Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1989

Febrúar 1990

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 1989.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans á árinu 1989. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1989. Í þriðja kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar eru þó aðeins tekin með þau mál, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnsýslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í skýrslu minni fyrir árið 1988. Fimmti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og lagatilvitnanir.

Eins og fyrr hef ég valið ársskýrslunni skipan, sem er ætlað að auðvelda leit að úrlausnum umboðsmanns vegna einstakra viðfangsefna og málaflokka. Á það meðal annars við yfirlitin í fimmta kafla um atriðisorð og lagatilvitnanir, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslunnar fyrir 1988.

Reykjavík, 28. febrúar 1990.

Gaukur Jörundsson.

Prentsmiðjan Gutenberg hf.

Auglýsing á lausum stöðum:
Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111
Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 89/104
Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115
Staða lögð niður:
Heimild til að leggja niður stöðu hjá bifreiðaeftirliti ríkisins 89/112
Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111
Svar við umsóknum um auglýsta stöðu 89/104
Tilmæli stjórnvalda um uppsögn 89/104
Orlof
Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93
Rökstuðningur
Synjun á beiðni um náðun 89/48
Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 89/28
Úrskurðir í málum út af forsjá barna 89/58
Sauðfjárveikivarnir
Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 89/96
Skattar
Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar 89/101
Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 89/98
Skjalavarsla
Varðveisla bréfa og gagna 89/22
Skráning upplýsinga um einkamálefni
Talning búfjár 89/23
Starfssvið umboðsmanns Alþingis
Alþingi:
Lagasetning Alþingis 89/113
Ársfresturinn 89/14, 89/104
Bankaviðskipti 88/19
Dómstólar:
Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 88/21
Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 89/115
Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 88/19
Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 88/19
Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla 89/115
Þingfesting dómsmáls 89/113
Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 89/116
Hver getur borið fram kvörtun:
Sjálfseignarstofnun 89/13
Sveitarfélag 89/115
Málskot til æðra stjórnvalds:
Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra 89/114
Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 89/114
Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 89/113
Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingarráðherra 89/115
Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 88/21, 88/21

Stjórnsýsla sveitarfélaga:
Framfærslustyrkur 88/21
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 89/117
Sveitarfélög
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 89/117
Sjá einnig *Starfssvið umboðsmanns Alþingis*
Söluskattur
Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 88/22
Söluskattur af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101
Sjá einnig *Skattar*
Tryggingaráð
Meðferð mála fyrir tryggingaráði 89/34, 89/35
Umgengni foreldra og barna sjá *Foreldrar og börn*
Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá *Sveitarfélög*
Verðlags- og neytendamál
Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124
Vextir sjá *Orlof*
Þvingunarúrræði sjá *Lagaheimild*

Efnisyfirlit

Bls.

I. Störf umboðsmanns Alþingis 1989 . . . . . **5**

II. Tölulegar upplýsingar um skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1989 . . . . . **9**
1. Málafjöldi 9
2. Skipting kvartana 9
3. Afgreiðsla mála 10
4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að 11
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum 13

III. Álit og aðrar niðurstöður í málum afgreiddum árið 1989 . . . . . **14**
1.0. Aðgangur að upplýsingum. Öflun og meðferð upplýsinga. Þagnarskylda. Varðveisla gagna 14
1.1. Aðgangur að umsögnum barnaverndarnefnda 14
1.2. Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns 17
1.3. Afhending sjúkraskýrslna 19
1.4. Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust í skjalasafni ráðuneytis 22
1.5. Upplýsingar um greiðslu mæðralauna 23
1.6. Talning búfjár 23
2.0. Áfrýjunarleyfi 28
2.1. Synjun á beiðni um áfrýjunarleyfi 28
3.0. Almannatryggingar. Tryggingaráð 33
3.1. Réttur til mæðralauna 33
3.2. Úrskurðarvald tryggingaráðs 34
3.3. Meðferð mála, sem skotið er til tryggingaráðs 35
3.4. Greiðsla fæðingarorlofs 38
4.0. Atvinnuréttindi 39
4.1. Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 39
5.0. Fangelsismál. Náðun 43
5.1. Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 43
5.2. Afgreiðsla á beiðni um náðun 48
5.3. Flutningur fanga úr norsku fangelsi til afplánunar dæmdrar refsingar hér á landi 50
5.4. Svör við erindum fanga um reynslulausn 51
6.0. Hvalveiðar 52
6.1. Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 52
7.0. Lífeyrismál 55
7.1. Breytingar á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris 55
7.2. Greiðsla lífeyris eftir lát sambúðarmanns 57
8.0. Mál foreldra og barna 58
8.1. Málsmeðferð dómsmálaráðuneytisins og barnaverndaryfirvalda í málum út af forsjá barna 58
8.2. Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni kynforeldris og barns þess í fóstri 79
9.0. Málsmeðferð stjórnvalda 83
9.1. Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast 83

10.0. „Meinbugir á lögum" 90
10.1. Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 90
11.0. Námslán og námsstyrkir 92
11.1. Synjun umsóknar dansks ríkisborgara um ferðastyrk til náms 92
12.0. Orlof 93
12.1. Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta 93
13.0. Sauðfjársjúkdómar 96
13.1. Eignarnámsbætur vegna niðurskurðar sauðfjár 96
14.0. Skattamál 98
14.1. Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 98
14.2. Söluskattur af afnotagjöldum kapalkerfis 101
15.0. Opinberir starfsmenn 104
15.1. Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar 104
15.2. Aðgangur að skýrslum um störf starfsmanna og starfshætti stofnunar. Fyrirmæli um störf og starfsskyldur starfsmanna ríkisins. Tilmæli til starfsmanns um uppsögn 104
15.3. Staða lögð niður. Auglýsing á lausri stöðu 111
15.4. Staða lögð niður hjá Bifreiðaeftirliti ríkisins 112
16.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun 113
16.1. Lagasetning Alþingis 113
16.2. Þingfesting dómsmáls 113
16.3. Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 113
16.4. Sjálfseignarstofnun ekki talin geta kvartað til umboðsmanns Alþingis . . 113
16.5 Ákvörðun lögreglustjóra verður borin undir dómsmálaráðherra 114
16.6. Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 114
16.7. Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla 115
16.8. Málskot til æðri stjórnvalda í tilefni af uppsögn 115
16.9. Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 115
16.10. Réttur sveitarfélaga og stofnanna á þeirra vegum til þess að leita til umboðsmanns Alþingis 116
16.11. Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 116
17.0. Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna 117
17.1. Réttur til að skjóta ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðar félagsmálaráðuneytis 117
18.0. Verðlagsmál. Verðstöðvun. Gjöld fyrir opinbera þjónustu 120
18.1. Hækkun gjalda af bifreiðum og á gjaldskrá fyrir póstþjónustu 120
18.2. Hækkun á gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. 124
19.0. Þvingunarúrræði stjórnvalda 129
19.1. Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 129
19.2. Innheimta barnsmeðlaga 133

IV. Upplýsingar vegna áður afgreiddra mála 137

V. Skrár 138
1. Lagaskrá 138
2. Atriðisorðaskrá 149

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1989.

1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Rauðarárstíg 27, III. hæð, var á árinu opin almenningi kl. 9.00-15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn þrír, Tryggvi Gunnarsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur. Þau voru öll ráðin tímabundið, þar sem heimildir til fastráðningar eru ekki fyrir hendi. Auk þess leitaði ég í nokkrum tilvikum til sérfræðinga vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í fimm málum vegna fyrri afskipta minna af þeim málefnum, sem þar var um að ræða. Forsetar Alþingis skipuðu Friðgeir Björnsson, yfirborgardómara, til að fara með tvö þessara mála, Stefán Má Stefánsson, prófessor, önnur tvö og Þorgeir Örlygsson, prófessor, til að fjalla um eitt þeirra, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Bókasafn Alþingis annaðist útvegun fræðirita og handbóka og lét í té ýmsa aðra þjónustu. Hefur sú aðstoð sem fyrr skipt miklu fyrir starf umboðsmanns.

2.

Á árinu 1989 voru skráð 154 ný mál. Á árinu tók ég fjögur mál upp að eigin frumkvæði og fjölluðu þau um hækkun á gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f. miðað við eldri gjaldskrár (Mál nr. 91/1989, sjá bls. 124), svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast (Mál nr. 126/1989, sjá bls. 83), tilkynningar ríkissaksóknara um niðurfellingu mála (Mál nr. 223/1989) og nauðsyn á stjórnsýslulögum (Mál nr. 224/1989, sjá bls. 7). Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 150. Tekið skal fram, að mál er því aðeins skráð að skriflegt erindi hafi borist, oftast í formi skriflegrar kvörtunar, eða að umboðsmaður taki mál upp að eigin frumkvæði. Mikið er hins vegar um það, að menn hringi eða 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 stjórnsýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur og hefur farið vaxandi.

Í öðrum kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1989, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Ég tel rétt að vekja athygli Alþingis á því, að í frumv. til fjárlaga 1990 lagði fjármálaráðherra til lækkun framlaga til embættis umboðsmanns frá því, sem ég hafði óskað eftir og forsetar Alþingis síðan samþykkt að leggja til. Um þetta segir meðal annars í fjárlagafrumv. (Alþt. 1989, A-deild, bls. 246–247):

> „Kostnaður vegna umboðsmanns hækkar allmikið en þó er ekki orðið að óskum embættisins um fjölgun starfsmanna og aukið framlag. Þess má og geta að mikill óbeinn kostnaður hlýst af starfi umboðsmanns Alþingis vegna mikillar vinnu í ráðuneytum og stofnunum við að svara erindum og vinna upplýsingar sem hann óskar eftir.“

Það skal áréttað, að ekki var um að ræða beiðni um neina fjölgun starfsmanna umfram það, sem forsetar Alþingis höfðu ákveðið í samræmi við 14. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þá taldi ég og tel enn, að afstaða til Alþingis og embættis umboðs-

manns Alþingis með þeim hætti, sem fram kemur í ofangreindum ummælum í fjárlagafrumv., hljóti að vera alþingismönnum nokkurt umhugsunarefni. Af þessu tilefni ritaði ég forsetum Alþingis bréf 13. desember 1989. Í bréfinu fjallaði ég meðal annars um nefnda athugasemd í fjárlagafrumv. Um það sagði í bréfi mínu:

„Ofangreind athugasemd hlýtur að vera skýring á því, hvers vegna fjárveiting er lækkuð í fjárlagafrumv. miðað við tillögur umboðsmanns Alþingis og forseta Alþingis. Sú skýring verður ekki skilin öðru vísi en svo, að nauðsynlegt sé að setja starfi umboðsmanns takmörk. Nú er það hins vegar þannig, að hlutverk umboðsmanns er markað í lögum nr. 13/1987 og reglum nr. 82/1988, sem Alþingi hefur sett. Þar er kveðið á um störf hans og starfshætti. Ég tel, að hvorki umboðsmaður Alþingis né Alþingi geti unað við það, að handhafar stjórnsýsluvalds taki fram fyrir hendur Alþingis."

4.

Sem fyrr hefur oft borið við að verulega hefur dregist að ráðuneyti sinntu tilmælum mínum um upplýsingar og greinargerðir. Stundum eru slíkar tafir afsakanlegar, þar sem í hlut eiga starfsmenn, sem eru störfum hlaðnir og aukin fyrirhöfn bitnar því hart á. Á það ekki síst við, þegar margar kvartanir hafa borist á hendur sama stjórnvaldi og orðið tilefni óska af minni hálfu um upplýsingar og skýringar. Ég legg áherslu á, að fjöldi kvartana er í sjálfu sér ekki vísbending um að starfsháttum sé áfátt. Viðkvæm og vandmeðfarin mál verða óhjákvæmilega tilefni kvartana, eins og raunin hefur orðið á.

Eins og fram kemur af yfirliti í öðrum kafla skýrslu þessarar, dreifast kvartanir á mörg ráðuneyti og stofnanir og er því sjaldgæft, að sama stjórnvaldi sé íþyngt með mörgum fyrirspurnum. Reynsla mín er einnig sú, að yfirleitt sé ekki samhengi milli tafa á svörum og umfangs þess verks, sem þarf til þess að svara fyrirspurnum og gefa nauðsynlegar upplýsingar. Auk þess er ekki mikil fyrirhöfn að gera grein fyrir töfum á svörum, en slíkt er í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og til þess verður að ætlast, einnig gagnvart embætti umboðsmanns. Á því hefur samt orðið misbrestur í nokkrum tilvikum, þótt ráðuneyti hafi í vaxandi mæli gert grein fyrir ástæðum tafa, a.m.k. eftir á.

Óskir mínar um öflun upplýsinga hafa yfirleitt ekki haft í för með sér úrvinnslu gagna eða öflun gagna, sem ekki voru tiltæk í viðkomandi ráðuneyti eða stofnun. Greinargerðir ráðuneyta og stofnana varða yfirleitt ákvarðanir, sem þessir aðilar hafa þegar tekið. Oft hefðu greinargerðir ekki kostað mikla vinnu, ef undirbúningur mála hefði í upphafi verið nægilega vandaður. Tafir hafa stafað af því, að stjórnvöld hafa staðið frammi fyrir vanda, sem hefur verið að rekja til ófullnægjandi málatilbúnaðar og síðan hefur vafist fyrir þeim að greiða úr eða útskýra. Þar sem fjármálaráðherra hefur talið ástæðu til að bera sig upp út af embætti umboðsmanns Alþingis, fyrst með ofangreindum hætti í frumv. til fjárlaga og síðar við umræður um tiltekna fyrirspurn í sameinuðu þingi 23. nóvember 1989 (Alþt. 1989, B-deild, dálk. 1161), er ekki úr vegi að taka tvö dæmi frá ráðuneyti, sem hann stýrir. Eins og nánar er rakið í kafla 14.1. á bls. 98 í skýrslu þessari, hófst fjármálaráðuneytið alltof seint handa um að greiða úr þeirri óvissu, sem varð um húsnæðissparnaðarreikninga við gildistöku laga nr. 49/1987 um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Ég bað fjármálaráðuneytið að gera grein fyrir þessu máli í bréfi 23. júní 1988. Þessum tilmælum svaraði ráðuneytið í engu, fyrr en með bréfi ráðuneytisins frá 4. janúar 1989, að frátöldum munnlegum skilaboðum frá fulltrúa í ráðuneytinu 23. desember 1988, en tilmæli mín hafði ég ítrekað í bréfum til ráðuneytisins 19. september og 4. nóvember 1988. Í öðru tilviki hafði fjármálaráðuneytið staðhæft, að reglugerð um tiltekið efni væri jafnan kynnt í ríkisstjórn, áður en hún væri gefin út hverju sinni. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu fundust hins vegar engin gögn um það að tilteknar reglugerðir af umræddu tagi hefðu verið lagðar fyrir ríkisstjórnina. Ég spurði fjármálaráðuneytið af því tilefni, við hvaða gögn

eða upplýsingar staðhæfing þess hefði stuðst. Það tók ráðuneytið tæpan 3 1/2 mánuð að svara þessari spurningu. Athugun minni á máli þessu lýkur væntanlega á árinu 1990 og verður gerð grein fyrir því í næstu ársskýrslu.

5.

Í nokkrum tilvikum hafa stjórnvöld reynst treg til að verða við tilmælum í niðurstöðum álita minna. Vísa ég þar til greinargerða minna í kafla 8.1. og 8.2. um málsmeðferð Barnaverndarráðs Íslands við undirbúning umsagnar í deilu foreldra varðandi forsjá barna og um ákvörðun ráðsins í máli um umgengni milli kynforeldris og barns, sem komið hafði verið fyrir í fóstur. Ennfremur vísa ég til athugasemda minna í kafla 1.2. um mál út af aðgangi að skýrslum í vörslu stjórnvalda og í kafla 17.1. um mál, er varðaði rétt til að skjóta ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðar félagsmálaráðuneytisins.

Í framhaldi af því, sem að ofan hefur verið rakið, sé ég ástæðu til að ítreka þá skoðun, sem ég lét í ljós í skýrslu minni fyrir árið 1988, að forsenda laga nr. 13/1987 sé sú, að tillit sé tekið til álita umboðsmanns Alþingis og að Alþingi verði að taka á ný afstöðu til þess, með hvaða hætti skuli vikið að endurbótum á stjórnsýslu hér á landi, ef þessi forsenda bregst.

6.

Af ýmsum ástæðum, meðal annars þeim, er greinir í tölul. 4 og 5 að framan, vakti ég máls á því í bréfi til forsætisráðherra að athuga ætti, hvort ekki væri tímabært að leggja frumv. til stjórnsýslulaga fyrir Alþingi. Í bréfi mínu, dags. 29. desember 1989, sagði:

„Á 109. löggjafarþingi 1986-87 var lagt fram frumvarp til stjórnsýslulaga (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2548-2555) samhliða frumvarpi til laga um umboðsmann Alþingis. Síðarnefnda frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi, eins og kunnugt er, en frumv. til stjórnsýslulaga varð ekki útrætt. Á það var hins vegar bent í greinargerð með frumv. til stjórnsýslulaga (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2551), að náin tengsl væru milli markmiða þessara tveggja frumvarpa. Reglur um málsmeðferð í stjórnsýslulögum næðu betur tilgangi sínum, ef þeim væri fylgt eftir af umboðsmanni Alþingis, og að sama skapi myndu slíkar reglur styrkja starf umboðsmanns.

Að fenginni tveggja ára reynslu í starfi umboðsmanns Alþingis, hef ég sannfærst um, að ofangreind sjónarmið í greinargerð með frumv. til stjórnsýslulaga eigi við veigamikil rök að styðjast, án þess að ég hafi þar með tekið afstöðu til þess í einstökum atriðum, hvernig stjórnsýslulög skuli úr garði gerð. Ég tel hins vegar ástæðu til að leggja áherslu á eftirfarandi atriði, sem eru að mínum dómi brýnt tilefni lagasetningar.

1. Ekki er til að dreifa í skráðum lögum almennum reglum um rétt manna til að kynna sér gögn í vörslu stjórnvalda. Þar verður að gera greinarmun á skyldu stjórnvalds til að veita almenningi upplýsingar, skyldu stjórnvalds til að veita aðilum, sem sérstakra hagsmuna hafa að gæta, aðgang að upplýsingum, skyldu stjórnvalds til að kynna einstaklingi upplýsingar, sem hjá því eru skráðar um einkahagi hans, og skyldu til að veita öðrum stjórnvöldum upplýsingar. Slíkar reglur tengjast lagareglum um þagnarskyldu þeirra manna, sem fást við stjórnsýslu, en lagaákvæði um það eru fjölmörg á víð og dreif í settum lögum. Reynsla mín í starfi umboðsmanns hefur leitt í ljós, að á þessum vettvangi rísa ágreiningsmál, sem oft vefst fyrir stjórnvöldum að greiða úr.
2. Ekki eru í skráðum lögum almennar reglur um hæfi þeirra, sem hafa á hendi stjórnsýslu, til að fjalla um einstök mál, sem þeir fá til úrlausnar.
3. Á ýmsum sviðum stjórnsýslu er ekki svo skýrt sem skyldi, hvaða rétt menn eiga til að skjóta máli sínu til æðra stjórnvalds. Ég tel sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því, að slíkur vafi hefur risið í framkvæmd sveitarstjórnarlaga, að því er ákvarðanir sveitarstjórna varðar.

Framangreind talning er ekki á neinn hátt tæmandi og ég lít svo á, að almennt sé nauðsynlegt að lögfesta í stjórnsýslulögum helstu grundvallarreglur um málsmeðferð í stjórnsýslu. Það eru því tilmæli mín, að þér, hæstvirtur forsætisráðherra, beitið yður fyrir því, að frumvarp til stjórnsýslulaga verði lagt á ný fyrir Alþingi, eftir atvikum að lokinni endurskoðun þess frumvarps, sem þegar hefur verið samið og áður er vikið að."

Svarbréf forsætisráðherra, dags. 11. janúar 1990, er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 29. desember 1989, þar sem athygli er vakin á þörf fyrir löggjöf um ýmsa þætti stjórnsýslu hér á landi, ekki síst um upplýsingaskyldu stjórnvalda.

Tekið er undir hugmyndir yðar í því efni og upplýst, að í málefnasamningi þessarar ríkisstjórnar segir m.a., að ríkisstjórnin muni vinna að því að sett verði almenn stjórnsýslulög, settar verði skýrar reglur um upplýsingaskyldu stjórnvalda og starfshættir og skipulag Stjórnarráðs Íslands verði tekin til endurskoðunar.

Hinn 23. maí 1989 var skipuð nefnd til þess að sinna ofangreindum viðfangsefnum og henni falið að hafa í störfum sínum hliðsjón af lögum og reglum á þessu sviði annars staðar á Norðurlöndum. ... Nefndin hefur unnið ötullega og aflað upplýsinga víða að. Liggja nú fyrir ríkisstjórn drög hennar að frumvarpi til nýrra stjórnarráðslaga og drög að nýrri reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Í framhaldi af þeirri vinnu hefur nefndin nú snúið sér sérstaklega að samningu frumvarps til stjórnsýslulaga og um upplýsingaskyldu stjórnvalda.

Um leið og yður eru þakkaðar þær ábendingar, sem fram koma í bréfi yðar, tilkynnist að afrit þess hefur verið sent ofangreindri nefnd."

Þegar þetta er ritað, hefur verið ákveðinn fundur mín og nefndar þeirrar, sem vísað er til í bréfi forsætisráðherra. Frumkvæði að þeim fundi hafði Jón Sveinsson, aðstoðarmaður forsætisráðherra og formaður nefndarinnar.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1989.

1. Málafjöldi.

Á árinu 1989 voru alls 154 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	150
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	4
Samtals	154

2. Skipting kvartana.

Eins og fram kemur í kafla I. 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	18
febrúar	19
mars	13
apríl	10
maí	9
júní	10
júlí	7
ágúst	13
september	12
október	15
nóvember	14
desember	10
Samtals	150

Að þessum 150 kvörtunum stóðu samtals 160 aðilar eða 142 einstaklingar og 18 lögaðilar. Af einstaklingum voru 30 konur og 112 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 23 ára og sá elsti 89 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

1 –20 ára	0
21–30 ára	13
31–40 ára	41
41–50 ára	34
51–60 ára	36
61–70 ára	9
71–90 ára	9

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Tvær kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 154 mál, er 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 heildaríbúa-fjölda landsins
Reykjavík		81	53,2%	38,1%
Reykjanes		27	17,5%	24,6%
- Kópavogur	9			
- Garðabær	2			
- Hafnarfjörður	8			
- Seltjarnarnes	5			
- Keflavík	2			
- Mosfellsbær	1			
Vesturland		3	1,9%	5,8%
- Snæfellsnessýsla	1			
- Borgarfjarðarsýsla	1			
- Mýrarsýsla	1			
Vestfirðir		9	5,8%	3,9%
- Ísafjörður	3			
- V-Ísafjarðarsýsla	2			
- V-Barðastrandarsýsla	3			
- Strandasýsla	1			
Norðurland vestra		6	3,8%	4,1%
- V-Húnavatnssýsla	3			
- A-Húnavatnssýsla	2			
- Skagafjarðarsýsla	1			
Norðurland eystra		11	7,1%	10,3%
- Akureyri	6			
- S-Þingeyjarsýsla	4			
- Eyjafjarðarsýsla	1			
Austurland		3	1,9%	5,2%
- N-Múlasýsla	2			
- Seyðisfjörður	1			
Suðurland		8	5,1%	8,0%
- Vestmanneyjar	1			
- Rangárvallasýsla	4			
- Árnessýsla	2			
- V-Skaftafellssýsla	1			
Íslendingar búsettir erlendis		2	1,2%	
Mál tekin upp af eigin frumkvæði		4	2,5%	
		154	100,0%	100,0%

3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 122 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	35
Mál sem bárust á árinu	154
Afgreidd mál	122
Mál til meðferðar í árslok	67

Af þeim 67 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1989, var í 28 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 1 máli var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem

borið höfðu fram kvörtun, 15 mál voru til frumathugunar, 19 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 4 mál voru hjá skipuðum umboðsmönnum í einstökum málum, 2 þeirra voru til umsagnar hjá stjórnsýsluaðilum og 2 mál voru til athugunar að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

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 4 - 6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti, sem greinir í liðum 1 – 3 í eftirfarandi yfirliti. Í því yfirliti eru mál, afgreidd á árinu 1989, flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin hafa verið afgreidd, en tekið skal fram, að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt 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	29
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	3
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	5
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	2
b) Dómsathafnir	14
c) Einkaréttarleg lögskipti	1
d) Önnur atriði	6
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	23
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. l. 13/1987	10
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	29
Samtals	122

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 1989, 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 hlutaðeigandi 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** 3
   - Ráðuneytið 2
   - Byggðastofnun 1
2. **Menntamálaráðuneytið** 10
   - Ráðuneytið 7
   - Barnaverndarráð 1
   - Lánasjóður ísl. námsmanna 2
3. **Utanríkisráðuneytið** 1
   - Ráðuneytið 1
4. **Landbúnaðarráðuneytið** 10
   - Ráðuneytið 8
   - Sauðfjársjúkdómanefnd 1
   - Skógrækt ríkisins 1
5. **Sjávarútvegsráðuneytið** 3
   - Ráðuneytið 3
6. **Dóms- og kirkjumálaráðuneytið** 46
   - Ráðuneytið 23
   - Dómstólar 8
   - Lögregluyfirvöld 5
   - Ríkissaksóknari 7
   - Fullnustumatsnefnd 1
   - Fangelsismálastofnun 1
   - Útlendingaeftirl. 1
7. **Félagsmálaráðuneytið** 10
   - Ráðuneytið 4
   - Húsnæðisstofnun ríkisins 2
   - Innh.st. sv.fél. 1
   - Stj.verkam.bústaða 3
8. **Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið** 12
   - Ráðuneytið 2
   - Landlæknisemb. 1
   - Atvinnuleysistrygg.sjóður 1
   - Tryggingastofnun ríkisins 4
   - Tryggingaráð 1
   - Heilbrigðisstofnanir 3
9. **Fjármálaráðuneytið** 26
   - Ráðuneytið 14
   - Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins 3
   - Skattyfirvöld 4
   - Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins 1
   - Fasteignamat ríkisins 2
   - Tollstjórinn Rvk.1
   - Yfirfasteignamatsnefnd 1
10. **Fjárlaga- og hagsýslustofnun** 1
    - Ráðuneytið 1
11. **Samgönguráðuneytið** 12
    - Ráðuneytið 5
    - Póst- og símamálastofnunin 5
    - Vegagerð rík. 2
12. **Iðnaðarráðuneytið** 0
    - Ráðuneytið 0
13. **Viðskiptaráðuneytið** 6
    - Ráðuneytið 0
    - Ríkisviðskiptabankar 1
    - Verðlagsráð 1
    - Seðlabanki Ísl. 1
    - Bankaeftirlit Seðlabanka Ísl. 3
14. **Hagstofa Íslands** 1

B: Sveitarfélög:

Kópavogsbær 1
- Barnaverndarnefnd 1

Reykjavíkurborg 4
- Byggingarfulltrúi 2
- Barnaverndar nefnd 2

Hafnarfjarðabær 2
Siglufjarðarbær 1
Ísafjarðarbær 1
Aðaldælahreppur 1
Rangárvallahreppur 1
Austur-Eyjafjallahreppur 1
Bíldudalshreppur 1

5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

Forsjármál	8
Umgengnisréttur	3
Dómstólar	10
Löggæsla	5
Fangelsismál	8
Meðferð ákæruvalds	7
Skattar	6
Söluskattur	4
Húsnæðisbætur	3
Tollar	4
Almannatryggingar	4
Meðlög	4
Heilbrigðismál	4
Lífeyrisréttindi	3
Atvinnuleysisbætur	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	9
Orlof	1
Bankar og sjóðir	3
Ríkisborgararéttur	1
Trúmál	3
Byggingar- og skipulagsmál	2
Byggingasjóður ríkisins	2
Fasteignamat	2
Gatnagerðargjöld	2
Opinberir starfsmenn	7
Stöðuveitingar	3
Samningar við stjórnsýsluaðila	5
Fjárveitingar	2
Opinbert útboð	1
Eftirlit stjórnsýsluaðila	4
Starfshættir stjórnsýslunnar	2
Skólamál	1
Námslán	2
Lax- og silungsveiði	1
Búfjártalning	1
Sauðfjársjúkdómar	3
Framleiðslustjórn í landbúnaði	3
Stjórnun fiskveiða	3
Símaþjónusta	3
Verðlagsmál	4
Verkamannabústaðir	4
Sveitarfélög	3
Vegamál	2
Skráning ökutækja og vinnuvéla	1
	154

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1989.

1.0. Aðgangur að upplýsingum. Öflun og meðferð upplýsinga. Þagnarskylda. Varðveisla gagna.

1.1. Aðgangur að umsögnum barnaverndarnefnda. (Mál nr. 3/1988)

Umboðsmaður taldi það vera meginreglu, að aðilar skilnaðarmáls skyldu eiga kost á að kynna sér gögn, sem máli gætu skipt fyrir niðurstöður úrskurðar um forsjá, en þó yrði að gera ráð fyrir því, að stundum væri réttlætanlegt að takmarka aðgang aðila að gögnum slíkra mála. Almennt væru óheft umráð skjala eða afrit þeirra nauðsynleg til að tryggja rétt aðila til þess að koma á framfæri upplýsingum sínum og skýringum. Ákvörðun um afhendingu afrita af skjölum heyrði undir það stjórnvald, sem hefur mál til úrlausnar og hefur umráð skjals. Í áliti sínu taldi umboðsmaður að dómsmálaráðuneytið hefði átt að afhenda A afrit af umsögnum barnaverndarnefnda og að sú skylda væri enn fyrir hendi, þótt ráðuneytið væri búið að úrskurða í málinu.

I.

Skilnaðarmáli A og fyrrverandi eiginkonu hans lauk með leyfi dómsmálaráðuneytisins til skilnaðar að borði og sæng, dags. 2. nóvember 1982, og lögskilnaðarleyfi sama ráðuneytis frá 8. desember 1983.

Með bréfi, dags. 22. ágúst 1988, greindi ég A frá því að ekki væri grundvöllur til þess að ég fjallaði um meðferð skilnaðarmálsins, þar sem ársfrestur sá, sem tilgreindur væri í lögum nr. 13/1987, væri liðinn. Að því er varðaði kvörtun A út af því, að honum hefði verið synjað um afrit af umsögnum barnaverndarnefnda í umræddu máli, tók ég fram, að ég hefði af því tilefni ritað dómsmálaráðuneytinu bréf sama dag og óskað eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þessarar kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, og sendi mér þau gögn, er málið vörðuðu.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, sem mér barst 8. desember 1988 sagði:

„Hvað varðar málsmeðferð og aðgang aðila að málsgögnum er ljóst að stjórnvöld hafa við engar settar lagareglur að styðjast. Ráðuneytið hefur þó í þessu efni sem öðrum mótað ákveðnar starfsreglur.

Þegar aðilar hafa farið þess á leit hefur þeim ætíð verið kynnt efnisleg niðurstaða viðkomandi barnaverndarnefndar. Umsagnir barnaverndarnefnda eru einkum með tvennu móti. Annars vegar berast ráðuneytinu ósundurliðaðar umsagnir, þar sem í samfelldu máli er gerð grein fyrir aðstæðum og högum aðila, niðurstöðu nefndar svo og rökstuðningi fyrir henni. Hins vegar eru umsagnir, þar sem einungis kemur fram niðurstaða nefndar og helstu rök, en að öðru leyti er vísað til fylgiskjala varðandi rökstuðning. Fylgiskjöl eru yfirleitt greinargerðir félagsráðgjafa.

Ólíkar starfsreglur gilda um aðgang aðila að ofangreindum umsögnum. Aðilum er yfirleitt ekki heimilað að lesa hinar ósundurliðuðu umsagnir nema með samþykki viðkomandi nefndar. Fáist ekki slíkt samþykki veitir ráðuneytið þó aðilum munnlega upplýsingar um niðurstöðu nefndar og helstu rök. Varðandi umsagnir ásamt fylgiskjölum hefur sú venja skapast að aðilar fá að lesa sjálfar umsagnirnar, en ekki að kynna sér fylgiskjölin nema með samþykki nefndar. Þegar samþykki fæst ekki gilda svipaðar reglur og að framan greinir um hina ósundurliðuðu umsagnir.

Rökin fyrir framangreindum starfsreglum eru m.a. þau að ekki þykir rétt að veita aðilum ótakmarkaðan aðgang að skjölum merkt trúnaðarmál nema með samþykki nefndar. Þá er ennfremur rétt að taka fram að í slíkum málum sem hér um ræðir er oftar en ekki verið að fjalla um mjög viðkvæm atriði í tilfinninga- og einkamálum fólks og þar koma oft fram upplýsingar sem byggðar eru á samtölum við vini eða ættingja aðilanna, eða aðra nákomna. Hefur því verið talið með tilliti til aðilanna og þá ekki síst barns eða barna að takmarkaður sé aðgangur að framangreindum gögnum.

Þá er rétt að geta þess að lögmenn aðila fá ætíð að kynna sér öll málsskjöl, enda ábyrgist þeir að upplýsa aðila ekki um þau atriði er leynt skulu fara.

Hvað ofangreint mál varðar kemur fram að kvörtunaraðila var veittur aðgangur að umbeðnum gögnum sbr. bréf A til ráðuneytisins, dags. 19. janúar 1984 og bréf hans til Barnaverndarráðs Íslands, dags. 26. febrúar 1984. Þá má einnig ráða af öðrum gögnum málsins að lögmaður A, F hdl., var búinn að fá viðtalstíma í ráðuneytinu til að kynna sér frekar skjöl málsins, en hann mætti aldrei ...

Að lokum skal þess getið að barnaverndarnefnd tekur ákvörðun um það hvort aðilar fá afhent afrit af umsögnum og fylgiskjölum."

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. febrúar 1989, sagði svo:

„Eins og fram kemur í fyrrgreindum bréfum mínum frá 22. ágúst 1988, fjallar þetta álit fyrst og fremst um þá afstöðu dómsmálaráðuneytisins, að ráðuneytinu hafi ekki verið skylt að afhenda A afrit af umsögnum barnaverndarnefnda, sem fyrir lágu í skilnaðarmáli A og eiginkonu hans.

Um var að ræða umsögn barnaverndarnefndar S frá 20. september 1982 og umsögn barnaverndarnefndar R frá 22. október s.á. Í báðum þessum umsögnum er látið uppi álit á því, hjá hvoru foreldranna forsjá dótturinnar E sé betur komin. Lögskipað er, að dómsmálaráðuneyti afli umsagnar barnaverndarnefndar, áður en það sker úr ágreiningi foreldra um forsjá barns við skilnað, sbr. 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar og 1. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981. Umsagnir barnaverndarnefndar eru því opinber gögn í slíkum málum. Fer ekki milli mála, að slík álit skipta að jafnaði miklu máli, þegar dómsmálaráðuneytið ákveður, hvernig forsjá barna skuli skipað við skilnað foreldra. Úrskurður í slíkum málum varðar börn og foreldra miklu og tel ég, að það hlyti að brjóta gegn góðum stjórnsýsluháttum, ef ekki væri fylgt þeirri meginreglu, að aðilar slíkra mála skyldu eiga kost á að kynna sér gögn, sem máli gætu skipt fyrir niðurstöðu úrskurðar. Gera verður þó ráð fyrir því, að stundum geti verið réttlætanlegt að takmarka aðgang aðila að gögnum slíkra mála, en eins og mál það liggur fyrir, sem hér er til umræðu, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um það atriði í þessu áliti. Ég legg samt áherslu á, að í þeim undantekningartilvikum eigi lögmenn aðila aðgang að gögnum, eins og fram kemur í greinargerð dómsmálaráðuneytisins.

Í málinu liggja fyrir gögn um það, að dómsmálaráðuneytið hafi heimilað A að lesa nefndar umsagnir barnaverndarnefndar í húsakynnum ráðuneytisins. Ekki verður ráðið með vissu af greinargerð dómsmálaráðuneytisins, hvort það telji slíka heimild hafa verið veitta vegna lagaskyldu til þess eða umfram skyldu. Af því tilefni tel ég ástæðu til að árétta það, sem áður segir, að synjun í því efni hefði ekki samrýmst góðum stjórnsýsluháttum. Ég fæ heldur ekki séð, að þessar umsagnir hafi haft neitt það að geyma, er ástæða hafi verið til að færi leynt gagnvart A.

Heimild til handa aðila til að kynna sér gögn máls, sem er til úrlausnar í stjórnsýslu, byggist á því, að hann eigi rétt á að upplýsa og skýra mál frá sínu sjónarmiði, þegar ákvörðun í máli varðar mikilvæga hagsmuni hans. Það er skoðun mín, að almennt séu óheft umráð skjala eða afrita þeirra nauðsynleg til að tryggja, að umræddur réttur til að koma fram skýringum og upplýsingum verði að fullu gagni. Takmarkaður aðgangur að skjölum í formi yfirlestrar þeirra

hjá stjórnvaldi er til þess fallinn að torvelda þeim, sem í hlut á, að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og andsvörum. Þessi háttur hefur og í för með sér hættu á því, að efni skjals sé misskilið og eigi rétt með það farið. Tel ég því, að yfirleitt beri að láta aðila máls í té afrit skjala, ef eftir því er leitað og á annað borð er um skjöl að ræða, sem aðili á rétt á að kynna sér samkvæmt fyrrgreindum meginsjónarmiðum.

Ákvörðun um afhendingu afrita af skjölum heyrir að mínum dómi undir það stjórnvald, sem hefur mál til úrlausnar og hefur umráð skjals, enda ber það stjórnvald ábyrgð á öflun skýringa og gagna í því máli. Við ákvörðun um afhendingu afrits af skjali er stjórnvaldið að mínum dómi ekki bundið af viðhorfi þess stjórnvalds, sem skjal er komið frá. Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að í samræmi við góða stjórnsýsluhætti hafi dómsmálaráðuneytið átt að afhenda A afrit (ljósrit) fyrrgreindra umsagna barnaverndarnefnda. Ég tel jafnframt, að sú skylda sé enn fyrir hendi, þótt ráðuneytið sé búið að úrskurða í málinu."

III.

Hinn 20. mars 1989 ritaði dómsmálaráðuneytið umboðsmanni Alþingis bréf, þar sem ráðuneytið vísaði til álits umboðsmanns í máli þessu. Fram kom í bréfi ráðuneytisins að það hefði sent A ljósrit af umsögnum umræddra barnaverndarnefnda. Í bréfi ráðuneytisins sagði ennfremur:

> „Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi tekið þá ákvörðun, að fylgja framvegis þeim reglum sem þér leggið til að fylgt verði um aðgang aðila að málsskjölum í forsjármálum, hlýtur ráðuneytið að lýsa áhyggjum sínum út af afleiðingum þeirra reglna. Eins og áður hefur verið bent á, m.a. í bréfi ráðuneytisins í máli ... [sbr. 8.1. í skýrslu þessari], dags 6. desember 1988, hefur ítrekað komið fram í umræðum starfsmanna ráðuneytisins og starfsmanna barnaverndaryfirvalda, að óheftur aðgangur að gögnum máls hjá ráðuneytinu hljóti að leiða til þess, að barnaverndaryfirvöld veiti ráðuneytinu síður þær upplýsingar sem þeim eru gefnar í trúnaði eða barnaverndaryfirvöld af öðrum ástæðum telja að leynt skuli fara. Telur ráðuneytið að með ofangreindum reglum, sem leiða til þess að barnaverndaryfirvöld geta ekki treyst því að upplýsingum verði haldið leyndum fyrir aðila, sé gengið á þá hagsmuni barns, að mál verði sem best upplýst fyrir ráðuneytið."

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit dreifibréfs, dags.20. mars 1989, er það hafði sent Barnaverndarráði Íslands og öllum barnaverndarnefndum. Í bréfi ráðuneytisins voru raktar niðurstöður umboðsmanns í framangreindu máli, síðan sagði:

> „Með vísun til ofanritaðs tilkynnir ráðuneytið hér með, að búast má við að umsagnir barnaverndaryfirvalda í forsjár og umgengnismálum verði hér eftir afhentar í ljósriti, verði þess farið á leit. Hið sama gildir um fylgigögn með umsögnum barnaverndaryfirvalda, svo sem greinargerðir félagsráðgjafa o.fl.
>
> Ráðuneytið mun þó víkja frá ofangreindri meginreglu um afhendingu gagna, ef hagsmunir barns eða aðrar veigamiklar ástæður réttlæta slík frávik. Mun ráðuneytið í þeim tilvikum tilkynna aðilum með úrskurði, að ekki verði veittur aðgangur að tilteknum gögnum máls, í heild eða að hluta til.
>
> Með tilvísun til ofanritaðs, og til þess að auðvelda ráðuneytinu að skilja frá upplýsingar um barn, eða frá barni komnar, sem ekki þykir rétt að birta aðila máls, er þess hér með farið á leit, að fjallað verði aðskilið um foreldra og börn í umsögnum, eftir því sem unnt reynist. Einnig er þess farið á leit, að sérstaklega verði tekið fram ef barnaverndaryfirvöld telja að ákveðnar upplýsingar í umsögnum þeirra skuli fara leynt, og þá af hvaða ástæðum og þær afmarkaðar sérstaklega í umsögnum. Mun ráðuneytið

leitast við að taka tillit til þeirra ábendinga, þótt endanlega verði það í mati ráðuneytisins hvort upplýsingar skuli birtar aðila.

Þess er að lokum óskað, að Barnaverndarráð Íslands og barnaverndarnefndir geri starfsfólki sínu grein fyrir efni bréfs þessa."

Ég ritaði dómsmálaráðherra bréf hinn 22. mars 1989 og tilkynnti honum, að ég teldi ekki ástæðu til athugasemda að svo stöddu af minni hálfu í tilefni af bréfi ráðuneytisins, þótt ég væri ekki sammála öllu því, sem þar kæmi fram.

1.2. Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns. (Mál nr. 25/1988)

Ágreiningur var milli A og ráðuneytis um afhendingu skýrslna, sem geymdu upplýsingar og staðhæfingar, er vörðuðu viðhorf, framkomu og störf A. Umboðsmaður taldi, að meginreglan hlyti í slíkum tilfellum að vera sú, að einstaklingar gætu krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem væru í vörslum stjórnvalda og vörðuðu þá sérstaklega. Ekkert hefði komið fram, sem takmarkaði þennan rétt A með tilliti til mikilvægra hagsmuna opinberra aðila eða einkaaðila. Umboðsmaður lagði áherslu á, að réttur manna til að kynna sér upplýsingar, er þá varða, réðist af almennum réttarreglum. Stjórnvöld eða starfsmenn þeirra gætu ekki gefið fyrirheit um eða ákveðið með öðrum hætti að víkja frá umræddum meginreglum. (Sjá ennfremur skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988, bls. 21.)

I.

Hinn 2. ágúst 1988 lagði A fram kvörtun út af því, að honum hefði verið neitað um aðgang að tveimur skýrslum, sem samdar voru af B, félagsráðgjafa, og C, sálfræðingi, fyrir stjórn X, verndaðs vinnustaðar, en þar hafði A áður gegnt starfi framkvæmdastjóra. Beindi A kvörtun sinni að félagsmálaráðuneytinu, sem fer með málefni verndaðra vinnustaða skv. lögum nr. 41/1983 um málefni fatlaðra. Taldi A, að skýrslurnar geymdu persónulegar upplýsingar um sig, sem fengnar hefðu verið með samtölum við þann hluta starfsfólks vinnustaðarins, sem bæri til sín óvildarhug. A taldi ennfremur, að skýrslnanna hefði verið aflað gegn vilja sínum og að sér hafi ekki verið gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Hélt A því fram, að skýrslurnar hefðu síðan verið lagðar til grundvallar uppsögn sinni hjá X.

C, sálfræðingur, og B, félagsráðgjafi, voru fengin af stjórn vinnustaðarins til þess að vera ráðgefandi um innra starf bæði varðandi samskipti almennt milli starfsmanna og milli þeirra og yfirmanna, svo og við mat og endurmat á störfum fatlaðra og markmiðum með dvöl þeirra á vinnustaðnum. Sumarið 1987 áttu B og C viðtöl við yfirmenn og öryrkja, er störfuðu á vinnustaðnum. B og C skiluðu tveimur skýrslum um störf sín. Var sú fyrri dagsett 15. júlí 1987 og sú síðari 6. október s.á.

Með bréfi haustið 1987 sagði stjórn vinnustaðarins A upp störfum.

Fram kom í máli þessu, að A hafði reynt að fá umræddar skýrslur hjá þeim B og C. Í bréfi B og C til A í maí 1988 kom fram, að skýrslurnar hefðu verið unnar skv. beiðni stjórnar vinnustaðarins og væru því eign hennar. Viðtölin hefðu verið á grundvelli yfirlýsingar þeirra þess efnis, að enginn fengi aðgang að þeim upplýsingum, sem aflað yrði, nema yfirstjórn vinnustaðarins (stjórn, svæðisstjórn og e.t.v. ráðuneytið). Þess vegna gætu þau ekki afhent A skýrslurnar. A leitaði einnig eftir því við stjórn vinnustaðarins að hann fengi skýrslurnar en var synjað, þar sem skýrslurnar fjölluðu um viðkvæm einkamál. Loks synjaði félagsmálaráðuneytið beiðni A um afhendingu skýrslnanna.

