skal höfða innan 6 mánaða frá því, að tilkynnandi fékk vitneskju um ákvörðun.

Nú telur einhver rétti sínum hallað með skráningu og getur hann þá borið málið undir dómstóla, enda sé mál höfðað innan 6 mánaða frá því, að tilkynning var birt í Lögbirtingablaði. Ef aðili æskir þess, skal skrá ókeypis athugasemd um málsúrslit í hlutafélagaskrá og birta síðan samkvæmt 149. gr.“

VI.

Svo sem áður er fram komið, er það mikilvægt að þær upplýsingar, sem berast hlutafélagaskrá og birtar í framhaldi af því, séu réttar og stangist hvorki á við hlutafélagalög né samþykktir félagsins. Er það og greinilegur tilgangur ákvæða XVIII. kafla hlutafélagalaga. Lagarök fyrir því hafa þegar verið rakin, en þau eru í stuttu máli, að hluthafar, viðskiptamenn hlutafélags og almenningur verði að geta treyst því í viðskiptum við félagið, að skráðar og birtar upplýsingar um það séu réttar. Þarf ekki að fara mörgum orðum um það, að rangar upplýsingar í opinberum skráum um félög eru til þess fallnar að villa um í viðskiptum við félagið og valda óvissu og tjóni.

Ljóst er af ákvæðum XVIII. kafla hlutafélagalaga, sbr. einkum 4. mgr. 146. gr., 147. gr. og 1.-2. mgr. 148. gr., að hlutafélagaskrá hefur ríka skyldu til að ganga úr skugga um, að lögboðnar tilkynningar séu bæði í samræmi við fyrirmæli hlutafélagalaga og samþykktir þess hlutafélags, sem hverju sinni á hlut að máli. Ákvæðin fela einnig í sér skyldu fyrir hlutafélagaskrá til að kanna hvort tilkynntar upplýsingar séu réttar.

Það er hlutverk hlutafélagaskrár að móta stefnu í þessu tilliti og þar hefur hlutafélagaskrá nokkurt svigrúm, en þess ber hins vegar að gæta, að nýju hlutafélagalögin stefna greinilega að hertum kröfum til hlutafélagaskrár í þessu efni.

VII.

Svo sem fyrr greinir, hefur hlutafélagaskráin látið mér í té skriflega greinargerð um tilhögun skráningar og birtingar, en auk þess hafa starfsmenn mínir heimsótt fyrirsvarsmenn

hlutafélagaskrár og fengið upplýsingar. Þær athugasemdir, sem hér fara á eftir, takmarkast við fyrrgreind atriði í starfsemi hlutafélagaskrár. Verður því t.d. ekki fjallað um röðun tilkynninga og annarra upplýsinga, sem hlutafélagaskrá berast, eða skipulagningu á móttöku og úrvinnslu tilkynninga. Verður nú nánar vikið að einstökum atriðum:

1) Í greinargerð hlutafélagaskrár frá 21. nóvember s.l. kemur fram, sbr. 5. lið, að hart sé gengið eftir því, að öllum ákvæðum 146. gr. hlutafélagalaga sé fullnægt, nema að því er varðar 3. tl. 3. mgr.

Ég tek undir þessa stefnumörkun, og legg áherslu á nauðsyn þess að henni sé fylgt í framkvæmd. Að 3. tl. 3. mgr. verður komið síðar. Hlutafélagaskrá er tvímælaust skylt að kanna rækilega, eftir atvikum með kröfu um nákvæma lýsingu og framlagningu gagna, hvort réttar séu yfirlýsingar um fjárhæð greidds hlutafjár, með hvaða hætti það skuli greitt, svo og um það hvenær eftirstöðvar skuli greiddar. Þegar hlutafé er greitt í öðru en peningum er skylt að kalla eftir gögnum, er sanni, svo viðhlítandi sé, að mat verðmæta sé rétt. Að öðru leyti ber einnig að ganga rækilega eftir því, að ákvæðum 5. gr. hlutafélagalaga um framlagningu gagna og upplýsinga sé fullnægt við skráningu hlutafélags.

2) Af greinargerð hlutafélagaskrár má ráða, að væntanlega yrði krafist einhvers konar yfirlýsingar félagsstjórnar um nákvæma tilgreiningu og mat verðmæta, ef greiða ætti hlutafjárhækkun með öðrum verðmætum en peningum. Í greinargerðinni segir þó, að á þetta hafi ekki reynt, svo vitað sé, þar sem ekki sé að því spurt með hverju hlutafjárhækkun skuli greidd, þegar tilkynning um hana berst hlutafélagaskrá.

Ég tel, að hér sé úrbóta þörf. Ég lít svo á, að í fyrsta lagi verði hlutafélagaskrá að ganga eftir skýrum yfirlýsingum félagsstjórna um það, með hvaða verðmætum hlutafjárhækkun sé greidd, og í öðru lagi verði að fylgja tilkynningu örugg gögn um verðmæti, ef hlutafjárhækkun á að greiða í öðru en peningum að nokkru leyti eða öllu.

3) Af afritum tilkynninga, og upplýsingum, sem ég hef fengið frá hlutafélagaskrá, er ljóst að 2. mgr. 146. gr. hlutafélagalaga er a.m.k. ekki alltaf fylgt. Jafnvel tíðkist að lögmenn, endurskoðendur eða starfsmenn viðkomandi hlutafélags undirriti slíkar tilkynningar.

Þessi framkvæmd er andstæð tilvitnuðu lagaákvæði, sem var nýmæli við setningu nýju hlutafélagalaganna, og getur hún stuðlað að því, að þær upplýsingar, sem berast, reynist óáreiðanlegar og ábyrgð á þeim ekki svo glögg sem skyldi. Er því þörf á nýrri stefnumörkun að þessu leyti.

4) Eins og áður er vikið að, segir í greinargerð hlutafélagaskrár frá 21. nóvember s.l., að 3. tl. 3. mgr. 146. gr. hlutafélagalaga hafi aldrei verið virkur. Er ástæðunum nánar lýst í greinargerð hlutafélagaskrár, sbr. II. kafla hér að framan.

Það er að sönnu rétt, að núgildandi ákvæði er hliðstætt því ákvæði, sem áður gildi, en það tekur nú til fleiri tilvika. Aðalatriðið er þó það, að ný lagasetning um þetta efni þýðir ekki að slök framkvæmd í gildistíð eldri laga sé staðfest, heldur þvert á móti að brýnt sé að fylgja núgildandi ákvæðum um þetta efni. Ég er því þeirrar skoðunar að ekki fái staðist að lögum, að eigi sé sinnt ákvæði 3. tl. 3. mgr. 146. gr.

5) Í umræddri greinargerð hlutafélagaskrár frá 21. nóvember s.l. kemur fram, að yfirleitt fylgi engin gögn svonefndum aukatilkynningum, þ.e. tilkynningum um breytingar á því, sem áður hafi verið tilkynnt, og að þær séu oftast birtar eins og þær komi fyrir, að loknum smálagfæringum. Í greinargerð hlutafélagaskrár, sem fylgdi bréfi viðskiptaráðherra, dagsettu 26. ágúst 1988, segir um þetta atriði orðrétt svo:

“Þessar aukatilkynningar eru aðallega tilkynningar um nýjar og breyttar stjórnir (og endurskoðendur), hækkunir á hlutafé og breytingar á prókúruumboðum og framkvæmdastjórn. Gengið er eftir því, að þessar tilkynningar séu undirritaðar af ábyrgum aðilum, stjórnarmönnum og/eða framkvæmdastjórn, og eru þær þá nær undantekningarlaust sendar í birtingu á ábyrgð þessara aðila. Fylgja þeim sjaldnast fundargerðir, þannig

að skráin getur ekki metið réttmæti einstakra ákvarðana. Tekur hún enga ábyrgð á, að tilkynningar, sem birtar eru á hennar vegum, séu réttar, heldur er birtingin alfarið á ábyrgð þess eða þeirra, sem um hana biðja, eins og áður segir. ...“

Ég tel, að ekki fái staðist sem almenn regla, að algjörlega sé byggt á þeim upplýsingum, sem tilkynning fyrirsvarsmanna hlutafélaga geymir. Hlutafélagaskrá ber hér að ganga ríkar eftir sönnunargögnum og skýringum. Hér verður ekki vikið að einstökum atriðum, en telja verður t.d., að við hækkun eða lækkun hlutfjár beri að fylgja greinargóðar lýsingar og gögn um það, hvort þessar ákvarðanir hafi verið teknar með lögmætum hætti. Ber hlutafélagaskrá að kalla eftir ítarlegum skýringum og gögnum, ef þau fylgja ekki tilkynningu.

VIII.

Líklegt er, að hertar kröfur til starfs hlutafélagaskrár krefjist aukins mannafla og fjármagns til endurskipulagningar, en það er skoðun mín að vandi af því tagi megi ekki koma í veg fyrir, að nýju hlutafélagalögnum sé fylgt og að náð sé markmiðum þeirra.“

6. Mannréttindi.

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum.

(Mál nr. 70/1988)

Hinn 29. desember 1988 ritaði ég forsætisráðherra og forsetum Alþingis samhljóða bréf, er hér fer á eftir.

„Á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tel ég ástæðu til að vekja athygli á ófullkomnum ákvæðum til verndar mannréttindum í íslenskum lögum.

Ég bendi á, að í íslensku stjórnarskrána vantar almenn ákvæði um veigamikil mannréttindi. Sem dæmi má nefna skoðanafrelsi, jafnrétti, bann við afturvirkum refsilögum, vernd fjölskyldulífs og rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar um félagsleg mannréttindi eru og fábrotin.

Mörg mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar eru ófullkomin af ýmsum ástæðum. Ákvæði 63. og 64. gr. um trúfrelsi, 66. gr. um friðhelgi heimilis, 72. gr. um prentfrelsi og 73. gr. um félagafrelsi hefta ýmist í engu eða að takmörkuðu leyti vald löggjafans. Sum mannréttindaákvæði ganga skammt efni sínu samkvæmt. Ákvæði 72. gr. nær þannig aðeins til prentfrelsis en eigi til tjáningarfrelsis almennt. 65. gr. fjallar fyrst og fremst um handtöku, sem er liður í rannsókn refsímála, en frelsi og réttaröryggi almennt nýtur þar ekki verndar. 66. gr. verndar ekki einkalíf manna yfirleitt, heldur takmarkast við ákveðna þætti þess.

Ég vísa einnig til þess, að Ísland er aðili þýðingarmikilla alþjóðasamninga um mannréttindi. Ég nefni hér Evrópuráðssamninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis (Mannréttindasáttmála Evrópu) frá 4. nóvember 1950 ásamt síðari viðaukum, alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnámálag réttindi (Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna) frá 16. desember 1966, Félagsmálasáttmála Evrópu frá 18. október 1961 og alþjóðasamning (Sameinuðu þjóðanna) um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 16. desember 1966. Aðstaðan er hér sú, að íslensk lög ganga a.m.k. að ýmsu leyti skemmra í vernd mannréttinda en þessir sáttmálar. Getur þetta valdið vanda í lagaframkvæmd hér á landi og jafnframt orðið til þess, að íslenska ríkið verði dregið til ábyrgðar fyrir þeim alþjóðastofnunum, sem ætlað er að framfylgja nefndum mannréttindasamningum.

Úrbætur í ofangreindu efni virðast mér einkum geta orðið með tvennum hætti. Fyrst er að nefna endurskoðun mannréttindaákvæða íslensku stjórnarskrárinnar. Legg ég áherslu á, að endurskoðun stjórnarskrárinnar er brýn einnig af öðrum ástæðum, sem ég rek ekki frekar að

þessu sinni. Skoðun mín er sú, að setning nýrrar stjórnarskrár hafi dregist úr hófi, að frátöldum breytingum, er varða kosningar til Alþingis.

Ég tel einnig, að mjög kæmi til greina, að umræddir mannréttindasáttmálar eða hlutar þeirra verði teknir í íslensk lög. Þar rísa að vísu ýmis álitamál, er að sumu leyti tengjast annarri víðtækari spurningu um það, hvernig háttað sé tengslum íslensks réttar og alþjóðasamninga, sem Ísland er aðili að, og hvaða stefnu beri að móta á því sviði. Vísá ég um það nánar til meðfylgjandi greinargerðar Stefáns Más Stefánssonar prófessors, sem hann hefur samið á vegum embættis míns.¹⁾

Á árinu 1989 verður víða minnst merks áfanga í sögu mannréttinda. Að mínum dómi ætti vel við, að ríkisstjórn og Alþingi mörkuðu á því ári þáttaskil, að því er varðar vernd mannréttinda hér á landi.“

1) Tilvitnuð greinargerð Stefáns Más Stefánssonar prófessors: Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga, fylgir með skýrslunni sem fylgiskjal.

V. SKRÁR.

1. Atriðisorðaskrá

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Afhending á skýrslum sálfræðinga 88/21

Almannatryggingar

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33

Atvinnuréttindi

Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24, 88/32, 88/32

Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 88/22

Framkvæmd stjórnvalda á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum 88/40

Gjafsókn

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn 88/23

Gjaldeyrismál

Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 88/19

Hlutafélagaskrá

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum 88/40

Innheimtutilkynning

Uptaka vegna fiskveiðibrots 88/22

Lögmæti stjórnvaldsákvarðana

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 88/22

Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24, 88/32, 88/32

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum . . . 88/45

Starfssvið umboðsmanns

Afhending á skýrslum sálfræðinga 88/21

Bankaviðskipti 88/19

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 88/21

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 88/19

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 88/19

Stjórnsýsla sveitarfélaga, sjá *sveitarfélög*.

Æðra stjórnvald hefur ekki felld úrskurð sinn 88/21, 88/21

Sveitarfélög

Framfærslustyrkur 88/21

Söluskattur

Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 88/22

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til ákvæða laga og reglugerða, sem beinlínis hefur verið fjallað um í álitum eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Aðeins er vitnað til blaðsíðutals í upphafi álits eða útdráttar, er fjallar um slík ákvæði.