II.

Í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988, bls. 21, er gerð grein fyrir bréfaskiptum mínum og félagsmálaráðuneytisins, sem vörðuðu fyrirspurn mína, hvort ráðuneytið hefði tekið einhverja ákvörðun um afhendingu skýrslnanna og vísast til þess, sem þar segir. Hinn 14. febrúar 1989 ritaði ég félagsmálaráðuneytinu á ný bréf. Ég óskaði þar eftir því að fá vitneskju um afgreiðslu málsins og hefði A ekki enn fengið afgreiðslu, óskaði ég eftir upplýsingum um ástæður þess.

Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 16. febrúar 1989, sagði:

„Í framhaldi af bréfum yðar 20. september sl. og 14. febrúar sl. varðandi ósk A um að fá afhenta skýrslu sem unnin var að beiðni stjórnar verndaðs vinnustaðar í Y-kaupstað af þeim B, félagsráðgjafa og C, sálfræðingi, sem og með vísan til bréfs þessa ráðuneytis, dags. 9. september 1988, skal eftirfarandi upplýst:

Umræddar skýrslur voru unnar fyrir stjórn verndaðs vinnustaðar í Y-kaupstað en ekki fyrir þetta ráðuneyti.

Með úrskurði fógetaréttar Y-kaupstaðar var synjað beiðni A um að vera settur inn í umráð framangreindrar skýrslu úr höndum stjórnarformanns verndaðs vinnustaðar í Y-kaupstað. Rökstuðningur fyrir synjun var að A hefði ekki sýnt fram á nein þau skjöl eða lagafyrirmæli sem styðji rétt hans til umræddrar skýrslu. Þótti eðlilegra að krafa um afhendingu skýrslu væri höfð uppi við almenna dómstóla.

Stjórn verndaðs vinnustaðar í Y-kaupstað hefur ekki viljað afhenda ofangreinda skýrslu þar sem hún fjallar um viðkvæm einkamál fjölmargra aðila.

Ráðuneytið telur í ljósi framangreinds ekki unnt að afhenda ofangreinda skýrslu, þar sem að með því yrði brotinn trúnaður við þá aðila sem skýrslan nær til og að ekki verður séð að lagafyrirmæli séu um afhendingu skýrslu sem þessarar.

A hefur stefnt félagsmálaráðherra fyrir Hæstarétt vegna áfrýjunar ofangreinds fógetaúrskurðar. ...“

Hinn 26. apríl 1989 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf um að ég stefndi að því að ljúka máli þessu með álitsgerð, sbr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og að sú álitsgerð myndi þá fjalla um skýrslur þeirra B og C ásamt bréfum, dags. 15. júlí og 6. október 1987, sem skýrslunum fylgdu. Ennfremur gaf ég ráðuneytinu kost á að gefa viðbótarskýringar í máli þessu, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, ef það sæi ástæðu til.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. júní 1989, sagði svo:

„A var, eins og áður greinir, framkvæmdastjóri ... Er þar um að ræða stofnun fyrir fatlaða, er telst til verndaðra vinnustaða í skilningi 10. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 41/1983 um málefni fatlaðra og starfar eftir þeim lögum. Samkvæmt lögum nr. 41/1983 fer félagsmálaráðuneytið með málefni fatlaðra að öðru leyti en því, að tilteknir málaflokkar heyra undir menntamálaráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, sbr. 3. gr. laganna. Sérstök nefnd, kölluð stjórnarnefnd, fer með yfirstjórn málefna fatlaðra, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 41/1983. Þá er landinu skipt í átta starfssvæði og starfar 7 manna svæðisstjórn á hverju svæði, sbr. 4. og 5. gr. laga nr. 41/1983. ...

[Umræddar skýrslur] geyma meðal annars frásagnir af því, hvernig A hafi komið fram í samskiptum sínum við starfsmenn og hver viðhorf hafi þar komið fram af hans hálfu. Í skýrslunum eru staðhæfingar um, hvaða sjónarmiðum A hafi fylgt í starfi og hvernig hann hafi rækt störf sín. Greint er frá áliti starfsfólks á A og loks er í skýrslunum sagt frá ýmsum svörum A við spurningum skýrsluhöfunda.

Ekki liggur fyrir, hvort eða hve miklu máli umræddar skýrslur skiptu, er stjórn vinnustaðarins ákvað að segja A upp störfum. Ljóst er hins vegar að þær geyma upplýsingar og staðhæfingar, er varða viðhorf, framkomu og störf A, auk ýmissa annarra atriða. Að mínum dómi er ótækt, að stjórnvöld afli og varðveiti slíkar upplýsingar, er varða ákveðinn einstakling alveg sérstaklega, án þess að sá einstaklingur, sem þar á í hlut, eigi kost á að kynna sér þær. Geta einstaklingar oft átt augljósa hagsmuni af því að fá slíkum upplýsingum hnekkt eða gefa af sinni hálfu skýringar, sem slíkar upplýsingar gefa tilefni til. Meginreglan hlýtur því að vera sú, að einstaklingar geti krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega með þeim hætti, er hér hefur verið lýst. Þessi meginregla hefur komið fram í lögum frá síðari árum, sbr. IV. kafla laga nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu á upplýsingum, er varða einkamálefni og 16. gr. læknalaga nr. 53/1988.

Niðurstaða mín er sú, að skylt sé að afhenda A skýrslur þær, sem ræðir um í máli þessu, að því leyti sem þær varða A. Hefur ekki komið fram, að rétt sé að takmarka rétt A til að kynna sér þær af tilliti til mikilvægra hagsmuna opinberra aðila eða einkaaðila. Er A heimilt að beina þeirri kröfu að félagsmálaráðuneytinu, þar sem eintök af skýrslunum eru í vörslum þess og skýrslnanna var aflað af aðila, sem starfar í skjóli laga nr. 41/1983.

Ég legg áherslu á, að umræddur réttur manna til að kynna sér upplýsingar, er þá varða, ræðst af almennum réttarreglum. Frá þeim meginreglum getur hins vegar verið rétt að víkja af tilliti til hagsmuna einkaaðila eða opinberra aðila, ef ríkar ástæður eru til. Umfram slíkar undantekningar geta stjórnvöld eða starfsmenn þeirra hins vegar ekki gefið fyrirheit um eða ákveðið með öðrum hætti að víkja frá umræddum meginreglum um heimild manna til að kynna sér gögn, er þá varða."

IV.

Félagsmálaráðuneytið tilkynnti A með bréfi, dags. 25. júlí 1989, að þar sem A hefði stefnt félagsmálaráðherra fyrir dómstóla til afhendingar framangreindra skýrslna og dómur hefði ekki gengið, teldi ráðuneytið eftir atvikum rétt að bíða niðurstöðu Hæstaréttar á málinu.

1.3. Afhending sjúkraskýrslna. (Mál nr. 79/1989)

Umboðsmaður leit svo á, að skýra ætti 2. mgr. 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 svo, sbr. meginreglur 1. og 5. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu, að lækni, sem ekki teldi rétt að verða við beiðni sjúklings eða forráðamanns sjúklings um afhendingu sjúkraskrár, bæri að afhenda landlækni sjúkraskrá, „til frekari fyrirgreiðslu". Kæmi þá í hlut landlæknis að taka ákvörðun um afhendingu. Voru það tilmæli umboðsmanns, að landlæknir og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið myndu sjá til þess að nefndum lagareglum yrði fylgt, að því er beiðni A varðaði, en umboðsmaður var þeirrar skoðunar, að 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 ætti við allar sjúkraskrár, hvort sem þær hefðu verið færðar fyrir eða eftir gildistöku laganna. Loks lagði umboðsmaður áherslu á nauðsyn þess, að sett yrði hið fyrsta reglugerð sú, sem boðin er í 3. mgr. 16. gr. læknalaga nr.53/1988.

I.

A leitaði til mín 19. janúar 1989 og kvartaði yfir því, að X, yfirlæknir geðdeildar Y-spítala, hefði í bréfi, dags. 4. júlí 1988, synjað beiðni hans um að fá afhentar sjúkraskýrslur, er vörðuðu vist hans á geðdeild Y-spítala haustið 1970 og fram á vor 1971. Í bréfi læknisins benti hann A á, að sjúkraskrár væru ekki afhentar af geðdeild Y-spítala, en aðilar gætu haft samband við embætti landlæknis í slíkum tilvikum. A hafði einnig leitað til yfirlæknis annars sjúkrahúss með beiðni um að fá afhentar sjúkraskrár vegna vistunar á því sjúkrahúsi á árunum 1976–1986. Í bréfi þess læknis hafði hann lýst því, að hann teldi að lögin um afhendingu sjúkraskráa væru ekki afturvirk, en féllst á að læknir A skýrði fyrir honum inntak sjúkraskrárinnar.

Með bréfum 1. desember 1989 til landlæknis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að embætti þeirra gerðu grein fyrir afstöðu sinni til þess, hvort fara bæri með beiðni A samkvæmt 1. og 2. mgr. 16. gr. læknalaga nr. 53/1988.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni í bréfi, sem mér barst 15. desember 1989. Þar segir meðal annars:

„Skv. 1. gr. reglugerðar nr. 34/1964 um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál er læknum skylt að halda skrá yfir alla sjúklinga sína. Skv. 2. gr. sömu reglugerðar er sjúkrahúsum og öðrum heilbrigðisstofnunum skylt að halda dagbók yfir alla sjúklinga sem þar dveljast. Ráðuneytið hefur litið svo á að sjúkraskrár þessar séu eign læknis sem skrána færir eða viðkomandi stofnunar.

Með nýjum læknalögum nr. 53/1988, 16. gr., er lögð sú skylda á herðar lækni að afhenda sjúkraskrá, alla eða að hluta, sjúklingi eða forráðamanni ef það þjónar ótvíræðum hagsmunum sjúklings.

Ráðuneytið telur að læknir eigi að afhenda sjúklingi ljósrit eða afrit sjúkraskýrslu til að framfylgja þessu lagaboði, en telji hann vafa á um hvort það þjóni hagsmunum sjúklings eða hann sé í vafa um ákvæði laganna um þagnarskyldu á hann að afhenda landlækni sjúkragögnin sem trúnaðarmál, sem tekur þá afstöðu til afhendingar gagnanna til sjúklings.

Ráðuneytið telur að eftir þessum ákvæðum eigi að fara þegar tekin er afstaða til afhendingar sjúkragagna til .... [A]. Ráðuneytið telur óhjákvæmilegt að 16. gr. læknalaga verði afturvirk og álítur að það hafi verið vilji löggjafans.

Vegna orðalags í bréfi .... [A] til .... [X] yfirlæknis frá 29. júní 1988 og með vísun til ofanritaðs vill ráðuneytið taka fram að það fellst ekki á þann skilning sem kemur fram í því bréfi að sjúkragögnin séu eign sjúklings."

Landlæknir hefur í bréfi til mín 18. desember 1989 lýst þeirri skoðun sinni, að fara beri með beiðni A samkvæmt fyrirmælum 1. og 2. mgr. 16. gr. læknalaga nr. 53/1988.

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. desember 1989, sagði svo:

„*Í 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 er fjallað um afhendingu sjúkragagna. Ákvæði 16. gr. eru* svohljóðandi:

„Lækni er skylt að afhenda sjúkraskrá, alla eða að hluta, sjúklingi eða forráðamanni ef það þjónar ótvíræðum hagsmunum sjúklings.

Leiki vafi á nauðsyn afhendingar sjúkragagna eða þyki ástæða til vegna ákvæða laga þessara um þagnarskyldu er lækni heimilt að afhenda landlækni einum sjúkragögn sem trúnaðarmál til frekari fyrirgreiðslu.

Ráðherra setur nánari reglur um afhendingu og varðveislu sjúkragagna og röntgenmynda að fengnum tillögum landlæknis og Læknafélags Íslands."

Þegar frumv. til nýrra læknalaga var lagt fyrir 109. löggjafarþing 1986 voru svofelld ákvæði í 15. gr. frumv. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1163):

„Lækni er skylt að láta af hendi, til sjúklinga eða forráðamanna sjúklinga, sjúkraskrár og þau gögn er skránum fylgja.

Slík skylda verður þó eingöngu lögð á lækni sé hún nauðsynleg til þess að þjóna ótvíræðum hagsmunum sjúklings.

Lækni er heimilt að afhenda landlækni einum sjúkraskrár sem trúnaðarmál til frekari fyrirgreiðslu ef ástæða þykir til vegna ákvæða 17. gr.

Ráðherra getur að fengnum tillögum landlæknis og Læknafélags Íslands sett nánari reglur um afhendingu og geymslu sjúkraskráa og röntgenmynda."

Í greinargerð, sem fylgdi frumv. til læknalaga, sagði svo um ofangreind ákvæði 15. gr. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1175):

„Hér er um nýmæli að ræða í lögum en ekki í framkvæmd. Ætlast er til samkvæmt þessu ákvæði að sjúklingar geti fengið sjúkraskrár og þau gögn er skránum fylgja. Hið sama skal gilda um forráðamenn sjúklinga. Hins vegar er lækni ekki skylt að láta sjúkraskrár af hendi meti hann málin svo að þær þjóni ekki ótvíræðum hagsmunum sjúklingsins. Í slíkum tilvikum er lækni heimilt að senda landlækni sjúkraskrár eins og gert er ráð fyrir í 2. gr., ekki síst þar sem ástæðan kann að vera þagnarskylda læknis, sbr. nánar 17. gr.

Til þess að koma á meiri festu en verið hefur er lagt til að ráðherra geti að fengnum tillögum landlæknis og Læknafélags Íslands sett nánari reglur um afhendingu og geymslu sjúkraskráa og röntgenmynda. Þykir rétt að ótvíræð lagaákvæði taki til þessara þátta að svo miklu leyti sem slíku verður við komið, t.d. með því að kveða á um hvernig læknir skuli bregðast við sé hann krafinn um sjúkraskrár."

Við meðferð frumv. á 109. löggjafarþingi var orðalagi 15. gr. frumv. vikið til þess vegar, sem nú er í 16. gr. læknalaga nr. 53/1988. Var það gert að tillögu heilbrigðis- og tryggingaefndar í efri deild Alþingis (Alþt. 1986, A-deild, bls. 3802-3803). Þessa breytingu skýrði framsögumaður svo (Alþt. 1986, B-deild, dálk. 4114):

„Einnig er efnisbreyting eða í öllu falli skýrari ákvæði um ábyrgð lækna í 9. og 10. gr. og í 15. gr., um afhendingu sjúkragagna, eru nokkuð skýrari og afdráttarlausari ákvæði um það með hvaða hætti sjúkraskrár skulu afhentar og er því ekki að neita að það eru þó nokkuð afdráttarlausari ákvæði en er að finna í núgildandi lögum."

Frumvarp til læknalaga var endurflutt á 110. löggjafarþingi 1987 og samþykkt þá. 16. gr. þess frv. var samhlj. 15. gr. eldra frumv., eins og 15. gr. hafði samkvæmt framansögðu verið breytt að tillögu nefndar á 109. löggjafarþingi, og er samhljóða 16. gr. læknalaga nr. 53/1988, eins og áður segir.

Við undirbúning læknalaga var þannig gert ráð fyrir því, að nýmælin um afhendingu sjúkraskráa væru í samræmi við fyrri framkvæmd. Er það og álit mitt, að þegar fyrir gildistöku læknalaga nr. 53/1988 hafi sú meginregla gilt, að einstaklingar ættu rétt á að kynna sér þær upplýsingar, sem stjórnvöld hefðu skráð um einkahagi þeirra, nema mikilvægir almannahagsmunir eða hagsmunir einkaaðila mæltu því í gegn, sbr. til hliðsjónar 10. gr. laga nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu á upplýsingum, er varða einkamálefni.

Samkvæmt ofangreindu og þar sem enginn fyrirvari er gerður í gildistökuákvæðum VIII. kafla læknalaga nr. 53/1988 um sjúkraskrár, sem færðar hafa verið fyrir gildistöku laganna, tel ég, að fara beri með allar beiðnir um afhendingu sjúkraskráa eftir ákvæðum 16. gr. læknalaga nr. 53/1988. Skiptir því ekki máli, hvort skrár hafi verið færðar fyrir eða eftir gildistöku læknalaga nr. 53/1988. Er ég sömu skoðunar og landlæknir og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið varðandi þetta álitaefni.

Ég tek fram, að skýra ber 2. mgr. 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 svo, sbr. meginreglur 1. og 5. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu, að lækni, sem ekki telur rétt að verða við beiðni sjúklings eða forráðamanns sjúklings um afhendingu sjúkraskrár, beri að afhenda landlækni sjúkraskrá, „til frekari fyrirgreiðslu". Komi þá í hlut landlæknis að taka ákvörðun um afhendingu."

1.4. Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust í skjalasafni ráðuneytis. (Mál nr. 106/1989)

Umboðsmaður Alþingis vakti athygli ráðuneytis á nauðsyn þess að bréf og gögn, sem því bærust, væru varðveitt tryggilega og skráningu og varðveislu hagað þannig, að unnt væri að sannreyna, hvenær þau hefðu borist ráðuneytinu og hvaða afgreiðslu þau hefðu fengið. Sama ætti einnig við um bréf, sem bærust ráðherra beint vegna viðfangsefna ráðuneytisins.

A kvartaði yfir því, að hann hefði ekki fengið að sjá gögn menntamálaráðuneytisins varðandi umsókn sína í júní 1979 um stöðu við skóla. Beiðni sína um aðgang að umræddum gögnum hafði A sett fram í nokkrum bréfum til ráðuneytisins, þ. á m. með bréfi, dags. 13. janúar 1981.

Ég ritaði menntamálaráðuneytinu bréf 14. mars 1989 og vísaði m.a. til bréfs A frá 13. janúar 1981 og að með kvörtun A hefði fylgt ljósrit af bréfi ráðuneytisins, dags. 6. febrúar 1985, þar sem fram kæmi, að þrátt fyrir leit í skjalasafni ráðuneytisins að gögnum, sem aflað kynni að hafa verið í tilefni af athugasemd A í bréfi hans frá 6. ágúst 1980, hefðu engin slík gögn komið í leitirnar. Í áðurgreindu bréfi menntamálaráðuneytisins kom fram, að ráðuneytið hafði skrifað þeim, sem sæti áttu í dómnefnd þeirri, er fjallaði um hæfi umsækjanda, og beðið þá að kanna „hvort einhver umsóknargögn .... [A] kynnu að vera í vörslum þeirra og senda ráðuneytinu ef svo reyndist". Í bréfi mínu til menntamálaráðuneytisins óskaði ég eftir upplýsingum um, hver hefðu verið svör dómnefndarmanna við beiðni ráðuneytisins, sbr. bréf þess, dags. 6. febrúar 1985, og hvaða reglur hefðu á þeim tíma, sem um ræddi, verið fylgt varðandi skráningu og varðveislu bréfa, er menntamálaráðherra sendi eða tók við vegna ráðuneytisins.

Menntamálaráðuneytið sendi mér með bréfi, dags. 22. mars 1989, þau gögn, sem það hafði undir höndum varðandi umsókn A. Síðan sagði í bréfi ráðuneytisins:

> „Bréf .... [A] til ráðuneytisins, dags. 13. janúar 1981, sem þér vitnið til í ofangreindu bréfi yðar, hefur ekki fundist né heldur bréf dags. 6. ágúst 1980 þrátt fyrir margendurtekna, ítarlega leit. Þau eru þó innfærð sem móttekin bréf í bækur skjalasafnsins en ekki verður séð af sömu bókum að þeim hafi verið svarað.
>
> Einnig sendist ljósrit af bréfi því er ráðuneytið sendi dómnefndarmönnum 6. febrúar 1985 en því bréfi barst aðeins svar frá .... [B] (sjá meðf. ljósrit) og voru .... [A] afhent gögnin, sem um er rætt í bréfinu, skv. meðf. ljósriti af kvittun.
>
> Að því er varðar skráningu og varðveislu skjala í ráðuneytinu hefur þeirri reglu verið fylgt í gegnum árin að öll bréf sem ráðuneytinu berast eru samdægurs opnuð af skjalaverði ráðuneytisins, stimpluð, merkt með komudegi og dagbókarnúmeri og skráð í sérstaka dagbók fyrir innkomin bréf. Bréfin eru síðan ekki sett í möppur í skjalasafni fyrr en erindinu hefur verið svarað (og þá fest við afrit af svarbréfi) eða fengið einhverja aðra afgreiðslu.
>
> Þess skal hins vegar getið að bréf sem stíluð eru á ráðherra, eru ekki opnuð í skjalasafni en ganga beint til ráðherra. Af þeirri ástæðu er ekki alltaf tryggt að þau bréf séu færð til bókunar."

A taldi svör menntamálaráðuneytisins ófullnægjandi, þar sem í gögnum ráðuneytisins hefði ekki verið að finna svör dómnefndarmanna við bréfi ráðherra frá 10. júní 1980. Hinn 8. júní 1989 ritaði ég A bréf og þar sagði:

> „Þar sem menntamálaráðuneytið staðhæfir, að þessi gögn séu ekki í vörslum þess, get ég ekki aðhafst neitt frekar í málinu að öðru leyti en því, sem fram kemur í bréfi, er ég hef í dag ritað menntamálaráðherra í tilefni af athugun minni á kvörtun yðar."

Í síðastgreindu bréfi mínu til menntamálaráðherra sagði:

„Ég vil af þessu tilefni vekja athygli ráðuneytis yðar á nauðsyn þess að bréf og gögn, sem ráðuneytinu berast, séu varðveitt tryggilega og skráningu og varðveislu hagað þannig, að unnt sé að sannreyna, hvenær þau bárust ráðuneytinu og hvaða afgreiðslu þau hlutu. Hið sama á einnig við um bréf, sem ráðherra berast beint vegna viðfangsefna ráðuneytisins."

1.5. Upplýsingar um greiðslu mæðralauna.
(Mál nr. 191/1989)

A kvartaði yfir því, að Tryggingastofnun ríkisins hefði synjað honum um upplýsingar varðandi greiðslu mæðralauna samkvæmt 15. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar til B, en B var áður sambýliskona A. Í bréfi til A greindi ég honum frá því, að greiðsla mæðralauna væru persónulegar lífeyristryggingar, sem renna skyldu til B og að aðrir aðilar ættu ekki kröfu á að fá upplýsingar um slíkar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins, nema ef til vill í sérstökum undantekningartilfellum, þegar ríkir hagsmunir væru til staðar. Með hliðsjón af framangreindu ákvæði almannatryggingalaga og þar sem ekki kæmi fram, í hvaða tilgangi A óskaði að fá þessar upplýsingar, taldi ég, að ekki væri ástæða til þess að ég hefði frekari afskipti af ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins í máli þessu.

1.6. Talning búfjár.
(Mál nr. 135/1989)

Umboðsmaður taldi lagaheimild hafa skort til þeirrar ákvörðunar stjórnvalda, að láta telja búfé og skrá eigendur þess með atbeina lögreglu í því skyni að hafa þessar upplýsingar til almennra nota í stjórnsýslu. Taldi umboðsmaður, að hvorki búfjárræktarlög nr. 31/1973 né lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum heimiluðu að búfé skyldi talið og eigendur þess skráðir með atbeina lögreglu og að slíkar upplýsingar yrðu hafðar til almennra nota við stjórnsýslu. Heimild til að kveðja lögreglumenn til þátttöku í umræddri búfjártalningu yrði ekki reist á 1. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, þegar af þeirri ástæðu að ekki hefðu verið fyrir hendi bein lagafyrirmæli um talninguna. Það leiddi af niðurstöðum umboðsmanns, að fara skyldi með upplýsingar þær, sem safnað var með búfjártalningunni, samkvæmt lögum nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni, að frátalinni þeirri notkun forðagæsluskýrslna, sem heimil væri samkvæmt X. kafla búfjárræktarlaga nr. 31/1973.

I.

Í maímánuði 1989 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að landbúnaðarráðuneytið hefði stuttu áður fyrirskipað sérstaka talningu búfjár. Taldi A, að hvorki væri lagaheimild til þessara aðgerða né til þess að fá atbeina lögreglu til þeirra.

Í tengslum við þá ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins, að fram skyldi fara talning búfjár á öllu landinu jafnhliða skoðun forðagæslumanna, ritaði ráðuneytið Búnaðarfélagi Íslands bréf, dags. 7. mars 1989, þar sem eftirfarandi framkvæmdaratriði voru áréttuð:

„1) Búfjártalningin fari fram í mars- og aprílmánuðum 1989 og taki til sauðfjár, nautgripa, geita, hrossa, svína, alifugla og loðdýra (að meðtöldum kanínum).
2) Yfirstjórn talningar verði í höndum Búnaðarfélags Íslands, en talningin verði framkvæmd af fulltrúa lögreglustjóra í samráði við forðagæslumann og viðkomandi sveitarstjórn.
3) Nauðsynlegt er að talningin verði hvarvetna sem nákvæmust og taki til allra framangreindra búfjártegunda og á sem skemmstum tíma.

4) Niðurstöður talningar skulu skráðar á sérstök eyðublöð forðagæslunnar og skulu þær staðfestar af forðagæslumanni og oddvita f.h. sveitarstjórnar og sendar til Búnaðarfélagsins til frekari úrvinnslu.

Ráðuneytið vill að lokum taka fram að talning þess er gerð í því skyni að fá fram nákvæmari upplýsingar um búfjáreign landsmanna. Slíkar upplýsingar munu nýtast á margan hátt við t.d. stjórn búvöruframleiðslunnar, framkvæmd framlaga ríkisins og til margs konar áætlunargerðar."

Áður hafði landbúnaðarráðuneytið leitað til dómsmálaráðuneytisins með bréfi, dags. 17. febrúar 1989, út af fyrirhugaðri talningu. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins sagði:

„Til að þessi talning verði sem öruggust og nákvæmust telur ráðuneytið nauðsynlegt að fara þess á leit við alla sýslumenn landsins að þeir eða fulltrúar þeirra hafi mjög nákvæmt eftirlit með framkvæmd hennar. Því mun ráðuneytið nú á næstu dögum skrifa bréf til sýslumanna og skýra áform þessi og óska aðstoðar þeirra við framkvæmd verksins í samvinnu við ráðuneytið og Búnaðarfélags Íslands.

Hafi dómsmálaráðuneytið athugasemdir varðandi málefni þetta þá óskast þessu ráðuneyti gert aðvart hið fyrsta."

Í framhaldi af síðastgreindu bréfi ritaði dómsmálaráðuneytið öllum lögreglustjórum bréf, dags. 20. mars 1989, þar sem greint var frá málaleitan landbúnaðarráðuneytisins og þess farið á leit, að lögreglustjórar fælu hreppstjórum og lögreglumönnum að framkvæma talningu ásamt forðagæslumanni eða öðrum fulltrúa sveitarstjórnar. Í bréfi sínu vék dómsmálaráðuneytið ennfremur að markmiði og tilgangi talningarinnar og að yfirstjórn talningarinnar yrði í höndum Búnaðarfélags Íslands að höfðu samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra.

Með bréfi, dags. 31. mars s.l., sem Búnaðarfélag Íslands sendi sveitarstjórnum, fylgdu leiðbeiningar Búnaðarfélagsins um það, hvernig að hinni sérstöku talningu skyldi staðið, þar á meðal um skráningu upplýsinga á sérstök eyðublöð.

II.

Hinn 22. maí 1989 ritaði ég landbúnaðarráðherra og dómsmálaráðherra bréf og mæltist til þess, að ráðuneyti þeirra skýrðu viðhorf sín til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega óskaði ég eftir því við landbúnaðarráðherra, að ráðuneyti hans skýrði, á hvaða lagagrundvelli sú ákvörðun hefði verið reist, að fela hreppstjórum og lögreglumönnum búfjártalninguna, og hvort og þá samkvæmt hvaða heimild lögreglumönnum hefði verið heimilaður aðgangur að landareignum einstakra manna og lokuðum gripahúsum til að telja búfénað. Jafnframt óskaði ég eftir því, að dómsmálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar um, hvort við umrædda búfjártalningu hefði jafnframt farið fram skráning á nöfnum eigenda búfjárins svo og á hvaða lagagrundvelli ákvörðun um framangreinda búfjártalningu hefði verið reist og sömuleiðis sú ákvörðun, að fela fulltrúa lögreglustjóra talninguna.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 12. september 1989, sagði:

„Altítt er að leitað sé til dómsmálaráðuneytisins um aðstoð við ýmsa framkvæmd opinberra aðila um land allt. Hefur ráðuneytið gjarna falið sýslumönnum og bæjarfógetum sem eru umboðsmenn ríkisins slíka framkvæmd, eftir atvikum með atbeina lögreglumanna og hreppstjóra. Enda þótt ekki sé um eiginleg löggæsluverkefni að ræða hefur jafnan verið talið heimilt að fela lögreglumönnum slík störf og má flokka þau sem þátttöku í gæslu almannaöryggis, sbr. 1. gr. laga um lögreglumenn, nr. 56/1972, sbr. og 11. gr. þeirra laga. Að því er hreppstjóra varðar vísast til 6. gr. laga um hreppstjóra, nr. 32/1965.

Erindi ráðuneytisins til allra lögreglustjóra, dags. 20. mars sl., um að hreppstjórum og lögreglumönnum verði, eftir því sem henta þætti, falið að veita fulltingi við framkvæmd búfjártalningar er dæmi um slíkt verkefni. Búfjártalningin fór fram að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins og undir yfirstjórn Búnaðarfélags Íslands sem sneri sér til sveitarstjórna um framkvæmd talningarinnar. Hlutverk lögreglumanna og hreppstjóra var þannig fyrst og fremst aðstoð við talninguna.

Að því er varðar sjálfa framkvæmd talningarinnar fól ákvörðun ráðuneytisins ekki í sér neina sérstaka heimild til lögreglumanna um aðgang að landareignum eða lokuðum gripahúsum. Af hálfu ráðuneytisins var út frá því gengið að talningin færi fram í samráði við bændur.

Ráðuneytið telur ekki efni til frekari athugasemda af þess hálfu vegna kvörtunar ..... [A], enda telur ráðuneytið að búfjártalningin hafi verið framkvæmd á ábyrgð landbúnaðarráðuneytisins."

Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 19. september 1989 sagði:

„Í tilefni af kvörtun þessari tekur ráðuneytið fram, að í X. kafla búfjárræktarlaga nr. 31 24. apríl 1973 er fjallað um forðagæslu og skyldur forðagæslumanna sveitarfélaganna að hafa eftirlit með ásetningi búfjár, fóðrun og hirðingu. Gert er ráð fyrir því í 55. gr. laganna, að forðagæslumaður fari að lágmarki tvær eftirlitsferðir um umdæmi sitt á hverjum vetri. Skal hann ljúka fyrri ferð sinni fyrir 1. nóvember, en hinni síðari fyrir lok aprílmánaðar. Ber forðagæslumanni að „athuga vandlega um tölu búfjár á hverjum stað, húsakost þess, fóðurbirgðir, hirðingu, fóðrun og ganga úr skugga um, að fóðurbirgðir þær séu fyrir hendi, sem búfjáreigandi telur sig hafa .....", eins og beint er kveðið á um í 1. mgr. 55. gr. laganna.

Jafnframt er hlutverk forðagæslumanna í tengslum við haustskoðun að gera skýrslu um tölu búfjár, fóðurforða o.fl., á eyðublaði sem Búnaðarfélag Íslands lætur í té. Vorskoðun forðagæslumanna felst síðan einkum í athugun á fóðurbirgðum og ástandi búfjár, en við slíkt er að mati ráðuneytisins jafnframt nauðsynlegt að staðreyna fjölda búfjár miðað við skýrslur frá haustskoðun.

Þar sem fram höfðu komið staðhæfingar um, að í stað talningar forðagæslumanna væri farið eftir upplýsingum búfjáreigenda um fjölda búfjár bar brýna nauðsyn til þess að aflað væri ítarlegra upplýsinga um fjölda búfjár á landinu, ákvað ráðuneytið að beita sér fyrir því að staðreyna þær upplýsingar sem fyrir lágu. Vitað var að þær voru að ýmsu leyti ófullkomnar og ónákvæmar, t.d. varðandi hrossafjölda. Vart þarf að fara mörgum orðum um nauðsyn þess, að handbærar séu á einum stað nákvæmar upplýsingar um fjölda búfjár. Slíkar upplýsingar nýtast á fjölmargan hátt, t.a.m. við stjórn búvöruframleiðslunnar á grundvelli laganna um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 46/1985, við framlög ríkissjóðs og til margháttaðrar áætlanagerðar í landbúnaði. Vísa má einnig í þessu sambandi, til almenns réttar stjórnvalda til upplýsingaöflunar vegna mikilvægra stjórnvaldsathafna.

Til að ná framangreindu markmiði ráðuneytisins var ákveðið að láta fara fram sérlega nákvæma og trúverðuga athugun með talningu búfjár við vorásetning. Til að auka áreiðanleika upplýsinga voru áformin kynnt dómsmálaráðuneytinu í bréfi þessa ráðuneytis frá 17. febrúar s.l. og jafnframt sú afstaða ráðuneytisins, að nauðsynlegt væri að sýslumenn eða fulltrúar þeirra hefðu eftirlit með talningu búfjár sem fram færi jafnhliða vorskoðun forðagæslumanna. Viðbrögð dómsmálaráðuneytis við tilmælum ráðuneytisins er að finna í bréfi þess fyrrnefnda til allra lögreglustjóra, dags. 20. mars s.l.

Þess skal sérstaklega getið, að þótt valin hafi verið sú leið að fulltrúar sýslumanna landsins hefðu eftirlit með framkvæmd talningarinnar, var hvergi um það að ræða að

búfjáreigendur væru beittir valdboði við framkvæmdina. Ráðuneytinu er kunnugt um að örfáir búfjáreigenda neituðu talningu og var látið við slíkt sitja og frekari aðgerða ekki óskað af hálfu ráðuneytisins. Skráning á nöfnum búfjáreigenda ásamt fjölda búfjár var gerð á sérstök eyðublöð forðagæslunnar, eins og venja er við framkvæmd forðagæslunnar.

Ráðuneytið lítur svo á, að það hafi að lögum haft fullnægjandi heimildir til að taka ákvörðun um að staðreyna fyrirliggjandi upplýsingar um búfjáreign landsmanna skv. forðagæsluskýrslum og láta framkvæma nákvæma talningu alls búfjár undir sérstöku eftirliti, í samráði við dómsmálaráðuneytið og Búnaðarfélag Íslands. Vísast í því efni til laga nr. 31/1973 og laga nr. 45/1985."

III.

Með bréfi, dags. 19. september 1989, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytanna. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 9. október 1989. Þær eru svohljóðandi:

„..... Ástæða kvörtunar minnar er sú, að ég tel að ákvörðun um sérstaka talningu á öllu búfé í landinu s.l. vor hafi skort lagastoð, auk þess sem framkvæmd hinnar sérstöku talningar, m.a. með atbeina lögregluyfirvalda, hafi verið ólögmæt.

Ég tel rétt að taka fram, að hin sérstaka talning, sem fram átti að fara er ekki í samræmi við hefðbundna starfshætti forðagæzlumanna. Forðagæzlumenn hafa tekið til sérstakrar skoðunar þau atriði, sem þykja hafa verið ábótavant um forða eða fóðrun fénaðar. Í X. kafla Búfjárræktarlaga nr. 31/1973 eru fyrirmæli um forðagæzlu. Segir í 53. gr. að í hverjum hreppi skuli vera a.m.k. einn forðagæzlumaður, og er hlutverk hans að hafa eftirlit með ásetningi búfjár, fóðrun og hirðingu.

Um störf forðagæzlumanna eru svo frekari fyrirmæli í lögunum t.d. segir í 55. gr. að forðagæzlumaður skuli fara a.m.k. tvær eftirlitsferðir um umdæmi sitt hvern vetur. Í fyrri ferðinni, sem á að vera lokið 1. nóvember, metur forðagæzlumaður fóðurforða, fyrningar og fóðurþörf auk þess, sem hann skráir fjölda búfjár eftir framtali bónda á sérhverri jörð, eða sérhverjum stað, sé um fleiri búfjáreigendur að ræða með sér fóðurbirgðir.

Í síðari ferðinni á forðagæzlumaður samkvæmt 2. mgr. 56. gr. laganna að athuga fóðurbirgðir og ástand búpenings og skýrslu um fóðrun og hirðingu búfjár.

Þannig hefur starf forðagæzlumanns verið þar sem ég þekki til, enda samræmist þetta þeim megin tilgangi laganna, að athuga, hvort ásetningur búfjár sé í samræmi við fóðurbirgðir.

Ég tel, að ef yfirvöld hafa ástæðu til að ætla að búfjárræktarlög hafi verið brotin, t.d. með röngum upplýsingum um fjölda búfjár eigi þau að láta slík brot sæta meðferð, sem mælt er fyrir um í 65. gr. laganna, þ.e. meðferð opinberra mála. Þess vegna hafi átt að kæra þau sérstöku brot sem talið var að framin hefðu verið.

S.l. vor ákvað landbúnaðarráðuneytið að standa fyrir *sérstakri talningu búfjár* í landinu, undir mjög nákvæmu eftirliti lögreglustjóra í umdæmum landsins eða fulltrúa þeirra og segir í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 7. marz að fulltrúar lögreglustjóra eigi að framkvæma talninguna.

Ég tel að með öllu hafi skort lagalega heimild til slíkrar sérstakrar talningar og að bændur þurfi ekki frekar en aðrar stéttir þjóðfélagsins að þola slíka aðför að eignarrétti sínum og friðhelgi heimila sinna. Ég tel að til að framkvæma talningu sem þessa þyrfti húsrannsóknarheimild og málið væri þá ekki lengur hluti af starfi framkvæmdarvaldshafa, heldur væri í eðli sínu um að ræða réttarrannsókn.

Auk þess tel ég, að framkvæmd talningarinnar hafi verið ólögmæt. Ég tel að ólögmætt hafi verið að fela lögreglustjórum eða fulltrúum þeirra að framkvæma hina sérstöku talningu eins og gert er í síðastnefndu bréfi landbúnaðarráðuneytisins og bréfi dómsmálaráðuneytisins til allra lögreglustjóra dags. 20. marz 1989. Hér er ekki um löggæzluverkefni að ræða og engin heimild í lögum til að fela lögreglustjórum eða fulltrúum þeirra slíkan starfa. Hin sérstaka talning hafði allt annan tilgang en að athuga ásetning fénaðar eða fóðurbirgðir. Hin sérstaka talning var ætluð í þágu stjórnunar á búvöruframleiðslu í landinu, eins og raunar kemur fram í bréfum ráðuneytanna.

Að því er varðar svo bréf landbúnaðarráðuneytis og dómsmálaráðuneytis frá 12. september s.l. vil ég sérstaklega taka fram að í þeim er ranglega sagt að lögreglustjóri hafi aðeins átt að veita fulltingi við talninguna, því í fyrri bréfum segir að þeir hafi átt að framkvæma talninguna ásamt forðagæzlumanni. Þá tel ég ástæðu til að benda á, að í lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum er hvergi heimild til slíkrar talningar á búfé."

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. desember 1989, sagði:

„Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, miðaði umrædd búfjártalning að því, að afla traustra upplýsinga um búfjáreign landsmanna, einkum í þágu stjórnar búvöruframleiðslu og áætlana á sviði landbúnaðar. Í fyrrgreindu bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 20. mars s.l., sem sent var lögreglustjórum, var þess óskað, að lögreglustjórar fælu hreppstjórum og lögreglumönnum, eftir því sem henta þætti, að „framkvæma talningu" ásamt forðagæslumönnum eða öðrum fulltrúum sveitarstjórnar. Í greinargerð landbúnaðarráðuneytisins, sem rakin hefur verið að framan, segir, að búfjáreigendur hafi hvergi verið „beittir valdboði við framkvæmdina." Er jafnframt tekið fram í greinargerðinni, að ráðuneytinu sé kunnugt um, að örfáir búfjáreigendur hafi neitað talningu. Hafi verið látið við það sitja og frekari aðgerða ekki óskað af hálfu ráðuneytisins. Ekki kemur hins vegar neins staðar fram, að lögreglustjórum hafi fyrirfram verið gefin nein fyrirmæli varðandi valdbeitingu. Hvað sem þessu líður, hlýtur þátttaka lögreglumanna í búfjártalningunni að hafa verið til þess fallin að vekja þá hugmynd manna, að henni yrði fylgt eftir með valdi, ef á þyrfti að halda.

Búfjárræktarlög nr. 31/1973, sbr. ákvæði X. kafla laganna um forðagæslu, heimila talningu búfjár og aðgang að útihúsum í þarfir eftirlits með ásetningi og fóðrun búfjár. Jafnframt eru Hagstofu Íslands í lögum þessum heimiluð afnot af forðagæsluskýrslum „til úrvinnslu", sbr. 1. mgr. 56. gr. laganna. Heimild til að telja búfé og skrá eigendur þess með atbeina lögreglu og almenn not slíkra upplýsinga í stjórnsýslu verður ekki byggð á ákvæðum búfjárræktarlaga.

Lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum heimila að aflað sé með ákveðnum hætti tiltekinna upplýsinga í þágu Framleiðsluráðs landbúnaðarins. Þannig er öllum þeim, er hafa með höndum vinnslu eða sölu búvara, skylt að láta ráðinu í té allar upplýsingar, er að gagni geta komið við störf þess og þeir geta veitt, sbr. 2. mgr. 54. gr. laganna. Þá skulu skattstjórar fyrir 1. júní ár hvert, ókeypis og ótilkvaddir, gefa framleiðsluráði upp, í því formi, sem það ákveður, afurðamagn og bústofn á hverju lögbýli og hjá öðrum framteljendum, sem hafa meiri hluta tekna sinna af landbúnaði. Einnig er skattstjórum skylt að veita aðrar nauðsynlegar upplýsingar í þessu sambandi. Loks getur Framleiðsluráð landbúnaðarins ákveðið, að seljendur fóðurs skuli ársfjórðungslega senda ráðinu skrá yfir alla sölu. Tilgreina skal, hverjir kaupendur eru, heildarmagn hvers kaupanda og einingaverð, sbr. 57. gr. laganna.

Hvorki búfjárlög nr. 31/1973 né lög nr. 46/1985 heimila þá ákvörðun, að búfé skuli talið og eigendur þess skráðir með atbeina lögreglu og slíkar upplýsingar hafðar til almennra nota við stjórnsýslu. Að mínum dómi er hins vegar ekki neinum vafa bundið, að slík ákvörðun

þarfnist skýrrar heimildar í lögum. Leiðir sú niðurstaða af þeirri meginreglu, að ráðstafanir í stjórnsýslu, sem raskað geta einkahögum manna, verði að styðjast við lög. Sama ályktun verður raunar einnig dregin af ofangreindum ákvæðum laga nr. 46/1985, sem aðeins heimila tiltekna öflun upplýsinga í þágu þess markmiðs, sem er aðaltilgangur umræddrar búfjártalningar, og útiloka þannig jafnframt aðra og víðtækari upplýsingaöflunar í sama skyni, nema til hennar væri þá nægileg heimild í öðrum lögum. Eins og áður segir, er ekki heimild af því tagi í búfjárræktarlögum nr. 31/1973 og athugun mín hefur ekki leitt í ljós, að slíka heimild sé að finna í öðrum lögum. Ég tek í því sambandi sérstaklega fram, að heimild til að kveðja lögreglumenn til þátttöku í umræddri búfjártalningu, verður ekki reist á 1. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, þegar af þeirri ástæðu, að ekki eru nein bein lagafyrirmæli um talningu þessa.

Niðurstaða mín er því sú, að lagaheimild hafi skort til þeirrar ákvörðunar landbúnaðarráðuneytisins að mæla fyrir um sérstaka búfjártalningu samhliða skoðun forðagæslumanna. Ég tel sérstaka ástæðu til að leggja áherslu á, að það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar til ráðstafana á vettvangi stjórnsýslu, að um þarfar og nauðsynlegar ráðstafanir er að ræða. Það er hlutverk Alþingis í tilvikum, sem hér um ræðir, að ákveða með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, hvaða úrræði skuli vera stjórnsýslunni tiltæk.

Það eru tilmæli mín, að landbúnaðarráðuneytið afli sér viðhlítandi lagaheimildar, ef endurtaka á ráðstafanir sem þær, er um hefur verið fjallað í áliti þessu. Jafnframt vek ég athygli á því, að af niðurstöðu álits míns leiðir, að fara skal með upplýsingar þær, sem safnað var með þeim hætti, sem í álitinu greinir, samkvæmt lögum nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni. Það gildir þó ekki um þá notkun forðagæsluskýrslna, sem heimil er samkvæmt X. kafla búfjárræktarlaga nr. 31/1973."

2.0. Áfrýjunarleyfi.

2.1. Synjun á beiðni um áfrýjunarleyfi. (Mál nr. 28/1988)

Umboðsmaður taldi æskilegt að ráðuneytið hefði fyrirfram kynnt breytingu á hertum skilyrðum fyrir veitingu leyfa til áfrýjunar samkvæmt lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppboð. Heimild dómsmálaráðherra til að veita áfrýjunarleyfi samkv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 er bundin því skilyrði að sérstaklega standi á og eiga slík leyfi því að heyra til undantekninga. Ekki var sýnt fram á, að ókleift hefði verið að afla upplýsinga um það, áður en áfrýjunarfrestur leið, hverjir hefðu verið aðilar uppboðsmáls í héraði eða að fyrir hefðu legið önnur sérstök tilvik, er gátu leitt til þess að ráðherra hefði borið að veita umbeðið áfrýjunarleyfi. Umboðsmaður taldi, að breyting dómsmálaráðuneytisins á veitingu áfrýjunarleyfa hefði verið réttmæt og að slík breyting gæti ekki talist fara í bága við jafnréttisreglur þær, sem fylgja ber í stjórnsýslu. Umboðsmaður féllst á það með dómsmálaráðuneytinu að samkvæmt gildandi lögum hefði því ekki verið skylt að rökstyðja synjun um áfrýjunarleyfi frekar en gert var.

I.

A sneri sér til mín með bréfi, dags. 24. ágúst 1988, þar sem dómsmálaráðherra hefði synjað honum um leyfi til að áfrýja til Hæstaréttar úrskurði uppboðsréttar X-sýslu frá 14. júní 1988. Taldi A synjunina óréttmæta, þar sem um sérstakar aðstæður hefði verið að ræða skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð. Beiðni A var upphaflega afhent dómsmálaráðuneytinu með bréfi 15. júlí 1988. Svarbréf ráðuneytisins var dagsett 20. júlí 1988, en í því bréfi sagði:

„Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð, sbr. 20. gr. laga nr. 75/1973 um Hæstarétt Íslands, er hinn venjulegi áfrýjunarfrestur í uppboðsmálum 4 vikur, en dómsmálaráðherra getur, ef sérstaklega stendur á, veitt leyfi til áfrýjunar innan 3ja mánaða frá lokum dómsathafnar.

Í beiðni yðar bendið þér á, að málinu hafi ekki verið áfrýjað innan hins almenna frests, vegna þess hve umfangsmikið það sé og að nokkuð hafi dregist að endurrit fengist. Ennfremur takið þér sérstaklega fram, að við uppkvaðningu úrskurðarins hafi því verið lýst yfir og bókað, að honum yrði áfrýjað og því hafi óvissutími um áfrýjun í raun enginn orðið.

Að virtum röksemdum yðar fyrir ofangreindri beiðni, og með vísan til 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949, tekur ráðuneytið fram, að það telur, að ekki standi svo sérstaklega á í þessu máli, að unnt sé að verða við beiðni yðar.

Með vísan til framanritaðs er ofangreindri beiðni yðar því synjað."

Lögmaður A hafði, áður en honum barst bréf ráðuneytisins frá 20. júlí 1988, ritað dómsmálaráðuneytinu bréf, dagsett 21. júlí, þar sem hann rökstuddi frekar beiðni um áfrýjunarleyfi. Kemur þar fram sú skoðun, að nauðsynlegt hafi verið að stefna öllum þeim, sem hafi verið aðilar uppboðsmálsins í héraði, og samkvæmt ljósritum úr uppboðsbók hafi uppboðskröfur verið alls 94. A hafi ekki fengið tilkynningar um það, hverjir hafi lagt fram þessar kröfur nema að litlu leyti. Ljóst sé því að nánast ómögulegt sé að ganga frá áfrýjunarstefnu, nema að fengnum dómsgerðum í málinu. Þeirra hafi verið óskað um leið og úrskurðurinn var kveðinn upp en ekki fengist afgreiddar innan 4ra vikna frestsins og reyndar ekki þegar bréfið hafi verið sent. Lögmaðurinn vísar og til þess, að dómsmálaráðuneytið hafi verið sérlega örlátt á áfrýjunarleyfi í uppboðsmálum og ekki sé kunnugt um að breyting hafi orðið á þeirri framkvæmd.

Þessu bréfi svaraði ráðuneytið með bréfi, dags. 2. ágúst 1988, og benti á, að rök þau, er fram kæmu í bréfinu, hefðu getað legið fyrir, áður en málið var tekið til úrlausnar, og að rökin, sem nú væri byggt á, væru ekki þess efnis að þau hefðu breytt fyrri ákvörðun ráðuneytisins.

Í kvörtun A, sem barst mér 19. ágúst 1988, taldi hann, að lagarök mæltu með því að ráðherra hefði borið að veita honum áfrýjunarleyfi og vísaði hann þar til þeirra raka, sem fram hefðu komið í áðurnefndum bréfum hans til ráðuneytisins. Orðrétt sagði í kvörtun A:

„Ástæða þykir til að vekja sérstaklega athygli á þeim rökum að jafnræði borgaranna hafi ekki verið í heiðri haft af ráðherra þegar synjað var um leyfið. Það virðist svo „að fyrir nokkru" hafi sú ákvörðun verið tekin án nokkurs fyrirvara eða tilkynningar um að beita nýjum „verklagsreglum" varðandi áfrýjun uppboða, án nokkurs tillits til þess sem á undan er gengið um margra ára bil og þess trausts sem borgararnir höfðu orðið á afgreiðslu mála. Þetta þykir mega ráða af bréfi dómsmálaráðuneytisins til Lögmannafélags Íslands, sbr. dreifibréf til félagsmanna, dags. 18.07.1988."

II.

Ég ritaði dómsmálaráðherra bréf, dags. 31. ágúst 1988, þar sem ég óskaði eftir því, að dómsmálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A, sbr 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Jafnframt óskaði ég eftir því, að ráðuneytið upplýsti, hvort slíkum beiðnum um áfrýjunarleyfi hefði verið synjað og þá hver sjónarmið hefðu einkum ráðið leyfisveitingum og leyfissynjunum. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um breytingar ráðuneytisins á verklagsreglum, að því er varðaði veitingu áfrýjunarleyfa. Ástæðan fyrir síðastnefndri ósk minni var sú, að af þeim gögnum, sem fylgdu kvörtun A, var ljóst, að dómsmálaráðuneytið hafði sent Lögmannafélagi Íslands bréf um það efni. Óskaði ég eftir afriti þessa bréfs ásamt

öðrum upplýsingum um, hvernig staðið hefði verið að breytingum á nefndum verklagsreglum af hálfu ráðuneytisins.

Svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1989, fylgdi einnig bréf ráðuneytisins, dags. 28. júní 1988, til Lögmannafélags Íslands, en bréf þetta hafði Lögmannafélag Íslands kynnt félagsmönnum sínum með dreifibréfi 18. júlí 1988. Bréf ráðuneytisins til Lögmannafélags Íslands er svohljóðandi:

„Dómsmálaráðuneytið hefur ákveðið að breyta verklagsreglum, sem farið hefur verið eftir varðandi áfrýjunarfresti. Skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973 hefur dómsmálaráðherra heimild til þess að veita áfrýjunarleyfi næstu 6 mánuði til viðbótar hinum lögmælta þriggja mánaða fresti. Verklagsregla ráðuneytisins hefur þróast á þann veg, að í langflestum tilvikum er slíkur frestur veittur án fyrirstöðu.

Ráðuneytið hefur nú ákveðið að taka þessa reglu til endurskoðunar, þannig að heimildin verði eigi notuð nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi, þannig að alls ekki hafi verið unnt að taka ákvörðun um áfrýjun innan þriggja mánaða frá dómsuppsögu. Tekur hin nýja verklagsregla gildi 1. október nk.

Er ákvörðun þessi gerð í því skyni að flýta gangi dómsmála og til að draga úr líkum á því að útgáfa áfrýjunarstefnu sé tafin að óþörfu.

Jafnframt skal þess getið að fyrir nokkru var sú ákvörðun tekin í ráðuneytinu að beita samsvarandi verklagsreglu varðandi áfrýjun uppboðsmála, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð.

Þess er hér með farið á leit við Lögmannafélag Íslands, að það kynni framangreindar breytingar fyrir félagsmönnum sínum."

Skýringar ráðuneytisins í tilefni af kvörtun A komu fram í áðurgreindu svarbréfi ráðuneytisins og hljóðuðu þannig:

„Þar sem stjórnvöld hafa við engin skráð stjórnsýslulög að styðjast getur það verið álitamál, hvort rökstyðja eigi stjórnarathöfn eða ekki. Hins vegar hefur sú regla verið talin gilda að íslenskum stjórnarfarsrétti, að sé engum beinum lagafyrirmælum til að dreifa, sé stjórnvaldi almennt eigi skylt að rökstyðja stjórnarathafnir. Hvorki er að því vikið í lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppboð né lögum nr. 75/1973 um Hæstarétt að dómsmálaráðuneytið skuli rökstyðja afstöðu sína, hvort sem hún lýtur að samþykki við umsókn um áfrýjunarleyfi eða synjun. Sú starfsvenja hefur skapast í ráðuneytinu, að það rökstyður sjaldan ákvarðanir sínar, hvort heldur það synjar umsókn eða samþykkir. Af framangreindu leiðir að ráðuneytið getur ekki upplýst, hver sjónarmið hafa einkum ráðið leyfisveitingum og leyfissynjunum á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949.

Synjun ráðuneytisins á beiðni A var á því byggð að honum hefði ekki tekist að sýna fram á, að svo sérstaklega hefði staðið á, að ekki hefði mátt áfrýja úrskurðinum innan fjögurra vikna frá lokum dómsathafnar, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð. Þá ber einkum að hafa í huga að leyfisbeiðandi hafði lögmann sér til aðstoðar, sem lýsti því yfir við uppkvaðningu úrskurðarins að honum yrði áfrýjað. Þar sem A var þá þegar staðráðinn í því að áfrýja umræddum úrskurði var þeim mun meiri ástæða til að hann gripi strax til ráðstafana í því skyni að áfrýja. Ennfremur skal þess getið, að í greinargerð með frumvarpi að uppboðslögum segir í athugasemdum um 4. gr., að 4 vikur sé nægur tími eins og samgöngum sé nú háttað, en hins vegar hallkvæmt, að óvissutími um áfrýjun sé sem skemmstur. Telja má að þessi staðhæfing hafi ekki minna gildi í dag en fyrir 40 árum.

Í niðurlagi bréfs yðar óskið þér upplýsinga um breytingar ráðuneytisins á verklagsreglum, að því er varðar veitingu áfrýjunarleyfa.

Með bréfi, dags. 28. júní 1988, fór ráðuneytið þess á leit við Lögmannafélag Íslands að það kynnti félagsmönnum sínum breytingu á verklagsreglum varðandi veitingu áfrýjunarleyfa skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973 og skyldu þær taka gildi 1. október s.á. Eins og fram kemur í hjálögðu ljósriti bréfsins hafði sú verklagsregla þróast að slík áfrýjunarleyfi voru veitt án fyrirstöðu og án þess að beiðni væri rökstudd. Þessi framkvæmd helgast af því, að þegar liðinn er þriggja mánaða áfrýjunarfrestur frá dómsuppsögu eða lokum dómsathafnar, eru engin efnisskilyrði skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973 fyrir því, að áfrýjunarleyfi sé veitt á þeim 6 mánaða fresti, sem þar er ákveðinn. Þetta hefur síðan leitt til þess að stór hluti beiðna hefur borist ráðuneytinu tæpum níu mánuðum frá lokum dómsathafnar. Það voru því veruleg brögð að því að menn litu þannig á að hinn almenni áfrýjunarfrestur væri níu mánuðir.

Ráðuneytið ákvað því að breyta verklagsreglum sínum á þann veg, að beiðni um áfrýjunarleyfi skyldi ávallt rökstudd. Tilgangurinn var ennfremur sá að hvetja menn til að taka ákvörðun um áfrýjun innan þriggja mánaða frestsins í því skyni að stuðla að fljótari afgreiðslu dómsmála.

Síðan þessi breyting tók gildi hafa allar beiðnir um áfrýjunarleyfi verið rökstuddar og stórlega hefur dregið úr beiðnum, sem eru á mörkum 9 mánaða frestsins.

Að lokum skal það tekið fram að síðan 1. október 1988 hefur engri beiðni skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973 verið synjað, enda orkar það tvímælis, hvort ráðuneytinu sé stætt á því, þar sem enginn áskilnaður er gerður um efnisskilyrði í framangreindu lagaákvæði."

III.

Í tilefni af svörum dómsmálaráðuneytisins í ofangreindu bréfi frá 29. mars 1989 ritaði ég á ný dómsmálaráðherra bréf, dags. 7. apríl 1989, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum ráðuneytisins um tiltekin atriði. Svar dómsmálaráðuneytisins við beiðni minni um áðurgreindar upplýsingar barst mér með svohljóðandi bréfi, dags. 12. maí 1989:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra umboðsmaður, dags. 7. f.m., varðandi kvörtun A vegna synjunar dómsmálaráðuneytisins um áfrýjunarleyfi hinn 20. júlí 1988 á úrskurði uppboðsréttar X-sýslu hinn 14. júní 1988 í málinu nr. 113/1987, þar sem þér óskið eftir upplýsingum í tilefni af bréfi ráðuneytisins dags. 29. mars s.l. um eftirgreind atriði:

1. Tók málsgreinin „Verklagsregla ráðuneytisins hefur þróast á þann veg, að í langflestum tilvikum er slíkum frestur veittur án fyrirstöðu" einnig til veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð?

Með hinum tilvitnuðu orðum var eingöngu verið að vísa til veitingu áfrýjunarleyfa skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973. Af því leiðir að hin nýja verklagsregla, sem tók gildi þann 1. október 1988 laut ekki að veitingu áfrýjunarleyfa skv. 2. mgr. 4. gr. l. nr. 57/1949 um nauðungaruppboð. Til að taka af öll tvímæli skal það tekið fram að þrjár fyrstu málsgreinar bréfs ráðuneytisins til Lögmannafélags Íslands, dags. 28. júní 1988 fjalla einungis um veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973.

2. Hvenær var sú ákvörðun tekin í ráðuneytinu að beita samsvarandi verklagsreglu varðandi áfrýjun uppboðsmála, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð? Hvort og þá hvernig var sú ákvörðun kynnt af hálfu ráðuneytisins og hvenær kom hún til framkvæmda?

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 29. mars sl. er það talið orka tvímælis að það synji um beiðni samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973, þar sem enginn áskilnaður er gerður um efnisskilyrði. Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð segir hins vegar að dómsmálaráðherra geti veitt leyfi til áfrýjunar

næstu þrjá mánuði frá sama tíma, ef sérstaklega stendur á. Hér er dómsmálaráðherra veitt svigrúm til að meta það hvort svo sérstaklega standi á að áfrýjunarleyfi skuli veitt. Um er að ræða skýrt og ótvírætt ákvæði og þess vegna taldi ráðuneytið ekki ástæðu til að kynna það sérstaklega að ákvæði þessu yrði beitt í samræmi við tilgang þess. Þeir, sem sóttu um leyfi á grundvelli þessa ákvæðis gátu ætíð átt von á því að erindum þeirra yrði synjað.

Að lokum skal þess getið að svo virðist sem tilhneigingar hafi gætt í auknum mæli að áfrýja málum uppboðsréttar til þess að tefja eðlilegan framgang þeirra."

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 3. ágúst 1989, var sem hér segir:

„1. Með bréfum, dags. 20. júlí og 2. ágúst 1988, synjaði dómsmálaráðuneytið A um leyfi til að áfrýja til Hæstaréttar úrskurði uppboðsréttar X-sýslu frá 14. júní s.á., eins og nánar hefur verið rakið að framan. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 um nauðungaruppboð getur dómsmálaráðherra veitt leyfi til áfrýjunar dómsathafna sem þeirra, er hér ræðir um, næstu þrjá mánuði frá lokun dómsathafnar, ef sérstaklega stendur á, en almennur áfrýjunarfrestur er 4 vikur frá sama tíma talið.

Dómsmálaráðuneytið hefur ekki tilgreint nein dæmi þess, að fram til þess tíma, er umræddri beiðni A var hafnað, hafi það synjað um áfrýjunarleyfi, sem sótt hefur verið um á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949. Verður ekki séð, að í raun hafi verið gerður munur á skilyrðum fyrir veitingu áfrýjunarleyfa almennt, sbr. nú 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973, og skilyrðum áfrýjunarleyfa samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949, að frátöldum ákvæðum um fresti.

Samkvæmt framansögðu verður að leggja til grundvallar, að af hálfu dómsmálaráðuneytisins hafi ekki verið fyrirstaða á veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949, fyrr en tekin var sú ákvörðun, sem vitnað er til í 4. mgr. fyrrgreinds bréfs ráðuneytisins, dags. 28. júní 1988, til Lögmannafélags Íslands, en bréf þetta er rakið í II. kafla að framan. Samkvæmt bréfinu var ákvörðunin tekin „fyrir nokkru" og var fólgin í því, að við veitingu leyfa til áfrýjunar uppboðsmála skyldi beita „samsvarandi verklagsreglu" og tekin skyldi upp varðandi áfrýjunarleyfi samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973.

Af þeim gögnum og skýringum, sem fyrir liggja, verður að álykta, að dómsmálaráðuneytið hafi breytt fyrri háttum á afgreiðslu beiðna um áfrýjunarleyfi á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949, skömmu áður en það synjaði umræddri beiðni A um leyfi til áfrýjunar. Var breytingin fólgin í hertum skilyrðum fyrir veitingu leyfa til áfrýjunar. Að mínu dómi verður að telja æskilegt, að þessi breyting hefði verið kynnt fyrirfram, t.d. með hliðstæðum hætti og gert var í fyrrgreindu bréfi dómsmálaráðuneytisins og í dreifibréfi Lögmannafélags Íslands, að því er tók til áfrýjunarleyfa skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973. Með því hefði aðilum uppboðsmála gefist sérstakt tilefni til áfrýjunar á lögboðnum fresti og þannig verið komið í veg fyrir að áfrýjunarréttur gæti glatast.

2. Heimild dómsmálaráðherra til að veita áfrýjunarleyfi samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 er bundin því skilyrði að sérstaklega standi á og slík leyfi eiga því að heyra undantekningum til. Beiðni A var studd þeim rökum að ekki hefði verið unnt að áfrýja uppboðinu innan hins almenna áfrýjunarfrests, þar sem dómsgerðir hefðu ekki fengist afgreiddar og honum því ekki verið kunnugt um, hverjir voru aðilar að uppboðinu. Ekki hefur hins vegar verið sýnt fram á, að ókleift hefði verið að afla upplýsinga um það, áður en áfrýjunarfrestur leið, hverjir væru aðilar uppboðsmálsins í héraði. Þá verður ekki talið, að í máli þessu hafi legið fyrir nein önnur sérstök atvik, sem gátu leitt til þess að ráðherra bæri að veita umbeðið áfrýjunarleyfi, eins og umræddum lagaskilyrðum er háttað.

3. Ég tel, að umrædd breyting dómsmálaráðuneytisins á veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 hafi verið réttmæt, þar sem hún miðaði að því að færa

leyfisveitingar til samræmis við nefnd ákvæði laga nr. 57/1949. Slíkar breytingar geta almennt ekki talist fara í bága við jafnréttisreglur þær, sem fylgja ber í stjórnsýslu, og ekki verður séð að það, að ráðuneytið kynnti ekki fyrirfram breytingu á afgreiðslu þessara beiðna, hafi, eins og atvikum er háttað í þessu máli, leitt til réttarspjalla fyrir A.

4. Ég fellst á það með dómsmálaráðuneytinu, að samkvæmt gildandi lögum sé því ekki skylt að rökstyðja synjun um áfrýjunarleyfi samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1949 frekar en gert var í máli þessu."

3.0. Almannatryggingar. Tryggingaráð.

3.1. Réttur til mæðralauna. (Mál nr. 59/1988)

Ekki talið að skilyrði um þriggja ára búsetu íslensks námsmanns í Noregi til að fá greidd mæðralaun fari í bága við Norðurlandasamning um félagslegt öryggi, sbr. lög nr. 66/1981 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslegt öryggi. Samkvæmt 6. gr. samningsins er það meginreglan, að réttur manna fari eftir lögum þess lands, þar sem þeir eru búsettir.

A, sem dvaldi við nám í Noregi, leitaði til mín vegna synjunar norskra stjórnvalda á beiðni hennar um að verða veitt undanþága frá grein 12-1, lið b, í norsku almannatryggingalögunum, þ.e. því skilyrði að hafa verið búsett í Noregi í þrjú ár, áður en sótt er um mæðralaun, og vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um mæðralaun, þar sem hún hefði ekki átt lögheimili hér á landi, sbr. 15. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. A taldi sig órétti beitta, þar sem hún nyti ekki sömu réttinda, þegar lögheimili er flutt til Noregs, eins og lög gera ráð fyrir. Taldi A ennfremur, að hún nyti ekki þess jafnréttis, sem henni væri ætlað samkvæmt 4. gr. Norðurlandasamnings um félagslegt öryggi.

Hinn 14. febrúar 1989 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvert væri álit ráðuneytisins á hugsanlegum rétti A til mæðralauna í Noregi á grundvelli áðurnefnds Norðurlandasamnings um félagslegt öryggi og hvort og þá með hvaða hætti væri von fyrir íslenska ríkisborgara, sem væru í sömu stöðu og A, að fá greidd mæðralaun með einhverjum hætti.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 7. apríl 1989, vísaði ráðuneytið til umsagnar deildarstjóra í sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins, en þar sagði:

„Í tilviki .... [A] tryggir Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi frá 5. mars 1981 henni ekki rétt til mæðralauna í Noregi við flutning frá Íslandi. Byggist það á því, að samkvæmt samningnum er litið á mæðralaun sem almennar bætur í peningum til barna, sbr. e-lið 1. mgr. 2. gr. samningsins, og gilda því eingöngu almennu ákvæðin í I., II. og IV. hluta samningsins um mæðralaunin, en hins vegar ekki sérákvæði í III. hluta (sbr. t.d. ákvæði 20. gr.). Sú grein samningsins, sem kemur því til skoðunar í tilviki [A] er 4. gr., sem m.a. tryggir ríkisborgurum annarra norrænna landa sama rétt og norskum ríkisborgurum við framkvæmd norskrar félagsmálalöggjafar. Skv. bréfi [T] trydgekontor eiga norskir ríkisborgarar ekki óskoraðan rétt til mæðralauna, þar sem þeir þurfa að hafa verið tryggðir skv. norsku almannatryggingalögum í minnst þrjú ár áður en sótt er um bæturnar. Hið sama gildir þá einnig um íslenska ríkisborgara, þ.e. þeir verða einnig að hafa verið tryggðir í Noregi í þrjú ár. Jafnréttinu telst þar með fullnægt.

Þegar kemur að beitingu heimildarákvæðis norðmanna, þar sem þeir geta ákveðið að falla frá skilyrðinu um þriggja ára tryggingatíma þegar sérstakar ástæður gera það

sanngjarnt, sbr. bréf [T] trydgekontor, er hins vegar ekki unnt að vísa til jafnréttisreglunnar. Hér eiga norðmenn fulla lögsögu.

Vegna ofangreinds tilviks er rétt að taka eftirfarandi fram:

1. Norðurlandasamningi um félagslegt öryggi frá 5. mars 1981 var aldrei ætlað að fylla upp í öll „göt", t.d. við flutning norrænna ríkisborgara milli landanna. Þetta kemur m.a. fram í inngangsorðum samningsins.

2. Markmið samningsins er að norrænir ríkisborgarar njóti *í stórum dráttum* sama réttar og ríkisborgarar hlutaðeigandi lands.

3. Mögulegt ætti að vera að taka tilvik sem þetta upp við endurskoðun þá á samningnum, sem nú stendur fyrir dyrum og reyna þannig að tryggja rétt íslenskra ríkisborgara til greiðslu mæðralauna í sambærilegum tilvikum."

Í bréfi ráðuneytisins var því lýst, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra myndi beita sér fyrir því að ofangreint yrði tekið til athugunar við endurskoðun samningsins, en endurskoðun samningsins væri að hefjast.

Hinn 18. apríl 1989 greindi ég A frá þeirri niðurstöðu minni, að ég gæti ekki haft frekari afskipti af máli hennar. Jafnframt ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og tilkynnti honum þessa niðurstöðu mína og óskaði eftir því, að ég yrði látinn vita, hver yrði framvinda mála við endurskoðun Norðurlandasamnings um félagslegt öryggi, að því er varðaði það atriði, sem kvörtun A laut að.

3.2. Úrskurðarvald tryggingaráðs. (Mál nr. 61/1988)

I.

A leitaði til mín 10. desember 1988 vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins á greiðslu meðlags með barni hans lengur en eitt ár aftur í tímann.

Vegna máls þessa ritaði ég tryggingaráði bréf, dags. 18. maí 1989, þar sem ég beindi þeirri fyrirspurn til tryggingaráðs, hvort það teldi sig eiga úrskurðarvald í deilumáli þessu, þ.e. frá hvaða tíma greiða beri A umrætt meðlag, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 14. júní 1989, sagði:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 18. maí 1989, varðandi ofangreinda umsókn. Leitað var eftir greinargerð frá lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins og sendist hún yður hér með. Í henni er að finna svör og skýringar á afgreiðslu málsins, sem tryggingaráð gerir að sínum.

Tryggingaráði þykir tilefni til að gera yður grein fyrir því, að viðræður eiga sér nú stað milli lögfræðinga dómsmálaráðuneytis og lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins um meðlagsmálin og afgreiðslu þeirra. Meðal þess sem rætt verður er gerð nýrra og greinabetri eyðublaða fyrir þá sem óska vilja milligöngu Tryggingastofnunar um meðlagsgreiðslur."

Með bréfi tryggingaráðs fylgdi greinargerð lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 8. júní 1989, þar sem fyrri niðurstaða um að greiða A einungis meðlag í 12 mánuði aftur í tímann var staðfest.

Með vísan til ofangreinds taldi ég ástæðu að rita tryggingaráði á ný bréf, sem er dagsett 3. júlí 1989, og óska eftir afdráttarlausu svari við því, hvort tryggingaráð teldi sig eiga úrskurðarvald í máli þessu, þar sem ég var ekki viss um, hvaða afstaða hefði verið tekin til þess í bréfi ráðsins frá 14. júní 1989. Svarbréf tryggingaráðs, dags. 8. ágúst 1989, er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 3. júlí 1989. Af því tilefni skal tekið fram, að samkvæmt 6. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 telur tryggingaráð sig hafa úrskurðarvald í ofangreindu máli, sem og öðrum málum er að því lúta, hvort Tryggingastofnun ríkisins starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma."

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. nóvember 1989, sagði svo:

„Samkvæmt bréfi tryggingaráðs, dags. 8. ágúst 1989, telur ráðið, að það hafi úrskurðarvald í máli því, er hér er fjallað um. Ég tel hins vegar, að ekki sé svo skýrt sem skyldi, hvað felst í þeim orðum tryggingaráðs í bréfi til mín, dags. 14. júní 1989, að ráðið hafi leitað eftir greinargerð frá lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins og þar „sé að finna svör og skýringar á afgreiðslu málsins, sem tryggingaráð gerir að sínum." Niðurstaða mín er því sú, að beina þeim tilmælum til tryggingaráðs, að það taki mál þetta til úrskurðar og að meðferð þess verði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem fram koma í áliti mínu í málinu nr. 107/1989, dags. 3. nóvember 1989 [sbr, 3.3.]."

Í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis taldi ég því, að ekki væru uppfyllt skilyrði laga til þess að ég tæki kvörtun A til frekari afgreiðslu að sinni.

3.3. Meðferð mála, sem skotið er til tryggingaráðs. (Mál nr. 107/1989)

Í tilefni ágreinings milli A og Tryggingastofnunar ríkisins út af því, hvort slys, er A varð fyrir, félli undir ákvæði almannatryggingalaga um slysatryggingar, lýsti umboðsmaður því í niðurstöðu að tryggingaráði væri fengið úrskurðarvald í ágreiningsmálum um bætur milli Tryggingastofnunar ríkisins og bótakrefjanda. Á ráðinu hvíldi því skylda til að stuðla að því, að mál væru nægilega upplýst, áður en ákvörðun væri tekin, og að bótaþega væri gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og viðbótarupplýsingum. Umboðsmaður lýsti því jafnframt, að nauðsynlegt væri að tryggingaráð kvæði upp formlega úrskurði, þar sem fram kæmu sjónarmið aðila og á hvaða forsendum hann væri byggður. Umboðsmaður beindi loks þeim tilmælum til tryggingaráðs, að það tæki mál A til meðferðar á ný og hagaði meðferð þess í samræmi við niðurstöður hans.

I.

Hinn 28. febrúar 1989 leitaði B til mín og kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði tryggingaráðs frá 12. ágúst 1988, þar sem staðfest var sú niðurstaða, að um mál A færi eftir reglum um sjúkratryggingar. Var því hafnað, að hjólreiðaslys, er A varð fyrir í Bandaríkjunum 28. júní 1987, væri bótaskylt samkvæmt ákvæðum almannatryggingalaga um slysatryggingar.

A var, þegar slysið varð, við nám í Bandaríkjunum. Óskað var eftir því, að Tryggingastofnun ríkisins endurgreiddi læknis- og sjúkrakostnað A í Bandaríkjunum vegna slyssins. Stofnunin féllst á, að A væri sjúkratryggð hér á landi, sbr. 40. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 með síðari breytingum. Í samræmi við 47. gr. sömu laga voru reikningar frá læknum greiddir, en hafnað var greiðslu á reikningum frá tannlæknum, þar sem stofnunin taldi, að ekki væri lagaheimild til að inna slíkar greiðslur af hendi.

Hinn 28. febrúar 1988 ritaði B tryggingaráði bréf, þar sem hann hélt því fram, að greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins vegna slyssins ættu að falla undir ákvæði almannatryggingalaga nr. 67/1971 um slysatryggingar, sbr. 27. og 29. gr. laganna. Gerði B þá kröfu f.h. A, að greiðslur yrðu inntar af hendi í samræmi við þessi ákvæði.

Með bréfi frá Tryggingastofnun ríkisins, dags. 19. ágúst 1988, var B greint frá afgreiðslu tryggingaráðs á erindi hans. Bréfið var undirritað af starfsmanni slysatryggingadeildar stofnunarinnar og hljóðaði svo:

„Á fundi tryggingaráðs þ. 12. ágúst s.l. var lögð fram greinargerð slysatryggingadeildar um slys er .... [A] varð fyrir í Bandaríkjunum þ. 27. júní 1987.

Staðfest var niðurstaða þess efnis að málið falli undir sjúkratryggingar en sé ekki bótaskylt samkvæmt ákvæðum almannatryggingalaga um slysatryggingar."

II.

Hinn 14. mars 1989 ritaði ég tryggingaráði bréf, þar sem þess var óskað, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Jafnframt óskaði ég sérstaklega eftir skýringum og upplýsingum um eftirfarandi:

„...

2. Hvort umboðsmaður A hafi átt kost á að tjá sig um greinargerð slysatryggingadeildar, sem lögð var fram á fundi tryggingaráðs 12. ágúst 1988, áður en ráðið kvað upp úrskurð sinn?
3. Í hvaða formi úrskurðir tryggingaráðs samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1971, sbr. l. 96/1971, séu og hvernig sé hagað rökstuðningi í þeim?"

Með bréfi, dags. 21. apríl 1989, tilkynnti Tryggingastofnun ríkisins mér að bréf mitt væri til meðferðar hjá stofnuninni, en að einhver bið yrði á því að erindi mínu yrði svarað vegna verkfalls opinberra starfsmanna. Svar tryggingaráðs barst mér síðan í bréfi, dags. 14. júní 1989, ásamt ljósriti af þeim gögnum, sem Tryggingastofnun ríkisins hafði borist viðvíkjandi málinu. Í bréfinu kom eftirfarandi fram:

„2. Umboðsmanni A var ekki send greinargerð slysatryggingadeildar til athugunar áður en tryggingaráð kvað upp úrskurðinn. Að jafnaði óskar tryggingaráð eftir skriflegri greinargerð frá þeirri deild stofnunarinnar eða því sjúkrasamlagi, sem hlut á að því máli er kært hefur verið skriflega til tryggingaráðs. Þyki málið nægjanlega upplýst, er felldur úrskurður, byggður á kæru (áfrýjun) hins tryggða og greinargerð frá viðkomandi deild/samlagi. Kærandi á þess sjaldnast kost að tjá sig um greinargerð viðkomandi deildar/samlags. Deildarstjórar sitja flesta fundi tryggingaráðs.
3. Úrskurðir tryggingaráðs skv. 2. mgr. 6. gr. l. nr. 67/1971, sbr. l. nr. 96/1971, eru skriflegir og oftast stuttorðir og er meginraka að jafnaði getið í fáum orðum. Sé um synjunarúrskurð að ræða er jafnan vísað til greinargerða, sem tryggingaráð hefur aflað frá viðkomandi deildum Tryggingastofnunar eða sjúkrasamlögum. Forstjóra eða viðkomandi deildarstjóra er að öllu jöfnu falið að tilkynna málsúrslit skriflega til viðkomandi aðila. Hafi úrskurði verið vísað til greinargerðar er hún oft send með svari til bótaþega til nánari skýringar. Komi fram ný gögn eftir að úrskurður hefur verið kveðinn upp, telur tryggingaráð sig hafa heimild til að breyta fyrri úrskurði, séu efni til slíks."

Í svari tryggingaráðs kom jafnframt fram að Alþingi hefði á nýliðnu þingi samþykkt lög, sem m.a. kvæðu á um heimild tryggingaráðs til þess að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn, þegar það þarf að leysa úr ágreiningi um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Þá kom fram, að af þessu tilefni væri tryggingaráð að semja reglur um, með hvaða hætti slík mál skyldu lögð fyrir ráðið og hvernig með þau skuli farið, m.a. form úrskurða.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. nóvember 1989, sagði svo:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar kýs sameinað Alþingi á fyrsta þingi eftir hverjar almennar alþingiskosningar fimm menn í tryggingaráð og aðra fimm til

vara. Ráðherra skipar formann og varaformann tryggingaráðs úr hópi hinna kjörnu aðalmanna. Í 6. gr. sömu laga segir, að tryggingaráð skuli hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofununar ríkisins og gæta þess, að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Þá segir orðrétt í greininni:

„Rísi ágreiningur um bætur, leggur tryggingaráð úrskurð á málið. Þeim úrskurði má áfrýja til tryggingadóms, sem sett verði um sérstök löggjöf."

Í bréfi tryggingaráðs, dags. 14. júní s.l., kemur fram, að ráðið óski að jafnaði eftir skriflegri greinargerð frá þeirri deild Tryggingastofnunar eða því sjúkrasamlagi, sem hlut á að því máli, er kært hefur verið skriflega til ráðsins. Tekið er fram, að þyki málið nægjanlega upplýst, sé felldur úrskurður, byggður á kæru hins tryggða og greinargerð frá viðkomandi deild eða samlagi, en kærandi eigi þess sjaldnast kost að tjá sig um greinargerð viðkomandi deildar eða samlags. Þá kemur fram, að deildarstjórar Tryggingastofnunar ríkisins sitji flesta fundi ráðsins.

Samkvæmt bréfi tryggingaráðs var umboðsmanni A ekki send greinargerð slysatryggingadeildar, dags. 29. júlí 1988, áður en ráðið kvað upp úrskurð sinn. Þá verður ekki séð af gögnum málsins að tryggingaráð hafi gefið A eða umboðsmanni hennar kost á að skýra viðhorf sitt frekar eftir að B ritaði ráðinu bréf, dags. 28. febrúar 1988.

Tryggingaráði er með lögum fengið úrskurðarvald, ef ágreiningur rís um bætur milli Tryggingastofnunar ríkisins eða sjúkrasamlags og þess, sem gerir kröfu um bætur. Slíkir úrskurðir varða að jafnaði verulega fjárhagslega hagsmuni þess, sem krefur um bætur. Á ráðinu sem stjórnvaldi hvílir því sú skylda að stuðla að því, að mál séu nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin. Í greinargerð slysatryggingadeildar, er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum deildarinnar, að slys A falli ekki undir ákvæði almannatrygginga um slysatryggingar íþróttamanna. Er þar bæði gerð grein fyrir skýringum deildarinnar á f. lið 1. mgr. 29. gr. almannatryggingalaga og sjónarmiðum deildarinnar um það, hvort hér hafi verið um að ræða íþróttaslys í merkingu nefnds ákvæðis laganna. Þarna koma því fram sjónarmið, sem eðlilegt hefði verið að A eða umboðsmaður hennar hefðu átt kost á að svara og þá eftir atvikum koma að viðbótarupplýsingum, t.d. um fyrirkomulag hjólreiðamótsins, áður en tryggingaráð felldi úrskurð sinn. Það eru því tilmæli mín, að tryggingaráð taki á ný til meðferðar erindi það, sem B sendi ráðinu f.h. A með bréfi, dags 28. febrúar 1988, og meðferð þess máls verði hagað í samræmi við framangreint álit mitt.

Í tilefni af athugun minni á máli þessu beindi ég þeirri fyrirspurn til tryggingaráðs, í hvaða formi úrskurðir ráðsins samkvæmt 2. mgr. 6. gr. almannatryggingalaga væru og hvernig væri hagað rökstuðningi í þeim. Með hliðsjón af svari tryggingaráðs í 3. tl. bréfs þess frá 14. júní s.l. tel ég ástæðu til að leggja áherslu á sjálfstæði tryggingaráðs sem úrskurðaraðila samkvæmt nefndu ákvæði almannatryggingalaga og ítreka það, sem áður var sagt um fjárhagslega þýðingu úrskurða ráðsins fyrir þann, sem kært hefur til ráðsins. Ég tel því eðlilegt, að ráðið kveði upp formlega úrskurði, þar sem m.a. sé gerð grein fyrir sjónarmiðum aðila og fram komi, á hvaða forsendum hann sé byggður. Slíkir úrskurðir fælu í senn í sér nauðsynlegar skýringar fyrir kærendur og þýðingarmiklar leiðbeiningar fyrir þá starfsmenn, sem í hlut eiga. Jafnframt tel ég rétt, að tryggingaráð tilkynni þeim, sem leitað hefur til þess, niðurstöðu ráðsins milliliðalaust en feli það ekki einstökum starfsmönnum Tryggingastofnunar ríkisins."

Í lok álitsins tók ég fram, að mér hefðu með bréfi tryggingaráðs, dags. 18. september 1989, verið kynnt drög að reglum um málsmeðferð fyrir tryggingaráði og eyðublað fyrir kvörtun til ráðsins, sem það vinnur að. Í reglum þessum væri m.a. gert ráð fyrir, að breytingar yrðu á framkvæmd þeirra atriða, sem ofangreint álit mitt fjallaði um, en það mál laut að meðferð máls, er þegar hafði hlotið afgreiðslu hjá ráðinu. Upplýsingar liggja nú fyrir um, að tryggingaráð hafi úrskurðað með þeim hætti, sem ég mæltist til og það hafði sjálft fyrirhugað.

3.4. Greiðsla fæðingarorlofs.
(Mál nr. 185/1989)

A leitaði til mín í október 1989 og kvartaði yfir því, að Tryggingastofnun ríkisins hefði brotið á sér rétt, er stofnunin greiddi henni fæðingarorlof. Nánar fólst kvörtun A í því, að fjórða greiðsla af fimm hefði verið greidd 14. desember 1988, en verið bókfærð með fimmtu og síðustu greiðslu í janúar 1989. Hefði það leitt til þess að janúargreiðslan skertist, þar sem persónuafsláttur A hefði dugað aðeins að hluta samkvæmt staðgreiðslukerfi skatta.

Í bréfi Tryggingastofnunar ríkisins 17. febrúar 1989 vegna fyrirspurnar um fæðingarorlof A sagði:

> „Þegar sótt er um greiðslur í fæðingarorlofi fyrir fæðingu barns er tekið fram að umsækjandi skuli afhenda Tryggingastofnun ríkisins fæðingarvottorð þegar í stað eftir fæðingu. Hafi fæðingarvottorð ekki borist eftir þriðju greiðslu eru frekari greiðslur stöðvaðar þar til vottorð berst.
>
> Greiðslur til ..... [A] hófust 01.09.88. en hún afhenti Tryggingastofnun ekki fæðingarvottorð fyrr en 12.12.88. og var það eftir útborgun á desemberbótum Tryggingastofnunar (10.12.88.). Greiðslur fyrir desember og janúar bókfærðust þ.a.l. sem janúargreiðslur. Tekið skal fram að skylt er að taka fæðingarorlof í einu lagi, sbr. 2. mgr. 1. gr. rgj. nr. 546/1987 um fæðingarorlof.
>
> Skv. skattalögum hófst nýtt skattár 01.01.89. og var ekki unnt að millifæra persónuafslátt frá árinu 1988 yfir til ársins 1989. Lenti .... [A] í skattafdrætti á janúargreiðsluna þar sem eins mánaðar persónuafsláttur dugði ekki til að halda greiðslunum skattlausum."

Ég ritaði A bréf 16. október 1989, þar sem ég vísaði til þess að samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins vildi stofnunin leiðrétta greiðslur til A með þeim hætti, að greiðslan, sem A fékk greidda 14. desember 1988, kæmi til uppgjörs vegna staðgreiðsluskatta í þeim mánuði, þ.e. á árinu 1988. Jafnframt beindi ég þeim tilmælum til A, að hún sneri sér til Tryggingastofnunar ríkisins og óskaði eftir leiðréttingum. Hinn 16. október 1989 ritaði ég Tryggingastofnun bréf, þar sem ég vísaði til bréfs míns til A og óskaði eftir því að mér yrði gerð grein fyrir afgreiðslu Tryggingastofnunar ríkisins á væntanlegu erindi A um leiðréttingu.

Hinn 23. nóvember 1989 barst mér bréf Tryggingastofnunar ríkisins, þar sem meðal annars sagði:

> „Lífeyrisdeild Tryggingastofnunar tilkynnir yður hér með, að afdreginn skattur í desember 1988 kr. 17.372,00 hefur verið endurgreiddur ofangreindri [A]. Við afgreiðslu málsins var haft samráð við deildarstjóra staðgreiðsludeildar ríkisskattstjóraembættisins."

4.0. Atvinnuréttindi.

4.1. Atvinnusvið leigubifreiðastjóra.
(Mál nr. 153/1989)

Umboðsmaður taldi, að samgönguráðuneytið hefði ekki með setningu 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989, einni út af fyrir sig, farið út fyrir heimild í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar til að kveða nánar á um mörkin milli atvinnusviðs fólksbifreiða, vörubifreiða og sendibifreiða, sem notaðar væru til leiguaksturs. Eftir sem áður væru mörkin samt ekki svo glögg sem skyldi og væri æskilegt að samgönguráðuneytið beitti sér fyrir endurskoðun þessara reglna.

I.

A kvartaði hinn 7. júlí 1989 yfir því, að samgönguráðherra hefði með 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs, og takmarkanir á fjölda þeirra, skert með ólögmætum hætti rétt sendibifreiðastjóra samkvæmt lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar til að stunda leiguakstur með sendibifreiðum. A taldi, að með nefndri reglugerð væri fólksbifreiðastjórum heimilað án verulegra takmarkana að starfa á atvinnusviði sendibifreiðastjóra og að slík tilhögun væri andstæð fyrirmælum 1. gr. laga nr. 77/1989, sem skilgreindi leiguakstur með fólksbifreiðum, sendibifreiðum og vörubifreiðum.

Ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989 eru svohljóðandi:

„Leiguakstur telst það þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt ökumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Farangur skal flytja í farangursgeymslu bifreiðar, en þó má setja ferðatöskur inn í bifreiðina, ef farþegi krefst þess. Eigi er heimilt að flytja farangur án farþega nema í undantekningartilfellum, enda sé um að ræða flutning bréfa, skjala eða annarra sérstakra verðmæta."

II.

Hinn 10. ágúst 1989 fór ég þess á leit að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Samgönguráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 22. ágúst 1989. Þar sagði:

„Kvörtun er á því byggð, að ákvæði 2. gr. rg. nr. 308/1988, um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra brjóti í bága við ákvæði 1. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar.

Við gerð þessara laga var leitast við að hafa þau stutt, skýr og gagnorð. Þess vegna var ákveðið að hafa aðeins meginreglur um atvinnusvið í lögunum, en nánari útfærslu í reglugerðum. Samkvæmt 1. gr. laga um leigubifreiðar annast fólksbifreiðar flutning á farþegum og farangri þeirra, en vörubifreiðar og sendibifreiðar flutning á vörum. Skv. 2. gr. rg. um fólksbifreiðar, nr. 308/1989, skal flytja farangur í farangursgeymslu bifreiðar, en þó má setja ferðatöskur inn í bifreiðina, ef farþegi krefst þess. Eigi er heimilt að flytja farangur án farþega nema í undantekningartilfellum, enda sé um að ræða flutning bréfa, skjala eða annarra sérstakra verðmæta. Samkvæmt 1. gr. rg. um vörubifreiðar og sendibifreiðar, nr. 307/1989, er heimilt þegar nauðsyn krefur að flytja í vörubifreið eða sendibifreið umsjónarmenn þeirrar vöru sem flutt er.