1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.
XI. kafli. - 88/23.

1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
63. gr. - 88/45.
64. gr. - 88/45.
65. gr. - 88/45.
66. gr. - 88/45.
72. gr. - 88/45.
73. gr. - 88/45.

1947, nr. 80. Framfærslulög.
29. gr. - 88/21.

1953, nr. 23. Lög um leigubifreiðar í kaupstöðum.
1. gr. - 88/31.

1955, nr. 25. Lög um breyting á lögum nr. 23 16. febr. 1953, um leigubifreiðar í kaupstöðum.
1. gr. - 88/25.
2. gr. - 88/25.

1956, nr. 13. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og um ráðstöfun atvinnuleyfa.
3. gr. - 88/27.
4. gr. - 88/27.
9. gr. - 88/27.
12. gr. - 88/27.
13. gr. - 88/27.
16. gr. - 88/28.

1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. - 88/30.
2. gr. - 88/26.
4. gr. - 88/31.
6. gr. - 88/31.
8. gr. - 88/26.
10. gr. - 88/26.

1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
19. gr. - 88/33.

1971, nr. 96. Lög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar.
5. gr. - 88/35.

- 1972, nr. 32. Reglugerð um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar.
1. gr. - 88/35.
2. gr. - 88/36.
3. gr. - 88/36.
- 1974, nr. 171. Reglugerð um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar.
1. gr. - 88/36.
2. gr. - 88/36.
3. gr. - 88/36.
4. gr. - 88/36.
- 1977, nr. 56. Bráðabirgðalög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar. sbr. lög nr. 96/1971, nr. 62/1974, nr. 13/1975, nr. 36/1976 og bráðabirgðalög nr. 53/1977.
1. gr. - 88/36.
2. gr. - 88/37.
3. gr. - 88/37.
4. gr. - 88/37.
- 1977, nr. 69. Lög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar.
- 88/38.
- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkunar samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
1. gr. - 88/38.
2. gr. - 88/38.
3. gr. - 88/38.
4. gr. - 88/38.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
5. gr. - 88/44.
27. gr. - 88/21.
81. gr. - 88/21.
83. gr. - 88/21.
146. gr. - 88/40.
147. gr. - 88/43.
148. gr. - 88/43.
XVIII. kafli - 88/43.
- 1980, nr. 36. Lög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar.
- 88/38.
- 1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.
69. gr. - 88/21.

1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík.

- 88/28, 88/30.

2. gr. - 88/28.

4. gr. - 88/28.

7. gr. - 88/28.

8. gr. - 88/28.

14. gr. - 88/28.

15. gr. - 88/29.

16. gr. - 88/29.

19. gr. - 88/28.

1987, nr. 49. Lög um breyting á l. nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

11. gr. - 88/22.

1987, nr. 92. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987 sem taka eiga gildi

1. janúar 1988.

9. gr. - 88/22.

1987, nr. 579. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.

6. gr. - 88/22.

1988, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.

- 88/26.

1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.

2. gr. 88/22.

FYLGISKJAL I.

Stefán M. Stefánsson

Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga.

EFNISYFIRLIT

1. Hvað er þjóðréttarsamningur?	1
2. Þjóðréttarsamningar og landsréttur	2
3. Gerð og gildi þjóðréttarsamninga að íslenskum rétti	3
4. Áhrif þjóðréttarsamninga á íslenska réttarskipan	4
5. Umbreyting þjóðréttarsamninga	5
5.1. Lögfesting	5
5.2. Aðlögun	6
5.3. Fyrirfram samþykki löggjafans	6
5.4. Stjórnvaldsfyrirmæli	7
5.5. Tilvísun í þjóðarétt	7
5.6. Stjórnarskrárákvæði	7
5.7. Engar aðgerðir	8
6. Alþjóðastofnanir	8
7. Hvaða þjóðréttarsamningum þarf að umbreyta í lög	8
7.1. Greining þjóðréttarsamninga	8
7.2. Hreinir þjóðréttarsamningar	9
7.3. Þjóðréttarsamningar með beinum réttaráhrifum	10
8. Dómstóla- og kæruleiðir að landsrétti í tilefni af þjóðréttarsamningum	11
8.1. Umbreyting framkvæmd	11
8.2. Umbreyting ekki framkvæmd	12
9. Áhrif þjóðréttarsamninga að rétti nokkurra Evrópuríkja	13
9.1. Norðurlönd	13
9.2. Holland	13
9.3. Frakkland	13
9.4. Sambandslýðveldið Þýskaland	14
9.5. Austurríki	14
9.6. Sviss	14
10. Niðurstöður að því er varðar íslenskan rétt	14
10.1. Staða þjóðréttarsamninga	14
10.2. Nauðsyn breyttrar meðferðar þjóðréttarsamninga	15
10.3. Almenn lagaboð um þjóðréttarsamninga	15
10.4. Lögfesting þjóðréttarsamninga	16
10.5. Athugunarefni varðandi lögtekna þjóðréttarsamninga	16
10.6. Ákvarðanir alþjóðastofnana	17
10.7. Lög um túlkun landslaga í samræmi við þjóðréttarsamninga	17
Heimildir	18

1. Hvað er þjóðréttarsamningur?

Hvert ríki hefur sitt eigið réttarkerfi sem réttarskipanin er byggð á. Er þar um að ræða landsrétt viðkomandi ríkis. Hliðstætt réttarkerfi gildir í samfélagi þjóðanna. Þjóðaréttur er því sá réttur sem ræður lögskiptum sjálfstæðra ríkja (Ágrip af þjóðarétti, bls. 13). Hann gildir einnig um alþjóðastofnanir og í lögskiptum þeirra í milli og milli þeirra og ríkja. Loks gildir hann einnig, einkum á sviði mannréttinda, um skyldur ríkja gagnvart einstaklingum og minnihlutahópum og um réttindi þessara aðila. Réttarheimildir þjóðaréttar eru nokkrar en þær mikilvægustu eru réttarvenjur og þjóðréttarsamningar. Hér á eftir verður umræðan að mestu takmörkuð við þjóðréttarsamninga.

Þjóðréttarsamningur er samningur milli tveggja eða fleiri ríkja innbyrðis eða milli ríkja og alþjóðastofnana sem ætlað er að stofna réttindi og skyldur milli aðila (Forfatningen i Norge bls. 303 oá.). Hugtakið tekur einnig til samninga sem alþjóðastofnanir gera sín á milli. Samningur milli ríkis og erlends fyrirtækis eða einstaklings telst hins vegar ekki þjóðréttarsamningur og þaðan af síður samningur milli fyrirtækja eða einstaklinga af mismunandi þjóðerni (Lehrbuch des Völkerrechts, bls. 440 oá.).

Þjóðréttarsamninga má greina í svonefnda réttarskapandi samninga og réttarskipandi samninga. Hinum fyrrnefndu er ætlað að mynda almennar reglur á svipaðan hátt og lög eða að breyta gildandi rétti. Dæmi um slíkt eru mannréttinasáttmálar Sameinuðu þjóðanna sem gerðir voru 1966, hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna, auglýstur 10. október 1985, og samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó sem undirrituð var í London þann 20. október 1972 en í öllum tilvikum er að því stefnt að búa til almennar reglur á þeim sviðum sem samningarnir taka til. Réttarskipandi samningum er hins vegar ætlað það hlutverk að fjalla um tiltekin lögskipti ríkja með svipuðum hætti og venjulegir samningar gera. Dæmi um þetta eru fríverslunarsamningar EFTA-ríkjanna við EBE. Flokkun sú sem hér um ræðir er þó ekki ávallt glögg og ekki er heldur ávallt ljóst hvaða ályktanir verða af henni dregnar. Þjóðréttarsamninga má flokka með ýmsum öðrum hætti bæði eftir efni þeirra og aðild. Verður vikið nánar að því efni í kafla 7.1. Skv. ofanrituðu gildir það um alla þjóðréttarsamninga að þeir eru hvort tveggja í senn löggerningar og réttarheimild (Lehrbuch des Völkerrechts bls. 444).

Algengast er að viðkomandi ríki verði sjálft skuldbundið til þess að efna viðkomandi þjóðréttarsamning. Ef þjóðréttarsamningur gerir td. ráð fyrir því að landsrétti verði skipað með tilteknum hætti ber ríki skylda til að sjá til þess að landslögum verði breytt til samræmis við þjóðréttarsamninginn. Stundum verður ríki þó bundið skv. tiltekinni ákvörðun sem tekin er í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamnings. Í þeim tilvikum getur komið upp sú staða að ríki verði skuldbundið að þjóðarétti þótt það hafi greitt viðkomandi tillögu mótatkvæði. Sem dæmi um þetta má nefna ákvarðanir Öryggisráðsins skv. 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða, sjá 5.4. Slíkar ákvarðanir og hér voru ræddar hafa venjulega sama gildi og venjulegur þjóðréttarsamningur. Þess eru einnig dæmi að heimild sé að finna í þjóðréttarsamningi sem veitir alþjóðastofnunum vald til að taka ákvarðanir sem ekki aðeins binda ríkið sjálft heldur einnig borgara þess í sérhverju tilliti með svipuðum hætti og landslög. Dæmi um þetta eru sumar ákvarðanir stofnana Evrópubandalaganna, sbr. kafla 6.

Þess skal loks getið að á ráðstefnu sem haldin var í Vín á vegum Sameinuðu þjóðanna árið 1969 voru samþykktar umfangsmiklar reglur um alþjóðlegan samningarétt. Í þessum samþykktum er að finna ákvæði um suma þætti alþjóðlegs samningaréttar, td. um túlkun og um breytingar á þjóðréttarsamningum. Samkomulag þetta gekk í gildi árið 1980 en Íslendingar hafa hvorki skrifað undir né staðfest það (nánar Utfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar, bls. 333 oá.).

2. Þjóðréttarsamningar og landsréttur.

Reglur þjóðaréttar og landsréttar gilda á mismunandi sviðum. Fljótt á litið ætti því ekki að þurfa að koma til árekstra milli þessara tveggja réttarkerfa. Þess eru þó mörg dæmi að þessi tvö réttarkerfi verði að hafa samræmdar reglur ef vel á að fara enda má segja að þjóðréttarsamningar séu reistir á þeirri forsendu að landslög samningsríkis séu eða verði í samræmi við þjóðréttarsamninginn. Engu að síður er niðurstaðan oft sú að þessi tvö réttarkerfi kunna að hafa að geyma ósamrýmanlegar reglur og að auki er oft vafasamt hvort, og þá með hverjum hætti, unnt er að framfylgja þjóðarétti í tilteknu ríki á sama hátt og landslögum sjálfum.

Það er venja í þjóðarétti að tala um tvær meginkenningar um samband þjóðaréttar og landsréttar. Annars vegar er kenningin um eineðli (monismi) þessara réttarkerfa og hins vegar er kenningin um tvíeðli þeirra (dualismi). Munurinn á þessum kenningum snýst um uppruna þjóðaréttarinnar, aðild að honum og innihald hans (sjá ma. Dansk forfatningsret bls. 106 oá. og Folkeret bls. 69 oá.).

Í kenningum um tvíeðli er því haldið fram að þjóðaréttur og landsréttur séu tvö aðskilin réttarkerfi, sem gilda sitt á hvoru réttarsviðinu, þ.e. þjóðaréttur er sagður gilda milli ríkja en landsréttur gildir í tilteknu ríki. Rót þeirra sé því ólík. Af þessu er dregin sú ályktun að veita verði þjóðarétti lagagildi með sérstökum stjórnskipulegum aðgerðum áður en hann getur talist til landsréttar. Samkvæmt kenningum um eineðli umræddra réttarkerfa má segja að litið sé svo á að lögin, þ.e. þjóðaréttur og landsréttur, séu hluti af einu og sama lagakerfi. Rót þeirra sé í raun sú sama. Þjóðarétturinn telst skv. því sjálfkrafa hluti af landsrétti án þess að til sérstakra aðgerða þurfi að koma svo sem lagasetningar (Indgaaelse og opfyldelse af traktater, bls. 101 oá.). Að því er aðild varðar er litið svo á samkvæmt kenningum um tvíþætt eðli að ríki eða alþjóðastofnanir séu aðilar að þjóðarétti en menn eða lögpersónur að landsrétti en samkvæmt kenningum um eineðli er litið svo á að þessi mismunandi aðild hafi ekki lagalega þýðingu. Loks er litið svo á samkvæmt kenningum um tvíþætt eðli að efni þjóðaréttar sé ekki það sama og landsréttar en samkvæmt kenningum um eineðli er litið svo á að efnið sé eitt og hið sama.

Kenningar um eineðli fela það oft í sér að þjóðaréttur er talinn réttþærri heldur en landslög. Gildir þetta fyrst og fremst um þau landslög sem voru í gildi þegar þjóðarétturinn tók gildi en jafnvel einnig um þau lög sem eru síðar til komin en viðkomandi þjóðaréttarheimild. Báðar þessar reglur eru nánast taldar rökbundin nauðsyn ef þjóðaréttinum er ætlað að hafa það gildi sem hér hefur verið lýst. Kenningar um tvíþætt eðli gera hins vegar venjulega ráð fyrir því að þjóðaréttur hafi ekki lagagildi í viðkomandi ríki nema hann sé lögfestur sérstaklega.

Unnt er að færa ýmis rök til stuðnings hvorri kenningu um sig. Þannig er kenningin um tvíþætt eðli etv. meira í samræmi við þrískiptingu ríkisvaldsins amk. í þeim löndum þar sem gerð þjóðréttarsamninga er í höndum framkvæmdavaldshafa. Þá má einnig færa fram þau rök að það geti verið brýnt fyrir minni lönd að veita þjóðarétti ekki sjálfkrafa lagagildi að landsrétti þar sem stærri þjóðir hafa að jafnaði meiri áhrifamátt á sviði þjóðaréttar (International Law bls. 23 oá.). Loks má einnig halda því fram að ekki sé sanngjarnt gagnvart einstaklingum, sem í raun reiði sig ávallt á landsrétt, að láta tiltekna réttarstöðu fara eftir þjóðarétti ef þessi tvö réttarkerfi greini á (Hovedpunkter i folkeretten, bls. 248).

Gegn fyrrnefndum skoðunum má benda á ýmis rök. Fyrst má nefna að lítil ástæða sé til að óttast að þjóðaréttarreglur finnist sem séu í andstöðu við hagsmuni meirihluta ríkja heims. Enn fremur að viðurkenning á þjóðaréttarreglum sé í raun öllum þjóðum í hag þegar til lengdar lætur. Kann það að eiga alveg sérstaklega við um smáríki sem ekki búa yfir herafloa eða fjárstyrk til að gæta réttar síns eftir öðrum leiðum (Útfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar bls.

349 oá.). Þá má nefna sérstaklega að nauðsynlegt kann að vera fyrir aðildarríki að vissum þjóðréttarsamningum að hafa tryggingu fyrir því að unnt sé að framfylgja þeim í viðkomandi löndum. Þetta gildir td. um fríverslunarsamninga. Ástæðan er sú að ef mjög ólíkar reglur gilda um lagalega stöðu og beitingu þjóðréttarsamnings í ríkjum sem aðilar eru að honum getur orðið erfitt að sýna fram á að þjóðréttarsamningurinn veiti aðilum í raun sömu réttindi og leggi á þá sömu skyldur.

Umræddar kenningar um eineðli og tvíeðli eru aðeins settar fram til skýringar og verður að varast að flokka einstök ríki alfarið undir aðra hvora kenninguna. Þá ber einnig að hafa í huga að fyrrgreindar röksemdir vega ekki ávallt þungt þegar þeim er haldið fram gegn tilteknum ríkjum. Þannig má búast við að unnt sé að sýna fram á með rannsókn að ríki sem talið er í aðalatriðum fylgja annarri kenningunni fullnægi í raun betur skyldum sínum skv. tilteknum þjóðréttarsamningi heldur en ríki sem talið væri fylgja hinna kenningunni og öfugt. Af þessu leiðir að sú flokkun sem hér um ræðir hefur litla eða enga þýðingu þegar úr þeirri spurningu er leyst í hve miklum mæli og með hvaða skilyrðum stjórnvöld tiltekins ríkis hlíti ákvæðum þjóðréttarsamninga.

Samkvæmt því sem fyrr er rakið má segja að réttarkerfi Norðurlanda og Bretlands sé í ætt við kenninguna um tvíþætt eðli (sjá þó Dansk forfatningsret 3 bls. 107 oá.) en réttarkerfi margra annarra Evrópuríkja, þám. Evrópubandalagsins sem stofnunar, er í ætt við kenninguna um eineðli. Stundum er þó álitamál hvorri kenningu tiltekið ríki fylgir. Í vestur-þýsku stjórnarskránni eru td. ákvæði sem tryggja að margir þjóðréttarsamningar skuli samþykktir með sérstökum lögum og að þeir fái þannig gildi eins og venjuleg lög. Líta má svo á að þarna sé gert ráð fyrir umbreytingu þjóðréttarsamninga skv. stjórnarskránni (tvíeðli) en einnig má líta svo á að með þessu hafi þjóðarétturinn lagagildi samkvæmt umræddri stjórnarskrá (eineðli).

Almennt geta þjóðaréttarsamningar talist réttarheimild í réttarkerfum margra ríkja. Hins vegar gilda mismunandi reglur um réttshæð þeirra. Sé réttshæð þjóðréttarsamninga sem ekki hafa verið lögfestir, en etv. samþykktir af þjóðþingum viðkomandi lands, skoðuð gagnvart settum lögum virðast Japan, Niðurlönd og etv. Sviss veita þeim réttshærra gildi en settum lögum. Þrjú lönd amk., þe. Bandaríkin, Sovétríkin og Kína, veita þeim sama gildi og settum lögum. Önnur lönd hafa yfirleitt það fyrirkomulag að þjóðaréttarsamningar breyti ekki settum lögum nema lagasetning komi til. Er þá mismunandi eftir löndum hvort þeir eru jafnréttsháir eða réttshærr en sett lög (nánar Beiting þjóðaréttar fyrir íslenskum dómstólum, bls. 28 oá.).

3. Gerð og gildi þjóðréttarsamninga að íslenskum rétti.

Þegar um þjóðréttarsamninga er að ræða er oftast greint á milli samningsgerðarinnar sjálftrar og undirskriftar annars vegar og staðfestingar samningsins hins vegar. Samkvæmt íslenskum stjórnskipunarlögum er aðalreglan sú að forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Það eru þó utanríkisráðherra, sendiherrar eða aðrir ríkisstarfsmenn eða sérstakar samninganefndir sem vinna að jafnaði að samningsgerð. Meginreglan er talin sú að þjóðréttarsamningur verði þá fyrst skuldbindandi fyrir íslenska ríkið er forsetinn hefur staðfest hann eftir því sem fyrir er mælt í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Um staðfestingu forseta á þjóðréttarsamningum gilda venjulegar reglur um forsetaundirskrift. Hún er þess vegna því aðeins gild að ráðherra riti undir hana með honum. Venjulegir viðskiptasamningar við önnur ríki eru þó taldir gildir þó þeir séu gerðir án nokkurs atbeina forsetans. Sú framkvæmd er réttlætt með langri venju og því að slíkir samningar eigi yfirleitt að standa í stuttan tíma. Engin bein heimild er þó fyrir þessari framkvæmd hvorki í 21. gr. stjórnarskrárinnar né öðrum réttarheimildum (sjá nánar Stjórnskipun Íslands bls. 367 oá. og Ágrip af þjóðarétti bls. 153 oá.).

Í 21. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram regla um að forseti geti enga þjóðréttarsamninga gert ef þeir hafa í sér fölgjð afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Almennt er talið að slíkir þjóðréttarsamningar öðlist ekki gildi að þjóðarétti fyrr en slíkt samþykki liggur fyrir. Þó að samþykki Alþingis liggja fyrir er ekki þar með sagt að tiltekinn þjóðréttarsamningur hafi orðið að lögum. Ástæðan er sú að samkvæmt stjórnarskránni fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið og er það framkvæmt með sérstökum stjórnskipulegum hætti. Engin undantekning er frá því gerð nema í 28. gr. stjórnarskrárinnar að því er varðar bráðabirgðalög. Af þessu leiðir ma. að þjóðréttarsamningar fá ekki sjálfkrafa lagagildi hérlandis þótt Ísland sé aðili að slíkum samningi. Til þess að þeir öðlist lagagildi þarf atbeina löggjafarvaldsins. Dómstólar, stjórnvöld og þegnar landsins verða að fara eftir landslögum þangað til þeim hefur verið breytt með lögformlegum hætti. Hafi þjóðréttarsamningur verið gerður má hins vegar segja að sú skylda hvíli á ríkisstjórn og Alþingi að sjá um að nauðsynlegar lagabreytingar verði gerðar sem fyrst til þess að unnt sé að fullnægja þjóðaréttarlegri skuldbindingu ríkisins og verður að því vikið í kafla 4.

4. Áhrif þjóðréttarsamninga á íslenska réttarskipan.

Hér á landi fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar er talið leiða að þjóðaréttur, þám. ákvæði í þjóðréttarsamningum, hafi ekki lagagildi, sbr. hrd. 1975 bls. 601 og hrd. 1985 bls. 1291 (sjá einnig Stjórnskipun Íslands bls. 106). Að landsrétti er því þjóðaréttur hvorki bindandi fyrir borgara viðkomandi ríkis, dómstóla né önnur stjórnvöld þar. Til þess að svo verði þarf meira til að koma, þe. einhvers konar lagasetning. Þetta þýðir þó ekki að þjóðarétturinn hafi ekkert gildi að íslenskum rétti. Það er talin almenn regla, sem byggist á réttarvenju, að ríki leitast jafnan við að túlka reglur sínar í samræmi við þjóðarétt en ekki í andstöðu við hann (Stjórnskipun Íslands bls. 16 oá.), sbr. einnig td. hrd. 1963 bls. 471. Er því talið að íslenskum dómstólum og stjórnvöldum sé skylt að túlka íslensk lög í samræmi við þjóðarétt. Skv. þessu er þjóðarétturinn ótvírætt lögskýringargagn svo sem eðli máls og meginreglur laga geta einnig verið. Það má einnig segja að reglur þjóðaréttarins séu réttarheimild sem hafi svipaða þýðingu og eðli máls eða meginreglur laga. Þjóðaréttur er þá víkjandi réttarheimild með svipuðum hætti og eðli máls eða meginreglur laga í þeim skilningi að hann víkur fyrir öðrum réttarheimildum sem taldar eru bindandi. Er þar einkum átt við sett lög, réttarvenjur og fordæmi. Reglur þjóðaréttarins verða samkvæmt þessu að víkja fyrir þeim ákvæðum setts íslensks réttar sem eru ósamrýmanleg þeim (sjá einnig Hovedpunkter i folkeretten bls. 250 oá. og Festskrift til Højesteret bls. 38 oá.).

Réttarstaðan er því sú að þjóðréttarsamningar fá ekki sjálfkrafa lagagildi hérlandis þótt Ísland sé aðili að slíkum samningi. Breytir hér engu um þótt Alþingi kunni að hafa samþykkt þjóðréttarsamning samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar, td. í formi ályktunar í sameinuðu þingi. Til þess að þeir öðlist lagagildi þarf að taka þá upp í lög eða eftir atvikum stjórnskipunarlög. Dómstólar, stjórnvöld og þegnar landsins verða að fara eftir landslögum þangað til þeim hefur verið breytt með lögformlegum hætti.

Þó að fyrrgreind regla sé aðalregla er þó verulega dregið úr áhrifum hennar eins og fyrr er lýst því að ganga má út frá því að þessir aðilar leitist við að skýra gildandi settan rétt í samræmi við slíkan samning eftir því sem unnt er. Þetta gildir einnig um löggjöf sem síðar er til komin heldur en viðkomandi þjóðréttarsamningur. Síðastgreind regla er ma. rökstudd með því að líkindi séu fyrir því að löggjafinn hafi haft þjóðaréttinn í huga þegar hann lögfesti reglur um efni sem þjóðréttarsamningur tók til og að ætlunin hafi ekki verið sú að setja lög sem væru andstæð þjóðarétti (nánar Hovedpunkter i folkeretten bls. 243).

Samanlagt má því væntanlega fullyrða að íslenskur réttur gangi bæði út frá túlkunar- og líkindareglu í hag þjóðaréttinum. Við þetta má sennilega bæta því að stjórnvöldum sé ávallt skylt að taka tillit til þjóðréttarsamninga við setningu stjórnvaldsfyrirmæla að því marki sem þau eru ekki bundin af lögum í aðra átt (sjá nánar Dansk forfatningsret 3 bls. 114 oá.).

Það tókst því ekki vel til þegar lög nr. 34/1985, siglingalög, voru sett að því leyti sem tekur til takmörkunar á ábyrgð útgerðarmanns. Málsvik voru þau að Ísland er aðili að þjóðréttarsamningi um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns sem gerður var í Brussel 1957 (sbr. lög nr. 10/1968) og voru ákvæði þágildandi siglingalaga um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns í samræmi við hann. Á árinu 1987 var gerður í London nýr þjóðréttarsamningur sem Ísland er ekki aðili að. Við gildistöku siglingalaga 1985 var reglunum um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns breytt til samræmis við Lundúnasamninginn. Við þá breytingu kom hins vegar upp sú staða, að íslenskar siglingareglur um takmörkun ábyrgðar eru ekki í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamningsins sem Ísland er aðili að, þe. Brusselsamningsins (nánar Tímarit lögfræðinga 1987, bls. 8 oá.).

Hafi þjóðréttarsamningur verið gerður má enn fremur segja að sú skylda hvíli á ríkisstjórn og Alþingi að sjá svo um að nauðsynlegar lagabreytingar séu gerðar sem fyrst til að unnt sé að framfylgja þjóðréttarlegri skuldbindingu ríkisins (Stjórnskipun Íslands bls. 374). Þess ber þó að gæta að gerð þjóðréttarsamnings hefur ekki alltaf í för með sér að breytingar á lögum séu nauðsynlegar. Dæmi um það er venjulegur viðskiptasamningur sem ekki er ætlað að hafa nein áhrif á gildandi löggjöf viðkomandi ríkis.

Síðast en ekki síst kann þjóðréttarsamningur að hafa þau áhrif, að hann verði aðlagður íslenskri réttarskipan með tilteknum aðgerðum. Um þetta verður nánar fjallað í kafla 5.

5. Umbreyting þjóðréttarsamninga.

Það er mismunandi hvernig íslenska ríkið getur fullnægt skuldbindingu sinni skv. þjóðréttarsamningi. Koma þar ýmsar leiðir til greina og skulu þær reifaðar nokkuð en ekki er þó um tæmandi greinargerð að ræða (sjá nánar Dansk Statsforfatningsret bls. 398 oá. og Betækning 682/1973). Þess ber að gæta að oft er unnt að nota fleiri en eina leið samtímis þegar umbreyting fer fram.