Ráðuneytið telur að ákvæði reglugerðanna eigi sér næga lagastoð og skal það rökstutt á eftirfarandi hátt:

1. Löggjafarvaldinu hefur þótt ástæða til að hafa strangari reglur um flutning á fólki en vörum og kemur það m.a. fram í 4. gr. 2. mgr. laganna um framkvæmd takmörkun-

ar, en hjá fólksbifreiðum er atvinnuleyfakerfi og sérstök umsjónarnefnd sem úthlutar atvinnuleyfum og sett eru ströng skilyrði til að geta öðlast atvinnuleyfi, sbr. 8. gr. laganna. Þetta kemur einnig fram í 5. gr. 3. mgr. laganna, en þar er lagt bann við því að einkabifreiðar, sendibifreiðar og vörubifreiðar stundi fólksflutninga gegn gjaldi. Hins vegar er ástæða til að benda á að lög um leigubifreiðar fjalla ekki aðeins um hagsmuni bifreiðastjóranna, eins og álykta má af rökstuðningi fyrir kvörtun, heldur einnig og ekki síður um hagsmuni almennings fyrir góðri og öruggri þjónustu leigubifreiða. Þess vegna er heimilað í 1. gr. rg. nr. 307/1989 að flytja í sendibifreið, þegar nauðsyn krefur, umsjónarmenn þeirrar vöru sem flutt er. Það er mjög athyglisvert að sá sem kvartar telur ákvæði 1. gr. rg. nr. 307/1989 ekki brjóta gegn 1. gr. laganna á sama hátt og 2. gr. rg. nr. 308/1989.

2. Um langan aldur hefur það tíðkast að fólksbifreiðar stundi akstur á bréfum, skjölum og öðrum sérstökum verðmætum. Með nýjum lögum og reglugerð er í fyrsta sinni tekið á þessu álitaefni. Staðfest er sú viðurkennda regla að akstur á vörum sé óheimill nema ekið sé frá vöru- eða sendibifreiðastöð, þar sem slík stöð hefur verið viðurkennd eða að bifreiðastjóri sé í stéttarfélagi bifreiðastjóra, þar sem takmörkun á fjölda bifreiða hefur verið heimiluð. Ljóst er því að leiguakstur fólksbifreiða á vörum er óheimill nema samkvæmt ofangreindum reglum. Með hliðsjón af langri venju og hagsmunum almennings taldi ráðuneytið sér ekki fært að mæla fyrir um að fólksbifreiðum væri með öllu óheimilt að flytja farangur án farþega. Flutningur þeirra verðmæta sem fellur undir 2. gr. rg. nr. 308/1989 er því frjáls og hafa sendibifreiðastjórar og jafnvel vörubifreiðastjórar því fulla heimild til þess að stunda slíkan akstur ef eftir því er leitað.
3. Ákvæði 2. gr. rg. nr. 308/1989 byggir á sérstakri reglugerðarheimild í 1. gr. 4. mgr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar, þar sem heimilað er með reglugerð að kveða nánar á um mörkin milli atvinnusviðs fólksbifreiða, vörubifreiða og sendibifreiða. Þetta ákvæði reglugerðarinnar á sér því mjög skýra lagastoð bæði að formi og efni."

III.

Hinn 4. september 1989 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar við ofangreint bréf. Í athugasemdum A frá 19. september 1989 kom fram:

„Við ítrekum fyrri rök okkar um að þann 1. okt. 1988 voru sett á Alþingi, lög um leigubifreiðar sem höfðu þann tilgang að taka af allan vafa um verksvið þeirra stétta sem undir lögin féllu. Þar var fólksflutningaleigubifreiðum færður einkaréttur á fólksflutningum en sendi- og vörubifreiðum á sendi- og vöruflutningum. Þessi niðurstaða var ekki að skapi ..... samgönguráðuneytisins, því í framlögðu frumvarpi frá ráðuneytinu var ætlunin að heimila fólksleigubílstjórum að aka farþegum og varningi með eða án farþega. Þessari ætlan ráðuneytisins var alþingi ekki sammála og eins og fram kemur í Alþingistíðindum, breytti alþingi framkomnu frumvarpi í umfjöllun sinni í þá veru að um hreina verkaskiptingu er að ræða. Eins og fram kemur var þetta gert af *sanngirnissjónarmiðum*.
Samgönguráðuneytið notaði síðan tækifærið til að reyna aftur að koma fyrri ætlan sinni í gegn með þeirri breytingu á lögum um leigubifreiðar sem tók gildi 1. júlí 1989. Í vinnuplaggi frá ráðuneytinu (yður hefur verið sent ljósrit af því) þá átti að leggja fram frumvarp sem kvað á um að leiguakstur fólksbifreiðar væri *aðallega* flutningur á farþegum og farangri þeirra. Síðan átti reglugerðarheimildin að túlka orðið aðallega. Þessu mótmæltu sendibílstjórar kröftuglega og úr varð að orðið aðallega var fellt út áður en frumvarpið var lagt fram. Einhver tilgangur hlýtur að vera fyrir brottfalli þessa mikilvæga orðs, það er allavega ekki frambærileg skýring að orðið hafi verið fellt út til blekkingar.

Við umræður á Alþingi kom síðan hvergi fram að til stæði að breyta verkaskiptingu þeirri sem varð að lögum 1. okt. 1988.

.....

Annað í svarbréfi ráðuneytisins teljum við rangtúlkanir, t.d. hvað varðar 2. tölulið svarbréfs ráðuneytisins um að ráðuneytið hafi ekki talið sér fært að mæla fyrir um að fólksbifreiðum væri með öllu óheimilt að flytja farangur án farþega og í því sambandi er höfðað til hagsmuna almennings og áralangrar venju. Hér má benda á að sendibílstjórum hefur einnig frá fyrstu tíð verið heimilt að flytja farþega og hagsmunir almennings hljóta einnig að felast í lægra gjaldi sendibíla, traustari og liprari þjónustu.

Aðalatriðið er þó það að ráðuneytið hefur enga heimild til að breyta merkingu laganna með útgáfu reglugerðar. Heimildin í lögunum varðar ítarlegri túlkun á hinum svonefndu „gráu svæðum".

Við setningu laganna sem tóku gildi 1. júlí s.l. var leitast við að festa í lögum ákvæði sem áður höfðu aðeins verið í reglugerðum. Þannig var t.d. áður kveðið á um í reglugerðum hvað væri leiguakstur fólksleigubifreiðar. Þar var sagt að slíkt væri flutningur á farþegum og farangri. Þessi skilgreining er síðan bundin í lögum 1. júlí s.l. með þeirri þrengingu að þar segir að leiguakstur fólksbifreiðar sé flutningur á farþegum og farangri *þeirra*, en orðið farangur í reglugerð hafði áður verið mistúlkað af fólksflutningaleigubílstjórum þannig að heimilt væri að flytja hvaða varning sem væri.

Við samþykkjum ekki það sjónarmið að reglugerðarheimild um nánari verkaskiptingu heimili ráðherra hverju sinni að breyta verkaskiptingu umræddra starfsstétta eftir sínu höfði. Þannig gæti t.d. næsti samgönguráðherra með breytingu reglugerða takmarkað farangur farþega í fólksleigubifreið við 10 kg. og heimilað farþegaflutning án varnings í sendibifreiðum. ...."

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. nóvember 1989, sagði svo:

„Í 2. og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar er svofelld skilgreining á leiguakstri fólksbifreiða annars vegar og vörubifreiða og sendibifreiða hins vegar:

„Leiguakstur fólksbifreiða telst það þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt ökumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra.

Leiguakstur vörubifreiða og sendibifreiða telst það þegar slík bifreið er seld á leigu ásamt ökumanni til flutnings á vörum fyrir tiltekið gjald þar sem ökumaður eða eigandi bifreiðarinnar er hvorki eigandi, seljandi né kaupandi vörunnar sem flutt er."

Síðan segir í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989:

„Heimilt er með reglugerð að kveða nánar á um mörkin milli atvinnusviðs fólksbifreiða, vörubifreiða og sendibifreiða sem notaðar eru til leiguaksturs. Rísi ágreiningur um þessi mörk sker samgönguráðuneytið úr."

Ofangreind ákvæði 1. gr. laga nr. 77/1989 eru samhljóða samsvarandi ákvæðum 1. gr. frumvarps til laga um leigubifreiðar, sem lagt var fyrir Alþingi á 111. löggjafarþingi 1988-89 (Sjá Alþt. 1988, A-deild, bls. 2944). Um nefnd ákvæði 1. gr. segir svo í greinargerð, er fylgdi frumvarpinu:

„Leiguakstur vörubifreiða er skilgreindur í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 36/1970 um leigubifreiðar. Þeirri skilgreiningu er haldið hér. Leiguakstur sendibifreiða er skilgreindur á sama hátt, en hann er óskilgreindur í gildandi lögum. Þá er hér tekin upp skilgreining á leiguakstri fólksbifreiða, sem einnig er óskilgreindur í gildandi lögum.

Stundum ber það við að ágreiningur rís um atvinnusvið hinna einstöku leigubifreiðastjórastétta. Einkum á þetta sér stað milli fólksbifreiðastjóra og sendibifreiðastjóra þegar fólk og varningur er flutt í sömu ferð. Nauðsynlegt er að samgönguráðuneytið hafi heimild til að skera úr slíkum ágreiningi, sbr. 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins, en að þessu ágreiningsefni er ekki vikið í gildandi lögum. Jafnframt er heimilað með reglugerð að draga gleggri mörk milli atvinnusviða hinna þriggja leigubifreiðastjórastétta."

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 er nokkuð skýr afmörkun, hvað teljist leiguakstur fólksbifreiða, þ.e. leiga fólksbifreiðar ásamt ökumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Af því tilefni rís sú spurning, hvort með þessari skýrgreiningu hafi loku verið fyrir það skotið, að heimild til leiguaksturs fólksbifreiða verði rýmkuð með reglugerð miðað við nefnda skilgreiningu á leiguakstri fólksbifreiða í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989.

Að mínum dómi er verulegt álitamál, hvort unnt sé að rýmka með reglugerð svið leiguaksturs fólksbifreiða, eins og það hefur verið afmarkað í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989. Fyrrnefnd greinargerð með 1. gr. í frumv. til laga nr. 77/1989 mælir fremur á móti slíkri rýmkun, þar sem þar eru fyrst og fremst höfð í huga álitamál, er rísa kunna vegna þess að „fólk og varningur er flutt í sömu ferð."

Ákvæði 4. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 um heimild til að afmarka nánar með reglugerð atvinnusvið þeirra bifreiða, sem undir lögin falla, gefa hins vegar til kynna, að skýrgreiningar 2. og 3. mgr. 1. gr. séu ekki tæmandi. Þá verður ekki talið, að með 3. mgr. 1. gr. hafi verið ákveðið, að leiguakstur vörubifreiða og sendibifreiða skuli án undantekninga ná til hvers konar lausafjármuna, sem ekki teljast farangur farþega í skilningi 2. mgr. 1. gr., en í 3. mgr. 1. gr. er miðað við flutning á „vörum". Samkvæmt þessu er það skoðun mín, að ekki sé fortakslaust óheimilt að rýmka með reglugerð svið leiguaksturs fólksbifreiða samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989.

Samkvæmt skýringum samgönguráðuneytisins, sem samrýmast orðalagi 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989, heimilar 2. gr. nefndrar reglugerðar, að flytja megi tiltekna muni bæði í leiguakstri fólksbifreiða og í leiguakstri vörubifreiða eða sendibifreiða. Álitamál er, hvort 4. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 heimili að kveða nánar á um mörkin milli umræddra starfssviða með þessum hætti, þar sem nefnt ákvæði laganna má skilja svo, að þar sé átt við ákvörðun þeirra starfssviða, er bifreiðastjórar hvors flokks bifreiða fá einkarétt á, ef svo er farið með sem segir í 2. gr. laganna. Ég tel samt, að 4. mgr. 1. gr. útiloki ekki með öllu, að mörk starfssviða séu í reglugerð dregin þannig, að á mörkum þeirra sé tiltekið svið sameiginlegt.

Niðurstaða mín er sú, að samgönguráðuneytið hafi ekki með setningu 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989, einni út af fyrir sig, farið út fyrir þá heimild, sem veitt er til þess í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 „að kveða nánar á um mörkin milli atvinnusviðs fólksbifreiða, vörubifreiða og sendibifreiða sem notaðar eru til leiguaksturs". Mörk þessi eru eftir sem áður ekki svo glögg sem skyldi. Til þess liggja einkum tvær ástæður að mínum dómi. Í fyrsta lagi er ekki markað nægilega skýrt í lögum nr. 77/1989 sjálfum, sbr. 3. mgr. 1. gr., hvert skuli vera einkastarfssvið sendibifreiða- og vörubifreiðastjóra, ef 2. gr. laganna hefur verið beitt. Í öðru lagi er rýmkun starfssviðs fólksbifreiðastjóra í niðurlagi 2. gr. reglugerðar nr. 308/1989 ekki skýr, sbr. einkum orðin „annarra sérstakra verðmæta", og getur hæglega orðið tilefni ágreinings. Tel ég æskilegt að samgönguráðuneytið beiti sér fyrir endurskoðun þessara reglna.

Ég legg að lokum áherslu á, að í þessu áliti mínu hef ég ekki, að öðru leyti en að framan greinir, tekið afstöðu til skýringar á umræddum laga- og reglugerðarákvæðum, eftir því sem á þau kann að reyna í einstökum tilvikum."

5.0. Fangelsismál. Náðun.

5.1. Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist. (Mál nr. 41/1988)

Umboðsmaður taldi, að þegar vafi risi um hæfi fanga til þess að afplána refsingu að lokinni sjúkrahúsvist, yrði að ganga tryggilega frá því að fangi yrði ekki færður í fangelsi á ný, ef heilsa hans leyfði það ekki. Á hefði skort í þessum efnum, er dómsmálaráðuneytið fyrirskipaði að fanginn A yrði færður í fangelsi á ný að lokinni sjúkrahúsvist. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dómsmálaráðuneytisins að koma skipan þessara mála í það horf, að ekki yrði hætta á að slík atvik kæmu fyrir. Ekki talin ástæða til að gagnrýna ákvörðun dómsmálaráðuneytisins í upphafi, að færa B til afplánunar, enda var þá gætt ákvæða 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist um skoðun fangelsislæknis við upphaf fangavistar.

I.

Hinn 28. september 1988 leitaði A til mín fyrir hönd eiginmanns síns B og kvartaði yfir þeirri ákvörðun dómsmálaráðuneytisins 23. september 1987, að B skyldi þann dag færður í fangelsi til að afplána dæmda refsingu. Einnig bar A fram kvörtun út af þeirri ákvörðun ráðuneytisins, að færa B á ný í fangelsi, eftir að hann hafði verið útskrifaður af sjúkrahúsi 16. október 1987. Taldi A, að dómsmálaráðuneytið hefði á þennan hátt stofnað heilsu B í verulega hættu. A kvartaði ennfremur yfir framkomu tveggja lögreglumanna við handtöku B 16. október 1987.

Hinn 23. september 1987 var B færður í Hegningarhúsið að Skólavörðustíg 9 í Reykjavík, en áður sama dag hafði verið farið fram á, að afplánun yrði frestað á grundvelli læknisvottorða um heilsubrest hans. B var hinn 1. október 1987 fluttur úr Hegningarhúsinu og lagður inn á lyfjadeild X-spítala til rannsóknar, en 16. sama mánaðar töldu læknar ekki ástæðu til lengri dvalar á sjúkrahúsi. Fór B heim til sín, en sama dag ákvað dómsmálaráðuneytið, að B skyldi handtekinn og færður í fangelsi á ný. Fóru tveir lögreglumenn í því skyni til heimilis þeirra A og B. B bar við heilsuleysi sínu og þeirri niðurstöðu lækna, að ekki væri rétt að hann yrði færður í fangelsi á ný. Eftir að starfsmaður ráðuneytisins hafði átt tal við S, fangelsislækni, ákvað hann að afplánun B skyldi fresta um sinn og varð því ekki af fangelsun B.

II.

Hinn 4. október 1988 ritaði ég lögreglustjóranum í Reykjavík og dómsmálaráðherra bréf og bað þá um tiltækar upplýsingar varðandi málið, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Mér bárust upplýsingar frá dómsmálaráðuneytinu í bréfi, dags. 31. janúar 1989. Skýrslur þeirra tveggja lögreglumanna, sem fengið var það hlutverk að færa B í fangelsi á ný hinn 16. október 1987 bárust með bréfum lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 9. nóvember 1988 og 23. maí 1989.

Daginn áður en B var færður í fangelsi 23. september 1987 gaf K, læknir og sérfræðingur í hjartasjúkdómum, vottorð um heilsufar B. Þar segir meðal annars, að B hafi lengi átt við að stríða offitu, háþrýsting og sykursýki á nokkuð háu stigi. Er þeirri skoðun jafnframt lýst, að vegna þessara sjúkdóma geti fangelsisvist haft mjög óheillavænleg áhrif á heilsufar B og töluverð áhætta því samfara fangelsisvist, ef til kæmi.

Samkvæmt skýrslu S fangelsislæknis, var B skoðaður af fangelsislæknum 23. september, 28. september og 1. október 1987. Samkvæmt sjúkraskrá hafi B verið einkennalaus 23. og 28. september, en 1. október hafi hann skýrt frá einkennum, sem hafi leitt til þess að hann hafi verið lagður inn á lyfjadeild Landakotsspítala.

Niðurstaða mín varðandi þennan lið kvörtunar B varð sú, að ekki væru rök til að gagnrýna þá ákvörðun dómsmálaráðuneytisins, að láta B hefja afplánun refsingar í fangelsi

hinn 23. september 1987, enda var gætt ákvæða 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist um skoðun fangelsislæknis við upphaf afplánunar. Þá yrði ekki ráðið af þeim gögnum, sem aflað var, að framkoma lögreglumanna á heimili A og B hinn 16. október 1987 hefði verið aðfinnsluverð.

III.

Í bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 31. janúar 1989 er fjallað um ástæður þess, að ráðuneytið fyrirskipaði handtöku B 16. október 1987 í því skyni að færa hann í fangelsi á ný. Þar segir meðal annars:

„Eins og áður er fram komið var ... [B] dæmdur í 5 mánaða óskilorðsbundið fangelsi. Ráðuneytið telur að því sé ekki aðeins heimilt heldur skylt að sjá um að dómnum sé framfylgt. Sé dæmdur maður haldinn sjúkdómi verður á hverjum tíma að meta hvernig fullnusta eigi refsivistardóma gagnvart honum, m.a. hvort þeir séu látnir afplána í fangelsi eða annarri stofnun sbr. 2. mgr. 39. gr. alm. hgl. Ráðuneytið telur að það hafi verið í fullum rétti þegar það ákvað að ..... [B] skyldi látinn hefja afplánun og að fullt tillit hafi verið tekið til heilsu hans, enda hann þegar í upphafi afplánunar skoðaður af læknum sem töldu þá að unnt væri að láta hann afplána refsingu í fangelsi. Varðandi handtökuskipun 16. október 1987 ítrekar ráðuneytið það sem áður er fram komið að ..... [B] var útskrifaður úr sjúkrahúsi áður en afplánun er frestað og á slíkt er litið sem strok úr fangavist. Aftur á móti er ljóst að þar áttu sér stað þau mistök að læknar [X-spítala] voru búnir að ræða við fangelsislækni um að [B] yrði ekki látinn í fangelsi á ný, en er ..... [B] var útskrifaður höfðu fangelsislækni ekki borist umbeðin gögn frá [X-spítala] svo hann gæti lagt málið fyrir ráðuneytið til ákvörðunar."

Hinn 8. júní 1989 ritaði ég dómsmálaráðherra bréf, þar sem ég vísaði til þess, að af bréfi ráðuneytisins frá 31. janúar 1989 mætti ráða, að hinn 16. október 1987 hefði verið gefin út skipun um handtöku B til að færa hann í fangelsi til að halda áfram afplánun refsingar, enda þótt þá hefði leikið vafi á, hvort hann væri til þess hæfur af heilsufarsástæðum. Með vísan til þessa taldi ég rétt að gefa dómsmálaráðuneytinu kost á því að koma að frekari skýringum og upplýsingum, að því er þessi atvik vörðuðu, áður en ég lýsti áliti mínu í tilefni af þeim, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Jafnframt taldi ég sérstaka ástæðu til þess að dómsmálaráðuneytið gerði grein fyrir því, hvort gætt hefði verið ákvæða reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist.

III.1.

Dómsmálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 30. júní 1989. Í bréfi ráðuneytisins kom meðal annars eftirfarandi fram:

„Eins og stendur í bréfi ráðuneytisins dags. 31. janúar sl. gaf ráðuneytið út skipun um að handtaka ..... [B] eftir að hann var útskrifaður af sjúkrahúsinu. Sú handtökuskipun er dags. 16. október 1987. Það er ekki óalgengt að fangar séu lagðir inn á sjúkrahús og samkvæmt 12. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 telst dvöl þar til afplánunar nema í undantekningartilfellum. Fyrir gildistöku laga nr. 48/1988 var samskonar ákvæði í 1. mgr. 46. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Almenna reglan er sú, að þegar sjúkrahússvist lýkur er fanginn færður á ný í fangelsi, nema ákvörðun sé tekin um annað. Yfirgefi fangi sjúkrahús án þess að afplánun sé frestað, er það strok úr fangavist. Þegar [B] var útskrifaður af [X-spítala] þann 16. október 1987 hafði ekki verið haft samband við ráðuneytið til að láta vita um ástand hans. Þegar handtökubeiðni var gefin út hafði ráðuneytið ekki ástæðu til að ætla að ..... [B] væri óhæfur til afplánunar og því ekki um að ræða að þá „léki vafi á", að .... [B] væri hæfur til afplánunar sbr. bréf yðar. .....

Í bréfi yðar óskið þér sérstaklega eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það telji að gætt hafi verið ákvæða reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist.

Samkvæmt símtali við yður mun hér vera átt við hvort ekki hafi verið rétt að afla umsagnar fangelsislæknis um hvort ..... [B] væri hæfur til fangavistar er hann var útskrifaður af sjúkrahúsinu 16. október 1987.

Eins og áður er fram komið er ekki óalgengt að fangar séu lagðir inn á sjúkrahús og er almenna reglan sú að þeir fari að lokinni sjúkrahúsvist í fangelsi á ný. Þegar vafi hefur verið á hvort fangi sé hæfur til fangavistar að lokinni sjúkrahússvist, sem er sjaldgæft, hafa læknar viðkomandi sjúkrahúss haft samband við fangelsislækni eða ráðuneytið og ráðuneytið síðan tekið, í framhaldi af því, ákvörðun um losun eða áframhaldandi fangavist í samráði við fangelsislækni.

Ráðuneytið telur að þegar fangi er lagður inn á sjúkrahús sé ekki nauðsynlegt að fá sérstakt álit fangelsislæknis, við útskrift hans, um hvort hann sé hæfur til afplánunar, nema þegar læknar viðkomandi sjúkrahúss koma á framfæri sérstökum ábendingum eða athugasemdum um að vafi kunni að leika á að viðkomandi sé hæfur til fangavistar. Slíkar ábendingar eða athugasemdir höfðu ekki borist ráðuneytinu þegar ..... [B] var útskrifaður af ..... [X-spítala] þann 16. október 1987."

III.2.

Í framhaldi af bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 30. júní 1989 ritaði ég dómsmálaráðherra hinn 3. ágúst 1989 svohljóðandi bréf:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta út af kvörtun þeirri, sem ... [A] hefur borið fram varðandi afplánun ... [B] á refsingu samkvæmt dómi Hæstaréttar.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 30. júní s.l., kemur fram að ... [S], læknir, hafi verið fjarverandi í sumarleyfi og því hafi ekki verið unnt að fá álit hans vegna ofangreinds máls. Ég leyfi mér að óska eftir að ráðuneytið afli skýrslu [S] um afskipti hans af þessu máli. Sérstaklega óska ég eftir að hann tjái sig um afskipti sín af málinu eftir að ... [B] var lagður inn á ... [X-spítala] 1. október 1987, og hvort læknar ... [X-spítala] hafi haft samband við hann sama dag og ... [B] var útskrifaður, eins og ... [B] heldur fram. Jafnframt óska ég eftir að fá afhent ljósrit af bréfum þeim og gögnum sem kunna að hafa farið milli ... [S] og lækna á ... [X-spítala] vegna þessa máls. Með bréfi þessu fylgir ljósrit af bréfi ... [J], læknis, dags. 9. desember 1987. Ég óska eftir að ... [S] verði kynnt efni þess bréfs og lýsing ... [J] á því að samkomulag þeirra um útskrift ... [B] væri nægjanlegt. Ég óska einnig eftir því að ráðuneytið tjái sig um skýringar .... [S], ef það telur ástæðu til þess, og á það sérstaklega við ef .... [S] staðfestir frásögn ... [J] um að munnlegt samkomulag þeirra hafi verið nægjanlegt til að útskrifa ... [B] heim til sín. ...

Vegna fyrirspurnar minnar um reglugerð nr. 260/1957 um fangavist, tekur ráðuneytið fram í bréfi sínu, dags. 30. júní 1989, að það telji að ekki sé nauðsynlegt að fá sérstakt álit fangelsislæknis um það, hvort fangi sé hæfur til afplánunar eftir að hafa verið lagður inn á sjúkrahús og útskrifaður þaðan, „nema þegar læknar viðkomandi sjúkrahúss koma á framfæri sérstökum ábendingum eða athugasemdum um að vafi kunni að leika á að viðkomandi sé hæfur til fangavistar." Þá kemur fram að þegar vafi hafi verið á því hvort fangi sé hæfur til fangavistar að lokinni sjúkrahúsvist, sem sé sjaldgæft, hafi „læknar viðkomandi sjúkrahúss haft samband við fangelsislækni eða ráðuneytið og ráðuneytið síðan tekið, í framhaldi af því ákvörðun um losun eða áframhaldandi fangavist í samráði við fangelsislækni." Vegna þessara orða og með tilvísun til þess, sem fram kemur í bréfi ... [J], læknis, dags. 9. desember 1987, óska ég eftir að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til þess, hvort upplýsingar þær sem læknar á ... [X-spítala] segjast hafa komið á framfæri við ... [S], hafi ekki verið fullnægjandi til þess að ráðuneytið tæki „í framhaldi af því, ákvörðun um losun eða áframhaldandi fangavist í samráði við fangelsislækni. " ..."

Bréfi þessu svaraði dómsmálaráðuneytinu með bréfi, dags. 31. ágúst 1989. Þar segir meðal annars:

„... Samkvæmt beiðni sendist hjálagt ljósrit af skýrslu ... [S] vegna málsins. Varðandi beiðni um ljósrit af bréfum og gögnum sem kunna að hafa farið á milli ... [S] og lækna á ... [X-spítala] vegna þessa máls skal tekið fram að hér mun vera um að ræða bréf lækna á ... [X-spítala] til ... [S], sem áður hefur verið nefnt. Þrátt fyrir ítarlega leit hefur bréf þetta ekki fundist. Eftir að ... [B] var útskrifaður af ... [X-spítala] sendu læknar þar læknum Hegningarhússins læknabréf varðandi ... [B]. Það er þessu máli óviðkomandi.

Varðandi beiðni um að ráðuneytið tjái sig um skýringar ... [S] vill ráðuneytið taka fram að ... [S] staðfestir að hann var sammála læknum á ... [X-spítala] um að „sakir hjartasjúkdóms fangans væri óeðlileg áhætta tekin með því að vista fangann í fangelsi." Óbeint staðfestir hann einnig að munnlegt samkomulag væri nægjanlegt til að útskrifa fangann, en hann staðfestir ekki að um slíkt samkomulag hafi verið að ræða.

Varðandi fyrirspurn um hvort upplýsingar þær sem læknar á [X-spítala] segjast hafa komið á framfæri við ... [S] hafi ekki verið fullnægjandi fyrir ráðuneytið til ákvörðunartöku um losun eða áframhaldandi fangavist skal tekið fram að þær voru fullnægjandi, en fangelsislæknar taka ekki ákvörðun um losun, heldur ráðuneytið og eins og áður er fram komið var þetta mál ekki lagt fyrir ráðuneytið til ákvörðunartöku áður en [B] var útskrifaður af ... [X-spítala] ..."

III.3.

Skýrsla ... [S] fangelsislæknis, dags. 28. ágúst 1989, um afskipti hans af máli þessu hljóðar þannig:

„1. Fanginn var skoðaður þrisvar af fangelsislæknum: 23/9/87 og 01/10/87 af undirrituðum og 28/09/87 af ... [ÞG] fangelsislækni. Samkvæmt sjúkraskrá er fanginn einkennalaus 23/09/87 og 28/09/87. 01/10/87 skýrði fanginn frá einkennum sem leiddu til þess að hann var lagður inn á Lyfjadeild ... [X-spítala].

2. ... [J] sérfræðingur í hjarta- og æðasjúkdómum hafði tvisvar samband við mig varðandi fangann. Urðum við í fyrra samtalinu sammála um að sakir hjartasjúkdóms fangans væri óeðlileg áhætta tekin með því að vista fangann í fangelsi. Bað ég hann þá um að senda bréf með sérfræðingsáliti sínu þannig að ég gæti lagt málið fyrir í Dómsmálaráðuneytinu. Nokkrum dögum seinna hafði ... [J] læknir aftur samband við undirritaðan og tjáði mér að það stæði til að útskrifa fangann. Tjáði ég honum þá að mér hefði enn ekki borist álitsgerð hans og sendi hann mér bréfið öðru sinni skömmu síðar. Ekki minnist ég þess að ... [J] hafi nefnt við mig ákveðna dagsetningu útskriftar og ljóst er að ég vissi ekki nákvæmlega hvaða dag fanginn myndi útskrifast af ... [X-spítala]. Ekki man ég orðaskipti okkar ... [J] en hins vegar er ljóst að ég taldi að læknisálit okkar myndu nægja til þess að dómsmálaráðuneytið frestaði fangavistinni.

3. Að kvöldi útskriftardags hafði fjölskylda ... [B] samband við mig heim og sagði að menn væru komnir til þess að færa ... [B] aftur í fangelsið. Ég hafði þá strax samband við ... [Z] og skýrði honum frá niðurstöðum okkar læknanna og lauk þar með afskiptum mínum af ... [B]."

III.4.

Hér að framan hefur verið vitnað til bréfs ... [J], læknis. Er rétt að taka upp eftirfarandi kafla úr bréfinu:

„Um aðdraganda þess að ... [B] fór af [X-spítala] þann 16.10.87 er það að segja, að upprunalega ræddi ég við fangelsislækninn, ... [S] og lýsti þeirri skoðun minni að nokkuð öruggt væri að [B] hefði slæman kransæðasjúkdóm. Sem rökstuðningur fyrir því voru breytingar á hjartalínuriti, brjóstverkir og sannfærandi svörun við lyfjameðferð. Sendi ég ... [S] bréf þess efnis. Skömmu fyrir útskrift hafði ég aftur sambandi við [S] til að kanna hvort framhald yrði á vistun ... [B]. Hafði ... [S] þá ekki fengið bréfið ennþá, sem hafði þó farið af stað a.m.k. 5 dögum áður. Var hann sammála því að m.t.t. heilsufarsástæðna væri ekki æskilegt að ... [B] færi aftur í fangelsi og varð því að samkomulagi að ... [B] útskrifaðist heim til sín. Spurði ég þá ... [S] hvort ekki þyrfti að koma til einhver skrifleg gögn. Svaraði hann því til að munnlegt samkomulag okkar væri nóg til þess að ... [B] mætti fara heim.

Var ... [B] síðan útskrifaður af sjúkrahúsinu með fullu samþykki okkar á venjulegan hátt eins og aðrir sjúklingar með lyfjakort, leiðbeiningar, lyfseðla og bráðabirgða útskriftarbréf. Kom það okkur mjög á óvart þegar talið var að ... [B] hefði farið í óleyfi af sjúkrahúsinu. Þá skal það einnig tekið fram að ... [B] fór mjög skilmerkilega eftir þeim ábendingum sem honum voru gefnar hér á sjúkrahúsinu og var allur hinn þægilegasti í viðmóti þrátt fyrir erfiðar aðstæður sínar."

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. október 1989, sagði svo:

„Ég fellst á þá skoðun dómsmálaráðuneytisins, að á yfirvöldum fangelsismála hvíli ekki skylda til að láta undantekningarlaust skoða fanga, sem dvalið hafa á sjúkrahúsi á meðan á refsivist stendur, í því skyni að ganga úr skugga um það, hvort fangi sé hæfur til að afplána refsingu í fangelsi að sjúkrahúsvist lokinni. Það er hins vegar álit mitt, að í þeim tilvikum, þegar vafi rís um hæfi fanga að þessu leyti, verði að ganga tryggilega frá því, að úr því sé skorið og að fangi verði ekki færður í fangelsi á ný, ef niðurstaðan er sú, að heilsa hans leyfi það ekki.

Í fyrrnefndu bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 30. júní s.l. segir, að læknar viðkomandi sjúkrahúss hafi samband við fangelsislækni eða ráðuneytið, þegar vafi rísi um, hvort fangi sé hæfur til fangavistar að lokinni sjúkrahúsvist. Í framhaldi af því taki ráðuneytið síðan ákvörðun um lausn eða áframhaldandi fangavist í samráði við fangelsislækni. Ég hef ekki við þessa tilhögun að athuga, en vek athygli á því, að hún reyndist ekki sem skyldi í máli því, sem hér er til umræðu.

Í máli því, sem hér er sérstaklega fjallað um, hafði læknir á X-spítala rætt við fangelsislækni um heilsu B og þeir læknarnir orðið sammála um, að óeðlileg hætta yrði tekin með því að vista B í fangelsi, eins og nánar er rakið í 2. lið fyrrgreinds bréfs S, fangelsislæknis, frá 28. ágúst s.l. Þegar læknarnir ræddu saman öðru sinni höfðu umbeðin gögn ekki borist S og óskaði hann því eftir að fá þau send á ný. Ég fellst á það álit dómsmálaráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi þess til mín, dags. 31. janúar 1989, að mistök hafi orðið við sendingu umræddra gagna. Í skýrslu S, dags. 28. ágúst s.l., kemur fram, að hann tjáði hlutaðeigandi lækni á X-spítala, að læknaálit þeirra myndi nægja til þess að dómsmálaráðuneytið frestaði fangavist B. Ég tel því, að eftir síðara samtal læknanna hafi S sem fangelsislækni, og þar með trúnaðarmanni dómsmálaráðuneytisins, borið að hafa frumkvæði að því að greina dómsmálaráðuneytinu frá stöðu mála og leita eftir afstöðu þess, hvað sem leið móttöku hans á áðurgreindu bréfi læknisins. Hér skorti því á að tryggilega væri um búið, að ekki yrði hafist handa um að færa fanga, sem ekki var til þess hæfur, í fangelsi á ný, að sjúkrahúsdvöl hans lokinni. Það er hins

vegar ekki á færi mínu að fjalla nánar um, hvort og þá hvaða áhrif framangreint atvik hefur haft á heilsu B.

Í tilefni af framangreindu eru það tilmæli mín, að dómsmálaráðuneytið komi skipan þessara mála í það horf, að ekki verði hætta á slík atvik komi fyrir. Ég óska jafnframt eftir því að mér verði gerð grein fyrir viðbrögðum ráðuneytisins við þessum tilmælum mínum."

Hinn 4. janúar 1990 tilkynnti dómsmálaráðuneytið mér, að ráðuneytið hefði þann dag ritað Fangelsismálastofnun ríkisins bréf í tilefni af áliti umboðsmanns. Í bréfinu kom eftirfarandi fram:

„Með hliðsjón af niðurstöðum umboðsmanns beinir ráðuneytið því til Fangelsismálastofnunar að ekki verði gefin fyrirmæli um handtöku á fanga sem útskrifaður er af sjúkrahúsi, án heimildar frá stofnuninni, fyrr en kannað hefur verið hjá viðkomandi læknum eða fangelsislækni hvort viðkomandi sé hæfur til áframhaldandi afplánunar."

5.2. Afgreiðsla á beiðni um náðun. (Mál nr. 77/1989)

A bar fram kvörtun út af synjun dómsmálaráðuneytisins og fullnustumatsnefndar á beiðni um náðun. Af því tilefni tók umboðsmaður fram, að ráðuneytinu hefði ekki verið skylt á þeim tíma, er það fjallaði um mál hans, að rökstyðja sérstaklega synjun sína á náðunarbeiðni hans. Ráðuneytinu hefði heldur ekki verið skylt að kynna A umsögn fullnustumatsnefndar um náðunarbeiðni hans, áður en ráðuneytið fjallaði um hana.

I.

A leitaði til mín 6. janúar 1989 út af synjun dómsmálaráðuneytisins og fullnustumatsnefndar að verða við beiðni hans um náðun af 4 mánaða fangelsisrefsingu, en þar af voru 2 mánuðir skilorðsbundnir til tveggja ára. A kvartaði yfir því, að synjun dómsmálaráðuneytisins hefði ekki verið rökstudd og ekki hefði verið tekin efnisleg afstaða til beiðni hans, heldur hafi hún verið afgreidd án þess að tekið væri tillit til þeirra gagna, sem fylgdu beiðninni. Þá kvartaði A yfir því, að hann hefði ekki fengið að vita, á hverju synjun fullnustumatsnefndar byggðist og hann því ekki fengið tækifæri til að tjá sig um umsögn nefndarinnar, áður en ráðuneytið tók ákvörðun um náðunarbeiðni hans.

II.

Hinn 25. janúar 1989 fór ég þess á leit, að dómsmálaráðuneytið léti mér í té eftirfarandi upplýsingar: 1. Hvernig hagað væri meðferð og afgreiðslum beiðna um náðun af refsingu? 2. Í hvaða formi fullnustumatsnefnd léti ráðuneytinu í té umsagnir sínar um náðunarbeiðni og hvernig hagað væri rökstuðningi af hálfu nefndarinnar? 3. Hvaða reglur giltu um rétt umsækjanda til að kynna sér umsögn fullnustumatsnefndar, áður en ráðuneytið tæki ákvörðun um beiðni hans? 4. ... 5. Hvernig almennt væri staðið að boðun dómþola til afplánunar?

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 14. febrúar 1989, sagði um fyrstu spurningu mína, að frá 1. mars 1978 til áramóta 1988-1989 hefðu gilt starfsreglur nr. 409/1977 fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og auglýsing nr. 3/1980 um breytingu á þeim. Síðan sagði:

„Frá 1. mars 1978 og fram til síðustu áramóta var málsmeðferð sú að starfsmaður fangelsismáladeildar fór yfir umsóknir um náðun og tók saman minnisblað um málið í heild þar sem kom fram hvert erindið var, fyrir hvað viðkomandi var dæmdur, sakarferill, rökstuðning umsækjanda og önnur atriði ef um það var að ræða. Fyrir fundi í fullnustumatsnefnd, sem nefndin skv. 8. gr. er kölluð, voru nefndarmönnum send þessi

minnisblöð. Í framhaldi af afgreiðslu fullnustumatsnefndar tók dómsmálaráðherra eða þeir starfsmenn dómsmálaráðuneytisins sem umboð höfðu til slíkrar ákvörðunartöku, ákvörðun um afgreiðslu beiðna um náðun.

Með reglugerð um upphaf og lok fangavistar nr. 569/1988 sem tók gildi 1. janúar 1989, voru framangreindar starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins felldar brott. ...

Sú meginbreyting sem hér er um að ræða er að samkvæmt 2. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 hefur Fangelsismálastofnun tekið yfir fullnustu refsivistardóma sem sinnt var af fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytis frá 1. mars 1978 - 31. desember 1988. Starfsmenn Fangelsismálastofnunar undirbúa nú beiðnir sem lagðar eru fyrir fullnustumatsnefnd. Í framhaldi af afgreiðslu fullnustumatsnefndar á náðunarbeiðnum tekur dómsmálaráðherra eða sá starfsmaður dómsmálaráðuneytis sem umboð hefur til slíkrar ákvörðunartöku ákvörðun um afgreiðslu máls og felur Fangelsismálastofnun að tilkynna dómþola um afgreiðslu á erindinu.

2. ...

Svar: Fullnustumatsnefnd heldur gerðarbók þar sem ákvarðanir nefndarinnar eru bókaðar og er fundargerð undirrituð af nefndarmönnum í lok fundar. Fundargerð er umsögn fullnustumatsnefndar til ráðuneytis.

Hvað varðar rökstuðning nefndarinnar er hann yfirleitt í formi stuttrar bókunar og að sjálfsögðu fer það eftir eðli máls hversu ítarleg sú bókun er.

Hvað varðar náðunarbeiðnir skal tekið fram að nefndin telur sig þurfa ítarlegri rökstuðning ef mælt er með náðun en ef lagt er til að erindinu verði synjað, þar sem náðun verði ekki veitt nema sérstakar ástæður eru til staðar.

3. ...

Svar: Um þetta atriði gilda engar almennar reglur. Ráðuneytið lítur svo á að það að leggja beiðni um náðun fyrir fullnustumatsnefnd sé hluti af málsmeðferð innan ráðuneytis og að þegar umsækjandi sendir beiðni um náðun sé hann búinn að koma á framfæri þeim sjónarmiðum sem hann telur réttlæta náðun.

...

5. ...

Svar: Almenna reglan er sú að þegar óskilorðsbundinn refsidómur berst til fullnustu er viðkomandi dómþola skrifað bréf og honum tilkynnt um dóminn og hann jafnframt boðaður til að mæta tiltekinn dag, eftir ca. 4-5 vikur frá dagsetningu bréfsins, til afplánunar. Bréf þetta er sent í ábyrgðarpósti og með móttökukvittun þannig að hægt er að fylgjast með því hvort viðtakandi fær bréfið. Ef bréfið er endursent eða ókunnugt er um heimilisfang dómþola er viðkomandi lögreglustjóra falið að birta viðkomandi boðun um að mæta til afplánunar. Leiti viðkomandi dómþoli eftir fresti á að hefja afplánun er heimilt að veita hann í allt að 8 mánuði, skv. 4. mgr. 1. gr. reglugerðar um upphaf og lok fangavistar nr. 569/1988. Sambærileg regla var áður í 4. gr. starfsreglna fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins nr. 409/1977 svo sem henni var breytt með auglýsingu nr. 3/1980.

Hæstaréttardómar eru sendir viðkomandi lögreglustjóra til birtingar og er þeim jafnframt falið að afhenda dómþola bréf þar sem hann er boðaður í afplánun.

Mæti dómþoli ekki eftir að hafa fengið boðun eða ef liðinn er sá frestur sem hann hefur fengið til að mæta til afplánunar er viðkomandi lögreglustjóra falið að handtaka viðkomandi og færa til afplánunar. ..."

III.

Meðal gagna, sem fylgdu bréfi ráðuneytisins, voru beiðnir A um náðun ásamt tilgreindum fylgigögnum.

Í bréfi mínu til A, dags. 21. mars 1989, tjáði ég honum í fyrsta lagi, að samkvæmt þeim upplýsingum og gögnum, sem ég hefði aflað, væri ljóst, að fyrir fullnustumatsnefnd og dómsmálaráðuneytinu hefðu legið rök þau og gögn, er hann hafði fært fram til stuðnings beiðni sinni. Taldi ég ekki ástæðu til að ætla annað en að nefndin hefði kynnt sér þessi rök og gögn, áður en hún lét í té umsögn sína, og gilti það sama um afgreiðslu ráðuneytisins á beiðni hans. Síðan sagði í bréfi mínu:

„Varðandi það að synjun ráðuneytisins hafi ekki verið rökstudd, ber að hafa í huga að í umsókn yðar er farið fram á náðun af dæmdri refsingu. Það að fallist sé á beiðni um náðun hlýtur því jafnan að vera undantekning frá þeirri reglu að dæmd refsing komi til framkvæmda. Ég get því fallist á það sjónarmið fullnustumatsnefndar að þörf sé á ítarlegri rökstuðningi, ef mælt er með náðun en ef lagt er til að náðunarbeiðni verði synjað. Hins vegar er á það að líta að á þeim tíma, sem ákvarðanir um beiðni yðar voru teknar, voru ekki í gildi reglur, er mæltu fyrir um að fullnustumatsnefnd eða dómsmálaráðuneytið skyldi rökstyðja ákvarðanir sínar varðandi náðunarbeiðnir. Ég tel því, að ráðuneytið hafi ekki verið skylt að rökstyðja sérstaklega synjun þess á beiðni yðar um náðun, dags. 5. október 1988. ...“

Í öðru lagi tjáði ég A, að eins og reglum um störf fullnustumatsnefndar hefði verið háttað á þeim tíma, sem hér skipti máli, hefði dómsmálaráðuneytinu ekki verið skylt að kynna honum umsögn nefndarinnar, áður en það tók afstöðu til náðunarbeiðninnar.

Að endingu tjáði ég A, að samkvæmt ofanskráðu væri niðurstaða mín sú, að ekki væri ástæða til að ég tæki kvörtun hans til frekari meðferðar.

5.3. Flutningur fanga úr norsku fangelsi til afplánunar dæmdrar refsingar hér á landi. (Mál nr. 98/1989)

A, sem var íslenskur ríkisborgari, kvartaði yfir því að hafa verið fluttur úr norsku fangelsi til að afplána dæmda refsingu hér á landi.

Í bréfi til A 6. júní 1989 greindi ég honum frá því, að samkvæmt 20. gr. laga nr. 69/1963 um fullnustu refsidóma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl., færi fullnusta refsidóms því aðeins fram hér á landi, að beiðni um það kæmi frá þar til bærum aðila í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð og að ákvörðun um það, hvort verða skyldi við slíkri beiðni, heyrði undir dómsmálaráðherra. Síðan sagði í bréfi mínu:

„Lögmæti þeirrar ákvörðunar verður samkvæmt 22. gr. laga nr. 69/1963 borið undir dómstóla, í Reykjavík sakadóm Reykjavíkur. Samkvæmt bréfi yðar, dags. 4. apríl s.l., ... og upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu var yður samkvæmt eigin ósk m.a. sent ljósrit af lögum nr. 69/1963. Ég tel, að með því hafi ráðuneytið vakið athygli yðar á því, að bera mætti lögmæti umræddrar ákvörðunar undir dómstóla. Það er skoðun mín, að yður sé enn fært að bera ákvörðun dómsmálaráðherra undir dómstóla.“

Samkvæmt þessu taldi ég ekki ástæðu til þess að fjalla frekar um þessa kvörtun A.

5.4. Svör við erindum fanga um reynslulausn.
(Mál nr. 114/1989)

Talið meginregla, að hver sá, sem beri upp erindi við stjórnvöld, þar á meðal fangar, eigi rétt á að fá í hendur skriflegt svar frá því, stjórnvaldi sem í hlut á. Um slík svarbréf til fanga gildi 4. mgr. 18. gr. laga nr. 48/1988 umfangelsi og fangavist. Umboðsmaður taldi samkvæmt því, að dómsmálaráðuneytið hefði átt að senda A sjálfum skriflegt svar við beiðni hans um reynslulausn.

I.

Hinn 15. mars 1989 barst mér kvörtun frá A, sem vistaður var í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg. A kvartaði yfir því, að hann hefði ekki sjálfur fengið svar við beiðni sinni um reynslulausn, heldur hefði svarið verið sent forstöðumanni fangelsisins, sem síðan hefði greint sér munnlega frá innihaldi bréfsins.

Ég ritaði dómsmálaráðherra bréf, dags. 21. mars 1989, og óskaði eftir því að dómsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og gerði mér jafnframt grein fyrir því, hvernig ráðuneytið og fangelsismálastofnun kæmu á framfæri við fanga svörum við skriflegum erindum, sem fangar sendu þessum aðilum.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 4. apríl 1989, sagði:

> „Að þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram að undanfarna áratugi hefur það verið venja að svör við erindum frá föngum hafi verið stíluð á forstöðumann viðkomandi fangelsis og honum falið að skýra viðkomandi fanga frá því. Ástæðan fyrir þessari framkvæmd er að ráðuneytið telur að yfirmenn fangelsa eigi að vita hvaða afstöðu ráðuneytið tekur til erinda frá föngum, auk þess sem um vinnusparnað er að ræða.
>
> Í síðasta mánuði var þeirri framkvæmd sem að framan er lýst breytt á þann veg að auk þess sem forstöðumönnum var falið að kynna föngum efni svarbréfs er þeim nú falið að afhenda fanga afrit af bréfinu.
>
> Frá framangreindri venju eru þær undantekningar að ef erindi varðar ekki fangavistina sem slíka eða varðar störf yfirmanna eru svör send beint til viðkomandi fanga.
>
> Fangelsismálastofnun ríkisins svarar erindum frá föngum með sama hætti og að framan er greint.“

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 20. júní 1989, tók ég fram að ég skildi ofangreint bréf dómsmálaráðuneytisins þannig, að erindi A hefði verið svarað í samræmi við fyrri venjur og þá þannig, að svar hefði verið sent forstöðumanni, sem síðan hefði greint A munnlega frá efni svarsins. Ég taldi hins vegar, að meginreglan yrði að vera sú, að hver sá, sem bæri upp erindi við stjórnvöld, þar á meðal fangar, ættu rétt á að fá í hendur skriflegt svar þess stjórnvalds, sem í hlut ætti. Um slík svarbréf til fanga gilti þá 4. mgr. 18. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, en þar væri svo fyrir mælt, að bréf „til og frá yfirvöldum og lögmönnum“ skyldu ekki rannsökuð. Ég tók ennfremur fram, að stundum gætu verið rök til að kynna forstöðumanni fangelsis svör við erindum fanga og mætti þá hafa þann hátt á, að senda forstöðumanni afrit svarbréfs.

Samkvæmt framansögðu taldi ég, að dómsmálaráðuneytið hefði átt að senda A sjálfum skriflegt svar við umræddri beiðni hans um lausn til reynslu. Að öðru leyti taldi ég ekki ástæðu til athugasemda í tilefni af kvörtun A.

III.

Hinn 14. september 1989 ritaði dómsmálaráðuneytið bréf, þar sem ráðuneytið tilkynnti, að það hefði í tilefni af ofangreindu áliti umboðsmanns ritað Fangelsismálastofnun ríkisins bréf sama dag. Í síðastgreindu bréfi ráðuneytisins sagði m.a.:

„Með hliðsjón af framangreindu áliti er hér með lagt fyrir Fangelsismálastofnun að svara erindum frá föngum beint til þeirra og verður það að fara eftir atvikum hvort forstöðumanni fangelsis sé jafnframt sent afrit slíkra bréfa. Eftir sem áður ber jafnframt að senda forstöðumönnum bréf varðandi allar ákvarðanir sem teknar eru í málefnum fanga varðandi reynslulausnir, leyfi o.fl. Tekið skal fram að ráðuneytinu er ljóst að framangreind fyrirmæli munu auka talsvert bréfaskriftir stofnunarinnar.

Forstöðumönnum fangelsanna hefur verið sent ljósrit af bréfi þessu."

6.0. Hvalveiðar.

6.1. Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum. (Mál nr. 166/1989)

Umboðsmaður taldi, að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki mismunað umsækjendum, þegar það afgreiddi beiðni um leyfi til veiða á háhyrningum. Hins vegar hefði verið réttara, að ráðuneytið auglýsti fyrirfram eftir umsóknum um slík veiðileyfi og greindi jafnframt frá skilyrðum, sem sett væru fyrir leyfunum.

I.

A kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði mismunað umsækjendum um leyfi til að veiða háhyrninga á árinu 1989.

Samkvæmt gögnum málsins og upplýsingum A átti hann hlut að veiðum háhyrninga á árunum 1975, 1976 og 1977 og hafði þá samvinnu við franskan aðila um veiðarnar. Veiddi A m.a. fjögur dýr á árinu 1977 samkvæmt heimild sjávarútvegsráðuneytisins. Hinn 21. apríl 1989 fór franskur aðili þess á ný á leit við A, að hann útvegaði tvo lifandi háhyrninga. Í framhaldi af því óskaði A munnlega eftir heimild sjávarútvegsráðuneytisins til þeirra veiða. Sjávarútvegsráðuneytið synjaði umsókn A með svohljóðandi bréfi, dags. 29. júní 1989:

„Vísað er til umsóknar yðar um heimild til veiða á tveimur háhyrningum til sölu í Frakklandi.

Ráðuneytið mun eins og undanfarin ár aðeins veita einum aðila heimild til veiða á lifandi háhyrningum. Ráðuneytið hefur ákveðið að sá aðili sem leyfið hljóti í ár verði ... [X], sem hefur m.a. yfir að ráða fullnægjandi aðstöðu til geymslu dýranna.

Er því umsókn yðar um leyfi til veiða á lifandi háhyrningum hafnað."

A taldi, að með synjun sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn hans hefði umsækjendum verið mismunað. Taldi hann, að ráðuneytið hefði ekki fært viðhlítandi rök fyrir synjun sinni, þar sem hann hefði ekki haft lakari aðstöðu fyrir dýrin en X. Hann benti jafnframt á, að hann hefði áður stundað slíkar veiðar og að áætlun hans um varðveislu dýranna, áður en þau yrðu flutt út til hinna frönsku aðila, hefði verið mun öruggari miðað við það fyrirkomulag, sem X hefði hingað til haft á við geymslu dýranna.

II.

Hinn 13. september 1989 ritaði ég A bréf, þar sem ég óskaði upplýsinga um, hvaða aðstöðu hann hefði haft yfir að ráða til geymslu dýranna hér á landi, ef á þyrfti að halda, og hvaða grein hann hefði gert fyrir þeirri aðstöðu í umsókn sinni til ráðuneytisins. Upplýsingar A bárust mér með bréfi hans, dags. 27. september 1989.

III.

Hinn 13. september 1989 ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf, þar sem ég mæltist til þess með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Jafnframt óskaði ég sérstaklega eftir því, að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um, hvort afgreiðsla þess á erindi A hefði verið byggð á ákvæðum laga nr. 26/1949 um hvalveiðar. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 16. október 1989, sagði m.a.:

„Veiðar á lifandi háhyrningum til sölu í sædýrasöfn hófust hér við land árið 1975. Ákvörðun um leyfilegan fjölda dýra hefur ávallt verið tekin að höfðu samráði við Hafrannsóknastofnun og reglur um aðbúnað dýranna og eftirlit með dýrunum hefur verið í höndum yfirdýralæknis.

Síðan 1986 hefur aðeins verið veitt heimild til þess að veiða fjögur dýr á ári hverju skv. tillögu Hafrannsóknastofnunar og hefur ... [X] í Hafnarfirði verið veitt þau leyfi, en X yfirtók rekstur sædýrasafnsins í Hafnarfirði, sem um nokkurt árabil stundaði eitt veiðar á háhyrningum.

Ekki þarf að taka fram að þessar veiðar, eins og hvalveiðar yfirleitt eru gagnrýndar mjög af ýmsum félagasamtökum og því nauðsynlegt að veiðarnar fari fram með sem bestum hætti og aðbúnaður dýranna verði þannig að yfir gagnrýni sé hafin. Ráðuneytið taldi að ... [X] væri best fallið til þess til að fullnægja þessum skilyrðum sökum fyrri reynslu og eins hefur stofnunin yfir einu hvalalauginni hér á landi að ráða.

Leyfi til veiðanna er veitt á grundvelli 1. og 8. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar.

Meðfylgjandi sendist til fróðleiks grein á ensku úr riti Fiskideildar (1988) 11: „The Icelandic live-capture fishery for killer whales, 1976 – 1988“, þar sem rakið er nákvæmlega hvernig að þessum málum hefur verið staðið frá upphafi.“

Með bréfi, dags. 20. október 1989, óskaði ég eftir því, að A léti mér í té þær athugasemdir, sem hann hefði fram að færa í tilefni af áðurgreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 16. október 1989. Í svarbréfi A, dags. 31. október 1989, kom m.a. eftirfarandi fram:

„Ekki fæ ég séð að neinum þeirra spurninga sé svarað sem ég vildi fá svör við. Þess í stað er ljósrit úr grein fiskideildar sem staðfestir það sem ég hefi áður sagt ... um flutning og geymslu dýranna. Nýjasta dæmið eru veiðar og flutningur á þeim dýrum sem nýlega voru veidd. Þau voru veidd stutt frá Höfn í Hornafirði, en í stað þess að flytja þau með flugvél til Reykjavíkur sem hefði tekið um eina klukkustund voru þau flutt á bíl sem tekur að minnsta kosti átta til tíu tíma. Aðeins þetta sýnir að meðferð þeirra er ekki sem skyldi. Engin svör fengust um það hvort ... [X] hefðu haft sölusamning áður en leyfi þeim til handa voru gefin út né hvers vegna ... [X] er veittur einkaréttur á þessum veiðum. Í riti Fiskifélagsins kemur fram að ég er sá fyrsti sem þessar veiðar stunda hér við land og tel ég mig því hafa jafnan rétt til þeirra veiða og hver annar geti ég sýnt fram á að ég hafi sölusamning eins og yður er kunnugt um.

... Ég pantaði tíma hjá sjávarútvegsráðherra eftir að hafa fengið afsvar frá ráðuneytinu og tjáði [starfsmanni sjávarútvegsráðuneytisins] að ég sætti mig ekki við þetta svar, daginn eftir hringdi [starfsmaðurinn] í mig persónulega til að segja mér að ég fengi ekki viðtal við ráðherra.

... Að endingu vil ég árétta það að fá svar frá ráðherra persónulega hvers vegna ég fékk ekki leyfi og eins hvers vegna ég gat ekki fengið viðtal við hann.“

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 19. desember 1989, sagði svo:

„Leyfi til veiða á lifandi háhyrningum eru samkvæmt bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 16. október s.l., veitt á grundvelli 1. og 8. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar. Samkvæmt 1. gr. nefndra laga hafa þeir einir rétt til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sem fengið hafa til þess leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Áður en leyfi er veitt, skal ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar. Í 8. gr. laganna segir, að ráðuneytið geti gefið sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði og slík leyfi skuli háð þeim skilyrðum, sem ráðuneytið ákveði, „og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laga þessara." Af efni bréfa ráðuneytisins, dags. 29. júní og 16.október s.l., verður hins vegar ekki ráðið, að með umræddu leyfi til veiða á lifandi háhyrningum sé ráðuneytið beinlínis að veita leyfi af því tagi, sem 8. gr. mælir fyrir um, þannig að ekki verður talið að ákvæði þeirrar greinar eigi við í þessu máli.

Í svari sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 16. október 1989, kemur fram, að ákvörðun þess er m.a. byggð á því, að X í Hafnarfirði hafi frá 1986 fengið þau leyfi, sem veitt hafi verið til veiða á lifandi háhyrningum, og að X hafi yfirtekið rekstur J, sem um nokkurt árabil hafi eitt stundað veiðar á lifandi háhyrningum. Jafnframt kemur fram, að ráðuneytið taldi, að sökum fyrri reynslu væri X betur fallið til þess að fullnægja þeim skilyrðum að veiðarnar færu fram með sem bestum hætti og að aðbúnaður dýranna yrði þannig að yfir gagnrýni væri hafinn, enda hefði X yfir einu hvalalauginni hér á landi að ráða.

Af framangreindum skýringum ráðuneytisins og bréfi þess, dags. 29. júní 1989, verður ráðið, að það hefur, áður en það tók ákvörðun um að synja beiðni A, lagt mat á þá aðstöðu, sem A og X höfðu til veiðanna og geymslu dýranna. Ég tel, að það hafi verið eðlilegir starfshættir hjá ráðuneytinu að leggja slíkt mat til grundvallar ákvörðun um, hver ætti að fá umrædd veiðileyfi, og að í þessu tilviki sé ekki ástæða til athugasemda af minni hálfu vegna niðurstöðu ráðuneytisins.

Samkvæmt lögum nr. 26/1949 eru hvalveiðar bannaðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nema að fengnu leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 16. október s.l., kemur fram, að frá árinu 1986 hafi verið veitt heimild til þess að veiða fjóra lifandi háhyrninga á ári hverju samkvæmt tillögu Hafrannsóknastofnunar. Í lögum nr. 26/1949 er ekki að finna reglur um það, með hvaða hætti skuli staðið að birtingu upplýsinga um fyrirhugaðar leyfisveitingar samkvæmt lögunum eða um form umsókna um þau. Leyfi stjórnvalda til að veiða lifandi háhyrninga felur í sér heimild til handa leyfishafa til að afla verulegra verðmæta. Jafnframt hvílir sú skylda á stjórnvöldum að gæta jafnræðis milli borgaranna við ráðstöfun leyfa sem þessara. Það er því niðurstaða mín, að réttara hefði verið að sjávarútvegsráðuneytið auglýsti fyrirfram, að það ætlaði að veita leyfi til veiða á tilteknum fjölda lifandi háhyrninga á árinu, og greindi jafnframt frá þeim skilyrðum, sem ráðuneytið setti fyrir slíkum leyfum. Var og sérstök ástæða til þess í þessu tilviki, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafði ákveðið að veita aðeins einum aðila leyfi til veiðanna.

Í bréfi A til mín, dags. 31. október s.l., segir, að hann hafi ekki átt þess kost að fá skýringar ráðherra í viðtali við hann. Ráðherra er frjálst að fela starfsmönnum sínum að koma á framfæri ákvörðunum sínum og afstöðu til erinda, sem honum eða ráðuneyti hans berast, og er því ekki tilefni til þess að fjalla frekar um áðurgreinda athugasemd A.

Eins og að framan greinir, er það niðurstaða mín, að sjávarútvegsráðuneytið hafi ekki mismunað umsækjendum, þegar það afgreiddi beiðni A um veiðileyfið hinn 29. júní s.l., enda lá þar til grundvallar mat ráðuneytisins á aðstæðum umsækjenda. Hins vegar tel ég, að réttara hefði verið, að ráðuneytið auglýsti fyrirfram eftir umsóknum um slík veiðileyfi og greindi jafnframt frá skilyrðum, sem sett væru fyrir leyfunum. Það eru því tilmæli mín að ráðuneytið hagi meðferð þessara mála framvegis í samræmi við þau sjónarmið mín, sem lýst er í áliti þessu."

7.0. Lífeyrismál.

7.1. Breytingar á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris. (Mál nr. 46/1988)

A taldi sig órétti beitta, þar sem til grundvallar útreikningi á lífeyri hennar hefðu verið lagðar lagareglur, sem tekið höfðu gildi, er hún hóf töku lífeyris, en ekki eldri reglur, sem verið hefðu henni hagstæðari. Umboðsmaður taldi, að stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefði farið að lögum við ákvörðun ellilífeyris til A, þar sem samkvæmt 9. gr. laga nr. 47/1984 væri ljóst, að breyting sú, sem gerð var með lögum nr. 47/1984 á lögum nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, tæki til þeirra, er hófu töku lífeyris eftir gildistöku laga nr. 47/1984. Eins og lífeyrisrétti A var háttað, taldi umboðsmaður, að löggjafanum hefði ekki, að því er þau varðaði, verið óheimilt samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar að breyta reglum um fjárhæð lífeyris með þeim hætti, sem gert var með 4. gr. laga nr. 47/1984 um breytingu á lögum nr. 29/1963. Umboðsmaður taldi því, að ekki væri tilefni til afskipta af hans hálfu á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 18. október 1988 sneri A sér til mín og kvartaði yfir því, að stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefði skert áunnin lífeyrisréttindi sín. Hinn 31. ágúst 1986 lét A af störfum sem kennari og hafði þá í samtals 28 ár greitt í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Frá því að A hóf töku lífeyris 1. september 1986 var lífeyrir hennar ákveðinn 41,25% fullra launa. A var ekki sátt við ákvörðun á lífeyri til hennar og ritaði af því tilefni stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins bréf, dags. 11. maí 1987, þar sem hún fór þess á leit, að réttur til eftirlauna yrði endurmetinn. Taldi A, að samkvæmt þeim lögum, er gilt hefðu nærfellt allan þann tíma, sem hún greiddi til lífeyrissjóðsins, ætti lífeyrir hennar að vera 56% fullra launa. Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hafnaði beiðni A með bréfi, dags. 15. júní 1987, en þar sagði:

„Ekki er unnt að verða við ósk yðar. Lífeyrir yðar er reiknaður út skv. þeim reglum sem í gildi voru þegar þér hófuð töku lífeyris. Þegar lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins var breytt með lögum nr. 47/1984 var sérstaklega tekið fram í gildistökuákvæði laganna að þau giltu um þá sem hefja töku lífeyris eftir gildistöku þeirra."

II.

Hinn 10. ágúst 1989 ritaði ég stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins bréf, þar sem ég mæltist til þess með vísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins gerði grein fyrir afstöðu sinni til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er mál þetta vörðuðu.

Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins svaraði mér með bréfi, dags. 4. september 1989, sem hljóðar þannig:

„A greiddi í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins 1.1.53–31.12.53, 1.9.57–31.8.65 og 1.9.67–31.8.86, eða samtals í 28 ár. Hún vann ýmist í fullu starfi eða hluta starfi. Starfshlutfall var breytilegt frá 50% starfi og upp í 100% starf. A hefur fengið greiddan lífeyri frá 1.9.1986 og er lífeyrisprósenta hennar 41,25% fullra launa.

Ákvörðun lífeyrisréttar A fer eftir ákvæðum 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984. Þar segir að lífeyrisprósenta fari eftir iðgjaldagreiðslutíma og starfshlutfalli sjóðfélagans og sé 2% fyrir hvert ár í fullu starfi sem iðgjöld hafa verið

greidd fyrir, en hlutfallslega lægri fyrir minna starfshlutfall. Samkvæmt gildistökuákvæði breytingarlaganna nr. 47/1984, gilda þau um þá sem hefja töku lífeyris eftir gildistöku þeirra. A er í þeim hópi sjóðfélaga.

Kvörtun A byggist á því, að 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 hafi verið breytt þannig með lögum nr. 47/1984, að breytingin hafði áhrif á lífeyrisrétt hennar. Það er rétt, að fyrir breytinguna 1984 var lífeyrisprósenta ákvörðuð með öðrum hætti en gert er í dag. Þá eins og nú fór lífeyrisprósenta eftir iðgjaldagreiðslutíma. Hins vegar var ekki miðað við starfshlutfall á hverjum tíma, heldur einungis síðasta starfshlutfall. En þessu var breytt með lögum nr. 47/1984 og gildistökuákvæðið segir ótvírætt til um til hverra breytingin nái."

III.

Er A hóf greiðslu í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins á árinu 1953, voru í gildi lög nr. 101/1943 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 101/1943 voru þau fyrirmæli, að upphæð ellilífeyris væri hundraðshluti af meðallaunum hlutaðeigandi sjóðfélaga síðustu 10 starfsár hans og færi hundraðshlutinn hækkandi eftir því sem starfstíminn yrði lengri. Með lögum nr. 40/1945 og lögum nr. 32/1955 var bætt við nýrri málsgrein í lok 12. gr. laga nr. 101/1943. Var þar ákveðið, að upphæð ellilífeyris mætti aldrei vera hærri en 75% af launum þeim, sem á hverjum tíma fylgdu embætti því eða starfi, er sjóðfélaginn léti af.

Lög nr. 101/1943 ásamt breytingum voru síðan endurútgefin sem lög nr. 64/1955 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og var kveðið á um upphæð ellilífeyris í 12. gr. laganna. Lög nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins leystu af hólmi lög nr. 64/1955. Um upphæð ellilífeyris var fjallað í 3. mgr. 12. gr. laganna.

Með 7. gr. bráðabirgðalaga nr. 67/1980 og síðar 6. gr. laga nr. 98/1980 um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975, var 12. gr. laga nr. 29/1963 breytt og kveðið á um upphæð ellilífeyris í 6. og 7. mgr. 12. gr.

Loks var 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 breytt með 4. gr. laga nr. 47/1984 um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. nóvember 1989, sagði svo:

„Samkvæmt ... ákvæðum 9. gr. laga nr. 47/1984 skulu þær breytingar, sem gerðar voru með þeim lögum á lögum nr. 29/1963, taka til lífeyrisþega, er hefja töku lífeyris eftir gildistöku breytinganna. Ákvörðun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á lífeyri A er í samræmi við reglur laga nr. 47/1984 og var því rétt að lögum. Eru ekki rök til að gagnrýna þá ákvörðun.

Með lögum nr. 47/1984 var lögum nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins breytt á þá leið meðal annars, að lífeyrir skyldi miðaður við meðalhlutfall af fullu starfi þann tíma, sem starfsmaður hafði verið í starfi, er veitti rétt til lífeyris, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984. Áður hafði lífeyrir miðast við þau laun, sem fylgt höfðu starfi því, sem starfsmaður gegndi síðast, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, en síðastgreint ákvæði var skýrt svo, að um útreikning lífeyris færi eftir því, hvort starfsmaður gegndi fullu starfi eða hluta úr starfi (sjá Alþt. 1983, A-deild, bls. 2561).

Af framansögðu verður ráðið, að miðað við framangreinda skýringu á 3. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, eins og þau ákvæði voru fyrir breytinguna með lögum nr. 47/1984, þá hefði A verið betur sett samkvæmt þessum eldri reglum, ef hún hefði síðast gegnt fullu starfi, áður en hún hóf töku lífeyris. Ef eldri reglur hefðu enn verið í gildi, þegar hún hóf töku lífeyris 1. september 1986, hefði hún fengið 56% fullra launa í stað 41,25% fullra launa, sem hún nýtur í raun. Ef A hefði hafið töku lífeyris rétt fyrir gildistöku laga nr. 47/1984, hefði hún fengið milli 51 og 52% fullra launa.

Aðstaðan er hér sú, að breyttar reglur laga nr. 47/1984 gátu ýmist leitt til hagstæðari eða óhagstæðari niðurstöðu fyrir lífeyrisþega en eldri reglur, allt eftir því, hvort meðalhlutfall allrar starfsævinnar (yngri reglur) reyndist hærra eða lægra en síðasta starfshlutfall (eldri reglur). Við gildistöku hinna nýju reglna laga nr. 47/1984 var með öllu óvíst, miðað við þá aðstöðu, sem A var í, hvort eldri eða yngri reglurnar myndu reynast hagstæðari. Þegar nýju reglurnar gengu í gildi, hafði A hvorki hafið töku lífeyris né átti hún þá rétt á að láta af störfum og hefja töku lífeyris. Ég tel því, að lífeyrisréttindum A hafi þess vegna verið þannig háttað, að löggjafanum hafi ekki, að því er þau varðaði, verið óheimilt samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar að breyta reglum um fjárhæð lífeyris með þeim hætti, sem gert var með 4. gr. laga nr. 47/1984. Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé tilefni til afskipta af minni hálfu á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis."

7.2. Greiðsla lífeyris eftir lát sambúðarmanns. (Mál nr. 115/1989)

A og B voru í óvígðri sambúð frá árinu 1973, þar til B lést haustið 1988. Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins synjaði beiðni A um lífeyri eftir B. A taldi synjun þessa óréttmæta í sinn garð, þar sem B hefði fengið lögskilnað við fyrrverandi eiginkonu sína með leyfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 20. júní 1977.

Hinn 5. apríl 1989 ritaði ég stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins bréf og óskaði upplýsinga um, hvaða lífeyrisgreiðslur sjóðurinn hefði greitt til sambúðarfólks samkvæmt 2. málslið 11. gr. laga nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. 5. gr. laga nr. 98/1980. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort af hálfu stjórnar sjóðsins eða samtaka þeirra opinberra starfsmanna, sem aðild ættu að sjóðnum, hefðu komið fram tillögur um breytingar á 7. mgr. 14. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 10. gr. laga nr. 98/1980, varðandi lífeyrisgreiðslur til sambúðarfólks, þegar sjóðfélagi hefði verið kvæntur áður og fyrrverandi maki væri enn á lífi og ætti rétt til lífeyris úr sjóðnum samkvæmt 6. mgr. 14. gr. laga nr. 29/1963.

Í svarbréfi stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 13. júlí 1989, kom eftirfarandi fram:

> „Í 7. mgr. 14. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 10. gr. laga nr. 98/1980 eru ákvæði sem heimila stjórn lífeyrissjóðsins að greiða sambúðaraðila makalífeyri, svo sem um ekkju eða ekkil væri að ræða. Meðal skilyrða fyrir því, að heimilt sé að greiða lífeyri skv. greininni er, að sjóðfélagi láti ekki eftir sig maka. ... [B] hafði áður verið giftur ... [C]. Þó svo því hjónabandi hafi lokið með skilnaði, telst ... [C] vera maki ... [B] samkvæmt þeim skilningi sem lagður er í makahugtakið í lögum sjóðsins. Það kemur fram í 6. mgr. 14. gr. laga 29/1963, þar sem fjallað er um þau tilvik þegar sjóðfélagi lætur eftir sig fleiri en einn maka á lífi. Þar sem ... [B] lét eftir sig maka á lífi, er skv. þessu ekki heimilt að greiða sambúðarkonu hans lífeyri.
>
> Í bréfi þínu er spurt um hvaða lífeyrisgreiðslur sjóðurinn hefur greitt til sambúðarfólks. Ég hef ekki haft tök á að taka nákvæmlega saman þær greiðslur sem sjóðurinn hefur greitt til sambúðarfólks, eftir að heimild til þess kom inn í lög sjóðsins 1980. Hins vegar hefur stjórn sjóðsins samþykkt 10 slík erindi á síðustu þremur árum. Í 8 tilvikum var um sambúð karls og konu að ræða sem jafna mátti til hjónabands, en í tveimur tilvikum var samþykkt að greiða einstæðri móður lífeyri eftir son sinn.
>
> Þá er loks spurt um það í bréfi þínu, hvort einhverjar tillögur hafa komið fram um breytingu á þeim ákvæðum sem hér hafa verið til umræðu.
>
> Á síðastliðnum vetri var af hálfu stjórnar sjóðsins unnið að breytingum á lögum sjóðsins. Eitt af þeim ákvæðum, sem tekið var á í þeirri vinnu var 7. mgr. 14. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 10. gr. laga nr. 98/1980. Í þeim drögum að lagafrumvarpi sem búið var að

semja var gert ráð fyrir, að heimilt væri að skipta lífeyri milli fyrrverandi maka og seinni sambúðaraðila. Hins vegar var frumvarpið aldrei lagt fram, þar sem full samstaða náðist ekki í stjórn sjóðsins um öll atriði sem þar var tekið á. Reiknað er með að þessari vinnu verði haldið áfram næsta vetur."

Með tilvísun til upplýsinga stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins ritaði ég A bréf, dags. 10. ágúst 1989. Í bréfi mínu taldi ég þá skýringu sjóðsstjórnarinnar rétta, að samkvæmt gildandi lögum hefði ekki verið heimilt að greiða A lífeyri eftir B, og gæti ég því ekki aðhafst frekar í málinu. Ég greindi A jafnframt frá því, að ég hefði sama dag ritað Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins bréf, þar sem ég lýsti þeirri skoðun minni að nauðsynlegt væri að halda áfram athugun þeirri, sem hafin væri á rétti sambúðarfólks til lífeyris og vænti þess að verða látinn fylgjast með framvindu þess máls.

8.0. Mál foreldra og barna.

8.1. Málsmeðferð dómsmálaráðuneytisins og barnaverndaryfirvalda í málum út af forsjá barna. (Mál nr. 17/1988)

A bar fram kvörtun í tilefni af því, að eiginkonu hans hafði verið fengin forsjá þriggja barna þeirra hjóna við skilnað þeirra að borði og sæng. Laut kvörtunin bæði að málsmeðferð og niðurstöðu stjórnvalda. Umboðsmaður leit svo á, að stjórnvöldum, sem fjölluðu um forsjá barna við skilnað foreldra, væri að lögum skylt að kynna foreldrum þau gögn, sem fyrir lægju og bæri stjórnvöldum að hafa frumkvæði í því efni. Jafnframt skyldi foreldrum gefinn kostur á að gera athugasemdir af því tilefni og skýra málið frá sínu sjónarmiði. Ekki væri fullnægjandi, að lögmönnum aðila væri einum heimilaður aðgangur að gögnum máls og láta ætti aðila í té afrit skjala. Samkvæmt gildandi lögum væri aðeins heimilt að víkja frá þessum meginreglum, þegar sérstaklega stæði á, og takmarka aðgang foreldra að umræddum gögnum. Slíkar undantekningar ættu fyrst og fremst við upplýsingar, er vörðuðu viðkvæm einkamál, og þá einkum ef ætla mætti, að aðgangur að upplýsingum gæti reynst barni skaðlegur eða sambandi barns og foreldris. Umboðsmaður taldi nauðsynlegt að umsagnir barnaverndaryfirvalda geymdu rækilega greinargerð fyrir kostum og göllum á hverri tilhögun forsjár, sem til greina kæmi í hverju máli. Ennfremur bæri dómsmálaráðuneytinu að rökstyðja skriflega úrskurði sína í forsjármálum. Umboðsmaður taldi umsögn Barnaverndarráðs Íslands í umræddu máli meðal annars áfátt að því leyti, að ekki hafi verið gerð sjálfstæð og skýr grein fyrir því, hvað mælti með og móti þeirri skipan að forsjá væri skipt, en til þess hefði verið sérstök ástæða, þar sem eitt barnanna hafði dvalið hjá A í um það bil 2 1/2 ár, er ráðið skilaði umsögn sinni. Hefði dómsmálaráðuneytinu borið skylda til að ganga eftir því, að bætt yrði úr umsögn barnaverndarráðs að þessu leyti. Loks benti umboðsmaður á, að meðferð málsins hefði staðið of lengi, þar sem dráttur varð á því að barnaverndaryfirvöld skiluðu umsögnum í málinu, og tók undir með dómsmálaráðuneytinu að gera yrði ráðstafanir til að koma í veg fyrir slíkar tafir.

I.

Hinn 19. júlí 1988 kvartaði A yfir meðferð Barnaverndarráðs Íslands og dómsmálaráðuneytisins á máli hans og eiginkonu hans, B, um forsjá þriggja barna þeirra.

Hjónin slitu samvistir í ágúst 1985 og fluttist B í X-kaupstað ásamt börnum þeirra. Yngsti drengurinn, C, kom þó fljótlega aftur til A og bjó hjá honum í um það bil 3 ár, þ.e. frá því hann

hóf skólagöngu í septemberbyrjun 1985 og til haustsins 1988. Upphaflega stóð ágreiningur um, hvort þeirra skyldi hafa forsjá drengsins C, en svo fór að lokum að A krafðist forsjár allra barnanna.

Dómsmálaráðuneytið óskaði umsagnar barnaverndarnefnda X og Y með bréfi 4. desember 1986 vegna deilunnar um forsjá C. Barnaverndarnefnd Y lét í té umsögn 12. desember 1986 og félagsmálaráð X 5. ágúst 1987. Dómsmálaráðuneytið bar málið undir Barnaverndarráð Íslands með bréfum 13. ágúst og 11. desember 1987 og skilaði ráðið umsögn, dags. 9. febrúar 1988. Hinn 27. maí 1988 gaf dómsmálaráðuneytið út leyfisbréf til skilnaðar að borði og sæng, þar sem ákveðið var að B skyldi hafa forsjá allra barnanna.

II.

Að því er varðar barnaverndarráð taldi A:

1) Að ráðið hefði ekki tekið tillit til þess atriðis að drengurinn C var búinn að dvelja rúmlega 2 ár hjá A, þegar ráðið skilaði umsögn sinni.
2) Að sú niðurstaða barnaverndarráðs, að B skyldi fengin forsjá allra drengjanna, hefði ekki verið rökstudd.
3) Að hann hefði ekki fengið að sjá öll þau gögn, sem lögð hefðu verið til grundvallar niðurstöðum barnaverndarráðs, sérstaklega skýrslur um viðtöl einstakra starfsmanna ráðsins. Honum hefði ekki verið greint frá tilgangi viðtalanna né hann fengið að staðfesta að rétt væri eftir honum haft.

Kvörtun A út af meðferð dómsmálaráðuneytisins var þessi:

1) Að ráðuneytið hefði ekki tekið sjálfstæða ákvörðun í málinu og m.a. ekki athugað nægjanlega öll þau gögn, sem lágu fyrir, þegar það úrskurðaði um forsjá drengjanna.
2) Að úrskurður dómsmálaráðuneytisins um forsjána hefði verið órökstuddur.
3) Að honum hefði ekki verið gefinn kostur á að sjá öll gögn málsins.

III.

Barnaverndarnefnd Y lét í té umsögn 12. desember 1986 og mælti eindregið með því, að A fengi forsjá C. Hinn 5. ágúst 1987 lét félagsmálaráð X einnig í té umsögn sína og mælti með því, að B fengi forsjá allra barnanna. Ég taldi ekki ástæðu til að fjalla frekar um þessar umsagnir í máli þessu. Í niðurstöðu umsagnar Barnaverndarráðs Íslands frá 9. febrúar 1988 sagði:

> „Ítarleg athugun Barnaverndarráðs hefur leitt í ljós að báðir foreldrar eru hæfir til að fara með forsjá barnanna. Félagslegar aðstæður beggja eru viðunandi, og drengirnir þrír tengjast báðum foreldrum sínum jákvæðum tilfinningaböndum, þó mismikið.
>
> Drengirnir þrír eru samrýmdir og hændir hver að öðrum, enda á líkum aldri. Telur ráðið því ekki ráðlegt að skilja drengina að. Við sálfræðiathuganir hefur ýmislegt komið í ljós sem bendir til að allir drengirnir séu tilfinningalega háðari móður sinni en föður, þó að vissulega sé þeim hlýtt til föður síns. Þá hefur komið fram hjá öllum drengjunum ósk um að vera saman í skóla í ... [X-kaupstað]. ... [D og E] hafa að sögn kennara síns tekið talsverðum framförum í námi í skólanum í ... [X-kaupstað], og vill kennari m.a. þakka þann árangur góðum stuðningi ... [B]. [D og E] virðast hafa aðlagast aðstæðum í ... [X-kaupstað] vel og eignast þar vini og kunningja. ... [C] hefur góðan stuðning af bræðrum sínum og unir hag sínum vel þegar hann er í ... [X-kaupstað] ...
>
> Barnaverndarráð tekur undir yfirlýstan vilja beggja foreldra þess efnis að best sé fyrir drengina þrjá að vera sem mest saman og að fá rúma umgengni við það foreldri sem ekki fer með forsjá. Telur ráðið að þessum markmiðum verði best náð með því að sama

foreldri fari með forsjá allra drengjanna. Leggur ráðið til að B fari með forsjá ... [C og D og E].

Barnaverndarráð mælir með því að drengirnir fái rúma umgengni við föður á þann hátt að allir dvelji hjá honum á sumrin en séu hjá móður á vetrum. Að auki verði þeir hjá honum að jöfnu í skólaleyfum (jól og páskar). Umgengni verði að öðru leyti mjög rífleg við báða foreldra bæði að sumar- og vetrarlagi, allt eftir nánari samkomulagi."

IV.

Ég ritaði Barnaverndarráði Íslands bréf 26. ágúst 1988 og óskaði eftir því með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum um: 1. Hvernig meðferð forsjármála væri almennt hagað fyrir ráðinu. 2. Hvaða reglur giltu um rétt aðila að forsjármáli til að kynna sér gögn, sem lægju fyrir hjá ráðinu og vörðuðu mál þeirra, svo og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri viðráðið. 3. Hvort og þá að hvaða marki ráðið styddist í umsögnum sínum við álit eða upplýsingar, sem aðili hefði ekki átt kost á að tjá sig um. 4. Hvort og þá að hvaða marki ráðið styddist í umsögnum sínum við álit eða upplýsingar, sem ekki lægju skjalfestar fyrir ráðinu.

Í svarbréfi Barnaverndarráðs Íslands frá 2. september 1988 sagði m.a. svo:

„Mælst er til, að barnaverndarráð skýri viðhorf sitt til umræddrar kvörtunar. Í því sambandi leyfir ráðið sér að benda á, að það telur útilokað að skýra viðhorf sitt til kvörtunar mannsins nema fyrir liggi nánari upplýsingar um efni kvörtunarinnar. Varðandi meðferð ráðsins á málinu er vísað til umsagnar ráðsins dags. 9. febrúar s.l. sem hér fylgir en þar kemur m.a. fram, að farið var á heimili konunnar og tvívegis á heimili mannsins, gerð voru sálfræðipróf og loks er getið um öll viðtöl sem tekin voru.

Verður þá næst vikið að sérstökum fyrirspurnum í erindi yðar.

1. Meðferð forsjármála felst aðallega í því að afla upplýsinga um hagi og aðstæður foreldra og barna og taka afstöðu til þeirra atriða sem farið er fram á af hálfu dómsmálaráðuneytisins. Athuganir sem gerðar eru af slíku tilefni fara að jafnaði þannig fram að starfsmenn ráðsins fara á heimili foreldra ræða við þá og börnin ef það þykir við eiga en einnig koma foreldrar og jafnvel börn í viðtöl við starfsmenn á skrifstofu ráðsins. Ef ástæða þykir til eru gerð sálfræðipróf, persónuleikapróf og/eða tengslapróf á viðkomandi. Einnig afla starfsmenn upplýsinga frá þeim sem talið er að þekki hagi og aðstæður viðkomandi ef ástæða þykir til. Að athugun starfsmanna lokinni leggja þeir greinargerð fyrir barnaverndarráð, gera munnlega grein fyrir athugunum sínum á fundum ráðsins og svara fyrirspurnum ráðsmanna. Aðilum málsins er síðan gefinn kostur á að koma fyrir fund hjá ráðinu til að skýra afstöðu sína og tjá sig, svo og til að svara fyrirspurnum ráðsmanna og fá svör við eigin fyrirspurnum.
2. Aðilar geta, ef þeir óska sérstaklega, kynnt sér gögn á skrifstofu barnaverndarráðs nema varhugavert þyki vegna hagsmuna barns eða barna sem hlut eiga að máli. Aðilar geta komið sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðið munnlega eða skriflega.
3. Barnaverndarráð reynir af fremsta megin að fá aðila til að tjá sig um öll atriði sem hugsanlega geta haft þýðingu við úrlausn málsins.
4. Barnaverndarráð styðst yfirleitt ekki við álit eða upplýsingar í umsögnum sínum sem ekki liggja skjalfestar fyrir ráðinu ..."

Í tilefni af ofangreindu svarbréfi Barnaverndarráðs Íslands ritaði ég því bréf og óskaði eftir því að ráðið skýrði á ný viðhorf sitt til kvörtunar A. Síðan sagði í bréfi mínu:

„Að því er lýtur að Barnaverndarráði má skipta kvörtun A í eftirfarandi þrjá meginþætti:

a. Að barnaverndarráð hafi ekki byggt umsögn sín á málefnalegum sjónarmiðum með því, m.a. að taka ekki afstöðu til þess veigamikla atriðis, að drengurinn C hafi verið búinn að dvelja í rúm tvö ár hjá föður sínum, þegar málið barst ráðinu.
b. Að í umsögn barnaverndarráðs hafi ekki verið fyrir að fara efnislegum rökstuðningi, varðandi þá niðurstöðu, að móðir skyldi hafa forsjá allra drengjanna, sérstaklega þar sem fram kemur í umsögninni að báðir foreldrar séu hæfir til að fara með forsjá drengjanna.
c. Að A hafi ekki fengið að fá öll þau gögn, sem lögð hafi verið til grundvallar niðurstöðu barnaverndarráðs, sérstaklega að því er varðar skýrslur um einstök viðtöl starfsmanna ráðsins. Honum hafi ekki verið greint frá tilgangi viðtalanna, né hafi hann fengið að staðfesta, að rétt hafi verið eftir honum haft.

Að öðru leyti vísast um efni kvörtunar A til bréfs umboðsmanns Alþingis til barnaverndarráðs, dags. 26. ágúst 1988."

Svarbréf barnaverndarráðs barst 24. febrúar 1989 og hljóðaði þannig:

„... Barnaverndarráð kemur hér með á framfæri við yður eftirfarandi sjónarmiðum varðandi þá þrjá meginþætti í kvörtun ... [A] sem raktir eru í bréfi yðar.

a. Eftir ítarlegar athuganir barnaverndarráðs á málinu þóttu hagsmunir barnsins best tryggðir með því fyrirkomulagi sem lagt er til í umsögn ráðsins, dags. 9. febrúar 1988. Ráðið taldi dvalartíma barnsins hjá föður ekki vega þungt þar sem sálfræðiathuganir bentu þrátt fyrir það til þess að drengurinn væri tilfinnanlega háðari móður sinni en föður. Einnig bentu athuganir til þess að drengurinn væri mjög tengdur bræðrum sínum.
b. Í lokakafla umsagnar barnaverndarráðs, dags. 9. febrúar 1988, eru niðurstöður rökstuddar og hefur barnaverndarráð engu við þann rökstuðning að bæta.
c. Hvað varðar fyrri hluta þessa liðar vísar barnaverndarráð til fyrra bréfs ráðsins til yðar dags. 2. september 1988 bls. 2, töluliður 2. Að öðru leyti er það að segja um kvörtun ... [A], um að hann hafi ekki átt aðgang að skýrslum starfsmanna um einstök viðtöl að lögmaður mannsins hafði aðgang að gögnum málsins á skrifstofu ráðsins og gat kynnt sér efni þeirra. Hann fór hins vegar ekki fram á slíkt svo kunnugt sé.

Lokaatriði í kvörtun ... [A] er að honum hafi ekki verið gerð grein fyrir tilgangi viðtala sem starfsmenn barnaverndarráðs áttu við hann. Þetta kvörtunaratriði telur ráðið illskiljanlegt meðal annars í ljósi þess að ... [A] óskaði sjálfur eftir því við dómsmálaráðuneytið að barnaverndarráð gæfi umsögn sína um hvar forsjá barna hans og ... [B] væri best borgið. Ráðinu þykir þannig augljóst að megintilgangur allra viðtala hlaut að beinast að þessu og afar ólíklegt að maðurinn hafi ekki gert sér grein fyrir því. Auk þess hafa starfsmenn ráðsins fullyrt að þeir hafi skýrt manninum frá tilgangi vinnu sinnar eins og þeim hafi þótt ástæða til. Að síðustu er rétt að hafa í huga að A breytti fyrirvaralaust kröfum sínum til forsjár barna sinna í miðri vinnslu málsins hjá barnaverndarráði og ritaði lögmaður hans sérstakt bréf þar að lútandi dags. 2. október 1987. Í bréfinu komu fram hugmyndir um frekari athuganir sem benda ekki til annars en maðurinn hafi gert sér fulla grein fyrir hvaða atriðum könnunin beindist að.

Jafnframt framangreindu vill barnaverndarráð nota tækifærið til að skýra þau sjónarmið sem það hefur þegar metið er hverjir hafa aðgang að upplýsingum í forsjármálum.