5.1. Lögfesting (*inkorporation*).

Unnt er að lögfesta viðkomandi þjóðréttarsamning í heild sinni. Í þessum tilvikum er oftast gengið út frá því að aðeins þeim ákvæðum verði beitt sem þýðingu hafa að landsrétti viðkomandi ríkis. Dæmi um þetta eru lög nr. 110/1951, um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Annað dæmi eru lög nr. 29/1931 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að láta öðlast gildi alþjóðleg einkamálaréttarákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar um hjúskap, ættleiðingu og lögráð. Í lögum 29/1931 eru að vísu ekki ákvæði um lagagildi samningsins en í hrd. 1984 bls. 1444 segir svo um það atriði: „... Með hliðsjón af því að sérstök lög voru sett um samninginn og eftir auglýsingu nr. 85/1931 tók hann gildi 1. janúar 1932, verður að telja að hann hafi lagagildi héraendis...“. Þriðja dæmi eru lög nr. 7/1975 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að staðfesta fyrir Íslands hönd samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó, 1972, undirritaða í London 20. október 1972.

Í þeim tilvikum sem hér um ræðir er að jafnaði gengið út frá því að viðkomandi lög séu túlkud í samræmi við þau lögskýringargögn sem gilda að þjóðarétti, þám. orð samningstextans og þær greinargerðir sem notaðar voru við gerð hans (Betækning 682/1973). Það er auðvitað ljóst að forsenda fyrir lögfestingu þjóðréttarsamnings hlýtur að vera sú að einhver hluti hans amk. sé orðaður líkt og lagareglur þannig að stjórnvöld og aðrir geti beitt honum með

svipuðum hætti og lögum. Þjóðréttarsamninga sem einungis fela í sér viljayfirlýsingu en kveða ekki skýrt á um réttindi og skyldur ætti því tæpast að lögtaka.

Helstu kostir við það að lögtaka þjóðréttarsamning í heild sinni eru þeir að slík aðferð er auðveld í framkvæmd og tryggir það að þjóðréttarsamningum verði fullnægt. Ókostirnir eru þeir að löggjöf verður óglögg yfirlits og ma. má oft búast við að ákvæði séu fyrir hendi í landsrétti sem þjóðréttarsamningur tekur til. Að sjálfsögðu má þó ávallt framkvæma lagahreinsun til að koma í veg fyrir þetta.

5.2. Aðlögun (*adaption*).

Hugsanlegt er að lögtaka aðeins þau ákvæði þjóðréttarsamnings sem líkleg eru til að hafa þýðingu að landsrétti viðkomandi ríkis. Slík ákvæði þjóðréttarsamnings eru þá skoðuð nánar og borin saman við þann hluta af landslögum sem máli skiptir og viðeigandi ákvarðanir síðan teknar í framhaldi af því. Stundum kann að reynast nægjanlegt að nema úr gildi einhvern hluta gildandi landsréttar. Stundum er þó nauðsynlegt að breyta gildandi lagaákvæðum að meira eða minna leyti og jafnvel semja nýja lagabálka. Dæmi um þetta er Mannréttindasáttmáli Evrópuráðsins. Ákvæði hans hafa orðið þess valdandi, amk. að hluta til, að í undirbúningi er nú frumvarp til laga um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdarvalds sem felur í sér verulega breytingu á dómstólakerfinu og sem hefur ma. verið samið í því skyni að fullnægja fyrrgreindum samningi. Sem annað dæmi má nefna lög nr. 18/1944 um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi. Þar er að finna lagaákvæði sem tryggir dönskum þegnum, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, að njóta jafnréttis við íslenska ríkisborgara þegar þeir dvelja hér á landi. Var þetta í samræmi við ákvæði Sambandslagasamnings Íslands og Danmerkur sem raunar var felldur úr gildi með þingsályktun frá 16. júní 1944 en áhrifin af því voru ekki látin koma fram að öllu leyti. Þriðja dæmi er Oslóarsamningur frá 10. júní 1947 um samræmda aðferð við skipamælingar. Tilteknir hlutar þess samnings, þe. varðandi mælingu skipa og um alþjóðlegt mælibréf, voru gerðir að íslenskum lögum, sbr. lög nr. 50/1970 um skipamælingar með síðari breytingum.

Helstu kostir aðlögunar eru þeir að unnt er að viðhalda fræðikerfi lögfræðinnar og þar með gera réttinn gleggri yfirlits bæði fyrir einstaklinga og stjórnvöld. Unnt er að sleppa atriðum sem talin eru þýðingarlaus. Þá má nefna að færi gefst á að túlka samning og aðlaga hann á þann hátt sem stjórnvöld telja hagkvæman. Ókostirnir eru þeir helstir að stjórnvöld geta með ýmsu móti skotið sér undan að fullnægja þjóðréttarsamningi réttilega.

5.3. Fyrirfram samþykki löggjafarvalds.

Unnt er að setja almenna heimild í lög þess efnis að þjóðréttarsamningur á tilteknu sviði sem Ísland fullgildir síðar skuli hafa lagagildi. Dæmi um þetta eru lög nr. 80/1972 um heimild ríkisstjórninni til handa til að staðfesta Bernarsáttmálann til verndar bókmenntum og listaverkum í þeirri gerð hans sem samþykkt var á ráðstefnu Bernarsambandsríkja í París 24. júlí 1971. Í 1. gr. laganna er fyrst kveðið á um að ríkisstjórninni sé heimilt að staðfesta umræddan sáttmála en síðan er sagt: „Eftir að sáttmálinn hefur verið staðfestur skulu ákvæði hans, sem Ísland er við bundið, hafa lagagildi hér á landi frá þeim tíma, sem ríkisstjórnin ákveður“. Hér má einnig nefna lög nr. 16/1971 um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband en í 1. gr. þeirra laga er ríkisstjórninni heimilað að gerast aðili fyrir Íslands hönd að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband sem gerður var í Vínarborg 18. apríl 1961 ásamt viðbótarbókunum með samningnum. Síðan segir að ákvæði samningsins skuli hafa lagagildi hér á landi.

Því eru takmörk sett að hvaða marki löggjafinn getur veitt fyrirfram samþykki sitt með þessum hætti. Mjög almennt og ótímabundið fyrirfram samþykki um löggjafarmálefni kann

að vera talið ólögmeitt framsal löggjafarvalds og fara í bága við 2. gr. og ýmis ákvæði í III. kap. stjórnarskrárinnar (nánar til hliðsjónar Stjórnskipun Íslands bls. 365, Forfatningen i Norge 235 og Statsforfatningsret bls. 205 oá.). Skal þetta þó ekki frekar rætt hér. Að því leyti sem fyrirfram samþykki löggjafarvalds er heimilt með fyrrgreindum hætti ber að líta svo á að um lögfestingu þjóðréttarsamnings sé að ræða og réttaráhrif svipuð og um var rætt í 5.1.

5.4. Stjórnvaldsfyrirmæli.

Unnt er að veita stjórnvaldshöfum heimild með lögum til að setja reglur í samræmi við tiltekinn þjóðréttarsamning. Dæmi um þetta er 6. gr. laga nr. 55/1987, tollalög, en þar er ráðherra heimilað að láta koma til framkvæmda ákvæði í frírverslunar- og milliríkjasamningum og viðaukum og bókunum sem teljast óaðskiljanlegur hluti þeirra. Annað dæmi eru lög nr. 5 1969 um framkvæmd fyrirmæla öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Í 1. gr. laganna segir ma.: „... Með lögum þessum heimilar Alþingi ríkisstjórninni að gera þær ráðstafanir, sem nauðsynlegar kunna að vera til þess að framfylgja ákvörðunum, sem öryggisráð Sameinuðu þjóðanna tekur, samkvæmt 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða, sbr. og 39. gr. sáttmálans, og Íslandi kann að vera skylt að hlíta vegna aðildar sinnar að Sameinuðu þjóðunum. ...“. Tilvitnuð 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða hljóðar svo: „... Öryggisráðinu er heimilt að ákveða, hvaða aðgerðir, aðrar en hernaðaraðgerðir, skuli viðhafðar til þess að framfylgja ákvörðunum þess, og getur það hvatt félaganna hinna Sameinuðu þjóða til þess að beita slíkum aðgerðum. Aðgerðir þessar mega vera fólgnar í því, að slíta viðskiptasambandi að nokkru eða öllu leyti og rjúfa samgöngur með járnbrautum, á sjó, í lofti, einnig póst-, síma- og loftskiptasamband og slíta stjórnmalasambandi. ...“.

Reglur sem settar eru í samræmi við þetta verða að hafa lagastöð. Heimildir af þessu tagi kunna ma. að vera hentugar þegar vænta má tíðra breytinga á því efni sem þjóðréttarsamningur tekur til. Í frírverslunarsamningi Íslands við EBE var t.d. gert ráð fyrir niðurfellingu tolla í áföngum á tilteknum fresti.

5.5. Tilvísanir í þjóðarétt.

Í ýmsum lögum er tekið fram að þeim skuli beitt með hliðsjón af ákvæðum þjóðaréttar. Dæmi um þetta er 2. gr. laga nr. 44/1948, um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnnsins, en þar segir: „Reglum þeim, sem settar verða skv. 1. gr. laga þessara, skal framfylgt þannig, að þær séu ávallt í samræmi við milliríkjasamninga um þessi mál, sem Ísland er aðili að á hverjum tíma.“ Annað dæmi er 1. gr. laga nr. 34/1985, siglingalaga, en þar segir: „Lög þessi gilda um öll skip sem skráð eða skráningarskyld eru á Íslandi. Þegar athafnir íslensks framkvæmdarvalds eða dómvalds taka til erlendra skipa skal einnig beita ákvæðum laga þessara eftir því sem við á, enda brjóti það ekki í bága við reglur þjóðaréttarins.“ Loks má nefna 45. gr. laga um meðferð einkamála í héraði þar sem segir að dómstólar hafi vald til þess að dæma mál allra þeirra er aðilar geti verið nema undantekningar séu gerðar í landslögum eða samkvæmt þjóðarétti.

Í öllum þessum tilvikum er ljóst að viðkomandi þjóðréttarreglur verða ekki sjálfkrafa íslenskar lagareglur þótt þannig sé vísað til þeirra. Með slíkum ákvæðum er gildissvið viðkomandi laga hins vegar takmarkað þannig að tekið er tillit til þjóðréttarsamninga og annarra heimilda þjóðaréttarins.

5.6. Stjórnarskrárákvæði.

Unnt er að veita þjóðréttarsamningum almennt lagagildi með ákvæði þar um í stjórnarskrá. Í íslensku stjórnarskránni er þó ekki að finna ákvæði í þessa átt. Hugsanlegt er einnig að ná sama árangri með almennu lagaákvæði. Hætt er þó við að slík lög stæðust ekki þar sem í þeim yrði talið felast óheimilt framsal lagasetningarvalds.

5.7. Engar aðgerðir.

Stundum er engra sérstakra aðgerða þörf til þess að fullnægja þjóðréttarskuldbindingu hvorki með lagasetningu né með setningu annarra reglna. Dæmi um þetta eru viðskiptasamningar við einstök lönd sem viðskiptaráðuneytið kann að gera og sem ekki er ætlað að hafa bein áhrif á gildandi rétt. Sama niðurstaða getur einnig átt við ef gildandi löggjöf er í fullu samræmi við efni þjóðréttarsamnings. Loks getur sama einnig gilt ef menn komast að þeirri niðurstöðu að gildandi rétt megi túlka í samræmi við efni þjóðréttarsamnings eða ef stjórnvöld hafa heimildir í lögum til að fullnægja honum. Dæmi um þetta eru ýmis ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópuráðsins.

6. Alþjóðastofnanir.

Ísland er aðili að ýmsum alþjóðastofnunum sem ekki verða gerð frekari skil hér. Aðalatriðið er að sumum þessara alþjóðastofnana er fengið vald til þess að setja reglur og taka bindandi ákvarðanir þegar tiltekin skilyrði eru fyrir hendi. Slík hefur reyndin orðið innan Evrópubandalaganna (EB). Stofnunum bandalaganna hafa verið fengin völd samkvæmt Rómarsamningnum sem má í rauninni jafna til lagasetningarvalds. Þannig hafa sumar af þeim ákvörðunum sem stofnanir Evrópubandalaganna taka beint lagagildi í aðildarríkjum og eru einnig beint bindandi fyrir borgara í þeim ríkjum eins og hver önnur lög (Efnahagsbandalag Evrópu bls. 36 oá.). Sem annað dæmi má nefna 32. gr. samnings um stofnun Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) en þar er æðstu stofnun samtakanna, þe. ráðinu, fengið vald til að taka bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin í tilteknum málum og er aðalreglan sú að slíkar ákvarðanir skulu teknar með samhljóða atkvæðagreiðslu. Þess eru þó dæmi að ráðinu sé heimilt að taka bindandi ákvarðanir með einföldum meirihluta. Þriðja dæmið er að Ísland hefur skuldbundið sig með yfirlýsingu til að viðurkenna dómsvald Mannréttindadómstóls Evrópu. Sem fjórða dæmi má nefna 30. gr. samnings milli Efnahagsbandalags Evrópu og Íslands en þar er gert ráð fyrir að komið verði á fót sameiginlegri nefnd sem geti tekið ákvarðanir í tilteknum tilvikum. Gert er ráð fyrir að samhljóða ákvarðanir nefndarinnar séu bindandi fyrir aðildarríkin.

Sameiginlegt með öllum þeim stofnunum sem Ísland er nú aðili að er að ákvarðanir sem stofnanir þessar kunna að hafa heimild til að taka binda í hæsta lagi íslenska ríkið en verða ekki lög í landinu nema annað og meira komi til (sjá nánar 10.6).

7. Hvaða þjóðréttarsamningum þarf að umbreyta í lög.

Spurningin um það hvaða þjóðréttarsamninga þarf að lögtaka er náskyld spurningunni um það hvaða þjóðréttarsamningum er ætlað að hafa svonefnd bein réttaráhrif. Verður nánar um þetta fjallað í þessum kafla.

7.1. Greining þjóðréttarsamninga.

Í þjóðarétti er greint á milli ýmissa tegunda þjóðréttarsamninga. Slík flokkun kann að hafa þýðingu til skilningsauka á eðli þjóðréttarsamninga yfirleitt en hún skiptir fremur litlu máli með tilliti til þeirrar spurningar sem hér er til meðferðar. Þannig er um skiptingu í almenna og sérstaka þjóðréttarsamninga (fjölþjóða eða tvíhliða þjóðréttarsamninga) en slík skipting byggist á því hvort tvær þjóðir eða fleiri eru aðilar.

Skipting þjóðréttarsamninga í réttarskipandi og réttarskapandi samninga, sbr. 1. kafla, skiptir heldur ekki miklu máli í þessu sambandi. Réttarskipandi samningar krefjast stundum að eitthvað sé gert að landsrétti til að fullnægja þeim en stundum ekki. Dæmi: Samningur um að leyfa flug yfir landssvæði krefst engra sérstakra aðgerða ef ekkert er fyrir í lögum sem

bannar slíkt flug. Sama er um venjulega viðskiptasamninga sem ekki er ætlað að hafa áhrif á gildandi rétt í viðkomandi ríki. Réttarskapandi samningar, td. samningar um viðurkenningu og fullnægju erlendra dóma, munu þó í raun oft krefjast þess að tiltekin lagasetning fari fram. Sumir þjóðréttarsamningar fjalla um opinber málefni en aðrir um einkamálefni. Sem dæmi um hina fyrrnefndu má nefna samninga um skattamálefni en sem dæmi um hina síðari má nefna samninga á sviði lausafjárkaupa. Í báðum tilvikum getur samningstexti skapað bein réttaráhrif og verður því ekki á þessari skiptingu byggt í þessu sambandi.

Þá má nefna skiptingu í tímabundna og ótímabundna samninga og í pólitíska og ópólitíska samninga en ekki verður talið að sú skipting skipti heldur hér neinu máli (Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 104 oá.).

Loks má nefna skiptingu í hreina þjóðréttarsamninga og aðra þjóðréttarsamninga og í þjóðréttarsamninga sem hafa bein réttaráhrif og þá sem ekki hafa slík áhrif. Um þessar tegundir samninga verður fjallað nánar hér á eftir sbr. 7.2. og 7.3.

7.2. Hreinir þjóðréttarsamningar.

Hér er átt við samninga sem snerta ekki innri réttarskipan ríkisins að neinu leyti heldur leggja aðeins skyldur á herðar ríkisvaldinu (eða veita því réttindi) sem heimildir eru fyrir í lögum til að fullnægja eða sem þarf ekki lagaheimild til að fullnægja. Þessi skipting skiptir auðvitað því máli að sé um hreinan þjóðréttarsamning að ræða þarf ekki að gera neinar sérstakar ráðstafanir varðandi lagasetningu innanlands til þess að fullnægja honum.

Aðalvandamálið er hér að finna hvaða samningar það eru sem eru hreinir þjóðréttarsamningar í þessum skilningi. Það fer auðvitað eftir efni þjóðréttarsamnings annars vegar og réttarskipan hvers ríkis á hverjum tíma hins vegar hvort samningar eru af þessari tegund. Sem hreina þjóðréttarsamninga mætti helst nefna samninga um þjóðaréttinn sjálfan, svo sem um samningagerð og túlkun þeirra og um önnur slík almenn atriði. Einnig mætti etv. nefna suma samninga um varnarbandalög, rammamninga um að gera þjóðréttarsamninga í framtíðinni á tilteknu sviði, og samninga sem leggja stjórnvöldum þá skyldu á herðar að framkvæma eitthvað, td. að senda upplýsingar til annarra ríkja í ákveðnum málaflökkum. Samningar um þróunarástoð teljast hins vegar venjulega ekki til hreinna þjóðréttarsamninga að því leyti sem þeir leggja ríki þær skyldur á herðar að inna fjármuni af hendi. Til slíks þarf að jafnaði lagaheimild.

Sem frekari dæmi um hreina þjóðréttarsamninga má nefna samninga sem stjórnvaldshafi skal eða má fullnægja með beinni athöfn án nokkurra annarra umsvifa. Dæmi um samninga af þessu tagi eru samningar sem áskilja ríkisborgurum annarra ríkja greiðslur úr opinberum sjóðum eða samningar sem gera ráð fyrir því að vísindasamstarfi sé komið á fót. Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir því að ekki þurfi að koma til nein (veruleg) breyting í starfsemi vegna tilkomu þjóðréttarsamninganna sem útheimti lagabreytingar eða verulega aukid fjármagn. Loks má etv. nefna þjóðréttarsamninga sem leggja skyldur á stjórnvöld en sem þó liggja innan venjulegs verksviðs þeirra, td. samninga um upplýsingar sem gefa skal til verðlagsyfirvalda eða tolfyfirvalda samningsríkis ofl. Í þessum tilvikum þarf einnig að gera ráð fyrir því að fyrir hendi sé löggjöf sem geri það mögulegt að slíkum samningum sé unnt að fullnægja án þess að meira þurfi til að koma (nánar Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 104 oá.). Í þeim tilvikum sem nú hafa verið nefnd má segja að aðstaðan geti verið sú að ekki sé þörf á sérstakri lagasetningu í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings til þess að unnt sé að hrinda honum í framkvæmd.

Vert er þó að benda á og ítreka að það kann að vera óljóst hvort slík löggjöf og hér um ræðir sé fyrir hendi. Því má vera öruggara að lögtaka þessar tegundir þjóðréttarsamninga. Af þessum sökum er umdeilanlegt hvert gildi þessi skipting hefur fyrir það efni sem hér ræðir um.

7.3. Þjóðréttarsamningar með beinum réttaráhrifum.

Loks skal minnst á samninga sem hafa svokölluð bein réttaráhrif. Hér er í aðalatriðum átt við að texti samningsins sé svo skýr og óskilyrtur að honum beri að beita á sama hátt og lögum í landinu. Þjóðréttarsamningar eru mismunandi að þessu leyti. Sumir þjóðréttarsamningar hafa að geyma almennar yfirlýsingar eða efni að öðru leyti sem er almennt ekki sambærilegt við lagatexta. Öðrum þjóðréttarsamningum er ekki ætlað að hafa áhrif á gildandi réttarskipun eins og þegar hafa verið nefnd dæmi um. Sumir þjóðréttarsamningar eru þó einmitt þannig að þeim er ætlað að hafa sambærilegt hlutverk og lagatexti og ma. oft þannig að þeim er ætlað að veita þriðja manni, þótt hann geti ekki gerst aðili að þjóðréttarsamningi, rétt eða leggja á hann beinar skyldur. Nánar felur þetta í sér að slíkum þjóðréttarsamningum er ætlað að hafa lagakraft með þeim hætti að dómstólum, stjórnvöldum og borgurum ríkis sé skylt að hlíta þeim með sama hætti og venjulegum lögum. Kenningin um þjóðréttarsamninga með beinum réttaráhrifum er tiltölulega ný af nálinni og á hún etv. fremur við í þeim löndum sem aðhyllast kenningar um einedli þjóðréttarsamninga og landsréttar. Í þeim löndum sem aðhyllast kenningar um tvíedli verður spurningin um það að hvaða marki þjóðréttarsamningar fái bein réttaráhrif alveg undir því komin með hvaða hætti þjóðréttarsamningi er umbreytt í landsrétt eða landsrétturinn lagaður að honum. Getur þá í fyrsta lagi verið að samningurinn sé lögtekinn meira og minna í heild sinni og/eða hann sé lögtekinn að tilteknu marki, sbr. nánar 5. kafla. Þjóðréttarsamningur fær þá venjulega bein réttaráhrif (að vísu með óbeinum hætti) að því marki sem hann er lögtekinn. Það fer einnig alveg eftir þeirri löggjöf að hvaða marki þriðji maður getur stutt málsókn við slíkar réttarreglur ef á það reynir (sjá nánar Folkraätten, bls. 260). Nánar verður fjallað um þetta í kafla 8. Það skal þó tekið fram til skýringar að reglur þjóðaréttar gera engar sérstakar kröfur um það hvernig þjóðréttarsamningi er fullnægt (Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 130).

Í heild má segja um bein réttaráhrif að orðalag viðkomandi þjóðréttarsamnings gefi oft til kynna einhvers konar beint réttarsamband milli samningsins og notkunar hans að landsrétti.

Þegar um réttarskapandi samninga er að ræða þá má etv. almennt búast við að orðalag þeirra kunni að líkjast venjulegum lagatexta og að þeim sé ætlað að binda hendur stjórnvalda og borgara viðkomandi ríkis með svipuðum hætti og lög gera en þegar um réttarskipandi samninga er að ræða mætti fremur búast við að þeim væri fyrst og fremst ætlað að binda hendur aðila og að þeir sköpuðu þriðja manni rétt með líkum hætti og þriðja manns gerningur. Lögð skal þó áhersla á að í báðum tilvikum getur þjóðréttarsamningur haft að geyma ákvæði með beinum réttaráhrifum.

Í þeim löndum sem aðhyllast tvíþætt edli þjóðaréttar og landsréttar þarf ávallt að umbreyta þjóðréttarsamningum til þess að þeir hafi bein réttaráhrif svo sem áður hefur verið tekið fram. Sem dæmi af handahófi um þjóðréttarsamning sem hefur að einhverju leyti að geyma ákvæði með beinum réttaráhrifum mætti nefna samþykkt frá 9. júlí 1948 um félagafrelsi og verndun þess, samning milli Norðurlandanna frá 15. september 1955 um félagslegt öryggi og fríverslunarsamning Íslands við EBE. Til skýringar er rétt að taka hér upp nokkur ákvæði úr samþykktinni frá 9. júlí 1948 en ákvæði þessi bera það glögglega með sér að þeim er ætlað að hafa bein réttaráhrif:

„ ...Félagafrelsi.

1. gr.

Hvert það aðildarríki Alþjóðavinnuálastofnunarinnar, sem samþykkt þessi tekur til, undirgengst að framfylgja eftirfarandi ákvæðum.

2. gr.

Verkamenn og vinnuveitendur skulu án undantekningar hafa rétt til þess að stofna og ganga í félag að eigin geðþótta án undangengins leyfis, og séu þeir aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.

3. gr.

1. Félög verkamanna og vinnuveitenda skulu eiga rétt á að setja sér lög og reglur, að vera algerlega óháð í vali sínu á fyrirsvarsmönnum sínum, að skipuleggja stjórn sína og starfsemi og setja sér stefnuskrá.
2. Opinber stjórnvöld skulu forðast alla íhlutun, er skerða mundi þennan rétt eða hindra löglega beitingu hans.

4. gr.

Handhafar framkvæmdarvalds skulu ekki geta leyst upp félög vinnuveitenda eða verkamanna fyrir fullt og allt eða um stundarsakir.

5. gr.

Félög verkamanna og vinnuveitenda skulu eiga rétt á að stofna og ganga í félagasambönd, og hverju slíku félagi eða sambandi skal heimilt að ganga í alþjóðleg samtök verkamanna og vinnuveitenda.

6. gr.

Ákvæði 2., 3. og 4. greinar þessarar samþykktar taka til félagasambanda verkamanna- og vinnuveitendafélaga.

7. gr.

Réttur verkamanna- og vinnuveitendafélaga og sambanda þeirra til að teljast persónur að lögum má ekki vera háður skilyrðum þess eðlis, að þau takmarki framkvæmdir á ákvæðum 2., 3. og 4. greinar þessarar samþykktar. ...“

Þess skal loks getið að hugsanlegt er að þjóðréttarsamningar skapi beinan rétt fyrir ríki sem ekki stendur að honum að neinu leyti. Í sáttmála hinna Sameinuðu þjóða er þannig gert ráð fyrir því á mörgum stöðum að ríki sem ekki er aðili að samtökunum geti öðlast rétt skv. sáttmálanum. Sem dæmi um þetta má nefna 2. mgr. 35. gr. sem hljóðar svo: „... 2. Nú er ríki ekki meðlimur hinna sameinuðu þjóða, og er því þá heimilt að vekja athygli öryggisráðsins eða allsherjarþingsins á hverri þeirri deilu, sem það er aðili að, ef það fyrirfram skuldbindur sig til að fylgja reglum þeim um friðsamlega lausn deilumála, sem settar eru í þessum sáttmála. ...“.

Um þetta efni verður þó ekki fjallað nánar hér.