Barnaverndarráð fylgir þeirri meginreglu að lögmenn hafi aðgang að gögnum í máli skjólstæðinga sinna. Hins vegar er aðgangur skjólstæðinga sjálfra að gögnum takmarkaður. Takmarkanir eiga fyrst og fremst við um þau gögn sem varhugavert þykir að birta vegna hagsmuna barns sem í hlut á. Aðgangur er hins vegar leyfður að gögnum er varða staðreyndir sem oftast liggja fyrir þegar barnaverndarráð fær mál til umsagnar og gera verður ráð fyrir að aðilar hafi kynnt sér.

Í forsjármálum er barnaverndarráð fær til umsagnar er oftast hafist handa við að sannreyna upplýsingar sem í flestum tilvikum hafa þegar komið fram, svo sem um atvinnu og húsnæði. Gagna varðandi þetta er aflað ef svo er ekki. Að því loknu hefst svo rannsókn sem miðar að því meðal annars að meta hæfni foreldra sem uppalenda og þar með hvernig forsjá barns verður best hagað. Í þessu augnamiði eru aðstæður foreldra og barns skoðaðar, upplýsinga aflað um uppeldislegan bakgrunn barns, andlegt ástand þess og foreldra metið svo og tengsl barnsins við foreldra og ef því er að skipta vilji barns til þess hvar það vilji vera, svo nefnd séu nokkur mikilvæg atriði. Til að fá viðmælendur til að lýsa aðstæðum barns og foreldra eins óþvingað og hlutlaus og unnt er, verður að heita viðmælendum fullum trúnaði. Að öðrum kosti er afar sennilegt að mikilvægar upplýsingar sem varða hagsmuni þeirra barna sem eiga hlut að máli, líti aldrei dagsins ljós. Þeir sem oftast þekkja best aðstæður barns tengjast því undantekningalítið með einhverjum hætti og verða að geta treyst því að geta áfram haft eðlilegt samband við barn og foreldra þess. Barnaverndarráð telur að engan veginn sé hægt að safna jafn viðkvæmum og afdrifaríkum upplýsingum á sama hátt og lögregla gerir í yfirheyrslum eða gert er í hliðstæðum tilvikum þar sem framburður fólks er skráður og staðfestur með undirritun svo sem gert er við meðferð opinberra mála.

Til þess að unnt sé að meta hvar forsjá barns verði best komið er óhjákvæmilegt annað en upplýsingar og túlkun þeirra haldist fast í hendur. Ráðið telur hvorki mögulegt né æskilegt að skilja þessa þætti að í könnunarferlinu. Verður þar að treysta á menntun, reynslu og fagmennsku þeirra starfsmanna sem málið vinna.

Það er reynsla þeirra sem að forsjármálum vinna að foreldrar sem deila um forsjá barna sinna séu í flestum tilvikum undir miklu álagi. Barnaverndarráð er því sannfært um að aðgangur þeirra að vitnisburði annarra, oft nákominna, geti verið svo truflandi fyrir samband barns og foreldra að með öllu óverjandi sé. Óheftur aðgangur foreldra að upplýsingum í forsjármálum getur m.ö.o. haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir þau börn sem í hlut eiga. Barnaverndaryfirvöld geta undir engum kringumstæðum átt aðild að því að samband barns og foreldra skaðist, ef til vill fyrir alla framtíð, í þeim tilgangi að tryggja út í ystu æsar réttarstöðu foreldra. Að mati ráðsins verður því ekki lengra gengið en að tryggja lögmönnum foreldra aðgang að upplýsingum. Núverandi fyrirkomulag er á því byggt að hlutverk barnaverndaryfirvalda sé að tryggja sem best réttarstöðu þeirra barna sem í hlut eiga.

Ráðið leggur að lokum áherslu á þá skoðun sína að breyting á meðferð upplýsinga í forsjármálum sem væri í því fólgin að tryggja foreldrum fullan aðgang að upplýsingum, mundi augljóslega hafa þær afleiðingar að ekki væri jafn tryggilega hægt að komast að því hvaða lausn kemur sér best fyrir barnið sem í hlut á."

V.

Hinn 26. ágúst 1988 ritaði ég dómsmálaráðherra bréf, þar sem ég fór þess á leit að dómsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég skýringa og upplýsinga um:

„1. Skýringar ráðuneytisins á niðurstöðu í ofangreindu máli.
2. Upplýsinga um, hvort aðilum umrædds máls hefðu verið kynnt rök ráðuneytisins fyrir niðurstöðu þess í málinu og hvaða háttur væri hafður á rökstuðningi í forsjármálum almennt.
3. Upplýsinga um, hvaða gögn A hefði átt kost á að kanna, áður en úrskurður ráðuneytisins gekk, og þá með hvaða hætti.
4. Skýringar á þeim tíma, sem umrætt forræðismál hefði verið óútkljáð.
5. Upplýsinga um það, hvort ákvörðun til bráðabirgða skv. 3. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 hefði komið til álita í umræddu máli, og í hve ríkum mæli slíku úrræði væri almennt beitt.
6. Upplýsinga um, hvaða reglur giltu almennt um rétt aðila til að kanna gögn í forsjármálum og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en úrskurður gengi í slíkum málum, og í því sambandi, hvort og þá að hvaða marki niðurstaða væri byggð á gögnum, sem aðili hefðu ekki átt kost á að kynna sér.
7. Upplýsinga um, í hve ríkum mæli forsjármálum væri skotið til Barnaverndarráðs Íslands og hvort ráðið og ráðuneytið kæmust oft að mismunandi niðurstöðu."

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér 8. desember s.l. Þar sagði m.a.:

„1. Skýringar ráðuneytisins á niðurstöðu í ofangreindu máli.

Í upphafi er rétt að geta þess, að meginágreiningur aðila máls þessa snerist um forsjá drengsins ... [C], er dvalist hafði að mestu hjá föður frá samvistaslitum hjónanna eins og skjöl málsins bera með sér, þótt endanlegar kröfur beggja aðila væru um forsjá allra drengjanna.

Niðurstaða ráðuneytisins varðandi forsjá barnanna ... byggðist einkum á fyrirliggjandi umsögn Barnaverndarráðs Íslands í málinu frá 9. febrúar 1988. Umsögn ráðsins var samhljóða niðurstaða ráðsmanna, um að það væri drengjunum fyrir bestu að alast upp saman og þá hjá móður sinni. Byggðist sú niðurstaða Barnaverndarráðs að drengirnir skyldu alast upp saman m.a. á því, að drengirnir, sem eru á mjög svipuðum aldri, væru samrýndir og hændir hver að öðrum, og studdist þessi niðurstaða einnig við ítrekuð ummæli beggja foreldra um að þeir teldu drengjunum fyrir bestu að vera sem mest samvistum, og er ráðuneytinu kunnugt um að þessi afstaða foreldranna sjálfra mun hafa vegið þungt hjá ráðinu. Við mat á því, hvoru foreldranna drengirnir skyldu fylgja, leggur ráðið áherslu á, að við sálfræðiathuganir hafi ýmislegt komið í ljós, sem bendi til þess að allir drengirnir séu tilfinningalega háðari móður sinni en föður, og að fram hafi komið hjá þeim öllum ósk um að vera saman í skóla í ... [X-kaupstað].

Eftir viðræður við aðila málsins í ráðuneytinu var það mat starfsmanns ráðuneytisins að rétt væri að fella úrskurð í málinu í samræmi við samdóma álit ráðsmanna, m.a. af þeim ástæðum, að málflutningur konunnar hafi borið með sér ríkari skilning á þörfum barnanna og kröfur hennar fremur virst byggjast á því, hvað þeim kæmi best, en eigin óskum, og er álit þetta í samræmi við það álit starfsmanna Barnaverndarráðs Íslands, að „móðir hafi meiri næmni til að bera og komi betur til móts við tilfinningalegar þarfir drengjanna" ... Málflutningur mannsins virtist hins vegar nokkuð byggja á því sjónarmiði, að það væri sanngirnismál að hvorugt foreldranna stæði eftir eitt að loknum skilnaði og var sá málflutningur í nokkru ósamræmi við þá skoðun hans að það væri drengjunum fyrir bestu að vera sem mest samvistum, og ekki í samræmi við þá meginreglu barnalaga, að hagsmunir barns skuli hafðir í fyrirrúmi við ákvörðun um forsjá þess. Er þó á engan hátt dregin í efa einlæg ósk mannsins um að fara með forsjá

drengjanna. Að öðru leyti kemur rökstuðningur foreldranna fyrir kröfum þeirra fram í meðfylgjandi bréfum þeirra sjálfra og lögmanna þeirra.

Auk þess er að ofan greinir, þ.e. tengsla drengjanna innbyrðis og mikilvægi þess að þeir ælust upp saman, tengsla þeirra við foreldra sína og afstaða foreldranna og skilningur á þörfum barnanna, komu að sjálfsögðu ýmis önnur atriði til skoðunar og mats í ráðuneytinu. Má þar til nefna heimilisaðstæður foreldranna, sem hjá báðum þóttu teljast fullnægjandi, en þó um sumt a.m.k. betri hjá föður, tími þeirra og aðstæður til að sinna börnunum og annast uppeldi þeirra, fjárhagsleg afkoma foreldranna og tækifæri til að annast framfærslu drengjanna, og fleiri atriði. Sérstaklega skal þó talin sú staðreynd málsins, að drengurinn ... [C] hafði dvalið hjá föður um árabil, við gott atlæti að því er virtist, og var það skoðun ráðuneytisins að þetta atriði eitt útaf fyrir sig mælti með forsjá föður fyrir ... [C], og þarfnast það ekki frekari skýringa. Á hinn bóginn var ekki talið, að flutningur ... [C] til móður myndi valda honum skaða, enda þekkti drengurinn aðstæður hjá henni og gafst foreldrum nokkurra mánaða tími til að búa drenginn undir flutning. Þá skipti máli sú yfirlýsing móður, er ekki þótti ástæða til að rengja, að hún væri því hlynnt að drengirnir dveldu allir hjá föður í sumarleyfum og gætu þannig haldið áfram nánu sambandi við föður sinn og dvalið með honum í sveitinni yfir sumarmánuðina.

Við ákvörðun um forsjá drengjanna voru einkum tveir kostir er til greina komu, að mati ráðuneytisins. Hinn fyrri var, að móðir færi með forsjá ... [D og E] og að faðir færi með forsjá ... [C]. Hinn síðari var, að móðir færi með forsjá allra drengjanna, er varð niðurstaða málsins, að vandlega athuguðum öllum þeim atriðum er að ofan greinir.

Ákvörðun um forsjá barna er viðkvæmt mál fyrir foreldra og börn og vandasamt og oft erfitt hlutverk úrskurðaraðila að taka þar um ákvörðun. Verður þá að líta til allra þátta máls og vega og meta málið í heild sinni út frá því grundvallarsjónarmiði hvað börnunum sé fyrir bestu.

2. Upplýsingar um, hvort aðilum umrædds máls hafi verið kynnt rök ráðuneytisins fyrir niðurstöðu þess í málinu og hvaða háttur sé hafður á rökstuðningi í forsjármálum almennt.

Eftir að umsögn Barnaverndarráðs Íslands í máli þessu barst ráðuneytinu í febrúar 1988, var báðum aðilum tilkynnt þar um með bréfum dags. 19. febrúar s.á., og þeim jafnframt gefinn kostur á að tjá sig um málið áður en það færi til úrskurðar.

Maðurinn mætti í ráðuneytinu hinn 29. febrúar s.á. og var honum þá kynnt umsögn Barnaverndarráðs. Las maðurinn umsögn ráðsins, með þess samþykki, og var honum jafnframt kynnt líkleg niðurstaða ráðuneytisins í málinu, þ.e. að forsjá barnanna yrði í höndum konunnar, og helstu rök fyrir henni. Maðurinn var ákaflega ósáttur við umsögn Barnaverndarráðs og ófús að ræða málið nánar á þessu stigi. Óskaði hann eftir að ráðfæra sig við lögmann sinn, ..., áður en hann tjáði sig frekar um málið. Lögmaður mannsins kom síðan í ráðuneytið skömmu síðar og kynnti sér umsögn ráðsins og fylgiskjöl með henni.

Konan kom síðan til viðtals hinn 3. mars s.á. og var henni þá munnlega gerð grein fyrir rökstuðningi ráðuneytisins varðandi forsjá barnanna og kynnt umsögn Barnaverndarráðs.

Varðandi rökstuðning almennt í forsjármálum hefur sá háttur verið á hafður í ráðuneytinu frá upphafi, að ekki hefur verið um skriflegan rökstuðning að ræða, heldur hefur aðilum verið gerð munnlega grein fyrir þeim rökum er niðurstaða byggist á, óski þeir eftir því, og er þeim ævinlega gefinn kostur á að koma til viðtals í ráðuneytinu áður en úrskurður er upp kveðinn. Í þessu sambandi er rétt að geta þess, að hvorki í

barnalögum nr. 9/1981 né öðrum lögum er kveðið á um að stjórnvaldsúrskurðir skulu rökstuddir. Með tilliti til aðila máls hefur ráðuneytið þó talið eðlilegt og sanngjarnt að kynna þeim niðurstöður umsagna barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs, þegar umsagnir liggja fyrir, og gert þeim grein fyrir rökstuðningi ráðuneytisins.

3. Upplýsingar um, hvaða gögn A hafi átt kost á að kanna, áður en úrskurður ráðuneytisins gekk, og þá, með hvaða hætti.

... [A] og lögmaður hans áttu kost á að kynna sér öll gögn málsins, enda lágu fyrir samþykki viðkomandi barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs Íslands fyrir því, að hann kynnti sér umsagnir þeirra. Gögn málsins gátu ofangreindir kynnt sér með því að lesa þau í viðurvist starfsmanns ráðuneytisins.

4. Skýringar á þeim tíma, sem umrætt forræðismál var óútkljáð.

Málið barst ráðuneytinu hinn 22. október 1986 og leyfisbréf til skilnaðar að borði og sæng með úrskurði um forsjá barna hjónanna var gefið út hinn 27. maí 1988. Meginástæða fyrir hinum langa tíma er afgreiðsla málsins tók felst í þeim tíma er málið var til umsagnar hjá barnaverndarnefndum og Barnaverndarráði Íslands, sjá nánar meðfylgjandi yfirlit um afgreiðslu málsins.

Ráðuneytið telur rétt að fram komi, að það telur mjög svo aðfinnsluvert hve lengi sum forsjármál eru til umsagnar hjá barnaverndaryfirvöldum, sem í verstu tilvikum hefur verið meira en eitt ár og gefur auga leið hve illa það kemur aðilum máls og ekki síst þeim börnum sem í hlut eiga, að mál tefjist af þessum sökum. Ráðuneytið á þó fárra kosta völ við að flýta fyrir umsögn, annarra en að skrifa nefndum og ýta á eftir afgreiðslu. Hefur verið fjallað um þetta mál við forsvarsmenn nokkurra þeirra barnaverndarnefnda er fá flest mál til umsagnar, og má sjá nokkra breytingu til batnaðar nú á síðustu mánuðum. Þess er einnig rétt að geta, að yfir stendur endurskoðun barnaverndarlaga, þar á meðal varðandi starfshætti og skipulag barnaverndarnefnda, og má því vænta úrbóta í þessum efnum.

5. Upplýsingar um það, hvort ákvörðun til bráðabirgða sbr. 3. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 hafi komið til álita í umræddu máli, og í hve ríkum mæli slíku úrræði sé almennt beitt.

Bráðabirgðaúrskurður um forsjá skv. 2. mgr. 38. gr. barnalaga kom ekki til álita í þessu máli.

Tilgangurinn með uppkvaðningu bráðabirgðaúrskurðar er einkum sá, að skapa festu varðandi forsjá barna í erfiðum forsjárdeilum foreldra, meðan nauðsynleg könnun máls og gagnaöflun fer fram. Í þessu mál barst beiðni um bráðabirgðaúrskurð fyrst með bréfi lögmanns mannsins, dags. 21. mars 1988, er gagnaöflun var lokið og forsendur fyrir endanlegri ákvörðun um forsjá fyrir hendi, og var því unnt að ganga frá málinu til frambúðar.

Varðandi það, í hve ríkum mæli slíku úrræði sé beitt, er það að segja, að bráðabirgðaúrskurðir um forsjá hafa ekki verið kveðnir upp nema um það berist krafa annars aðila eða beggja. Með hliðsjón af fjölda forsjármála í ráðuneytinu er fremur fátítt að krafa um bráðabirgðaforsjá sé fram sett. Á árinu 1986 voru kveðnir upp 4 bráðabirgðaúrskurðir alls, á árinu 1987 2, og það sem af er árinu 1988 4 bráðabirgðaúrskurðir alls, en heildarfjöldi forsjárúrskurða hefur verið u.þ.b. 40 á hverju ofangreindu ári.

6. Upplýsingar um, hvaða reglur gildi almennt um rétt aðila til að kanna gögn í forsjármálum og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en úrskurður gengur í slíkum málum, og í því sambandi, hvort og þá hvaða marki niðurstaða sé byggð á gögnum, sem aðili hefur ekki átt kost á að kynna sér.

Hvorki í lögum né öðrum settum reglum er að finna ákvæði um aðgang aðila að málskjölum í forsjármálum, sem afgreidd eru af stjórnvöldum. Til að gæta samræmis og leitast við að tryggja jafnræði aðila í þessum málum hefur ráðuneytið því mótað ákveðnar starfsreglur, er það fylgir í þessum efnum.

Þær starfsreglur eru sem hér greinir: Aðilum er heimilt að kynna sér öll gögn málsins, þar með talin bréf og skýrslur gagnaðilans, að undanteknum þeim málskjölum, sem berast ráðuneytinu sem trúnaðargögn. Óski aðilar eftir að kynna sér slík gögn er leitað eftir samþykki þess er þau sendir, og fer þá eftir viðbrögðum hans hvort eða hvernig aðila gefst kostur á að kynna sér gögnin.

Umsagnir barnaverndarnefnda, sem lögboðið er að ráðuneytið leiti eftir í forsjármálum, sbr. 1. mgr. 38. gr. barnalaga, og umsagnir Barnaverndarráð Íslands ásamt fylgigögnum með umsögnum, hafa hér sérstöðu og verður því sérstaklega gerð grein fyrir umsögnum þessum og starfsreglum ráðuneytisins varðandi aðgang aðila að þeim. Umsagnir barnaverndarnefnda eru einkum með tvennum hætti, í fyrsta lagi ósundurliðaðar umsagnir, þar sem í samfelldu máli er gerð grein fyrir aðilum málsins, aðstæðum þeirra, börnunum og öðru er máli þykir skipta, svo og niðurstöðu nefndar og rökstuðningi fyrir henni. Slíkar umsagnir berast oft frá barnaverndarnefndum í dreifbýli, sem ekki hafa fagfólki á að skipa. Í öðru lagi eru umsagnir, þar sem gerð er, í stuttu máli oftast, grein fyrir niðurstöðu nefndar og helstu rökum en að öðru leyti vísað til fylgiskjala varðandi rökstuðning. Fylgiskjöl eru þá venjulega greinargerðir félagsráðgjafa, eins eða fleiri, er staðið hafa að könnun máls, og í sumum tilvikum sálfræðiskýrslur, er greina frá niðurstöðum sálfræðings úr tengslaprófum o.fl. Þess háttar umsagnir berast oft frá nefndum í þéttbýli, er hafa fagfólk innan sinna vébanda.

Nokkuð færist þó í vöxt að nefndir, er ekki hafa slíka fagmenn sem fasta starfsmenn, leiti aðstoðar þeirra við gerð umsagna í erfiðum málum. Ljóst er, að umsagnir þær er síðar er lýst, hafa yfirleitt nákvæmari upplýsingar að geyma og eru ráðuneytinu haldmeiri gögn er hinar fyrrnefndu. Umsagnir Barnaverndarráðs Íslands fylla síðargreinda flokkinn, en hafa þó oftast að geyma nánari rökstuðning í sjálfri umsögninni en umsagnir barnaverndarnefnda.

Nokkuð ólíkar reglur gilda um aðgang aðila að umsögnum þessum. Varðandi fyrri flokkinn gilda þær starfsreglur, að aðilum er yfirleitt ekki heimilað að lesa þær nema með samþykki viðkomandi barnaverndarnefndar, en rétt er að geta þess að samþykki nefndar er oftast veitt. Í þeim tilvikum er samþykki fæst ekki, telur ráðuneytið sér engu að síður skylt að veita aðilum munnlega upplýsingar um niðurstöðu nefndar og helstu rökfærslur, en greinir ekki frá upplýsingum er veittar hafa verið í trúnaði eða upplýsingum sem að mati ráðuneytisins gætu skaðað tengsl foreldra og barna.

Um síðari flokkinn hafa mótast þær starfsreglur, að aðilar fá að lesa umsagnirnar sjálfar, en ekki að kynna sér fylgigögn, greinargerðir félagsráðgjafa, sálfræðiskýrslur og önnur fylgigögn, nema með samþykki nefndar. Fáist ekki samþykki gilda svipaðar reglur um aðgang aðila að þessum gögnum og greint var frá varðandi umsagnirnar í fyrri flokknum, þ.e. starfsmenn ráðuneytisins veita munnlega þær upplýsingar, er ráðuneytið telur sér heimilt, úr gögnum þessum, án þess að brjóta trúnað eða skaða tengsl foreldra og barna. Verður hér oft að sigla milli skers og báru, en fólk gerir sér oftast grein fyrir þeim vanda sem við er að glíma og hafa þessar starfsreglur ráðuneytisins sjaldan valdið

ágreiningi milli málsaðila og ráðuneytis. Rétt er að geta þess, að lögmönnum aðila er heimilaður óheftur aðgangur að öllum málskjölum, enda ábyrgist þeir að upplýsa aðila ekki um þau atriði er leynt skulu fara.

Aðgangur aðila að málskjölum er atriði sem oft hefur verið rætt milli starfsmanna ráðuneytisins og starfsmanna barnaverndaryfirvalda, og hefur komið í ljós í þeim umræðum að barnaverndaryfirvöld telja sýnt, að ekki yrði af þeirra hálfu gefnar jafn ítarlegar upplýsingar í málum ef aðilar ættu að þeim algjörlega óheftan aðgang. Í þessum efnum er því um nokkurn hagsmunaárekstur að ræða, annars vegar þá augljósu hagsmuni aðila að fá að kynna sér öll þau gögn er málið varðar, og hins vegar hagsmuni barna af því, að mál verði sem best upplýst fyrir úrskurðaraðila. Þá ber einnigað hafa í huga, að börn greina starfsmönnum barnaverndarnefnda oft frá hug sínum til foreldranna í fullum trúnaði og trausti þess, að foreldrarnir fái ekki vitneskju þar um. Hér sem ávallt í þessum málum, ganga hagsmunir barna framar hagsmunum foreldra.

Varðandi reglur um heimild aðila til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en úrskurður ráðuneytisins gengur í forsjármálum, er það ófrávíkjanleg regla, að aðilum er gefinn kostur þar á, hvort sem þeir kjósa að gera það skriflega eða mæta á fund með starfsmanni ráðuneytisins og tjá sig munnlega um málið.

Niðurstaða forsjármáls verður ekki byggð á gögnum, er aðilar hafa ekki átt kost á að kynna sér, annaðhvort með því að lesa gögnin eða að efni þeirra hefur verið kynnt þeim munnlega í ráðuneytinu. Má hér til skýringar um munnlega kynningu efnis nefna það dæmi, að í umsögn, sem aðili fær ekki aðgang að, sé greint frá alvarlegri óreglu hans og yrði honum þá ævinlega greint frá fullyrðingum þessum, en að líkindum ekki frá hverjum upplýsingar þar um hefðu borist. Annað dæmi gæti verið það, að í umsögn væri sagt frá viðræðum sálfræðings við barn, og væri aðila þá undir venjulegum kringumstæðum greint frá því hver afstaða barns væri til búsetu hjá foreldrum, ef slíkt kæmi fram í sálfræðiskýrslu, en hins vegar ekki nákvæmlega hver orð barnsins hefðu verið, ef hætta þætti á að það skaðaði tengsl foreldris og barns.

7. Upplýsingar um, í hve ríkum mæli forsjármálum sé skotið Barnaverndarráðs Íslands og hvort ráðið og ráðuneytið komist oft að mismunandi niðurstöðu.

Þeim forsjármálum fer fækkandi, sem send eru Barnaverndarráði Íslands til umsagnar, og mun það að einhverju leyti stafa af því, að umsagnir barnaverndarnefnda eru sífellt betur unnar og því haldbetri gögn fyrir ráðuneytið til að byggja á úrskurð. Kemur einnig til aukin samvinna barnaverndarnefnda við könnun máls og gerð umsagna í þeim málum er aðilar hafa búsetu í umdæmum tveggja nefnda.

Tölur um fjölda mála er send hafa verið ráðinu til umsagnar á undanförnum árum eru sem hér greinir:

1983	25 mál
1984	17 "
1985	14 "
1986	10 "
1987	6 "
1988	8 " (frá 1.1.88–1.12.88)

Frá gildistöku barnalaga nr. 9/1981, er gildi tóku 1. janúar 1982, munu tvö mál hafa verið úrskurðuð á annan veg í ráðuneytinu en tillögur barnaverndarráðs hljóðuðu um.

Þar sem nú hefur verið svarað sérstökum fyrirspurnum yðar, herra umboðsmaður, telur ráðuneytið rétt að fram komi þeim til viðbótar nokkrar upplýsingar um mál þetta, þótt nokkuð hafi fyrnst yfir atriði er ekki eru skráð í gögnum málsins.

Málið var allt erfitt viðfangs, samband aðila stirt og báðum aðilum greinilega mjög mikið í mun að fá kröfum sínum framgengt. Niðurstaða málsins var fjarri því að vera óumdeilanlegt, eins og fram kemur í svari við lið 1. hér að ofan, en að vandlega athuguðu máli þótti sú lausn er endanlega var ákveðin koma börnunum ... [C, D og E] best, eins og einnig er reifað í svari við lið 1. ... "

VI.

Í máli þessu fjallaði ég annars vegar um þau almennu sjónarmið, sem stjórnvöld skyldu leggja til grundvallar málsmeðferð í tilefni af ágreiningi foreldra um forsjá barna, og hins vegar um kvörtun A sérstaklega. Það, sem fer hér á eftir, er tekið orðrétt úr áliti mínu, dags. 28. apríl 1989, í tilefni af kvörtun A:

„Mál það, sem hér er til umræðu, er risið af deilu foreldra um forsjá barna við skilnað að borði og sæng. Þegar ágreiningur er milli hjóna um skilnað eða skilnaðarskilmála á dómsmálaráðuneytið úrlausn þess, hvort veita skuli leyfi til skilnaðar, þ.e. skilnaðar að borði og sæng eða lögskilnaðar. Synjun dómsmálaráðuneytis geta aðilar borið undir dómstóla og í ákveðnum tilvikum eiga aðilar lögskilnaðarmáls völ á því, hvort þeir leggja málið fyrir dómsmálaráðuneyti eða dómstóla, sbr. 43. gr. laga nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar.

Ef ágreiningur er milli foreldra um forsjá barna við skilnað, er svo kveðið á í 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1972, að málefnum þessum skuli ráðið til lykta, að fenginni umsögn barnaverndarnefndar, eftir sanngirni og því, sem best hentar þörfum barnanna. Forsjá barns skal vera óskipt hjá öðru hvoru foreldrinu. Af sama tilefni segir í 38. gr. barnalaga nr. 9/1981, að málefni skuli ráða til lykta með úrlausn dómsmálaráðuneytis, að fenginni umsögn barnaverndarnefndar, eftir sanngirni og því, sem best hentar hag og þörfum barns. Forsjá skal vera óskipt hjá öðru foreldrinu.

Ekki er fullt samræmi milli orðalags 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1972 og 38. gr. barnalaga nr. 9/1981, en skýra ber þessi lagaákvæði svo, að sami aðili, dómstóll eða dómsmálaráðuneyti, og ákveður skilnað skuli jafnframt skera úr ágreiningi um forsjá barna. Við endurskoðun nefndra laga væri ástæða til að samræma orðalag þessara ákvæða.

Áður en ég fjalla gagngert um þá kvörtun, sem A hefur samkvæmt framansögðu borið fram, tel ég rétt að gera nokkra almenna grein fyrir skoðunum mínum á því, hvaða meginsjónarmið stjórnvöldum beri að leggja til grundvallar við meðferð þeirra mála, sem hér eru til umræðu.

1. Um skyldu stjórnvalda til að kynna foreldrum gögn í ágreiningsmálum út af skipan forsjár barna og til að gefa þeim kost á að tjá sig af því tilefni.

Skipan forsjár barna við skilnað foreldra á að ráðast af því, hvað hentar best þörfum barns, eins og áður greinir. Foreldrum ber hins vegar réttur og skylda til að annast um börn sín og eiga samneyti við þau, sbr. VIII. kafla barnalaga nr. 9/1981. Þessi réttur foreldra nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Á þessum grundvelli er foreldrum rétt og skylt að gæta hagsmuna barna sinna við ákvörðun forsjár í tilefni af skilnaði og ber handhöfum ríkisvalds að virða þessi réttindi og skyldur foreldra. Þeim aðilum, stjórnvöldum og dómstólum, sem fjalla um og skera úr deilum foreldra um forsjá barna, ber því að taka tillit til sjónarmiða foreldra um það, hvernig hag barna sé best borgið.

Því var lýst hér fyrr, að skylt er að leita umsagna barnaverndarnefndar, áður en ágreiningi um forsjá barna við skilnað er ráðið til lykta. Í IV. kafla laga nr. 53/1966 um vernd barna og

ungmenna er að finna ákvæði um störf og starfshætti barnaverndarnefnda. Samkvæmt 20. gr. laganna ber að veita foreldrum og öðrum forráðamönnum barns kost á að tjá sig um mál, munnlega eða skriflega, þ.á m. með liðsinni lögmanns, ef því er að skipta, áður en meiri háttar barnaverndarmáli, sbr. 13. gr., er ráðið til lykta. Þá segir í 56. gr. laga nr. 53/1966, að foreldrar og aðrir forsjármenn barns og aðrir þeir, sem eiga hagsmuna að gæta vegna ráðstafana barnaverndarnefnda, geti borið mál undir barnaverndarráð til fullnaðarúrskurðar, og gilda fyrrgreind ákvæði 20. gr. þá einnig um málsmeðferðina. Hér er um að ræða grundvallarreglur um meðferð mála fyrir barnaverndarnefndum og Barnaverndarráði Íslands og þó að nefnd ákvæði eigi ekki samkvæmt orðanna hljóðan við umsagnir, sem þessir aðilar láta í té vegna deilna um forsjá barna, leiða lögskýringarsjónarmið til þess að telja verður tvímælalaust, að þær eigi við, þegar fjallað er um forsjá barna að ósk dómsmálaráðuneytisins (eða dómstóla), sbr. 47. gr. laga nr. 60/1972 og 38. gr. barnalaga nr. 9/1981.

Til þess að ofangreindur réttur foreldris til að gæta hagsmuna barns og eigin réttar við úrlausn forsjárdeilu komi að gagni, verður foreldri að eiga kost á að kynna sér þau gögn, sem þar skipta máli. Það er og í samræmi við þær kröfur, sem almennt verður að gera til stjórnvalda, þegar þau skera úr deilum um mikilvæg réttindi einstaklinga. Úrlausn stjórnvalda um ágreining foreldra um forsjá barna er vandasöm og varðar mikilvæga hagsmuni foreldra og barns. Er því sérstök ástæða til að vanda meðferð slíkra mála að öllu leyti. Þar er rétt að hafa í huga, að oft er völ milli tveggja leiða, þegar krafa er gerð um skilnað og um forsjá barns af því tilefni. Annar kostur er sá, að höfða mál fyrir dómstólum. Hinn kosturinn er að bera kröfu upp við stjórnvöld. Fari ágreiningur fyrir dómstóla, eiga aðilar víðtækan rétt til að krefja um framlagningu gagna og yfirheyrslu vitna svo og til að kynna sér öll gögn máls, þar sem í þeim efnum gilda almennar réttarfarsreglur, auk sérstakra ákvæða í VII. kafla laga nr. 60/1972 um réttarfar í hjúskaparmálum o.fl. Tel ég ekki eðlilegt, að gagnger munur sé á aðstöðu aðila til að kynna sér gögn eftir því, hvort um þessi mál er fjallað af dómstólum eða stjórnvöldum.

Réttur manna, sem hlut eiga að máli, til að kynna sér gögn, er skipta máli við úrlausn stjórnvalds um réttindi þeirra og skyldur, styðjast og við veigamikil rök önnur en þau, sem að framan hafi verið rakin. Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en það afgreiðir mál. Aðilar ráða oft yfir þýðingarmiklum upplýsingum og með því að bera gögn máls undir aðila geta fengist upplýsingar til leiðréttingar eða fyllingar þeim upplýsingum, sem fyrir eru. Aðgangur aðila að gögnum máls stuðlar þannig almennt að vandaðri og öruggari málsmeðferð, auk þess sem leynd af hálfu stjórnvalda er til þess fallin að valda tortryggni af hálfu aðila.

Það er samkvæmt framansögðu skoðun mín, að stjórnvöldum, sem fjalla um forsjá barna við skilnað foreldra, sé að lögum skylt að kynna foreldrum þau gögn, sem fyrir liggja hjá þessum stjórnvöldum vegna slíkra mála og beri stjórnvöldum að hafa frumkvæði í því efni. Jafnframt sé foreldrum gefinn kostur á að gera athugasemdir af því tilefni og skýra málið frá sínu sjónarmiði.

Frá framangreindri meginreglu um skyldu stjórnvalda um að eiga frumkvæði að því að kynna aðila gögn og gefa honum kost á að tjá sig, tel ég, að samkvæmt gildandi rétti sé ekki heimilt að gera neina undantekningu, þótt forsjármál eigi í hlut, nema þegar sérstaklega stendur á. Er þar einkum um að ræða upplýsingar, sem varða viðkvæm einkamál, og þá einkum ef ætla má, að aðgangur að upplýsingum geti reynst barni skaðlegur eða sambandi barns og foreldris. Getur því verið réttlætanlegt, ef þannig stendur á, að meina t.d. foreldri að sjá afrit viðtals, sem starfsmaður stjórnvalds hefur átt við barn, en jafnan ætti að kynna foreldri niðurstöðu slíks viðtals, ef til greina kemur að á henni verði byggt.

Í málum út af ágreiningi um forsjá barna við skilnað foreldra er skylt að afla umsagnar barnaverndaryfirvalda, áður úrskurður er kveðinn upp. Er ljóst, að umsagnir barnaverndaryfirvalda eru mikilvæg gögn og koma þar að jafnaði fram álit eða tillögur um, hvernig forsjá

verði best skipað. Úrslit forsjármála ráðast því oft í raun af tillögum eða áliti barnaverndaryfirvalda. Er því nauðsynlegt að barnaverndarnefndir og barnaverndarráð sinni ofangreindri lagaskyldu um að kynna aðilum forsjármála gögn slíkra mála og gefi þeim kost á að tjá sig af því tilefni, áður en umsögn er látin í té. Er ekki fullnægjandi, að úr því, sem áfátt kann að hafa verið í þeim efnum, sé bætt með því, að dómsmálaráðuneyti gefi aðilum kost á að kynna sér málsgögn.

Á vegum barnaverndarnefnda og barnaverndarráðs starfa sérfræðingar, sbr. 10. gr., 12. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga nr. 53/1966. Sérfræðingar barnaverndarráðs skila ráðinu skriflegum greinargerðum, svo sem lýst er í fyrrgreindu bréfi ráðsins 2. september 1988. Er nauðsynlegt að sérfræðingar geri barnaverndarráði og barnaverndarnefndum grein fyrir athugunum sínum og niðurstöðum með aðgengilegum hætti. Þar vil ég sérstaklega benda á eftirfarandi ástæður. Í fyrsta lagi verður að tryggja að sérfræðilegt álit og upplýsingar komist til skila hjá mönnum, sem skipa barnaverndarnefndir og barnaverndarráð. Í öðru lagi vegna þess að gefa ber aðilum kost á kynna sér slík gögn í samræmi við þau meginsjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

2. Um form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda.

Að því er varðar umsagnir barnaverndarnefnda og barnaverndarráðs í forsjármálum, verður að leggja áherslu á, að þær eru undirbúningur máls í hendur dómsmálaráðuneytis, sem fer með vald til að skera úr deilum foreldra um forsjá barna. Að lögum á dómsmálaráðuneyti sjálfstætt úrskurðarvald um forsjána og er þar eigi bundið af tillögum barnaverndaryfirvalda. Af þessum sökum tel ég nauðsynlegt að umsagnir þessar geymi rækilega greinargerð fyrir kostum og göllum á hverri tilhögun forsjár, er til greina kemur í hverju máli. Sá háttur auðveldar og foreldrum að fylgjast með máli og koma að sjónarmiðum sínum í því.

Í framkvæmd eru umsagnir barnaverndarráðs skriflegar og rökstuddar. Ég tel þennan hátt vera í samræmi við grundvallarreglu 14. gr. laga nr. 53/1966, sem segir, að öllum meiri háttar málum, er varða ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, skuli ráðið til lykta með úrskurði, og að úrskurður skuli vera skriflegur og rökstuddur.

3. Um meðferð forsjármála af hálfu dómsmálaráðuneytisins.

Fyrir meðferð forsjármála í dómsmálaráðuneytinu skiptir meginmáli, að ráðuneytið fer með sjálfstætt vald til að ráða slíkum málum til lykta, eins og áður hefur verið vikið að. Ber ráðuneytinu því skylda til, eigi síður en barnaverndaryfirvöldum, að eiga frumkvæði að því að kynna foreldrum gögn máls, þar með taldar umsagnir barnaverndarnefnda og barnaverndarráðs, með þeim undantekningum einum, sem áður er vikið að.

Samkvæmt 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 og 2. mgr. 47. gr. laga 60/1972 ber dómsmálaráðuneytinu jafnan að afla umsagna barnaverndarnefnda í umræddum forsjármálum. Fram kemur, að oft er dráttur á því að barnaverndaryfirvöld skili umsögnum til dómsmálaráðuneytisins. Ég tek undir það, sem fram kemur í bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 8. desember s.l., sbr. hér að framan, að ótækt sé, að verulegur dráttur sé á afgreiðslu þessara mála af hálfu barnaverndaryfirvalda og að bráðan bug verði að vinda að úrbótum í þeim efnum. Er sérstök ástæða til að málum þessum sé hraðað bæði af tilliti barna og foreldra.

Úrskurðir dómsmálaráðuneytis um skipan forsjár barna í tilefni af deilum foreldra við skilnað eru ekki rökstuddir. Hér fer ráðuneytið með úrskurðarvald í vandasömum og viðkvæmum deilumálum, sem fjalla um mikilvæg réttindi og hagsmuni deiluaðila og barna þeirra. Umsagnir barnaverndaryfirvalda í þessum málum eiga að vera rökstuddar, eins og áður greinir. Er engan veginn eðlilegt að gerðar séu minni kröfur til þess aðila, sem fer með úrskurðarvald, en til aðila, er lætur í té umsögn. Fjalli dómstólar um slík mál, bæri þeim ótvírætt að rökstyðja niðurstöðu sína. Hér við bætist, að breyta má ákvörðunum um forsjá

vegna breyttra aðstæðna, sbr. 2. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 og 48. gr. laga nr. 60/1972. Er af þeim ástæðum nauðsynlegt að ekki fari milli mála, á hvaða forsendum úrskurður er byggður. Það er því niðurstaða mín, að dómsmálaráðuneytinu beri að rökstyðja skriflega úrskurði sína í forsjármálum.

4. Um nánari tilhögun á rétti aðila til að kynna sér gögn máls og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Heimild til handa aðila til að kynna sér gögn máls, sem er til úrlausnar í stjórnsýslu, byggist á því, að hann eigi rétt á að upplýsa og skýra mál frá sínu sjónarmiði, þegar ákvörðun í máli varðar mikilvæga hagsmuni hans. Það er skoðun mín, að óheft umráð skjala eða afrita þeirra séu nauðsynleg til að tryggja, að umræddur réttur til að koma fram skýringum og upplýsingum verði að fullu gagni. Takmarkaður aðgangur að skjölum í formi yfirlestrar þeirra hjá stjórnvaldi er til þess fallinn að torvelda þeim, sem í hlut á, að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og andsvörum. Þessi háttur hefur og í för með sér hættu á því, að efni skjals sé misskilið og eigi rétt með það farið. Tel ég því, að láta beri aðila máls í té afrit skjala, ef eftir því er leitað, nema um sé að ræða upplýsingar, sem aðili á ekki rétt á að kynna sér samkvæmt fyrrgreindum sjónarmiðum.

Ég tel ekki fullnægjandi að lögmönnum aðila sé einum heimilaður aðgangur að gögnum forsjármála. Aðilum ber engin skylda til að kveðja lögmann sér til aðstoðar í slíkum málum og athugun lögmanna getur ekki komið í stað könnunar þess aðila, sem þekkir málavexti af eigin reynd.

VII.

Í II. kafla hér að framan hefur verið rakið, hvaða kvartanir A hefur borið fram á hendur barnaverndarráði. Greinargerðir barnaverndarráðs í tilefni af kvörtunum þessum er að finna í IV. kafla.

Í kafla VI. að framan er gerð grein fyrir gildandi réttarreglum um skyldu stjórnvalda til að kynna foreldrum gögn í ágreiningsmálum út af skipan forsjár barna og til að gefa þeim kost á að tjá sig af því tilefni. Samkvæmt þeim var barnaverndarráði lögskylt að eiga frumkvæði að því að kynna A gögn þau, sem lögð voru fyrir ráðið í umræddu forsjármáli, og gefa honum kost á því að tjá sig um þau, en undantekningu hefði þar mátt gera um viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna. Nefndri lagaskyldu var ekki fullnægt með því að lögmaður A átti kost á að kynna sér gögn málsins, ef eftir var leitað. Þá bar barnaverndarráði að sjá til þess, að upplýsingar, sem hafðar voru eftir A í gögnum málsins væru bornar undir hann.

Áður hef ég gert grein fyrir því ... að umsagnir barnaverndarráðs geymi rækilega greinargerð fyrir kostum og göllum á hverri þeirri tilhögun á forsjá, sem til greina kemur í hverju máli. Í umræddu forsjármáli var forsjá drengsins C megindeiluefnið. Ég tel því umræddri umsögn barnaverndarráðs frá 9. febrúar 1988 vera áfátt að því leyti, að ekki hafi verið gerð sjálfstæð og skýr grein fyrir því, hvað mælti með og móti þeirri skipan að forsjá væri skipt þannig, að A hefði forsjá C, en B forsjá D og E. Var til þess alveg sérstök ástæða, þar sem C hafði dvalið hjá föður sínum í um það bil 2 1/2 ár, er ráðið skilaði umsögn sinni.

Þá tel ég sérstaka ástæðu til að gera athugasemdir við eftirfarandi niðurstöðu barnaverndarráðs, en þar segir: „Við sálfræðiathuganir hefur ýmislegt komið í ljós sem bendir til að allir drengirnir séu tilfinningalega háðari móður sinni en föður, þó að vissulega sé þeim hlýtt til föður síns.“ Ekki er svo skýrt sem skyldi, hvað þarna er átt við og gögn um sálfræðiathuganir, sem fylgdu umsögninni, eru eigi ljós að þessu leyti. Ég get því ekki fallist á, að ofangreind tilvísun til nefndra sálfræðiathugana sé fullnægjandi rökstuðningur.

VIII.

Í II. kafla hér að framan hefur verið gerð grein fyrir kvörtun A á hendur dómsmálaráðuneytinu. Í V. kafla eru rakin svör ráðuneytisins.

Í 3. lið bréfs dómsmálaráðuneytisins frá 8. desember 1988 segir, að A og lögmaður hans hafi átt kost á að kynna sér öll gögn málsins með því að lesa þau í viðurvist starfsmanns ráðuneytisins, enda hafi legið fyrir samþykki viðkomandi barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs Íslands. Ég tel þessa tilhögun á rétti aðila til að kynna sér gögn máls ekki fullnægjandi ... Ég tel sérstaka ástæðu til að árétta, að ákvörðun um að leyfa aðilum að kynna sér gögn af því tagi, sem þarna var um að ræða, heyrir undir dómsmálaráðuneytið og er ráðuneytið óbundið af viðhorfi barnaverndaryfirvalda til þess atriðis.

Dómsmálaráðuneytið fer með vald til að skera endanlega úr deilum um forsjá barna við skilnað. Er því nauðsynlegt, eins og ég hef áður gert grein fyrir, að í umsögnum barnaverndaryfirvalda sé gerð rækilega grein fyrir því, hvaða tilhögun komi til greina í hverju máli og hvað mæli með og á móti einstökum kostum í því efni. Ella er skert það vald, sem dómsmálaráðuneytið er rétt og skylt að fara með í þessum málum. Tel ég, að ráðuneytið eigi að ganga eftir því, að úr sé bætt, ef umsögnum barnaverndaryfirvalda er áfátt að þessu leyti. Var til þess ástæða í máli þessu, að því er varðar umsögn Barnaverndarráðs Íslands frá 9. febrúar 1988, eins og ég hef áður lýst.

Ég tel, að meðferð máls þessa hafi staðið of lengi. Var það að rekja til þess, að dráttur varð á því að barnaverndaryfirvöld skiluðu umsögnum í málinu. Tek ég undir með dómsmálaráðuneytinu að gera verði ráðstafanir til að koma í veg fyrir slíkar tafir.

Ég tel, að dómsmálaráðuneytið hafi átt að kveða upp skriflegan rökstuddan úrskurð í umræddu forsjármáli."

IX.

Niðurstaða mín í máli þessu varð sú að ástæða væri til að finna að ýmsum atriðum í meðferð barnaverndaryfirvalda og dómsmálaráðuneytis á máli því, sem álit þetta fjallaði um, og nánar var fjallað um í álitinu. Það voru jafnframt tilmæli mín, að ráðuneytið og barnaverndaryfirvöld höguðu meðferð mála í framtíðinni í samræmi við þau meginsjónarmið, sem komu fram í þessu áliti mínu, þar á meðal við síðari ákvarðanir um forsjá barna A og B, ef til þeirra kemur.

X.

Í tilefni af framangreindu áliti mínu sendi Barnaverndarráð Íslands frá sér til fjölmiðla greinargerð, sem bar fyrirsögnina: „Athugasemdir barnaverndarráðs við áliti umboðsmanns Alþingis varðandi meðferð forsjármála." Greinargerð þessi var svohljóðandi:

„**Inngangur**

Afskipti opinbers valds af einkalífi manna og friðhelgi heimila eru til þess fallin að vekja áhuga og athygli almennings. Fjölmiðlar hafa nýlega gegnt því hlutverki að koma á framfæri við almenning áliti umboðsmanns Alþingis á meðferð barnaverndaryfirvalda og dómsmálaráðuneytis á forsjármálum.

Opinber umfjöllun um mál er snerta einkahagi barna og annarra einstaklinga er bæði viðkvæm og vandasöm. Þótt ríkir hagsmunir kunni að vera fyrir því að gera þessum málum ítarleg skil opinberlega, verður ávallt að gæta þess að sú umfjöllun skaði ekki barn sem hlut á að máli en börn eru einmitt sérstaklega viðkvæm fyrir fréttaflutningi af þeim sjálfum og þeirra eigin fjölskyldulífi. Barnaverndarráð sér ástæðu til að vekja athygli á þessu sjónarmiði.

Ennfremur sér barnaverndarráð ástæðu til að koma á framfæri ýmsum athugasemdum og ábendingum er snerta þau atriði sem umboðsmaður Alþingis hefur fundið að í meðferð barnaverndaryfirvalda á forsjármálum.

Um hraða málsmeðferð
Í áliti umboðsmanns Alþingis kemur fram að meðferð viðkomandi forsjármáls hafi staðið of lengi. Barnaverndarráð tekur eindregið undir þetta sjónarmið og telur að almennt beri að hraða afgreiðslu forsjármála. Ljóst er hve alvarlegt það er fyrir börn að þurfa að bíða mánuðum saman í óvissu um það, hvort foreldranna kemur til með að hafa forsjá þeirra með höndum. Barnaverndarráð hefur því reynt að hraða afgreiðslu þessara mála eftir því sem unnt er. Á hinn bóginn má hraðinn aldrei verða til þess, að slakað verði á kröfum um vönduð vinnubrögð. Í flóknum málum þar sem foreldrar deila hart og eru jafnvel sífellt að breyta kröfum sínum, er óhjákvæmilegt að afgreiðsla mála tefjist. Deilur foreldra skerpast oft og verða harðvítugri meðan á forsjárdeilu stendur ekki síst vegna þeirrar staðreyndar að tilfinningalegur skilnaður og biturleiki milli foreldra heldur oft áfram eftir að samvistum er slitið.
Loks ber að líta til þess, að barnaverndaryfirvöld hafa með höndum úrlausnir í erfiðum barnaverndarmálum sem oft eru þess eðlis að þau þola enga bið. Þessi mál hafa að sjálfsögðu forgang gagnvart forsjármálum sem barnaverndaryfirvöld fá til umsagnar.

Gerð umsagna í forsjármálum
Gerð umsagna í forsjárdeilu er vandasamt verk og forsjármál eru eins ólík og þau eru mörg. Í sumum tilvikum er niðurstaða augljós og umsögn skýr. Í öðrum tilvikum er tilhögun forsjár ekki auðvelt úrlausnarefni en niðurstöðu verður að fá. Í slíkum málum er umsögn vandasöm þar sem reynt er að draga fram kosti og galla á tilhögun forsjár sem til greina þykir koma. Almennt er reynt að komast hjá því – nema sérstök ástæða þyki til, að fram komi afgerandi áfellisdómur yfir þeim aðila sem ekki er mælt með að fari með forsjá barns. Á sama hátt þykir ástæðulaust að draga fram kosti og galla á þeirri tilhögun sem alls ekki þykir koma til greina út frá þörfum viðkomandi barns eða barna. Komi ekki fram í umsögn tillaga um ákveðna tilhögun á forsjá þýðir það einfaldlega að slík tilhögun hefur ekki þótt samrýmast hagsmunum barnsins.

Aðgangur aðila að gögnum
Rannsókn barnaverndaryfirvalda miðar m.a. að því að meta hæfni foreldra sem uppalenda og þar með hvernig forsjá barns verði best hagað. Í þessu augnamiði eru aðstæður foreldra og barns skoðaðar, upplýsinga er aflað um uppeldislegan bakgrunn barns og andlegt ástand þess og foreldra er metið, svo nefnd séu nokkur mikilvæg atriði. Einnig eru athuguð tengsl barnsins við foreldra og ef því er að skipta vilji barnsins til þess hvar það vilji vera. Þessar athuganir fara m.a. þannig fram, að rætt er við foreldra, börn og aðra sem þekkja til þeirra. Til að viðmælendur geti gefið mikilvægar upplýsingar verður að heita þeim fullum trúnaði. Að öðrum kosti er hætta á, að veigamikil atriði varðandi hagsmuni þeirra barna sem hlut eiga að máli, líti aldrei dagsins ljós. Hins vegar hlýtur oft að vera ósamrýmanlegt að heita börnum eða öðrum fullum trúnaði annars vegar og að leyfa foreldrum aðgang að slíkum trúnaðarupplýsingum hins vegar. Ef aðilar hafa fullan aðgang að gögnum er hætta á, að ekki verið jafn tryggilega hægt að komast að því hvaða lausn kemur sér best fyrir barnið sem í hlut á.
Það er reynsla þeirra sem að forsjármálum vinna að foreldrar sem deila um forsjá barna sinna eru í flestum tilvikum undir miklu álagi. Persónulegt áfall annars eða beggja og biturleiki vegna skilnaðar mótar gjarnan viðbrögð og afstöðu foreldra í forsjármáli. Barnaverndarráð er því sannfært um að aðgangur foreldra að vitnisburði nákominna geti verið svo truflandi fyrir samband barns og foreldra að óverjandi sé að leyfa hann gagnrýnislaust. Óheftur aðgangur foreldra að upplýsingum í forsjármálum getur m.ö.o. haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir þau börn sem í hlut eiga. Barnaverndaryfirvöld geta undir engum kringumstæðum átt aðild að því að samband barns og foreldra skaðist, ef til vill fyrir alla framtíð, í þeim tilgangi að tryggja út í ystu æsar réttarstöðu foreldra.

Um sálfræðiathuganir
Þau börn lenda gjarnan í erfiðri stöðu sem verða fyrir þeirri lífsreynslu að foreldrar þeirra geta ekki ákveðið sjálfir hver fari með forsjá eftir skilnað en leggja slíkt í hendur yfirvalda. Börn vilja oft ekki taka beina afstöðu með öðru foreldri gegn hinu þó svo þau geti verið tilfinningalega tengdari öðru þeirra. Í erfiðum forsjármálum er því oft reynt að fá fram raunverulegan vilja barnanna með notkun sálfræðilegra prófa. Slíkt er hins vegar aldrei notað eitt sér en kemur alltaf sem hluti af athugun. Sálfræðilegum prófum sem notuð eru í slíkum tilvikum er ætlað að meta andlegt ástand barns og tengsl þess við sína nánustu. Hér er um afar viðkvæmt mál að ræða þar sem barn trúir sálfræðingi fyrir sínum innstu hugsunum og tjáir, beint og óbeint, hluti sem það vill ekki að aðrir fái vitneskju um. Barni finnst gjarnan að það sé að rjúfa tryggð og svíkja þann sem því þykir vænt um þegar það tjáir neikvæðar tilfinningar í garð foreldris.
Í umræddu máli sem umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um, lítur barnaverndarráð svo á að brotið hafi verið gegn hagsmunum barnanna þar sem opinberað er hvaða afstöðu þau tóku gagnvart foreldrum sínum. Ber að harma þau mistök þar sem slíkt getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir tengsl barnanna við foreldra sína í framtíðinni. Það var aldrei ætlunin að niðurstöður sálfræðiprófa sem lögð voru fyrir hjá barnaverndarráði yrði notaður í þessum tilgangi. Mun barnaverndarráð fyrir sitt leyti sjá til þess að slíkt gerist ekki aftur.
Í álitsgerð umboðsmanns Alþingis er gert að sérstöku umfjöllunarefni að gögn um sálfræðiathuganir væru eigi ljós varðandi tengsl foreldra og barna og því ekki fallist á að tilvísun til nefndra sálfræðiathugana sé fullnægjandi rökstuðningur. Barnaverndarráð hefur að nýju skoðað þetta atriði ítarlega og komist að því að þessar athugasemdir eiga ekki við rök að styðjast. Barnaverndarráð lýsir yfir furðu sinni á því, að hægt hafi verið að misskilja þau gögn sem lágu til grundvallar niðurstöðu barnaverndarráðs. Fullyrðingum umboðsmanns Alþingis um að niðurstöður barnaverndarráðs varðandi tengsl foreldra og barna séu óskýrar og gögn óljós varðandi þetta vísar barnaverndarráð alfarið á bug sem röngum og órökstuddum. Auk þess lágu fyrir í málinu ótal mörg önnur gögn og athuganir sem studdu niðurstöðu barnaverndarráðs.

Lokaorð
Barnaverndarráð telur sér skylt að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með þeim hætti sem hér hefur verið gert. Barnaverndarráð hefur margoft á undanförnum árum rætt flest þau atriði sem sæta aðfinnslum í áliti umboðsmanns Alþingis. Ennfremur hefur barnaverndarráð leitast við að tryggja hagsmuni viðkomandi aðila í þeim vandmeðförnu málum sem ráðinu er ætlað að leysa úr. En þegar hagsmunir foreldra og barna fara ekki saman, telur barnaverndarráð sér skylt að standa vörð um hagsmuni barnanna. Í slíkum tilfellum er hugsanlegt að réttaröryggi foreldranna skerðist að einhverju leyti."

Með bréfi, dags. 30. júní 1989, gerði ég menntamálaráðherra grein fyrir viðhorfi mínu til greinargerðar Barnaverndarráðs Íslands, sem rakin er hér að framan. Bréf mitt var svohljóðandi:

„Í áliti, dags. 28. apríl s.l., gerði ég grein fyrir því, hvaða meginsjónarmiðum stjórnvöldum bæri almennt að fylgja við meðferð mála út af ágreiningi foreldra um forsjá barna við skilnað. Jafnframt var í álitinu fjallað um meðferð tiltekins máls, er ég hafði haft til athugunar vegna kvörtunar, sem mér hafði borist. Álit þetta sendi ég ráðuneyti yðar, dómsmálaráðuneytinu og Barnaverndarráði Íslands.

Barnaverndarráð Íslands brást við ofangreindu áliti mínu með þeim hætti, að það

sendi dagblöðum og útvarpi ódagsetta greinargerð til birtingar. Fyrirsögn greinargerðarinnar er þessi: „Athugasemdir barnaverndarráðs við áliti umboðsmanns Alþingis varðandi meðferð forsjármála.“ Í athugasemdum þessum koma fram rangfærslur og ónákvæmni, sem hvort tveggja er til þess fallið að vekja rangar hugmyndir um, hvað í áliti mínu fólst. Í raun fjalla athugasemdir barnaverndarráðs ekki um röksemdir og niðurstöður í áliti mínu, heldur koma þar fram ýmsar hugleiðingar ráðsins og staðhæfingar án málefnalegs rökstuðnings.

Ekki er ljóst af athugasemdum barnaverndarráðs, að hve miklu leyti ráðið er ósammála umræddu áliti mínu. Viðbrögð ráðsins eru hins vegar með þeim hætti, að ég tel nauðsynlegt að ráðuneyti yðar gangi eftir því við ráðið, að það taki afstöðu til tilmæla minna um að haga meðferð forsjármála í framtíðinni í samræmi við þau meginsjónarmið, sem fram komu í áliti mínu frá 28. apríl s.l. Jafnframt tel ég rétt að víkja að nokkrum atriðum í tilefni af athugasemdum barnaverndarráðs.

1. Í inngangi athugasemda barnaverndarráðs er látið að því liggja, að ég hafi ranglega heimilað birtingu umrædds álits míns frá 28. apríl. s.l. í fjölmiðlum. Ég tek fram, að fjölmiðlar eiga þess almennt kost að fá úrdrátt álita minna, en þess er gætt, að slíkir úrdrættir geymi ekki upplýsingar, sem gefa til kynna, hverjir hafi átt hlut að máli. Var þeirri starfsreglu fylgt, að því er umrætt álit varðar. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis ber umboðsmanni að gefa Alþingi árlega skýrslu um störf sín og skal birta þá skýrslu opinberlega. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar er umboðsmanni heimilað að birta opinbera tilkynningu um mál. Samkvæmt þessum lagaákvæðum er rétt að birta álit umboðsmanns, sem hafa almenna þýðingu. Var afhending umræddra úrdrátta samkvæmt því fyllilega heimil og réttmæt, enda var þess gætt, eins og áður segir, að þar kæmi ekki fram, hvaða einstaklingar ættu hlut að máli.
2. Samkvæmt athugasemdum barnaverndarráðs tekur ráðið ekki tillit til eða gerir sér ekki grein fyrir þýðingu þess grundvallaratriðis laga, að ráðið fer ekki með úrskurðarvald í forsjármálum, heldur á að láta í té umsagnir, sem eru liður í undirbúningi máls í hendur þess aðila, sem með úrskurðarvaldið fer, þ.e. dómsmálaráðuneytis. Þess vegna er beinlínis skylt að lögum að umsagnir þessar geymi rækilega greinargerð fyrir kostum og göllum á hverri tilhögun forsjár, er til greina kemur í hverju máli. Ég get því ekki fallist á þá niðurstöðu barnaverndarráðs, að ástæðulaust sé að draga fram kosti og galla á tilhögun, sem alls ekki þykir koma til greina að áliti ráðsins. Það er hlutverk ráðsins að fjalla um þá kosti, sem til greina koma, og gera grein fyrir þeim í umsögn sinni. Síðan kemur það í hlut dómsmálaráðuneytisins, að ákveða hvernig forsjá skuli hagað. Í því tiltekna máli, sem í hlut átti, fann ég sérstaklega að því að barnaverndarráð hefði ekki í umsögn sinni gert sjálfstæða og skýra grein fyrir því, hvað mælti með og móti þeirri skipan á forsjá barnanna að faðirinn hefði forsjá eins þeirra, þar sem það hafði dvalið hjá honum í um það bil 2½ ár, er ráðið skilaði umsögn sinni, en þetta atriði taldi ég sérstaklega mikilvægt við úrslit málsins. Er þarna um að ræða ágalla á umsögninni, sem eigi er unnt að afgreiða með þeim orðum, að slík tilhögun hafi einfaldlega ekki þótt samrýmast hagsmunum barnsins, úr því að ekki hafi verið að þessum kosti vikið í umsögninni. Dómsmálaráðuneytið og foreldrar barnsins áttu að fá skýrar upplýsingar um, hvers vegna þessi skipan á forsjá barnsins kæmi ekki til greina.
3. Barnaverndarráð segir í athugasemdum sínum að það sé „sannfært um að aðgangur foreldra að vitnisburði nákominna geti verið svo truflandi fyrir samband barns og foreldra að óverjandi sé að leyfa hann gagnrýnislaust.“ Síðan segir orðrétt í athugasemdunum:

„Óheftur aðgangur foreldra að upplýsingum í forsjármálum getur m.ö.o. haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir þau börn sem í hlut eiga. Barnaverndaryfirvöld geta undir engum kringumstæðum átt aðild að því að samband barns og foreldra skaðist, ef til vill fyrir alla framtíð, í þeim tilgangi að tryggja út í ystu æsar réttarstöðu foreldra."

Barnaverndarráð lætur þarna líta út fyrir, að ég hafi í áliti mínu talið, að foreldrar eigi að hafa algjörlega óheftan aðgang að gögnum í forsjármálum, þannig að velferð barna sé stefnt í hættu. Í áliti mínu tók ég skýrt fram, að það væri skoðun mín, að stjórnvöldum, sem fjalla um forsjá barna, sé að lögum skylt að kynna foreldrum þau gögn, sem fyrir liggja hjá þessum stjórnvöldum vegna slíkra mála. Frá þessari meginreglu taldi ég ekki heimilt að gera neina undantekningu, nema þegar sérstaklega stæði á, og orðrétt sagði um það atriði í áliti mínu:

„Er þar einkum um að ræða upplýsingar, sem varða viðkvæm einkamál, og þá einkum ef ætla má, að aðgangur að upplýsingum geti reynst barni skaðlegur eða sambandi barns og foreldris. Getur því verið réttlætanlegt, ef þannig stendur á, að meina t.d. foreldri að sjá afrit viðtals, sem starfsmaður stjórnvalds hefur átt við barn, en jafnan ætti að kynna foreldri niðurstöðu slíks viðtals, ef til greina kemur að á henni verði byggt."

Það er því ljóst, að athugasemdir barnaverndarráðs um aðgang aðila að gögnum í forsjármálum gefa ranga mynd af niðurstöðum álits míns um það atriði.

Ástæða er til að vekja athygli á því, að niðurstöður mínar varðandi aðgang aðila að gögnum í forsjármáli eru í meginatriðum í samræmi við framkvæmd dómsmálaráðuneytisins. Er henni lýst í bréfi ráðuneytisins frá 8. desember 1988, sem birt er á bls. 15 í áliti mínu [bls. 67]. Þar segir m.a.:

„Niðurstaða forsjármáls verður ekki byggð á gögnum, er aðilar hafa ekki átt kost á að kynna sér, annaðhvort með því að lesa gögnin eða að efni þeirra hefur verið kynnt þeim munnlega í ráðuneytinu. ... Annað dæmi gæti verið það, að í umsögn væri sagt frá viðræðum sálfræðings við barn, og væri aðila þá undir venjulegum kringumstæðum greint frá því hver afstaða barns væri til búsetu hjá foreldrum, ef slíkt kæmi fram í sálfræðiskýrslu, en hins vegar ekki nákvæmlega hver orð barnsins hefðu verið, ef hætta þætti á að það skaðaði tengsl foreldris og barns."

4. Í athugasemdum barnaverndarráðs segir að umboðsmaður Alþingis hafi í umræddu máli brotið gegn hagsmunum barnanna „þar sem opinberað er hvaða afstöðu þau tóku gagnvart foreldrum sínum". Þá segir orðrétt í athugasemdunum:

„Ber að harma þau mistök þar sem slíkt getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir tengsl barnanna við foreldra sína í framtíðinni. Það var aldrei ætlunin að niðurstöður sálfræðiprófa sem lögð voru fyrir hjá barnanaverndarráði yrðu notaðar í þessum tilgangi. Mun barnaverndarráð fyrir sitt leyti sjá til þess að slíkt gerist ekki aftur."

Í áliti mínu eru ekki birtar aðrar upplýsingar um niðurstöður sálfræðiathugana en þær, sem fram koma í umsögn barnaverndarráðs sjálfs. Ég hef því ekki birt neinar „niðurstöður sálfræðiprófa" umfram það, sem barnaverndarráð gerði sjálft grein fyrir í umsögn sinni. Vegna athugasemda barnaverndarráðs er einnig rétt að minna á, að

faðirinn fékk að kynna sér umsögn barnaverndarráðs hjá dómsmálaráðuneytinu og samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins höfðu barnaverndarnefndir og barnaverndarráð áður samþykkt þá kynningu. Móðurinni var einnig kynnt umsögn barnaverndarráðs í ráðuneytinu. Í ljósi þessa er röng sú fullyrðing barnaverndarráðs, að ég hafi opinberað, hvaða afstöðu börnin tóku gagnvart foreldrum sínum, þar sem foreldrarnir vissu þegar hvert var efni umsagnar barnaverndarráðs. Hér er rétt að leggja áherslu á, að umsagnir barnaverndaryfirvalda í forsjármálum eru lögbundnar umsagnir, sem stjórnvald lætur í té öðru stjórnvaldi, er fer með úrskurðarvald vegna persónulegra málefna einstaklinga. Það samrýmist ekki gildandi rétti að efni slíkra umsagna sé haldið leyndu fyrir þeim, sem í hlut eiga.

5. Barnaverndarráð segir orðrétt á bls. 3 í athugasemdum sínum:

> „Fullyrðingum umboðsmanns Alþingis um að niðurstöður barnaverndarráðs varðandi tengsl foreldra og barna séu óskýrar og gögn óljós varðandi þetta vísar barnaverndarráð alfarið á bug sem röngum og órökstuddum. Auk þess lágu fyrir í málinu ótal mörg önnur gögn og athuganir sem studdu niðurstöðu barnaverndarráðs."

Þetta síðasta atriði tengist ekki í neinu þeirri tilteknu athugasemd, sem ég gerði við rökstuðning í umsögn ráðsins. Eins og fram kemur í áliti mínu á bls. 23 [bls. 71], gerði ég sérstaka athugasemd við þá setningu í niðurstöðu umsagnar barnaverndarráðs, sem vísar til sálfræðiathugana og er á þá leið, að við sálfræðiathuganir hafi ýmislegt komið í ljós, sem bendi til tiltekinna tengsla barnanna við foreldra sína. Ég taldi, að þarna væri ekki svo skýrt sem skyldi, hvað átt væri við, og gögn um sálfræðiathuganir, sem fylgdu umsögninni, væru eigi ljós að þessu leyti. Ég taldi því að tilvísun til umræddra sálfræðiathugana væri ekki fullnægjandi rökstuðningur. Sú fullyrðing, að fyrir hafi legið „ótal mörg önnur gögn og athuganir" breytir ekki þessu atriði.

Gera verður þá kröfu til umsagna af þessu tagi, að sá aðili, sem fær umsögn í hendur, geti sjálfstætt tekið afstöðu til þess, á hvern veg barnaverndarnefndir og barnaverndarráð hafa túlkað fyrirliggjandi álit sálfræðinga og annarra sérfræðinga. Verður þar m.a. að hafa í huga, að þeir, sem fjalla um slíkar umsagnir, jafnt aðilar sem starfsmenn dómsmálaráðuneytisins, búa sjaldnast yfir þekkingu á sviði umræddra fræðigreina. Athugasemdir barnaverndarráðs breyta ekki þeirri niðurstöðu minni, að það sé ekki fullnægjandi rökstuðningur í þessu tilviki að segja, að við tilteknar athuganir hafi „ýmislegt komið í ljós sem bendir til ..." Hér er um að ræða veigameiri hagsmuni einstaklinga en svo, að unnt sé að afgreiða þetta atriði með slíku orðalagi.

Eins og ég tók fram í upphafi, tel ég nauðsynlegt, að ráðuneyti yðar afli upplýsinga um það frá barnaverndarráði, hvort og þá eftir atvikum að hvaða leyti ráðið ætlar að sinna tilmælum þeim, er greinir í áliti mínu frá 28. apríl s.l. Sé það ákvörðun ráðsins að fara ekki að tilmælum mínum, að einhverju eða öllu leyti, óska ég eftir því að ráðuneytið veiti mér upplýsingar um það. Jafnframt óska ég þá eftir því, að ráðuneytið geri mér grein fyrir viðhorfi sínu til ákvörðunar barnaverndarráðs.

Að lokum tel ég rétt að víkja að því, að barnaverndarráð sá ekki ástæðu til að senda mér athugasemdir sínar. Athugasemdirnar birtust í fjölmiðlum og í framhaldi af því óskaði starfsmaður minn eftir því að fá afhent eintak af athugasemdum þessum. Var við þeirri beiðni orðið. Ég hef að sjálfsögðu ekki við það að athuga að barnaverndarráð skýri sjónarmið sín opinberlega. Hins vegar eru það ótækir stjórnsýsluhættir í samskiptum aðila, sem fást við stjórnsýslu, að þeir beini ekki athugasemdum, sem þeir hafa fram að færa við önnur stjórnvöld, til þess stjórnvalds, sem í hlut á, eða eftir því sem við á, til æðra stjórnvalds. Á þetta ekki síður við um samskipti stjórnvalds og umboðsmanns Alþingis."

Afrit af bréfi þessu sendi ég til forseta Alþingis, dómsmálaráðherra og formanns Barnaverndarráðs Íslands.

Hinn 18. júlí 1989 barst mér svohljóðandi bréf frá formanni Barnaverndarráðs Íslands:

„Í tilefni af bréfi yðar til menntamálaráðherra dags. 30. júní s.l. sem mér barst í ljósriti með bréfi yðar dags. sama dag, tel ég rétt að koma eftirfarandi atriðum á framfæri varðandi lokaorð í umræddu bréfi yðar.

Athugasemdir barnaverndarráðs sem sendar voru fjölmiðlum til birtingar með bréfum dags. 17. maí s.l. eru ekki þess efnis að þeim væri sérstaklega beint til yðar. Þeim var ætlað að koma ákveðnum sjónarmiðum á framfæri opinberlega í tilefni af þeirri athygli sem álit yðar frá 28. apríl s.l. vakti í fjölmiðlum. Afskipti barnaverndaryfirvalda af einstökum börnum og fjölskyldum þeirra snerta ekki eingöngu stjórnvöld og samskipti þeirra heldur einnig ákveðna einstaklinga svo sem börn, foreldra og þá sem hafa með börn að gera í störfum sínum. Störf og starfshættir barnaverndaryfirvalda varða alla þá sem bera ábyrgð á velferð barna og ungmenna. Nauðsynlegt er að þessir aðilar fái að vita um skyldur barnaverndaryfirvalda og þau meginsjónarmið sem þeim er ætlað að hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Barnaverndarráð telur sér skylt að koma þessum sjónarmiðum á framfæri við almenning eftir því sem best þykir við eiga hverju sinni."

Í bréfi menntamálaráðuneytisins til mín, dags. 11. september 1989, kom fram, að í tilefni af áliti mínu frá 28. apríl 1989 hefði formaður Barnaverndarráðs Íslands boðað til fundar með fulltrúum menntamálaráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins hinn 22. maí 1989, þar sem farið hefði verið yfir þau meginsjónarmið, sem fram komu í áliti mínu. Þá hefði annar fundur verið haldinn um þetta efni 6. júní 1989 með sömu aðilum. Orðrétt sagði í bréfi ráðuneytisins:

„Markmið þessara funda var aðallega það að fara markvisst yfir þau tilmæli er fram koma í fyrrgreindu áliti yðar, og skilgreina hugsanleg álitaefni, í þeim tilgangi að unnt sé með sem bestum hætti að haga meðferð mála í samræmi við þau meginsjónarmið er fram koma í fyrrgreindu áliti yðar.

Barnaverndaryfirvöld þ.e. Menntamálaráðuneytið og Barnaverndarráð munu leitast við að bregðast við tilmælum yðar um þá þætti í meðferð forsjármála, sem snúa að barnaverndaryfirvöldum, með jákvæðum hætti, þó þannig að eigi verði raskað þeim hagsmunum sem barnaverndaryfirvöldum er ætlað að gæta sbr. einkum meginreglur 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. laga um vernd barna og unglinga nr. 53/1966. Það að Barnaverndarráð veiti því stjórnvaldi þ.e. Dómsmálaráðuneytinu, sem er bæði rétt og skylt að lögum að fara með úrskurðarvald í deilumálum foreldra um forsjá barna þeirra, umsögn í slíkum málum, má ekki verða á kostnað þeirra hagsmuna sem Barnaverndarráði og barnaverndaryfirvöldum er ætlað að gæta í störfum sínum.

Með vísan til framangreinds má ljóst vera að álit yðar dags. 28. apríl s.l. hefur verið til ítarlegrar umfjöllunar hjá barnaverndaryfirvöldum í samráði við Dómsmálaráðuneytið. Því starfi hefur miðað nokkuð áfram og er þess vænst að niðurstaða liggi fyrir innan tíðar.

Ráðuneytið telur að það muni greiða fyrir úrlausn þessa máls, ef fulltrúar Menntamálaráðuneytisins og Barnaverndarráðs eigi með yður fund til að greina yður frá þeim

álitaefnum, sem fram hafa komið við athugun á álitsgerð yðar. Er því hér með óskað eftir fundi með yður um mál þetta við fyrsta hentugleika.

Varðandi „Athugasemdir Barnaverndarráðs við álit umboðsmanns Alþingis varðandi meðferð forsjármála", sem sendar voru fjölmiðlum til birtingar með sérstöku bréfi, þá hefur formaður Barnaverndarráðs Íslands m.a. á framangreindum fundum upplýst, að athugasemdum þessum hafi einvörðungu verið komið á framfæri til þess að kynna meginviðhorf Barnaverndarráðs við meðferð forsjármála í tilefni af umfjöllun fjölmiðla um fyrrgreint álit yðar, en sú umfjöllun fjölmiðla var að mati Barnaverndarráðs Íslands í veigamiklum atriðum villandi og jafnvel röng."

Í samræmi við framangreinda beiðni hélt ég fund hinn 22. nóvember 1989 með fulltrúum Barnaverndarráðs Íslands og menntamálaráðuneytisins.

Að öðru leyti en að framan greinir hafði mér ekki um áramót borist svar við bréfi mínu til menntamálaráðuneytisins frá 30. júní 1989.

8.2. Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni kynforeldris og barns þess í fóstri. (Mál nr. 66/1988)

A, sem hafði forsjá dóttur sinnar C, undirritaði í desembermánuði 1983 yfirlýsingu þess efnis, að hann samþykkti að barnaverndarnefnd ráðstafaði C í fóstur í þrjá mánuði til reynslu, en með fóstur til 16 ára aldurs í huga. Samþykki A var bundið því skilyrði, að umgengnisréttur yrði tryggður í nánara samkomulagi við barnaverndarnefnd og fósturforeldra. Barnaverndarnefnd ákvað 6. mars 1984 að fela hjónunum F og G fóstur C til reynslu og síðan í júnímánuði sama ár að fela þeim fóstur C til 16 ára aldurs. Ágreiningur varð milli A og fósturforeldranna um umgengni milli A og C. Barnaverndarráð Íslands ákvað 10. nóvember 1988, að C skyldi eiga umgengni við A fjórum sinnum á ári, fjórar klukkustundir í senn, undir eftirliti barnaverndarnefndar. Umboðsmaður benti á, að í VIII. kafla barnalaga nr. 9/1981 væri mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna og nyti þessi réttur foreldra og barna sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Hefði ekkert komið fram í málinu, er réttlæti svo stórfellda skerðingu umgengnisréttar sem um var að ræða. Það sjónarmið barnaverndarráðs, að C hefði „ekki þörf fyrir að hitta kynföður sinn oftar en fjórum sinnum á ári", væri ólögmætt og gæti ekki réttlætt umrædda skipan umgengnisréttar. Mæltist umboðsmaður til þess, að barnaverndarráð tæki á ný ákvörðun um umgengnisrétt A og C.

I.

A bar fram kvörtun yfir því, að barnaverndaryfirvöld hefðu skert óhæfilega umgengnisrétt hans og dóttur hans C, án viðhlítandi skýringa, síðast með ákvörðun Barnaverndarráðs Íslands frá 14. nóvember 1988.

Í desember 1983 hafði A, sem hafði forsjá C, undirritað yfirlýsingu þess efnis, að hann samþykkti að Barnaverndarnefnd Z ráðstafaði C í fóstur í þrjá mánuði til reynslu en með fóstur til 16 ára aldurs í huga. Samþykki A var bundið því skilyrði, að umgengnisréttur hans yrði tryggður í nánara samkomulagi við starfsmenn barnaverndarnefndar og væntanlegra fósturforeldra. Barnaverndarnefnd Z ákvað hinn 6. mars 1984 að fela hjónunum F og G fóstur C til reynslu og síðan ákvað nefndin í júnímánuði sama ár að fela þeim fóstur hennar til 16 ára aldurs.

Í febrúarmánuði 1985 fluttist A til landsins, en hann hafði starfað erlendis um skeið. Ágreiningur varð fljótlega milli A og fósturforeldranna út af umgengni hans og C. Með atbeina starfsmanna Barnaverndarnefndar Z var 3. mars 1985 gerður samningur milli A og

fósturforeldra um umgengni til reynslu í eitt ár. Umgengni skyldi vera annan hvern mánuð í fyrstu viku mánaðar. Skyldi það vera á heimili barnsins, 3 klst. í senn síðdegis, og skyldi starfsmaður barnaverndarnefndar ávallt vera viðstaddur. Í gögnum málsins kemur fram, að áður en gengið var frá samkomulaginu, hefði mjög borið á milli óska A og fósturforeldra um umgengni. Hafi fósturforeldrar virst draga í efa réttmæti þess og tilgang að barnið hefði umgengni við föður sinn, en hann aftur á móti vænst þess að umgengni væri nokkuð ótakmörkuð. Umgengni mun hafa verið samkvæmt þessu samkomulagi, en eftir það hafi ekki tekist að ná samkomulagi, með hvaða hætti umgengni skyldi vera.

Í apríl 1986 fór lögmaður A fram á það, að ráðstöfun C í fóstur yrði rift. Um það atriði og umgengnisrétt er fjallað í úrskurði Barnaverndarnefndar Z frá 12. maí 1986. Niðurstaða Barnaverndarnefndar Z varð sú, að C skyldi vera kyrr hjá fósturforeldrum sínum. Nefndin ákvað ennfremur, að umgengni barnsins við föður sinn skyldi vera svo háttað:

„Fimm heilir dagar á ári, átta til níu klst. í senn, með jöfnu millibili, þar af einn dagur um jól. Umgengni skal fara fram til skiptis á heimili fósturforeldra og heimili kynföður.

Skv. 56. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 er heimilt að bera mál þetta undir fullnaðarúrskurð Barnaverndarráðs Íslands".

A skaut úrskurði Barnaverndarnefndar til Barnaverndarráðs Íslands. Í úrskurði ráðsins frá 24. júlí 1986 segir meðal annars:

„Varakrafa kynföður er að umgengni barnsins við hann verði aukin frá því sem kveðið er á um í úrskurði Z. Af hálfu fósturforeldra er þess krafist að umgengni verði felld niður, a.m.k. tímabundið eða þrengd verulega frá því sem greinir í hinum kærða úrskurði.

Sú meginregla er lögfest í 1. mgr. 40. gr. barnalaga nr. 9/1981 að barn eigi rétt á umgengni við það foreldri sitt sem það býr ekki hjá, nema sérstök atvik valdi því að umgengni sé talin andstæð hagsmunum barns og þörfum. Við meðferð málsins hjá ráðinu hefur ekkert komið fram sem mælir gegn því að barnið hafi umgengni við kynföður. Barnaverndarráð telur það skipta máli fyrir velferð barnsins að það haldi áfram að hafa umgengni við föður. Barnaverndarráð telur því rétt að hafna kröfu fósturforeldra um að umgengni verði felld niður. Í samræmi við þetta telur Barnaverndarráð rétt að barnið njóti umgengni við kynföður líkt og kveðið er á um í úrskurði Barnaverndarnefndar Z frá 12. maí s.l. að öðru leyti en því að ekki þykja efni til að kveða sérstaklega á um hvar umgengni skuli fara fram en ráðið telur æskilegt að hún fari fram til skiptis á heimili fósturforeldra og heimili kynföður."

Haustið 1986 fluttu fósturforeldrarnir til ársdvalar erlendis. Hafði sú fyrirætlan orðið tilefni ágreinings út af rétti þeirra feðgina til umgengni. Eftir að fósturforeldrarnir fluttust heim, var ágreiningur uppi áfram. Af því tilefni snéri Barnaverndarnefnd Z sér til Barnaverndarráðs Íslands með bréfi, dags. 14. september 1987. Í bréfinu rakti barnaverndarnefnd hver afskipti nefndarinnar hefðu verið af umgengni A og C fram að þeim tíma og fór að lokum fram á aðstoð barnaverndarráðs við að framkvæma úrskurðinn frá 24. júlí 1986.

Í svarbréfi barnaverndarráðs, dags. 21. október 1987, sagði m.a.:

„Barnaverndarráð telur að afskipti barnaverndarnefndar af umgengni fósturbarns sem hún hefur hlutast til um að fari í fóstur, eigi að vera háð mati nefndarinnar hverju sinni. Ef barnaverndarnefnd telur afskipti af umgengni nauðsynleg á hún að láta málið til sín taka á þann hátt, er best þykir við eiga eftir því sem á stendur. Við úrlausn slíks máls skal nefndin hafa að leiðarljósi hvernig umgengni barnsins sem í hlut á, kemur best til móts við þarfir þess eins og þær eru á hverjum tíma.

Samkvæmt 1. mgr. 56. gr. laga nr. 53/1966 geta forsjármenn, foreldrar svo og aðrir sem hagsmuna eiga að gæta vegna ráðstafana barnaverndarnefnda, borið mál undir barnaverndarráð til fullnaðarúrskurðar."

Hinn 14. desember 1987 bókar Barnaverndarnefnd Z eftirfarandi:

„Enn er kominn upp ágreiningur milli fósturforeldra og kynföður, en fósturforeldrar neita að umgengni fari fram hjá föður. Að öðru leyti virðast forsendur fyrir úrskurði vera óbreyttar, þ.e. að vel fari um barnið á fósturheimilinu og að faðir sé vel hæfur til að hafa umgengni við barnið.

Fyrir liggur bréf Barnaverndarráðs Íslands dags. 21. okt. þar sem ráðið vísar því til mats barnaverndarnefndar hvaða afskipti séu höfð af máli sem þessu.

Jafnframt leggur ráðið alla áherslu á að málinu sé skipað í samræmi við þarfir barnsins eins og þær eru á hverjum tíma. Barnaverndarnefnd telur sem áður rétt að barnið hafi umgengni við föður sinn, að slík umgengni sé sem átaka minnst. Einnig álítur barnav.nefnd að sanngjarnt sé að umgengni fari til skiptis fram á heimili föður og fósturforeldra. Hins vegar hafa fósturforeldrar verið alfarið á móti slíku fyrirkomulagi. Þessi afstaða þeirra hefur orsakað mikla togstreitu í máli þessu og hlýtur að skapa aukna spennu í umgengni kynföður við dóttur sína.

Barnaverndarnefnd leggur á það ríka áherslu að fósturbarn hefur rétt á að umgangast kynforeldra sína og systkini. Þar sem ekki hafa náðst sættir við fósturforeldra um hvar umgengni fari fram, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir starfsmanna í þá átt, telur barnav.nefnd að til þess að stuðla að sem mestri ró fyrir þetta barn, þá sé hagsmunum þess best þjónað með umgengni á heimili þess fyrst um sinn. Æskilegt er einnig að telpan fái að hitta hálfsystur sína ... [E], sem er til heimilis í ..."

Með bréfi 14. mars 1988 kvartaði lögmaður A yfir því, að ekki tækist að framfylgja úrskurði Barnaverndarráðs Íslands frá 24. júlí 1986. Barnaverndarráð tók málið upp með bréfum til A og fósturforeldranna, dags. 20. maí 1988. Unnu starfsmenn ráðsins að málinu um sumarið og fram á haust 1988. Með bréfi til barnaverndarráðs 3. október 1988 hafði A krafist þess að fá aftur forsjá C.

Barnaverndarráð lauk málinu með bókun 10. nóvember 1988. Var lögmanni A tilkynnt um niðurstöðuna með bréfi, dags. 14. nóvember 1988. Bréfið er svohljóðandi:

„Barnaverndarráð Íslands hefur nú fjallað um erindi yðar, sbr. bréf dags. 14. mars s.l. vegna máls ... [A].

Ráðið hefur látið fara fram ítarlega athugun á aðstæðum allra sem í hlut eiga, barns, fósturforeldra og föður, bæði með heimsóknum á fósturheimili barnsins og á heimili föður en einnig með ítarlegum viðtölum við þessa aðila. Þá hefur ráðið boðað föður og lögmann hans, fósturforeldra og starfsmenn Félagsmálastofnunar ... [Z] á sinn fund vegna málsins.

Barnaverndarráð hefur nú fjallað til fullnustu um málið og á fundi 10. þ.m. gerði ráðið svofellda bókun í málinu:

„Barnið skal eiga umgengni við föður fjórum sinnum ár hvert, fjórar klukkustundir í senn. Umgengni skal fara fram til skiptis á heimili fósturforeldra og á heimili föður. Öll umgengni skal fara fram undir eftirliti Barnaverndarnefndar [Z]. Fyrsta umgengni eftir ákvörðun þessa fer fram á fósturheimili barnsins."

Þetta tilkynnist yður hér með."

II.

Hinn 4. janúar 1989 ritaði ég Barnaverndarráði Íslands bréf í tilefni af kvörtun A. Óskaði ég eftir því, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar hans, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Jafnframt óskaði ég sérstaklega rökstuðnings ráðsins fyrir þeirri niðurstöðu, að umgengnin skyldi aðeins vera 4 klukkustundir í senn fjórum sinnum ár hvert og jafnan vera háð eftirliti Barnaverndarnefndar Z. Einnig óskaði ég eftir að ráðið gerði grein fyrir því, hvaða lagareglur lægju til grundvallar valdi þess til að úrskurða umgengnisrétt í málum af því tagi, sem hér ræðir um. Barnaverndarráð svaraði með bréfi, dags. 1. febrúar 1989. Þar sagði:

„Í tilefni af bréfi yðar, hr. umboðsmaður alþingis, dags. 4. janúar 1989, varðandi kvörtun ... [A], leyfir barnaverndarráð sér að koma á framfæri við yður eftirfarandi sjónarmiðum.

Samkvæmt 56. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 geta foreldrar og aðrir sem þar eru tilgreindir borið mál undir barnaverndarráð vegna ráðstafana barnaverndarnefndar. Barninu ... [C] var ráðstafað í fóstur fyrir tilstilli barnaverndarnefndar [Z] í desember 1983 með samþykki föður hennar ... [A].

Barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í fóstur ber ábyrgð á því, að vel takist til um uppeldi og aðbúnað barnsins á fósturheimilinu samkvæmt meginreglum laga um vernd barna og ungmenna, einkum 29., 35. og 36. gr. Barnaverndaryfirvöld hafa því talið sér skylt að stuðla að því, að vel fari um þessi börn. Við þessar aðstæður er m.a. reynt að meta hvort barnið hafi hagsmuni af því að ekki rofni tengsl við kynforeldra þess. Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengni barns við kynforeldri er byggð á mati á aðstæðum barnsins og uppeldislegum þörfum þess.

Í því tilviki sem hér um ræðir þótti mjög brýnt að forða ... [C] frá frekari togstreitu fósturforeldra hennar annars vegar og kynföður hennar hins vegar. Nauðsynlegt þótti að reyna að koma á fastri skipan varðandi umgengni hennar við kynföður sinn.

Sú ákvörðun sem tekin var á fundi barnaverndarráðs þann 10. nóvember s.l. er byggð á þeirri reynslu sem fengist hefur á undanförnum árum á umgengni þeirra feðgina. Athugun ráðsins á málinu leiddi í ljós að samskipti kynföður og fósturforeldra hafa verið stirð og heimsóknir kynföður á fósturheimilið hafa verið erfiðar vegna þessa. Því þótti nauðsynlegt að stytta heimsóknir, að þær færu fram undir eftirliti barnaverndarnefndar [Z] og að þær færu ekki eingöngu fram á fósturheimilinu heldur einnig á heimili kynföður barnsins. Loks var það mat ráðsins að ... [C] hefði ekki þörf fyrir að hitta kynföður sinn oftar en fjórum sinnum á ári."

III.

Hinn 3. febrúar 1989, sendi ég dómsmálaráðuneytinu fyrirspurn þess efnis, hvort það telji sig eiga úrskurðarvald að því er varðaði umgengni í málum sem þessum. Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 3. mars 1989, kom fram:

„Heimild dómsmálaráðuneytisins til úrskurða um umgengnisrétt foreldra og barna er í 40. gr. barnalaga nr. 9/1981. Í 1. mgr. 40. gr. er umgengnisrétturinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: „Nú er forsjá barns aðeins í höndum annars foreldris, og á barnið þá rétt á umgengni við hitt foreldra sinna." Samkvæmt þessu er forsenda umgengnisréttar skv. 40. gr. sú, að umgengnisforeldrið fari ekki með forsjá barnsins. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins fer ... [A], samkvæmt staðfestu samkomulagi hans og ... [B], með forsjá dóttur þeirra ... [C], en barninu var komið í fóstur til fósturforeldra þess með samþykki hans. Umgengni ... [C] við föður sinn fellur því utan gildissviðs 40. gr. og telur ráðuneytið sig ekki eiga úrskurðarvald um málið."