8. Dómstóla- og kæruleiðir að landsrétti í tilefni af þjóðréttarsamningum.

Hugsanlegt er að í landsrétti geti reynt á þjóðréttarsamning fyrir dómstólum, amk. með óbeinum hætti, í eftirfarandi tilvikum. Upptalningin er ekki tæmandi:

8.1. Umbreyting framkvæmd.

Umbreyting verður oftlega þess valdandi að grundvöllur skapast til höfðunar máls fyrir dómstólunum.

a) Hafi lög eða almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem hafa stoð í lögum, verið sett sérstaklega í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings má oft koma ágreiningi um skilning á þeim fyrir dómstólana. Íslenskur framleiðandi gæti t.d. höfðað mál hér á landi gegn innflytjanda vöru ef hann teldi að vara væri ekki upprunnin í EB-ríki og að hún ætti því ekki að njóta tollfríðinda af þeim sökum. Þetta stafar af því að upprunareglur þær sem fríverslunarsamningur Íslands við EBE fjallar um styðjast við auglýsingu sem hefur stoð í lögum. Það er því í raun auglýsingin

sem borin er undir dómstólana en auglýsing þessi byggist þó á umræddum fríverslunarsamningi. Hún er umbreyting frá honum og yrði væntanlega skýrð til samræmis við hann. Maður sem hefur norskan dóm í höndum getur einnig snúið sér til íslenskra dómstóla og krafist þess að hann verði gerður aðfararhæfur. Ástæðan er sú að þjóðréttarsamningur milli Norðurlandanna um viðurkenningu og fullnægju dóma hefur verið lögfestur hér á landi.

b) Oft er umbreytingar ekki talin þörf í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings þar sem löggjöf viðkomandi lands er talin í samræmi við hann. Því kann þó síðar að vera haldið fram að slík löggjöf samræmist ekki ákvæðum þjóðréttarsamnings. Því má segja að í slíkum tilvikum getur komið til málsóknar þar sem reynir amk. óbeint á skýringu þjóðréttarsamnings þar sem leysa verður úr því hvort og að hvaða marki lögin verða skýrð með hliðsjón af honum. Dæmi um þetta er hundamálið svonefnda sem reifað er í hrd. 1975 bls. 601. Því var haldið fram að íslensk lög, sem bönnuðu hundahald, færu í bága við mannréttinasáttmála Evrópuráðsins. Röksemd sóknaraðila þess efnis að lagareglur um bann við hundahaldi færu í bága við sáttmála Evrópuráðsins um mannréttindi var að vísu ekki tekin til greina þar sem umrædd grein mannréttinasáttmálans var ekki talin ná yfir réttindi af þessu tagi. Hins vegar sýnir dæmið að þarna hefði getað reynt á skýringu laganna til samræmis við mannréttinasáttmálann ef tilvikið hefði verið talið falla undir hann.

c) Vera má að yfirvöld hafi þegar fellt niður tolla, skatta eða önnur íþyngjandi gjöld samkvæmt heimildarákvæði í lögum, í því skyni að fullnægja ákvæðum þjóðréttarsamninga. Slíkar ákvarðanir binda sennilega hendur yfirvalda í þeim skilningi að þau geta ekki lagt gjöldin á að nýju með þeim hætti að afturkalla fyrri ákvörðun. Aðalatriðið hér er þó það að þetta þýðir í raun að allar deilur um það hvort nægileg lagaheimild sé fyrir hendi til að leggja á álögur sem teljast fara í bága við þjóðréttarsamninga má bera undir dómstóla. Dæmi um þetta er að ef stjórnvöld settu nýja takmörkun á innflutning tiltekinnar vöru (í bága við 13. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE) yrði slík ákvörðun að hafa ótvíræða stoð í réttarreglum því annars gætu dómstólar hrundið henni og í því sambandi beitt túlkun viðkomandi þjóðréttarsamnings til skýringar. Þessi áhrif mætti etv. nefna stöðvunaráhrif.

8.2. Umbreyting ekki framkvæmd.

Hafi þjóðréttarsamningi ekki verið umbreytt að neinu leyti með settum lögum eða öðrum lagareglum og þau tilvik að öðru leyti ekki fyrir hendi sem að ofan eru nefnd er almennt vonlítið að koma ágreiningi út af þjóðréttarsamningi fyrir dómstóla. Þetta gildir jafnvel þó ákvæði tiltekins þjóðréttarsamnings eða orðalag hans sé þannig að hann myndi ella talinn hafa bein réttaráhrif. Þau úrræði sem þá koma til álitu fyrir þriðja mann eru einkum þessi:

a) Hann getur snúið sér til viðkomandi stjórnvalds, eftir atvikum með kæru til æðra stjórnvalds, og krafist þess að ákvæðum þjóðréttarsamningsins sé fullnægt. Stjórnvaldi er skylt að framfylgja þjóðréttarsamningi nema ótvíræðar lagareglur standi því í vegi.

b) Hann getur hugsanlega kvartað yfir meintu broti til gagnaðila samningsins, þ.e. til hins aðila þjóðréttarsamningsins. Kynni þá að vera að sá aðili grípi til einhverra úrræða til þess að knýja gagnaðila til þess að framfylgja samningnum.

c) Sumir halda því fram að ákvæði mannréttinasáttmála Evrópuráðsins hafi sérstöðu að því leyti að hann geti verið bein réttarheimild í viðkomandi landi án þess að hann sé lögtekin (sbr. td. Hovedpunkter i folkeretten bls. 274 og Tidsskrift for retsvidenskab bls. 182 oá.). Þetta er þó tæpast gildandi réttur hér á landi enn sem komið er.

d) Stundum er talið að dómstólar geti beitt þjóðarétti um ólögákveðin tilvik (sjá nánar Finlands lag, bls. 177 oá. og Hovedpunkter i folkeretten bls. 242). Telja verður að þessi skoðun geti staðist hér á landi, amk. fræðilega. Aðalatriðið er að unnt er að koma málum fyrir dómstólana á grundvelli íslenskra réttarheimilda. Sé engum bindandi réttarheimildum (skv. kafla 4) til að dreifa er unnt að styðjast við þær réttarheimildir sem víkjandi eru og er

þjóðaréttur þar á meðal. Í þessum tilvikum getur því þjóðarétturinn fremur en ella orðið sjálfstæð réttarheimild íslensks réttar og haft meiri áhrif (sjá nánar Folkeret bls. 75). Þess ber þó að gæta að oft mun vera unnt að líta svo á að settar reglur hafi í raun verið fyrir hendi. Þjóðarétturinn var þá aðeins notaður sem lögskýringargagn til þess að skýra gildandi rétt.

e) Í vissum afmörkuðum tilvikum er unnt að nota þjóðréttarsamninga beint sem réttarheimild. Hafi t.d. erlent ríki gefið þá yfirlýsingu í þjóðréttarsamningi að það muni greiða tjón af völdum tiltekinna umsvifa sinna hér á landi og að það muni að auki hlíta íslenskum dómsúrlausnum við ákvörðun skaðabótaskyldu og tjónbóta mundu íslenskir dómstólar geta beitt slíkum þjóðréttarsamningi beint. Ástæðan er sú að þarna hefur ríki gefið þriðja manni með skuldbindandi hætti heimild til lögsóknar fyrir íslenskum dómstólum út af tilteknum lögskiptum (Hovedpunkter i folkeretten bls. 245).

f) Þriðji maður getur ávallt borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis skv. l. 13/1987 ef hann telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Þetta þýðir ma. að þriðji maður, t.d. erlendur innflytjandi, getur kvartað til umboðsmanns ef hann telur að íslenskt stjórnvald hafi brotið á sér rétt með rangri túlkun eða framkvæmd á þjóðréttarsamningi.

9. Áhrif þjóðréttarsamninga að rétti nokkurra Evrópuríkja.

Hér verður gerð nokkur grein fyrir hvernig þjóðréttarsamningum er fullnægt í nokkrum löndum Evrópu en aðeins verður þó um mjög stutt yfirlit að ræða (sjá ma. Betänkning 682/1973 bls. 29 oá.).

9.1. *Norðurlönd.*

Í stuttu máli má segja að um áhrif þjóðaréttar á landsrétt viðkomandi ríkis (kafla 3) og um umbreytingu (kafla 5) gildi líkar réttarreglur og líkar lagahefðir og hér á landi. Þó er ljóst að í Svíþjóð og Finnlandi er algengara að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni en á hinum Norðurlöndunum.

9.2. *Holland.*

Skv. 65. og 67. gr. hollensku stjórnarskrárinnar eru þeir þjóðréttarsamningar og þær ákvarðanir sem alþjóðastofnanir taka með heimild í þjóðréttarsamningum bindandi fyrir alla einstaklinga eftir því sem efni þeirra stendur til. Dómstólar landsins skera úr um það hvaða ákvæði þjóðréttarsamninga séu bindandi fyrir alla einstaklinga með fyrrgreindum hætti og hafa í því efni verið taldir fara varlega. Þjóðréttarsamningar sem eru bindandi fyrir alla einstaklinga skv. ofangreindu ryðja burtu ósamrýmanlegum lagaákvæðum og skiptir ekki máli hvort þau lagaákvæði voru eldri eða yngri en viðkomandi þjóðréttarsamningur. Um aðra þjóðréttarsamninga gildir það hins vegar að yngri ósamrýmanleg löggjöf er réttþærri.

9.3. *Frakkland.*

Allir þjóðréttarsamningar sem Frakkar gerast aðilar að verða sjálfkrafa franskar réttarreglur og öll lög sem kunna að vera ósamrýmanleg þeim á þeim tíma sem þjóðréttarsamningur er gerður breytast sjálfkrafa eða falla úr gildi án þess að nokkuð meira þurfi til að koma. Þessi áhrif verða þó aðeins að því leyti sem þjóðréttarsamningur er talinn hafa bein réttaráhrif. Það er fyrst og fremst hlutverk franskra dómstóla að túlka þjóðréttarsamninga í samræmi við þetta. Talið er að þjóðréttarsamningar ryðji einnig í burt ósamrýmanlegum ákvæðum í síðari löggjöf landsins en þó er réttarstaðan talin ógleggri um það atriði.

9.4. Sambandslýðveldið Þýskaland.

Í 25. gr. þýsku stjórnarskrárinnar segir að reglur þjóðaréttar séu hluti af landslögum og gangi á undan þeim. Í 59. gr. er síðan gert ráð fyrir því að allir þjóðréttarsamningar sem skapa réttindi og skyldur fyrir einstaklinga skuli hljóta samþykki löggjafans. Þetta samþykki fer fram með sérstökum lögum, þ.e. staðfestingarlögum, þar sem viðkomandi samningi er veitt lagagildi. Dómstólar þar í landi hafa litið svo á að eftir að löggjafinn hefur samþykkt viðkomandi þjóðréttarsamninga með lögum sé hann þar með orðinn hluti af lögum ríkisins. Í þýskri lögfræði hefur verið litið svo á að lögtekin samningsákvæði geti haft bein réttaráhrif ef þau skapa réttindi og skyldur og eru auk þess nægilega ákveðin og óskilyrt og ef þau þar að auki eru þess eðlis að þau beinist ekki eingöngu að viðkomandi ríkjum. Þegar þjóðréttarsamningur leggur aðeins skyldur á hendur ríkinu fylgir einnig oftast löggjöf í kjölfarið og er þá þjóðréttarsamningurinn talinn gilda samhliða lögnum. Í enn öðrum tilvikum er þó aðlögun látin duga.

Þjóðréttarsamningar ryðja eldri ósamrýmanlegum lögum úr vegi en víkja hins vegar fyrir ósamrýmanlegri yngri löggjöf. Sérstaklega er athyglisvert að hin þýska aðferð að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni virðist ekki hafa skapað vandkvæði í framkvæmd (Indgæelse og opfyldelse af traktater bls. 451 oá.).

9.5. Austurríki.

Þjóðréttarsamningar sem hafa áhrif á löggjöf landsins verður forseti landsins að undirrita og þjóðþingið að samþykkja. Venjulega fá staðfestir þjóðréttarsamningar lagagildi strax og þeir hafa verið birtir og þeir breyta því gildandi rétti ef því er að skipta. Ákvæði þjóðréttarsamninga ryðja hins vegar ekki síðari ósamrýmanlegri löggjöf í burtu.

Stundum getur forseti við staðfestingu ákveðið að aðlaga skuli samninginn að löggjöf landsins. Þegar svo er fer það eftir slíkri aðlögunarlöggjöf hvert lagagildi samningurinn fær. Þeir þjóðréttarsamningar sem þjóðþing hefur samþykkt fá venjulegt lagagildi en aðrir (þ.e. þeir sem ekki hafa áhrif á lög landsins) fá gildi sem reglur eða reglugerðir.

Talið er að dómstólar viðurkenni í orði kveðnu að þjóðréttarsamningar geti haft bein réttaráhrif en í framkvæmd hefur þó lítið á þetta reynt.

9.6. Sviss.

Gildi þjóðréttarsamninga er yfirleitt háð samþykki þjóðþings. Skv. 113. gr. stjórnarskrárinnar er talið að slíkir þjóðréttarsamningar verði hluti af lögum landsins án þess að nokkuð annað þurfi til að koma. Þjóðréttarsamning þarf þó að birta ef hann á að verða bindandi fyrir einstaklinga. Dómstólar líta svo á að þjóðréttarsamningar geti haft bein réttaráhrif og liggja fyrir nokkrir dómar sem staðfesta þetta. Engin ákvæði eru í svissnesku stjórnarskránni um rétthæð þjóðréttarsamninga gagnvart landslögum. Það er þó almenn skoðun fræðimanna að ákvæði þjóðréttarsamninga ryðji burt öllum ósamrýmanlegum ákvæðum í lögum hvort sem slík ákvæði eru til komin fyrir eða eftir gildistöku þjóðréttarsamnings.

10. Niðurstöður að því er varðar íslenskan rétt.

10.1. Staða þjóðréttarsamninga.

Svo sem sýnt hefur verið fram á hér að framan er staða þeirra þjóðréttarsamninga sem ætlað er að hafa svonefnd bein réttaráhrif tiltölulega veik eftir gildandi íslenskum rétti.

Réttarstaðan fer aðallega eftir því hvort, og þá í hve ríku mæli, þeim hefur verið umbreytt hér á landi í sett lög. Hafi það ekki verið rækilega gert er oft lítil von til þess að unnt sé að bera ákvæði þjóðréttarsamnings undir dómstóla með árangri, sbr. kafla 8. Þá ber einnig að hafa í huga að í þeim tilvikum sem þetta væri unnt yrðu ákvæði þjóðréttarsamninga ávallt

að víkja fyrir ósamrýmanlegum settum lögum eða eftir atvikum ósamrýmanlegum síðari settum lögum (ef gert er ráð fyrir að málsókn hafi í upphafi verið studd við sett lög). Tvö dæmi skulu nefnd til að skýra þetta: Setji Alþingi, eða stjórnvald með stoð í lögum, reglur um magntakmörkun á innflutningi tiltekinnar vöru í bága við 13. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EB væri að vísu unnt að bera slíkt mál undir dómstóla en dómstólar gætu sennilega ekki hvíkað frá lagareglunni jafnvel þó þeir teldu hana andstæða fríverslunarsamningnum. Annað dæmi: Í 5. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE segir að lækka beri tolla eða fella þá niður þegar hafin er framleiðsla á sams konar vörum og taldar eru upp í viðauka II með samningnum. Ef erlendur innflytjandi telur að tollur sé ranglega á lagður eða við haldið með hliðsjón af fyrrnefndu samningsákvæði ætti hann litla von í því að vinna dómsmál gegn ríki eða öðrum einstaklingi vegna ágreinings um slíkt sakarefni þar sem hann á erfitt með að styðja kröfur sínar þeim lagarökum sem duga.

Ekki bætir það úr skák að óvissa er oft um það að hvaða marki eða með hvaða hætti þjóðréttarsamningum er umbreytt. Stjórnvöld og Alþingi taka ákvörðun um þetta en meginreglur sem liggja til grundvallar slíkrí ákvarðanatöku eru ekki ávallt ljósar.

10.2. Nauðsyn breyttrar meðferðar þjóðréttarsamninga.

Á undanförunum árum hefur þjóðaréttur þróast hratt, ekki síst í Evrópu, í þá átt að ríki telja sér með einum eða öðrum hætti skylt að viðurkenna tilvist hans og framfylgja honum. Að því er varðar þjóðréttarsamninga ber hér sérstaklega að nefna samstarf ríkja EB, samstarf EFTA-ríkja bæði innbyrðis og við aðildarríki EB, og samstarf ríkja Evrópuráðsins. Þróun af þessu tagi er greinilega talin æskileg af þeim sem þátt taka í slíku samstarfi. Má í því sambandi ma. nefna yfirlýsingu ráðherra EB- og EFTA-ríkja frá 1985 um sameiginlegan Evrópumarkað. Ljóst er að til þess að unnt sé að ná markmiðum af þessu tagi þarf að samræma lög viðkomandi ríkja í veigamiklum atriðum. Í framkvæmd verður þetta einkum gert með þjóðréttarsamningum. Til þess að góður árangur náist verður með einhverjum hætti að tryggja að réttarstaðan samkvæmt þjóðréttarsamningum liggi tiltölulega ljós fyrir og að þeim sé unnt að beita með líkum hætti og venjulegum lögum eftir því sem efni þeirra stendur til. Tvö dæmi skulu nefnd þessu til skýringar. Í 3. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE segir ma. að engir nýir innflutningstollar verði lagðir á viðskipti milli Íslands og EBE. Séu engu að síður lagðir á innflutningstollar, td. með lögum eða reglugerð sem hefði stoð í lögum, gæti viðkomandi innflytjandi einfaldlega stutt málsókn sína við 3. gr. fyrrnefnds fríverslunarsamnings enda er þá gert ráð fyrir því að hann hafi verið lögtekin. Að vísu kynni sækjandi málsins hér etv. að tapa málinu þar eð þjóðaréttur yrði væntanlega að víkja fyrir ósamrýmanlegri síðari löggjöf. Færi svo væri engu að síður mikilvægt fyrir viðkomandi aðila að dómur lægi fyrir um það að tiltekin lög brytu í bága við þjóðréttarsamning. Væri mjög ólíklegt að aðili með slíkan dóm í höndum fengi ekki leiðréttingu mála sinna. Á sama hátt myndi það skipta verulegu máli fyrir þann sem teldi mannréttindi á sér brotin að geta stutt málsókn út af því beint við mannréttindasáttmála Evrópuráðsins og að fá eftir atvikum innlenda dómsúrlausn um túlkun hans og gildi í tilteknu máli.

10.3. Almenn lagaboð um þjóðréttarsamninga.

Að því er íslenskan rétt varðar er hugsanlegt að veita þjóðréttarsamningum eða tilteknum tegundum þeirra lagagildi í eitt skipti fyrir öll. Þetta verður þó tæpast gert nema með breytingu á stjórnarskránni. Væri þetta gert myndu dómstólar meta að hvaða marki ákvæði tiltekins þjóðréttarsamnings hefðu bein réttaráhrif. Það skal þó tekið fram að breyting á stjórnarskrá er flókin aðgerð í framkvæmd. Hins vegar er tæpast hægt að ákveða með almennu lagaboði að þjóðréttarsamningar án frekari tilgreiningar skuli hafa bein réttaráhrif, sbr. nánar kafla 5.6. Slíkt framsal af hálfu löggjafans yrði væntanlega í flestum tilvikum talið of vítt og teldist fara í bága við stjórnarskrána.

10.4. Lögfesting þjóðréttarsamninga.

Miðað við íslenska réttarskipan verður að telja öruggast að lögtaka þjóðréttarsamninga. Þetta á auðvitað fyrst og fremst við þá þjóðréttarsamninga sem ætlað er að hafa bein réttaráhrif hér á landi. Sem dæmi um samninga af þessu tagi má nefna fríverslunarsamning Íslands við EBE, mannréttindasáttmála Evrópuráðsins, samninga um alþjóðlega gerðardóma, samninga um alþjóðleg varnarþing og gagnkvæma viðurkenningu og fullnægju dóma osfrv. Engin ákvæði eru í stjórnarskránni sem banna slíka aðferð enda er hún í raun stundum notuð svo sem þegar hefur verið sýnt fram á. Stundum getur verið spurning um á hvern hátt skuli lögtaka þjóðréttarsamning, þ.e. hvort lögtaka eigi hann í heild sinni, eða hvort gerð skuli gangskör að því að færa reglur hans inn í viðeigandi lög. Hér skal engin afstaða tekin til þessa atriðis, en bent á að hvor aðferð um sig hefur vissa kosti og vissa galla. Bent skal þó á að sú aðferð að lögtaka viðkomandi þjóðréttarsamning í heild sinni tryggir betur að viðkomandi þjóðréttarsamningi verði í raun fullnægt. Ástæðan er sú að við umbreytingu að hluta til verður ávallt álitæfni hvaða atriði samningsins skuli lögtekin og hver ekki. Þetta eru álitæfni sem í rauninni aðeins dómstólar geta skorið úr um ef vel á að fara. Sömu röksemdir leiða til þess að sennilega er rétt að lögtaka alla þjóðréttarsamninga nema þá sem augljóslega er ekki ætlað að hafa bein réttaráhrif. Samkvæmt þessu er td. hvorki ástæða til að lögtaka samþykktir Alþjóðadómsins (stofnaður skv. stofnskrá Sameinuðu þjóðanna) né sáttmála frá 27. ágúst 1928 um að fyrirdæma stríð til að skera úr deilum milli ríkja (Kellogg-sáttmálinn) því þar er ekkert ákvæði að finna sem ætlað er að hafa bein réttaráhrif.

Tekið skal þó fram að fyrrgreind aðferð, að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni, á þó etv. ekki alltaf við. Fyrir utan hina svonefndu hreinu þjóðréttarsamninga (kaflí 7.2.) má ma. nefna að rök kunna að vera fyrir því að skipa refsíákvæðum þannig að þau séu aðgengileg og leynist ekki. Etv. kynni einnig að skipta máli hvort texti þjóðréttarsamnings væri í lögfræðilegum búningi og loks kynni lögfesting þjóðréttarsamnings að vera ónauðsynleg ef aðeins þyrfti að fella lög úr gildi til þess að fullnægja honum. Allt eru þetta þó undantekningartilvik og öruggara sýnist að lögtaka þjóðréttarsamninga fremur en ekki í vafatilvikum ef þau markmið eiga að nást sem hér hefur verið gerð grein fyrir.

10.5. Athugunarefni varðandi lögtekna þjóðréttarsamninga.

Þó að þjóðréttarsamningar séu lögteknir hér á landi með þeim hætti sem hér er lýst eru ekki öll vandamál úr sögunni. Þrjú tilvik skulu nefnd: 1) Ekki er öruggt, ef um fjölþjóðasamning er að ræða, að túlkun þjóðréttarsamnings yrði alls staðar sú sama í þeim ríkjum sem að honum standa. 2) Ekki er unnt með vissu að fullyrða fyrirfram um það hvaða ákvæðum í þjóðréttarsamningi hérlendis dómstólar mundu veita svonefnd bein réttaráhrif. 3) Umrædd aðferð hefur þann ókost að síðari löggjöf sem væri andstæð ákvæðum í lögbundnum þjóðréttarsamningi myndi víkja ákvæðum þjóðréttarsamnings til hliðar ef hún væri ósamrýmanleg þeim. Að vísu myndi gilda hér sú almenna regla að lagaákvæðið væri túlkað í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamningsins að því leyti sem þetta væri unnt með skynsamlegu móti. Þá kemur einnig til greina sú almenna skýringarregla að ákvæði í sérlægum skuli víkja ákvæðum almennra laga til hliðar. Verði hins vegar beinn árekstur lagaákvæða þá gildir þó sú regla sem að framan sagði. Í því sambandi ber þó enn að hafa í huga að það hlýtur að hafa réttaráhrif í viðkomandi ríki og jafnvel í öðrum ríkjum ef dómstólar viðkomandi lands komast að þeirri niðurstöðu að sett hafi verið lög sem talin eru brot á þjóðréttarsamningi.

Sé litið á framangreint í heild sinni verður að telja líklegt að lögtaka þjóðréttarsamninga með þeim hætti sem fyrr er greint sé til verulegra bóta. Hún gerir réttarstöðuna ljósari og veitir einstaklingum og öðrum skýran og aukinn rétt til þess að bera þjóðréttarsamning eða tiltekin

ákvæði hans undir dómstóla. Telja verður einnig að hættan á því sé lítil að löggjafinn myndi með síðari lagasetningu vilja víkja lögteknum þjóðréttarsamningi eða einstökum ákvæðum hans til hliðar nema um fullgildar ástæður væri að ræða. Verður fyrirfram að ætla að þá væri um óviljaverk að ræða.

10.6. Ákvarðanir alþjóðastofnana.

Sé gert ráð fyrir því að þjóðréttarsamningur sé lögtekinn er spurning hvornig lítið sé á þær ákvarðanir sem alþjóðastofnanir taka með heimild í viðkomandi þjóðréttarsamningum. Venjan er að líta svo á að slíkum ákvörðunum sé ekki ætlað að hafa bein réttaráhrif. Gildir þetta hvort sem slíkar ákvarðanir beinast gegn viðkomandi ríki eða gegn borgurum viðkomandi ríkja. Þannig er þessu td. farið með ákvarðanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir í tilefni af ófriði skv. 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Hins vegar er hugsanlegt að Ísland verði aðili að alþjóðastofnun í framtíðinni sem, skv. ákvæðum viðkomandi þjóðréttarsamnings, getur tekið ákvarðanir sem hafa bein réttaráhrif þannig að það bindi stjórnvöld viðkomandi ríkis í sérhverju tilliti svo og borgara þess með sama hætti og lög. Það er lögskýringaratriði hverju sinni hvort þjóðréttarsamningur feli í sér slíkar heimildir. Eins og nánar var rakið í kafla 6 er Rómarsamningurinn dæmi um þetta. Komi til þjóðréttarsamninga af þessu tagi verður að ætla að breyta þurfi stjórnarskránni því að óbreytt leyfir hún tæpast framsal lagasetningarvalds til annarra ríkja eða alþjóðastofnana (sjá ma. Statsforfatningsret bls. 307 oá.).

10.7. Lög um túlkun landslaga í samræmi við þjóðréttarsamninga.

Til bóta væri að lögtaka almenn lög sem kvæðu á um að landslög bæri að túlka í samræmi við þjóðréttarsamninga (og þjóðarétt). Þetta er að vísu óskráð lagaregla en slík lög myndu væntanlega festa hana í sessi og tryggja betur að þjóðaréttarsamningar yrðu ávallt hafðir í huga við íslenska réttarframkvæmd. Slík lög kynnu einnig að tryggja betur að meira samræmi næðist í úrlausnum dómstóla einstakra samningsríkja við framkvæmd þjóðréttarsamninga. Sem dæmi um þetta má nefna framkvæmd friverslunarsamninga EBE við einstök EFTA-lönd en þeir samningar eru í aðalatriðum samhljóða. Þessir samningar geta með ýmsum hætti komið fyrir augu dómstóla í aðildarríkjunum. Það er þó fátt sem tryggir að túlkun dómstóla í einstökum ríkjum sé eins þótt ákvæði viðkomandi friverslunarsamninga séu sambærileg. Sama gildir um að tekið sé sambærilegt tillit til þjóðréttarins við þá túlkun.

HEIMILDIR

1. Andenæs, Joh., *Forfatningen i Norge*, Oslo 1986.
2. Andersen, Poul, *Dansk statsforfatningsret*, København 1954.
3. Ármann Snævarr, *Almenn lögfræði*, sjötta útgáfa (handrit), bls. 261-266, Reykjavík 1988.
4. Arnljótur Björnsson, *Tímarit lögfræðinga*, 1987, bls. 8-31.
5. Berber, Friedrich, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 1. Band, München 1975.
6. Betänkning om kundgjörelse og opfyldelse af traktater nr. 682/1973.
7. Eek-Bring-Hjerner, *Folkrätten*, 1987.
8. Espersen, Ole, *Indgaaelse og opfyldelse af traktater*, Juristforbundets forlag, København 1970.
9. Fleischer, Carl August, *Hovedpunkter i folkeretten*, 4. utg. Oslo 1966.
10. Guðmundur Alfredsson, *Útfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar í 50 mílur og dómsaga Alþjóðadómstólsins*, Ólafsbók, bls. 331-360, Reykjavík 1983.
11. Gunnar G. Schram, *Ágrip af þjóðarétti*, Reykjavík 1986.
12. Hilding, Eek, *Folkerätten*, Lund 1980.
13. Jakobini, H. G., *International Law*, USA, 1968.
14. Lindholm, Per ofl., *Finlands lag*, Helsingfors 1974.
15. Madsen, Niels, Domstolenes anvendelse af folkeret og EF-ret, *Festskrift til Højesteret*, særudgave af Ugeskrift for Retsvæsen, 1986.
16. Ólafur Jóhannesson, *Sameinuðu þjóðirnar*, Reykjavík 1948.
17. Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, 2. útg. Reykjavík 1978.
18. Parry, Clive, *The Law of treaties*, Manual of Public International Law, bls. 175-248, New York 1968.
19. Pétur Gunnar Thorsteinsson, *Beiting þjóðaréttar fyrir íslenskum dómstólum*, Reykjavík 1979.
20. Ross, Alf, *Dansk Statsforfatningsret I*, København 1980.
21. Ross, Alf, *Lærebog i folkeret fjerde utg.*, København 1967.
22. Carsten, Smith, Den internasjonale rettens innvirkning paa den nasjonale retten, *Tidsskrift for retsvidenskap* 1962.
23. Stefán M. Stefánsson, *Efnahagsbandalag Evrópu*, Reykjavík 1978.
24. Strömberg, Haakon og Melander, Göran, *Folkrätt*, Malmö 1978.
25. Sörensen, Max, *Statsforfatningsret*, 2. utg. 6. opl. 1973.
26. Zahle, Henrik, *Dansk forfatningsret 3*, København 1987.

Lög

nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

1. gr.

Kjör umboðsmanns Alþingis fer fram í sameinuðu þingi. Kosningin gildir til fjögurra ára. Hann skal uppfylla skilyrði laga til að mega gegna embætti hæstaréttardómara og má ekki vera alþingismaður.

Ef umboðsmaður andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal sameinað þing kjósa umboðsmann að nýju. Sama hátt skal hafa á ef umboðsmaður fær að eigin ósk lausn frá embætti sínu eða tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja að víkja honum úr embætti.

Við tímabundin forföll umboðsmanns getur Alþingi kosið staðgengil til að gegna embættinu meðan forföll vara.

2. gr.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsluhætti.

3. gr.

Því aðeins fjallar umboðsmaður um stjórnslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

4. gr.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

5. gr.

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Kvörtun getur hver sá borið fram við umboðsmann sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum.

6. gr.

Kvörtun til umboðsmanns skal vera skrifleg og skal þar greint nafn og heimilisfang þess er kvartar. Öll tiltæk sönnunargögn um málsatvik skulu og fylgja kvörtun.

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því er stjórnslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur.

Ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ársfresturinn skv. 2. mgr. hefst þá frá þeim tíma.

7. gr.

Umboðsmaður Alþingis getur krafðið stjórnvöld um þær upplýsingar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum sem mál varða.

Umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga er varða öryggi ríkisins inn á við eða út á við eða utanríkismál er leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

Umboðsmaður getur óskað þess að dómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli þykja skipta. Um vitnaleiðsluna skal farið eftir reglum laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á. Heimilt er málsaðila að vera viðstaddur vitnaleiðsluna. Honum skal, ef þörf krefur, skipa réttargæslumann samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 80. gr. laga nr. 74/1974. Ákveða má að vitnaleiðslur þessar skuli fara fram fyrir luktum dýrum.

8. gr.

Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Sama gildir um starfsmenn umboðsmanns. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

9. gr.

Nú ákveður umboðsmaður Alþingis að taka til meðferðar kvörtun á hendur stjórnvaldi og skal þá strax skýra stjórnvaldinu frá efni kvörtunarinnar nema hætta sé á að rannsókn kunnni að torveldast af þeim sökum.

Jafnan skal gefa stjórnvaldi, sem kvörtun beinist að, kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur málinu með álitserð skv. b-lið 2. mgr. 10. gr.

10. gr.

Telji umboðsmaður þegar í upphafi að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða uppfylli ekki skilyrði laganna til að mega hljóta meðferð skal hann tilkynna kvartanda það og er málinu þá lokið.

Hafi umboðsmaður tekið mál til meðferðar geta lyktir þess orðið:

- a. Hann getur látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds.
- b. Hann getur gefið álit um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn góðum stjórnsýsluháttum. Telji hann um að ræða brot í starfi sem varðar viðurlögum sankvæmt lögum skal hann gera viðeigandi yfirvöldum viðvart.

11. gr.

Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

12. gr.

Umboðsmaður skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert.

Ef umboðsmaður verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds getur hann gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um málið. Ef starfsmaður sveitarstjórnar á í hlut getur umboðsmaður gefið sveitarstjórn sérstaka skýrslu.

Umboðsmaður ákveður sjálfur hvort hann gefur opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann gerir það.

Ávallt er umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skal hann greina hvað stjórnvaldið, er hlut á að máli, hefur fært fram sér til varnar.

13. gr.

Umboðsmaður nýtur sömu launa og annarra lögkjara og hæstaréttardómari eftir því sem við verður komið. Hann á rétt til biðlauna í þrjá mánuði er hann lætur af starfi.

Umboðsmanni er óheimilt að hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkafyrirtækja.

14. gr.

Umboðsmaður ræður sjálfur starfsfólk síns embættis. Um fjölda þess og launakjör skal farið eftir reglum sem Alþingi setur skv. 15. gr.

15. gr.

Alþingi setur nánari reglur um störf og starfshætti umboðsmanns. Reglur þessar skulu settar með ályktun í sameinuðu Alþingi að loknum tveimur umræðum.

16. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1988.

Ákvæði til bráðabirgða.

Umboðsmaður Alþingis skal kjörinn í fyrsta sinn skv. 1. gr. laga þessara fyrir 1. janúar 1988.

Reglur

nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

1. gr.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að gæta þess að stjórnvöld virði rétt einstaklinga og samtaka þeirra. Hann hefur í því skyni eftirlit með því að jafnræði sé virt í stjórnsýslustörfum og að stjórnsýsla sé að öðru leyti í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti.

2. gr.

Starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga með þeim undantekningum sem taldar eru í 3. gr.

3. gr.

Starfssvið umboðsmanns nær ekki til eftirtalinna starfa:

1. Starfa Alþingis og stjórnsýslu í þágu Alþingis sem háð er eftirliti þingforseta, sbr. 11. gr. laga nr. 52/1985, um þingsköp Alþingis.
2. Starfa nefnda sem Alþingi kýs og skila eiga Alþingi skýrslu til umfjöllunar.
3. Starfa yfirskoðunarmanna ríkisreikninga og Ríkisendurskoðunar, sbr. lög nr. 12/1986, um Ríkisendurskoðun.
4. Dómsathafna.
5. Ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum.
6. Stjórnsýslu sveitarfélaga, nema ákvarðana sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

4. gr.

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að eigin frumkvæði. Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar samkvæmt eigin ákvörðun í tilefni af kæru sem ekki fullnægir skilyrðum 2. og 3. liðar 5. gr. í reglum þessum eða er ekki höfð uppi af réttum aðila.

5. gr.

Hver sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila sem hefur á hendi stjórnsýslu getur kvartað af því tilefni til umboðsmanns enda sé eftirtöldum skilyrðum fullnægt:

1. Að kvörtunarefni sé á starfssviði umboðsmanns, sbr. 2. og 3. gr. reglna þessara.
2. Að máli hafi verið skotið til æðsta stjórnvalds sem bært er til að fjalla um málið ef þess er kostur.
3. Að kvörtun sé borin upp við umboðsmann innan árs frá því að lokaákvörðun var tekin í málinu, sbr. 2. lið þessarar greinar.

Kvörtun skal vera skrifleg og þar skal greina nafn, heimilisfang og kennitölu þess sem kvartar. Kvörtun skal undirrituð af þeim sem hana ber fram eða umboðsmanni hans, enda

fylgi þá kvörtun skriflegt umboð. Umboðsmaður getur ákveðið að kvörtun skuli skilað á sérstöku eyðublaði sem skrifstofa umboðsmanns lætur í té.

Sá sem sviptur er frelsi á rétt til að bera mál undir umboðsmann í lokuðu bréfi.

Í kvörtun skal lýst þeirri úrlausn eða annarri háttsemi stjórnvalda sem er tilefni kvörtunar. Kvörtun skal fylgja rökstuðningur og þau sönnunargögn sem tiltæk eru og máli skipta.

Starfslið á skrifstofu umboðsmanns skal, eftir því sem við verður komið, veita aðstoð við samningu kvörtunar ef þess er óskað.

6. gr.

Umboðsmaður getur krafist stjórnvöld um þær upplýsingar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal um hvers konar skýrslur, skjöl, bókanir og önnur gögn sem mál varða.

Umboðsmanni er heimilt að kveðja stjórnvöld um upplýsingar á sinn fund til viðræðna um málefni sem eru á starfssviði umboðsmanns og til að veita munnlega upplýsingar og skýringar er varða einstök mál.

Umboðsmaður á frjálstan aðgang að starfsstöðvum stjórnvalda til athugana í þágu starfs síns og skulu starfsmenn láta honum í té alla nauðsynlega aðstoð af því tilefni.

Umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga sem varða öryggi ríkisins eða utanríkismál, er leynt skulu fara, nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

7. gr.

Umboðsmaður getur óskað þess við sakadómara að hann kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að dómi umboðsmanns. Við þá skýrslugjöf skal fara eftir reglum laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á. Heimilt er þeim manni, sem mál varðar sérstaklega, að vera viðstaddur skýrslugjöfina. Honum skal, ef þörf krefur, skipa réttargæslumann skv. 2. mgr. 80. gr. laga nr. 74/1974 á kostnað ríkissjóðs. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

Umboðsmanni er heimilt að leita aðstoðar sérfræðinga, þegar sérstaklega stendur á, og afla nauðsynlegra sérfræðilegra gagna.

8. gr.

Telji umboðsmaður að kvörtun fullnægi ekki lagaskilyrðum til að hljóta nánari athugun og meðferð skv. 9. gr. reglna þessara eða að kvörtun gefi ekki tilefni til þess af öðrum ástæðum skal hann tilkynna þeim, sem kvartað hefur, þá niðurstöðu. Er málinu þá lokið af hálfu umboðsmanns.

9. gr.

Ákveði umboðsmaður að taka mál til meðferðar skal hann skýra því stjórnvaldi, sem í hlut á, frá efni þess nema hættu sé á að rannsókn kunnri að torveldast af þeim sökum.

Umboðsmanni er rétt að leggja fyrir stjórnvöld að afhenda gögn og láta í té aðrar upplýsingar sem mál varða, svo og að skýra viðhorf sitt til málsins. Hann getur sett stjórnvaldi ákveðinn frest í þessu kynni.

Eftir því sem ástæða þykir til kynnir umboðsmaður þeim, sem kvartað hefur, þau gögn sem greinir í 2. mgr. nema um sé að ræða gögn er leynt eiga að fara samkvæmt þeim reglum er gilda um það stjórnvald sem málið varðar.

Jafnan skal gefa stjórnvaldi, sem mál beinist að, kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur málinu með álitserð skv. b-lið 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

10. gr.

Hafi umboðsmaður tekið mál til meðferðar, sbr. 9. gr. reglna þessara, er honum heimilt að ljúka því með eftirfarandi hætti:

1. Hann getur látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds.
2. Hann lætur í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn góðum stjórnsýsluháttum. Ef því er að skipta getur hann látið í ljós þá skoðun að stjórnvald hafi við mat, sem er í valdi þess, brotið bersýnilega gegn kröfum um sanngirni eða góða stjórnsýsluhætti.
3. Varði kvörtun réttarágreining, sem á undir dómstóla og edlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Honum er heimilt að leggja til við dómsmálaráðuneyti að það veiti gjafsókn í því skyni.

Telji umboðsmaður að um sé að ræða brot í starfi er varði viðurlögum samkvæmt lögum skal hann gera viðeigandi yfirvöldum viðvart.

11. gr.

Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum, almeðnum stjórnvaldsfyrirmælum eða starfsháttum í stjórnsýslu skal hann tilkynna það Alþingi og jafnframt hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn eftir því sem við á.

12. gr.

Umboðsmaður skal fyrir 1. mars ár hvert gefa Alþingi skýrslu um starf sitt á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert.

Ef umboðsmaður verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds getur hann gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um málið. Ef starfsmaður sveitarstjórnar á í hlut getur umboðsmaður gefið sveitarstjórn sérstaka skýrslu.

Umboðsmaður ákveður sjálfur hvort hann gefur opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann gerir það.

Ávallt er umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skal hann greina hvað stjórnvald það, sem hlut á að máli, hefur fært fram sér til varnar.

13. gr.

Umboðsmaður ræður sjálfur starfsmenn sína eftir því sem fjárveitingar leyfa. Umboðsmanni er með sama skilorði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum.

Forsetar Alþingis hafa aðild og úrskurðarvald um réttindi og skyldur starfsmanna umboðsmanns sbr. lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og gera kjarasamninga við starfsmenn umboðsmanns, sbr. 3. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

14. gr.

Ef umboðsmaður vîkur sæti við meðferð einstaks máls skipa forsetar Alþingis mann til að fara með það mál.

15. gr.

Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfi og leynt eigi að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Sama gildir um starfsmenn umboðsmanns. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

16. gr.

Reglur þessar öðlast þegar gildi.

Fylgiskjal IV.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Rauðarárstíg 27 · Pósthólf 5222
125 Reykjavík · Sími: 91- 621450

Kvörtun til umboðsmanns Alþingis

Upplýsingar um þann sem ber fram kvörtun

Fullt nafn:	Kennitala	
Heimili		
Póstnúmer	Sveitarfélag	
Starfsheiti	Sími (heima)	Sími (vinna)

Upplýsingar um kvörtunarefni

Nafn þess aðila, stofnunar eða starfsmanns sem kvörtun beinist að:

Yfir hverju er kvartað (í stuttu máli)?

Upplýsingar sem útfyllist af skrifstofu umboðsmanns

Móttökudagur	Númer máls	Kennitala stjórnýsluaðila
Efnisflokkun	Meðferð	

Rökstuðningur fyrir kvörtun:

--

Hefur áður verið kvartað yfir þeim ákvörðunum eða annarri háttsemi sem lýst er hér að framan?

Hefur kvörtunarefnið verið lagt fyrir dómstóla?

Skrá yfir skjöl og önnur gögn sem fylgja kvörtun:

Athugasemdir:

(Dagsetning)

(Undirskrift)