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. maí 1989, sagði svo:

„Í VIII. kafla barnalaga nr. 9/1981 er mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Þessi réttur foreldra og barna nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki verður hjá því komist að skerða þennan rétt við ráðstöfun barns í fóstur og frekari skerðing kann að reynast óumflýjanleg, ef barni stafar hætta af umgengni við foreldri. Í máli því, sem hér er fjallað um, hefur hins vegar ekki komið neitt fram, er geti réttlætt svo stórfellda skerðingu á umgengni, sem greinir í fyrrnefndri bókun Barnaverndarráðs Íslands frá 10. nóvember 1988. Það sjónarmið ráðsins, að C hafi „ekki þörf fyrir að hitta kynföður sinn oftar en fjórum sinnum á ári" er ólögmætt og getur ekki réttlætt umrædda skipan umgengnisréttar.

Samkvæmt því, er að framan segir, eru það tilmæli mín að Barnaverndarráð Íslands taki á ný ákvörðun um umgengnisrétt A og C."

V.

Í októbermánuði 1989 greindi A mér frá því að Barnaverndarráð Íslands hefði með bréfi, dags. 13. október 1989, svarað beiðni lögmanns hans um endurupptöku á máli því, er framangreint álit mitt fjallar um. Í bréfi ráðsins sagði m.a.:

> „Barnaverndarráð hefur kynnt sér álit umboðsmanns Alþingis frá 3. maí 1989 sem sent var ráðinu í tilefni af kvörtun ... [A]. Ráðið hefur einnig kynnt sér aðstæður ... [C] og tilhögun á umgengni hennar við föður eftir að bréf yðar barst ráðinu. Frá því að barnaverndarráð tók ákvörðun sína 10. nóv. 1988, hefur engin breyting orðið á högum eða aðstæðum barnsins, kynföður eða fósturforeldra, sem réttlætt gæti endurupptöku málsins. Fyrri ákvörðun barnaverndarráðs stendur því óhögguð.
>
> Barnaverndarráð bendir hins vegar á að til álita gæti komið að láta reyna á ákvörðun ráðsins fyrir dómstólum, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Með þeim hætti fengist e.t.v. úr því skorið hvort sjónarmið barnaverndarráðs í máli þessu hafi verið ólögmætt eins og haldið er fram í niðurstöðu álits umboðsmanns Alþingis frá 3. maí 1989."

Með bréfi, dags. 24. október 1989, óskaði ég eftir að Barnaverndarráð Íslands léti mér í té ljósrit af þeim gögnum og upplýsingum, sem ráðið aflaði í tilefni af afgreiðslu þess á erindi A. Þau gögn voru látin í té með bréfi ráðsins, dags. 20. nóvember 1989. Athugun minni á afgreiðslu Barnaverndarráðs Íslands á beiðni A um endurupptöku málsins var ekki lokið um áramót.

9.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

9.1. Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast. (Mál nr. 126/1989)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar hvort ráðuneyti fylgdu almennt einhverjum reglum um svör við erindum, sem þeim bærust. Í áliti sínu lagði umboðsmaður áherslu á, að tafir á svörum við erindum væru skýrðar fyrir þeim aðilum, sem í hlut ættu, ef afgreiðsla hefði dregist lengur en ætla mætti að menn gerðu ráð fyrir. Í slíkum tilfellum ætti þá að upplýsa, eftir því sem kostur væri, hvenær úrlausnar væri að vænta. Slíkir stjórnsýsluhættir væru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld yrðu að njóta hjá almenningi. Loks benti umboðsmaður á þau meginsjónarmið, sem stjórnvöldum bæri að leggja til grundvallar reglum um svör við erindum, sem þeim berast.

I.

Hinn 23. febrúar 1989 ritaði ég forsætisráðherra bréf. Tilefni þess var, að í starfi mínu voru þess nokkur dæmi, að ráðuneyti hefðu dregið úr hófi að verða við tilmælum mínum um upplýsingar eða skýringar vegna kvartana, sem mér höfðu borist, og ekki gert mér grein fyrir því, af hverju þessi töf stafaði. Það vakti þá spurningu, hvort ráðuneyti fylgdu almennt einhverjum reglum um svör við erindum manna, sem þeim berast, sérstaklega þegar afgreiðsla dregst lengur en ætla mætti að menn gerðu ráð fyrir. Í bréfi mínu til forsætisráðherra fór ég þess á leit, að hann tæki mál þetta upp við ráðherra í ríkisstjórn sinni. Jafnframt vænti ég þess að fá upplýsingar um, hvort og þá hvaða reglum væri fylgt hjá ráðuneytum um svör við erindum, sem þeim berast.

Hinn 6. mars 1989 sendi forsætisráðherra öllum ráðherrum svohljóðandi bréf:

„Hér með fylgir bréf frá 23. febrúar s.l. frá umboðsmanni Alþingis, þar sem athygli er vakin á því að svör við fyrirspurnum umboðsmannsins berast seint frá ýmsum ráðuneytum. Í sumum tilfellum hafa svör ekki borist þrátt fyrir ítrekanir.

Leggja verður á það mikla áherslu að umboðsmanniAlþingis sé svarað eins fljótt og frekast er unnt. Bið ég ráðherra að sjá til þess að svo verði."

Hinn 22. mars 1989 áréttaði ég ósk mína um að upplýst yrði, „hvort ráðuneyti fylgi almennt einhverjum reglum um svör við erindum manna, sérstaklega þegar afgreiðsla dregst lengur en ætla má, að menn geri ráð fyrir." Forsætisráðherra sendi afrit þessa bréfs til allra ráðuneyta 12. apríl s.á.

Ég sendi forsætisráðherra síðan ítrekunarbréf hinn 3. maí 1989. Þar sagði, að ég vænti þess, „að tilmæli þau, er fram komu í bréfi ráðuneytis yðar frá 12. apríl s.l., verði ítrekuð við þau ráðuneyti, sem ekki hafa enn svarað erindinu."

Svör samkvæmt ofangreindum tilmælum forsætisráðherra bárust að lokum frá öllum ráðuneytum nema samgönguráðuneytinu, en svar þess barst mér, eftir að ég hafði birt álit mitt í málinu. Úrdrættir úr svarbréfunum fara hér á eftir en einungis er tekið orðrétt upp það, sem beinlínis varðaði efni fyrirspurnar minnar.

1. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

„Um þetta efni hafa ekki verið settar almennar reglur í ráðuneytinu. Á hinn bóginn má segja að þegar litið er til fjölda, fái flest erindi hraða meðferð í ráðuneytinu. Beri erindi það með sér að það þoli ekki bið er reynt að svara því tafarlaust.

Því er þó ekki að leyna að ýmis erindi sem ráðuneytinu berast eru mjög tímafrek í vinnslu og gagnaöflun og verður ekki svarað endanlega fyrr en allnokkur tími er liðinn frá því að það barst ráðuneytinu. Þetta á t.d. við um ýmis erindi á sviði sifjaréttar. Forsjárdeilumál eru þessu marki brennd, eins og embætti umboðsmanns hefur sérstaklega verið gerð grein fyrir. Nauðsynlegt er að umsagnir barnaverndarnefnda og eftir atvikum Barnaverndarráðs liggi fyrir áður en endanleg ákvörðun um forsjá er tekin í ráðuneytinu. Öflun slíkra umsagna tekur sinn tíma. Aðilum máls er þó jafnan gert ljóst í hvaða farvegi málið er og hvað dvelji úrlausn þess. Sama má segja um önnur erindi sem dragast kunna, að reynt er eftir megni að upplýsa aðila að þeim, hvað töfinni valdi, og hvenær vænta megi svars.

Að lokum skal þess getið að ráðuneytið hefur fáa starfsmenn þegar verkefni þess eru virt, störf eru sérhæfð og erfitt er fyrir starfsmenn að grípa inn í flókin verk sem eru á starfssviði annarra starfsmanna, sem forfallast kunna. Þess eru dæmi bæði í þessu ráðuneyti og öðrum að ófyrirséð forföll eins eða tveggja starfsmanna setji starfsemi heilla

deilda úr skorðum. Við því er að sjálfsögðu reynt að bregðast, en augljóst er, að í okkar fámennu stjórnsýslu, verða afleiðingarnar þær að úrlausn ýmissa erinda dregst meira en æskilegt má telja."

2. Svar félagsmálaráðuneytisins.

„Almennt má segja að ráðuneytið leitist við að svara öllum erindum, sem því berast eins fljótt og unnt er, en hins vegar getur mikið annríki gert það að verkum að eitthvað dragist að svara. Ef ljóst er að nokkuð langur tími mun líða þar til unnt er að svara, er stundum sent bréf þess efnis að dragast muni að svara erindinu og ástæður tilgreindar.

Ráðuneytið er bundið af ýmsum lagaákvæðum með að afgreiða mál innan tilskilins frests og er því nauðsynlegt að haga vinnu með þeim hætti að afgreiðslu sé lokið innan þeirra tímamarka."

3. Svar fjárlaga- og hagsýslustofnunar.

„Ekki gilda hjá Fjárlaga- og hagsýslustofnun neinar skrifaðar eða á annan hátt formlega frágengnar reglur um svör við erindum manna. Það skal tekið fram, að eðli þessarar stofnunar samkvæmt eru þau erindi sem hingað berast fyrst og fremst frá öðrum ráðuneytum eða einstökum stofnunum. Erindi frá einstaklingum heyra til undantekninga.

Vinnsla verkefna, þar á meðal svör við erindum stofnana eða einstaklinga, fer í þá forgangsröð sem á hverjum tíma er nauðsynleg með tilliti til ákvarðana fjármálaráðherra, fastra verkefna svo sem fjárlagagerðar og tiltæks mannafla."

4. Svar fjármálaráðuneytisins.

„Til svars við fyrirspurn yðar vill ráðuneytið taka fram að ekki liggja fyrir neinar almennar reglur hjá ráðuneytinu um það hvernig erindum er svarað né um það innan hvaða tíma það skal gert. Hins vegar er erindum svarað eins fljótt og kostur er, og ef það liggur fyrir að ekki sé unnt að svara erindi innan eðlilegra tímamarka, er reynt tilkynna það viðkomandi aðila, annað hvort munnlega eða skriflega."

5. Svar forsætisráðuneytisins.

„Með vísun til bréfs yðar dags. 23. febrúar og 22. mars 1989 upplýsist hér með að forsætisráðuneytið hefur ekki sett neinar vinnureglur um meðferð erinda er berast ráðuneytinu. Samt sem áður er farið eftir þeirri almennu reglu að svara öllum bréfum og erindum er ráðuneytinu berast. Sum erindi eru framsend öðrum ráðuneytum til frekari meðferðar og viðkomandi aðila tilkynnt um það. Í öðrum tilvikum dregst stundum að svara bréfum og erindum vegna upplýsinga- og gagnaöflunar. Sé dráttur óvenjulegur er reynt að skýra slíkt fyrir viðkomandi aðila.

Vegna fyrri bréfa yðar hefur forsætisráðuneytið óskað þess við önnur ráðuneyti að erindi yðar verði svarað sérstaklega."

6. Svar Hagstofu Íslands.

„Hvað viðkemur spurningu yðar er því til að svara, að erindi, sem Hagstofunni berast eru af ýmsu tagi, en til hægðarauka má greina þau í tvennt. Annars vegar eru þá

ýmis erindi sem tengjast hagskýrslugerð og tölfræðilegri vinnu ráðuneytisins. Hér er oft um almennar fyrirspurnir að ræða og þá jafnoft munnlegar sem skriflegar. Hins vegar eru erindi sem eru fremur stjórnsýslulegs eðlis, einkum erindi til Þjóðskrár.

Hagstofan hefur ekki sett formlegar reglur um svör við erindum. Hins vegar eru ýmsar verklagsreglur og venjur við lýði sem hér eiga við. Meginreglan sem beitt er við afgreiðslu erinda, er að þeim sé svarað án tafar. Þannig er jafnan leitast við að allir sem koma í afgreiðslu þjóðskrár með beiðni um vottorð eða upplýsingar, breytingar á skráningaratriðum í þjóðskrá, o.fl., sé afgreiddir jafnóðum. Undantekningar eru þó á þessu ef kanna þarf mál nánar eða útbúa sérstök gögn, t.d. nafnskírteini, en þá er jafnan reynt að ljúka afgreiðslu næsta dag. Á sama hátt er reynt að svara öllum fyrirspurnum í síma jafnóðum og er slík símsvörun mjög tímafrek á Hagstofunni. Ennfremur er reynt að svara skriflega erindum án tafar. Mál geta þó hæglega dregist á langinn, m.a. vegna þess að þau þarf að kanna, þess er beðið að upplýsingar liggi fyrir eða að uppi séu veruleg álitamál um afgreiðslu. Séu tafir fyrirsjáanlegar er oft reynt að hafa samband við viðkomandi og greint frá því, oftast símleiðis en stundum með bréfi. Um þetta eru ekki fastar reglur."

7. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins.

„Vegna fyrirspurnar um hvort ráðuneytið „fylgi almennt einhverjum reglum um svör við erindum manna" skal þetta fram tekið:

Þegar ráðuneyti heilbrigðis- og tryggingamála tók til starfa haustið 1970, var sett sú regla, að öllum bréfum skyldi svara svo fljótt sem unnt væri. Tækist ekki að afla upplýsinga í efnislegt svar t.d. innan 2ja vikna, eða væri slík töf fyrirsjáanleg m.a. vegna þess, að senda þyrfti erindið út úr ráðuneytinu til umsagnar, sem er algengt, skyldi sendandi fyrirspurnar eða erindis bréflega upplýstur um þá málsmeðferð, einkum ef ætla mætti að honum væri ekki ljóst, að um töf af slíkum ástæðum gæti orðið að ræða.

Frá þessari aðalreglu hafa eflaust orðið frávik, sem erfitt er að koma í veg fyrir. Þau geta t.d. stafað af eðlilegri fjarveru þess starfsmanns, sem sérhæfðum verkefnum sinnir, en slík sérhæfing fer vaxandi í fagráðuneytum, sem kunnugt er. Mál leggjast þá til viðkomandi starfsmanns og bíða hans, án þess að aðrir hafi um það sérstaka vitneskju. Þetta á einkum við um þá starfsmenn, sem opna þann póst sjálfir, sem til þeirra er stílaður, þótt ekki sé endilega merkur sem einkamál."

8. Svar iðnaðarráðuneytisins.

„Með vísun til erindis yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, skal eftirfarandi upplýst:

1. Erindi sem berast ráðuneytinu eru sérstaklega árituð og getið komudags og málaflokks, er þau falla undir. Frumritið þannig merkt er vistað í skjalasafni en ljósrit síðan afhent til afgreiðslu þeim starfsmanni, er annast umræddan málaflokk. Auk þess fær ráðherra eða ráðuneytisstjóri afrit erindisins eftir því sem við á.
2. Erindi eru eftir frumflokkun skráð í sérstakt tölvuskráningarkerfi ráðuneytisins þar sem letrað er nafn sendanda, málefni, nafn hlutaðeigandi starfsmanns og loks afgreiðslu erindisins. Yfirlit yfir móttekin erindi er prentað út og yfirfarið með reglulegu millibili, til að fylgjast með afgreiðslu mála.
3. Sú meginregla gildir í ráðuneytinu, að erindum er svarað svo skjótt sem auðið er, en annir starfsmanna ráða síðan hvernig til tekst, ef ekki er um forgangsverkefni að ræða. Þegar afgreiðslur eru stefnumarkandi kallar ákvörðun stundum á nokkuð víðtækt samráð, er getur tafið afgreiðslu. Ef ljóst er við móttöku, að erindi er þess

eðlis að því verði ekki svarað efnislega innan fárra daga, hefur til þessa ekki tíðkast að staðfesta móttöku sérstaklega og boða svar innan tiltekins frests. Með hliðsjón af umræðum um svör við erindum, sem væntanlega eru tilefni bréfa yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, þá hefur ráðuneytið nú tekið upp þá vinnureglu, að staðfesta móttöku slíkra erinda og boða svar.

4. Við afgreiðslu mála, sem fela í sér efnislega ákvörðun, hefur ráðuneytið ávallt stuðst við það meginsjónarmið, að svar skuli vera rökstutt, skýrt og án málalenginga.
5. Fyrir kemur að ráðuneytinu, berast erindi sem ýmist eru óskýrt sett fram eða svo yfirgripsmikil að erfitt er að svara þeim. Í því sambandi skal minnt á að ekki hefur verið gerð krafa um að erindi til stjórnvalda uppfylli tiltekin formskilyrði sambærileg þeim er greinir í tilskipun frá 3. apríl 1771 (lagasafn 1983 d. 159–160), um erindi til stjórnarinnar, áritun á þau o.fl. Í tengslum við þá athugun sem umboðsmaður hefur haft frumkvæði að varðandi svör við erindum mætti jafnframt huga að þessum þætti.
6. Þess skal að lokum getið, að megnið af þeim erindum sem beint er til ráðuneytisins og krefjast úrlausna er komið munnlega á framfæri ýmist til ráðherra og/eða beint til embættismanna. Slík mál geta verið eigi síður aðkallandi og útheimta krókalausa afgreiðslu."

9. Svar landbúnaðarráðuneytisins.

„Ráðuneytið leitast við að svara erindum, sem því berast svo fljótt sem tök eru á. Meðan mál, sem berast eru til umfjöllunar og áætlað er að endanleg afgreiðsla dragist, er þeim sem málið varðar oftast gerð grein fyrir líklegum gangi málsins."

10. Svar menntamálaráðuneytisins.

„Í Menntamálaráðuneytinu eru öll aðsend bréf bókfærð strax við móttöku, og síðan dreift til hinna ýmsu skrifstofa og deilda ráðuneytisins eftir eðli máls. Ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar reyna síðan að fylgjast með að bréfum sé svarað og strax og í ljós kemur að svör við erindum hafi dregist lengur en góðu hófi gegnir, er gerð gangskör að því að þeim verði svarað hið fyrsta, ef tök eru á, en auðvitað getur mál verið þess eðlis að gagnger athugun og umfjöllun þess reynist nauðsynleg og kann þá afgreiðsla að taka nokkurn tíma."

11. Svar samgönguráðuneytisins.

„Varðandi fyrirspurn yðar um það hvort ráðuneytið fylgi almennt einhverjum reglum um svör við erindum manna, sérstaklega þegar afgreiðsla dregst lengur en ætla má, að menn geri almennt ráð fyrir, vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

Öll bréf sem berast ráðuneytinu eru stimpluð með stimpli ráðuneytisins og getið innkomudags og málanúmers samkvæmt málaflokkaskrá í skjalasafni. Jafnframt eru ýmsar upplýsingar tölvufærðar í sérstaka bókunarbók, þar sem fram kemur nafn sendanda, dagsetning og efni bréfs og númer í málaflokkaskrá. Jafnframt eru öll útsend bréf færð í þessa bókunarbók.

Ráðuneytisstjóri eða staðgengill hans fær síðan bréfin í hendur og felur einstökum starfsmönnum að svara erindunum eftir því sem deilda- og starfsskipting kveður á um. Auk þess fær ráðherra í hendur afrit allra bréfa.

Ráðuneytið hefur ekki sett almennar vinnureglur um meðferð erinda sem því berast. Farið hefur verið eftir þeirri óskráðu reglu að erindum beri að svara og það svo

fljótt sem kostur er. Þegar litið er til fjölda erinda verður að telja að mikill meirihluti þeirra fái skjóta meðferð í ráðuneytinu. Mörg þeirra bera það með sér að þau þola enga bið og er þá reynt að svara þeim tafarlaust og kann það að bitna á öðrum erindum.

Af mörgum ástæðum getur svartími erinda þó orðið lengri, en menn almennt gera ráð fyrir, t.d. vegna annríkis og upplýsingaöflunar. Ýmis erindi, t.d. hvers konar leyfisumsóknir, eru tímafrek í vinnslu þegar afla þarf gagna og umsagna margra aðila. Þegar dregst úr hófi fram að mati ráðuneytisins að svara erindum er leitast við að upplýsa aðila um stöðu málsins, ástæður dráttar á svari og hvenær svars megi vænta. Þá er þess að geta að ráðuneytið er fámennt og því hver og einn starfsmaður með sérhæfða málaflokka. Þegar einn starfsmaður forfallast, t.d. vegna sumarleyfa, veikinda eða er fjarverandi úr ráðuneytinu vegna verkefna erlendis er oft á tíðum vandkvæðum bundið fyrir annan starfsmann að setja sig inn í og afgreiða einstök erindi er varða málaflokka hins. Þetta er reynt að leysa, en óneitanlega getur þetta haft áhrif á svartíma erinda.

Að lokum vill ráðuneytið lýsa þeirri skoðun sinni að æskilegt sé að settar verði samræmdar vinnureglur innan Stjórnarráðsins um meðferð erinda sem því berast."

12. Svar sjávarútvegsráðuneytisins.

„Til svars erindinu vill ráðuneytið taka fram að í þessu ráðuneyti er fylgt þeirri reglu að svara erindi eins fljótt og fært er, þó ekki fyrr en efnisleg rök liggja fyrir til svars erindinu. Mjög misjafnt er hve skamman tíma tekur að efna til svara við hinum ýmsu erindum sem ráðuneytinu berast. Einnig er ákaflega misjafnt hvaða hugmyndir hver einstaklingur hefur um, hvað sé eðlilegur svartími. Dragist svör að mati fyrirspyrjenda eru embættismenn ráðuneytisins ávallt tilbúnir til að færa efnisleg rök fyrir drættinum. Að lokum skal hér ítrekað að aðalregla ráðuneytisins er að svara erindinu svo fljótt sem auðið er."

13. Svar utanríkisráðuneytisins.

„Vegna fyrirspurnar yðar um hvort ráðuneytið fylgi almennt einhverjum reglum um svör við erindum manna skal tekið fram, að utanríkisráðuneytið leitast við að leysa tafarlaust þau mál sem til þess koma. Eðli málsins samkvæmt kann afgreiðsla þeirra að taka mislangan tíma."

14. Svar viðskiptaráðuneytisins.

„Ekki hafa verið settar almennar reglur um þetta efni í ráðuneytinu. Kappkostað er að svara öllum erindum eins skjótt og unnt er og í því efni er reynt að koma til móts við þá, sem þurfa á tafarlausri afgreiðslu sinna mála að halda.

Ráðuneytið er fáliðað og verkaskiptingu milli manna hagað á þann veg, að starfsmenn eiga erfitt með að hlaupa inn í flókin verk á verksviði annarra starfsmanna, þegar um forföll eða orlof þeirra er að ræða. Því geta afgreiðslur mála á sumarleyfistíma dregist eins og um getur í yfirliti yðar en ef mál þolir ekki bið, er þó ávallt reynt að leysa úr því án tafar."

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. desember 1989, gerði ég í fyrstu grein fyrir nokkrum dæmum um, að einstökum stjórnvöldum væru í lögum settir ákveðnir frestir til að afgreiða þau erindi, sem þau eiga að sinna. Sem dæmi um slík ákvæði nefndi ég 99. gr. og 2. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987, 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, 11. gr. laga nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 30/1987 um orlof.

Þá sagði orðrétt í niðurstöðu álits míns:

„Ég tel það góða stjórnsýsluhætti, að stjórnvöld svari bréflega skriflegum erindum, nema erindi beri með sér, að svars sé ekki vænst. Skrifleg svör eru að jafnaði nauðsynleg bæði fyrir stjórnvöld og þá sem til þeirra leita, til þess að ekki fari milli mála, hvenær og hvernig málaleitun hefur verið afgreidd.

Framangreind talning lagaákvæða, sem ekki er ætlað að vera tæmandi, sýnir, að stundum eru stjórnvöldum settir ákveðnir frestir í lögum til að afgreiða erindi. Ég tel samt sem áður vafa leika á því, hvort fært sé að setja almenna reglu um afmarkaða fresti, sem ráðuneyti verði undantekningarlaust að hlíta við meðferð mála. Viðfangsefni ráðuneyta eru margvísleg og úrlausn þeirra tekur óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma.

Ég legg hins vegar áherslu á það, sem segir í fyrrgreindu bréfi mínu frá 23. febrúar s.l. til forsætisráðherra, að tafir á svörum við erindum séu skýrðar fyrir þeim aðilum, sem í hlut eiga, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður, að menn geri ráð fyrir. Jafnframt verði þá upplýst, eftir því sem kostur er, hvenær úrlausnar sé að vænta. Slíkir stjórnsýsluhættir eru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi.

Af ofangreindum ástæðum tel ég brýnt, að ráðuneyti og önnur stjórnvöld móti reglur um svör við erindum frá einstaklingum, sem til þeirra leita. Slíkar reglur eiga að mínum dómi að byggjast á eftirfarandi meginsjónarmiðum.

1. Að settar verði reglur um ákveðinn frest til afgreiðslu erinda, þegar í hlut eiga málaflokkar, sem er þannig háttað, að fyrirfram afmörkuðum fresti verður komið við.
2. Að tafir á afgreiðslu erinda verði skýrðir fyrir þeim, sem hlut eiga að máli, ef þær eru meiri en ætla verður að þeir geri ráð fyrir.
3. Að tafir umfram venjulegan afgreiðslutíma erinda af því tagi, sem um er að ræða, verði skýrðar fyrir viðkomandi aðilum.
4. Að fyrirspurnum manna, hvað líði afgreiðslu einhvers fyrri erindis þeirra, verði svarað þegar í stað.
5. Að gerð sé grein fyrir því í þeim tilvikum, sem um ræðir í liðum 2–4 hér að ofan, hvenær afgreiðslu máls sé að vænta, ef þess er nokkur kostur.
6. Að stjórnvald hafi einhverja skipan, er tryggi að erindi séu afgreidd eða tafir skýrðar innan hæfilegs tíma.

Það eru tilmæli mín, sbr. 2. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, að forsætisráðuneytið komi ofangreindum sjónarmiðum á framfæri við önnur ráðuneyti og fylgi eftir framkvæmd þeirra.

Ég tek fram, að hér að framan hefur ekki verið fjallað um samskipti mín og stjórnvalda. Mun ég, hér eftir sem hingað til, gera athugasemdir við svör þeirra, eftir því sem tilefni kann að gefast til í einstökum tilvikum.“

III.

Í tilefni af áliti mínu hér að framan ritaði forsætisráðuneytið mér bréf, dags. 22. janúar 1990. Með bréfi ráðuneytisins fylgdi minnisblað forsætisráðherra, dagsett sama dag, sem hann lét fylgja áliti mínu, þegar það var sent öðrum ráðherrum.

Í minnisblaði forsætisráðherra kom fram, að með vísan til niðurstöðu álits míns væru á lokastigi undirbúnings starfsreglur, sem m.a. tækju til þess, með hvaða hætti skyldi svara skriflegum erindum til ráðuneytisins. Með bréfi forsætisráðuneytisins frá 22. janúar 1990 fylgdi ennfremur í ljósriti hluti starfsreglna, er kveða á um meðferð skjala og bréfa ráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 29. janúar 1990, sendi forsætisráðuneytið mér til kynningar ljósrit af bréfi menntamálaráðuneytisins frá 25. janúar 1990 ásamt þargreindum fylgiskjölum.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins var frá því skýrt, að sett hefði verið vinnuregla í ráðuneytinu um svör við erindum frá einstaklingum, samtökum og sambærilegum aðilum. Meðfylgjandi bréfi menntamálaráðuneytisins var dreifibréf, dags. 18. janúar 1990, til allra starfsmanna menntamálaráðuneytisins, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

> „Þegar erindi berst sem sýnt þykir að ekki verði unnt að afgreiða efnislega innan 10 daga verði sendanda sent um hæl stutt bréf þar sem fram komi hvar erindið sé til meðferðar og hjá hverjum megi leita upplýsinga um afgreiðslu. Fyrirmynd sem nota mætti að slíku bréfi fylgir."

10.0. "Meinbugir á lögum.„

10.1. Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar. (Mál nr. 83/1989)

Með lögum nr. 28/1981 um breytingu á lögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði voru sáttanefndir lagðar niður. Af þeim sökum var þess ekki kostur, að fólk gæti leitað til aðila, sem ekki starfaði í tengslum við trúfélög, um sáttatilraun vegna hjónaskilnaðar, en 44. gr. laga nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar eru hins vegar reist á því meginsjónarmiði að þess skuli völ. Umboðsmaður var því þeirrar skoðunar, að um væri að ræða „meinbugi" á gildandi lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og taldi nauðsynlegt að úr því yrði bætt.

I.

Hinn 26. janúar 1989 kvartaði A yfir því, að hún hefði ekki átt þess kost að leita til sáttanefndar í Reykjavík í samræmi við 44. gr. laga nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar vegna sáttaumleitana fyrir skilnað, þar sem sáttanefndir hefðu verið lagðar af með lögum nr. 28/1981 um breytingu á lögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Fram kom, að A væri utan trúfélaga.

II.

Ég ritaði dómsmálaráðherra bréf, dags. 16. febrúar 1989, og óskaði eftir að dómsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort af hálfu ráðuneytisins hefðu verið gerðar tillögur um breytingar á framkvæmd þessara mála eða á umræddum lagareglum, þannig að fólk, sem samkvæmt 44. gr. laga nr. 60/1972 ætti að geta leitað til sáttanefnda, gæti farið til aðila, er eigi störfuðu í tengslum við trúfélag.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 20. mars 1989, sagði:

„Af tilefni ofangreinds bréfs yðar tekur ráðuneytið fram, að það telur kvörtun ... [A] réttmæta, þar sem eðlilegt sé, að fólki utan trúfélaga sé mögulegt að leita til sáttaaðila, er ekki tengjast trúfélögum, enda er ráð fyrir gert í ofangreindri 44. gr. laga nr. 60/1972, að ákveða megi í reglum er ráðuneytið setji um framkvæmd sátta, að sáttatilraunir í stofnun um fjölskylduráðgjöf komi í stað sátta skv. 1. mgr. téðrar greinar. Ráðuneytinu hefur þó eigi enn verið unnt að setja slíkar reglur, þar sem ekki hafa verið starfræktar stofnanir um fjölskylduráðgjöf hér á landi, utan þess, að einstaka félagsmálastofnanir sveitarfélaga hafa gert tilraunir til fjölskylduráðgjafar, en ráðuneytinu er ekki kunnugt um, að nokkurs staðar á landinu sé nú starfrækt skipulögð fjölskylduráðgjöf.

Frá því sáttanefndir voru af lagðar með lögum nr. 28/1981 hafa þrívegis verið lögð fram frumvörp til laga um fjölskylduráðgjöf á Alþingi, fyrst á 104 löggjafarþingi 1981–1982, og í annað sinn á 105 löggjafarþingi 1982–1983. Frumvörp þessi náðu ekki fram að ganga. Í þriðja sinn var á yfirstandandi löggjafarþingi lagt fram stjórnarfrumvarp um fjölskylduráðgjöf og er í því sambandi rétt að benda á, að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um, að unnið verði að því að sett verði lög um fjölskylduráðgjöf. Frumvarp þetta mun vera til umfjöllunar hjá félagsmálanefnd efri deildar Alþingis.

Varðandi fjölskylduráðgjöf er ennfremur rétt að benda á, að skv. 19. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu er m.a. gert ráð fyrir að á heilsugæslustöðvum, eða í tengslum við þær, skuli veitt félagsráðgjöf, þ.m.t. fjölskyldu- og foreldraráðgjöf, og í 1. mgr. 20. gr. sömu laga kemur fram, að rekstrarkostnaður varðandi þann þátt starfsemi heilsugæslustöðva skuli greiða af viðkomandi sveitarfélagi. Samkvæmt upplýsingum heilbrigðisráðuneytisins mun þessi þjónusta þó hvergi hafa komist í framkvæmd að nokkru ráði.

Af ofangreindu er ljóst, að ekki hefur enn verið tímabært fyrir ráðuneytið að setja reglur um að sáttatilraunir í stofnun um fjölskylduráðgjöf komi í stað sátta skv. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 60/1972.

Ráðuneytið vill að lokum geta þess, að sifjalaganefnd hefur nú um nokkurt skeið haft til endurskoðunar lög nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar, og verður lagt fram frumvarp til laga um breytingu á þeim lögum og lögum nr. 20/1923 um réttindi og skyldur hjóna þegar þeirri endurskoðun lýkur, en stefnt er að því að steypa þessum lagabálkum sama í einn. Í frumvarpi því mun verða lagt til, að sáttaumleitanir megi fara fram utan trúfélaga, og hugsanlega, að ekki verði nauðsynlegt fyrir hjón að leggja fram sáttavottorð vegna fyrirhugaðs hjónaskilnaðar. Frumvarp þetta er ekki fullbúið og enn ekki ljóst hvenær unnt verður að leggja það fram á Alþingi. Af þeim sökum hefur ráðuneytið ákveðið að leggja fram sérstakt frumvarp til laga um breytingu á 44. gr. laga nr. 60/1972, er gilda skuli til bráðabirgða, þess efnis, að sáttatilraunir valdsmanns séu nægilegur sáttagrundvöllur í skilnaðarmálum þegar annað eða bæði hjóna eru utan trúfélaga.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 23. júní 1989, sagði svo:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, voru sáttanefndir skv. I. kafla laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði lagðar af með lögum nr. 28/1981 um breyting á þeim lögum og héraðsdómara falið að leita sátta. Við meðferð skilnaðarmála mun þess nú vera krafist í framkvæmd að forstöðumaður trúfélags hafi áður leitað sátta með aðilum. Eftir sem áður stendur 44. gr. laga nr. 60/1972 óbreytt ...

Með lögum nr. 28/1981 um breyting á lögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði voru sáttanefndir lagðar niður. Af þeim sökum og samkvæmt þeim skýringum, er greinir í bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 20. mars s.l., er þess ekki kostur, eins og stendur, að fólk geti

leitað til aðila, sem ekki starfar í tengslum við trúfélög, um sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar. Ofangreind ákvæði 44. gr. laga nr. 60/1972 eru hins vegar reist á því meginsjónarmiði, að þess skuli vera völ. Að mínum dómi er hér um að ræða „meinbugi" á gildandi lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég tel nauðsynlegt að úr verði bætt svo fljótt sem kostur er, eftir atvikum með breytingu á 44. gr. laga nr. 60/1972, eins og fyrirhugað hefur verið samkvæmt umræddu bréfi dómsmálaráðuneytisins. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu Alþingis var slíkt frumvarp ekki lagt fram á síðastliðnu þingi, en samkvæmt bréfi ráðuneytisins mátti vænta þess að það yrði gert. Tel ég miður að af því skuli ekki hafa orðið."

IV.

Í framhaldi af framangreindu áliti mínu þykir mér rétt að geta þess, að á yfirstandandi Alþingi, 112. löggjafarþingi 1989, var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 60/1972, þar sem lagt var til að 1. mgr. 44. gr. laganna yrði breytt. Frumvarp þetta var síðan samþykkt hinn 28. desember 1989 sem lög frá Alþingi, sbr. nú lög nr. 132/1989.

11.0. Námslán og námsstyrkir.

11.1. Synjun umsóknar dansks ríkisborgara um ferðastyrk til náms. (Mál nr. 163/1989)

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna synjaði dönskum ríkisborgara, sem búsettur er hér á landi, um ferðastyrk vegna náms í Skotlandi. Synjun þessi var í samræmi við 13. gr. laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki, sem takmarkar rétt námsmanna frá Norðurlöndum, búsettra hér á landi, við nám hér á landi. Umboðsmaður taldi hins vegar ástæðu til að endurskoða 13. gr. laga nr. 72/1982 með hliðsjón af 2. gr. í samstarfssamningi milli Norðurlanda, undirrituðum í Helsinki 23. mars 1962, en samkvæmt ákvæðum 2. gr. skulu samningsaðilar halda áfram að vinna að því, að ríkisborgarar Norðurlanda, sem dveljast á Norðurlöndum utan heimalands síns, njóti svo sem framast er unnt sömu réttarstöðu og ríkisborgarar dvalarlands.

Hinn 14. ágúst 1989 lagði A, sem er danskur ríkisborgari en búsettur hér á landi, fram kvörtun yfir því, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefði synjað beiðni hans um ferðastyrk vegna náms í Skotlandi með bréfi, dags. 3. ágúst 1989. Bréfið hljóðar svo:

„Stjórn LÍN hefur fjallað um mál þitt.

Umsókn þinni um ferðastyrk var synjað. Í reglum sjóðsins er einungis að finna ákvæði sem heimila sjóðstjórn að veita erlendum ríkisborgara búsettum á Íslandi aðstoð til náms á Íslandi. Stjórn LÍN er ekki kunnugt um norrænar samþykktir sem kveða á um annað."

Í bréfi, dags. 31. október 1989, gerði ég A grein fyrir athugunum mínum á kvörtun hans. Þar gerði ég grein fyrir ákvæðum íslenskra laga um rétt stúdenta frá Norðurlöndum til lána úr Lánasjóði ísl. námsmanna og breytingum, sem gerðar hefðu verið á þeim allt frá því að þau komu fyrst til með lögum nr. 52/1961.

Síðan sagði í bréfi mínu:

„Af lögum þeim, sem hér hafa verið rakin, kemur jafnan fram sú meginregla, að réttindi samkvæmt þeim séu takmörkuð við íslenska ríkisborgara. Jafnframt hefur verið gerð viss undantekning um námsmenn frá Norðurlöndum, búsetta hér á landi, á þá leið, að þeir skuli njóta sama réttar og Íslendingar. Af 6. gr. laga nr. 52/1961 er hins vegar ljóst,

að undantekningar samkvæmt þeim lögum var bundin við nám við Háskóla Íslands. Sama máli gegnir um lög nr. 7/1967, sbr. ótvírætt orðalag 7. gr. laganna og athugasemda í greinargerð með frumvarpi til þeirra. Ótvírætt er, að ekki var ætlunin að gera neina breytingu á því með lögum nr. 57/1976, að umrædd undantekning takmarkaðist við nám hérlendis, sbr. orðalag 13. gr. og athugasemdir í greinargerð með frumvarpi til laganna við þá grein.

Að mínum dómi leiðir óhjákvæmilega af orðalagi 13. gr. laga nr. 72/1982, sbr. ennfremur 5. gr. reglugerðar nr. 578/1982 um námslán og námsstyrki, og framangreindum aðdraganda að setningu þess ákvæðis, að réttur námsmanna frá Norðurlöndum, búsettra hér, takmarkist við nám hér á landi. Ég tel því umrædda synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 3. ágúst s.l. rétta samkvæmt núgildandi lögum.

Samstarfssamningur milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar var undirritaður í Helsinki 23. mars 1962. Samkvæmt heimild í þingsályktun, sem samþykkt var á Alþingi hinn 11. apríl 1962, var samningur þessi staðfestur af Íslands hálfu og staðfestingarskjalið afhent 29. júní 1962. Samningurinn gekk í gildi 1. júlí 1962 og var birtur í C-deild Stjórnartíðinda 14. ágúst 1962.

Í 2. gr. umrædds samstarfssamnings segir:

„Samningsaðilar skulu halda áfram að vinna að því, að ríkisborgarar Norðurlanda, sem dveljast á Norðurlöndum utan heimalands síns, njóti svo sem framast er unnt sömu réttarstöðu og ríkisborgarar dvalarlandsins."

Framangreind ákvæði 2. gr. í samstarfssamningi Norðurlandanna fela í sér yfirlýsingu um stefnumörkun, en þau geta að mínum dómi ekki breytt lagareglum í einstökum löndum, þar á meðal ekki 13. gr. laga nr. 72/1982. Ég tel hins vegar ástæðu til að endurskoða 13. gr. með hliðsjón af nefndum ákvæðum í 2. gr. samstarfssamningsins. Hef ég því vakið athygli menntamálaráðherra, samstarfsráðherra Norðurlanda og Íslandsdeildar Norðurlandaráðs á máli þessu. Var það gert með bréfum, sem nefndum aðilum voru send í dag."

12.0. Orlof.

12.1. Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta.
(Mál nr. 74/1989)

Á þeim tíma, sem A var við nám erlendis, voru honum ekki sendar ávísanir á orlofsfé, en eftir útgáfu þeirra voru honum ekki reiknaðir vextir af orlofsfénu. Umboðsmaður leit svo á, að samkvæmt 11. gr. laga nr. 87/1971, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 150/1972 um orlof, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 76/1974 um breytingu á þeirri reglugerð, 2. og 4. gr. reglugerðar nr. 176/1988 um uppgjör orlofsfjár og almennum reglum um greiðslu kröfu, hefði Póstgíróstofan átt að gera nauðsynlegar og tiltækar ráðstafanir til að koma ávísunum á orlofslaun A til skila. Hefðu ekki komið fram skýringar á því, hvers vegna Póstgíróstofunni var það ekki unnt í tilviki A. Orlofsfé var ávaxtað á sérstökum reikningi í Seðlabanka Íslands og bar umrætt fé, sem ávísað var, því áfram vexti, þar til það var greitt A í raun. Umboðsmaður taldi, þar sem atvik voru með þessum hætti, og í samræmi við sanngirnisrök, að ekki hefðu verið nægileg rök að lögum til að hafna kröfu A um vexti frá útgáfudegi ávísananna fram til þess tíma, er hann fékk þær í hendur, hvað sem liði almennum reglum um vexti og dráttarvexti. Niðurstaða umboðsmanns var þess vegna sú, að A hefðu borið sömu vextir af umræddum orlofslaunum og greiddir voru af öðru orlofsfé fram til þess tíma, er hann fékk í raun ávísanir á þau í hendur.

I.

A leitaði til mín 8. janúar 1989 og kvartaði yfir því, að Póstgíróstofan hefði ekki komið til sín tveimur ávísunum vegna orlofsfjár á árunum 1987 og 1988, en A var á tímabilinu frá því í ágúst 1985 fram í ágúst 1988 við nám í Danmörku og búsettur þar. A kvartaði einnig yfir því, að Póstgíróstofan hefði neitað að greiða vexti af umræddu orlofsfé.

Hinn 25. janúar 1989 óskaði ég upplýsinga um málið, þar á meðal um viðbrögð Póstgíróstofunnar, þegar upplýsingar skorti um heimilisfang viðtakanda orlofslauna.

Í svarbréfi Póstgíróstofunnar, dags. 7. febrúar 1989, kom meðal annars fram:

„Þessar ávísanir voru unnar í Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar eftir skráðum upplýsingum frá Póstgíróstofu. Orlofsupphæðin, launatímabil og innborgunardagur voru skráðar á nafnnúmer hvers einstaklings. Í SKÝRR var svo nafnnúmerið borið saman við nýjustu þjóðskrá og þannig fundið heimilisfang viðkomandi launþega.

Fyrir þá einstaklinga sem búsettir voru erlendis í þeirri útgáfu þjóðskrárinnar sem orlofskerfið hafði aðgang að (N.A.T.A.N) var einungis tilgreint það land sem viðkomandi launþegi var búsettur í.

Þær ávísanir sem ekki komast til skila voru og eru geymdar á Póstgíróstofunni. Þangað geta launþegar vitjað þeirra, enda var á launaseðlum frá allflestum launagreiðendum þ.m.t. Launaskrifstofu ríkisins tilgreind upphæð orlofsfjár og hvert það hafði verið greitt.

Starfsfólk Póstgíróstofu leitaðist síðan til þess að koma orlofsfé til skila með því:

1. Að hafa samband við þann vinnuveitanda sem launþegi var síðast hjá og þannig reyna að finna rétt heimilisfang hans.
2. Að fá lista hjá Lánasjóði ísl. námsmanna yfir umboðsmenn námsmanna erlendis og senda þeim ávísanir viðkomandi launþega.
3. Af fara reglulega yfir þær ávísanir sem geymdar voru á Póstgíróstofu, og bera heimilisföng á þeim saman við þjóðskrá (Póstgíróstofan hefur á u.þ.b. tveggja mánaða fresti fengið nýuppfærða þjóðskrá yfir í tölvu sína frá SKÝRR).

Vextir hafa ekki verið greiddir af orlofsfé eftir útgáfudag ávísunar, enda lúta orlofsávísanir sömu reglum og aðrar ávísanir hvað það varðar. Undantekning frá þessu eru þó ef rekja má drátt á afhendingu til mistaka starfsmanna Póstgíróstofu eða pósthúsa."

II.

Samkvæmt 11. gr. auglýsingar um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 fer samgönguráðuneytið með málefni Póstgíróstofunnar, en félagsmálaráðuneytið með orlofsmál, sbr. 4. gr. sömu auglýsingar. Í framhaldi af nefndu svari Póstgíróstofunnar ritaði ég samgönguráðherra og félagsmálaráðherra bréf hinn 15. febrúar 1989, og óskaði eftir því með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðuneyti þeirra skýrðu viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt óskaði ég sérstaklega eftir því, að ráðuneytin skýrðu viðhorf sitt til þeirrar framkvæmdar Póstgíróstofunnar að greiða ekki vexti eftir útgáfu orlofsávísana af því orlofsfé, sem Póstgíróstofan gæti ekki komið til skila vegna skorts á upplýsingum um heimilisföng viðtakenda.

Félagsmálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 17. mars 1989. Þar sagði:

„Í lögum nr. 87/1971 um orlof voru ekki lagðar frekari skyldur á Póst og síma að því er varðar skil á innborguðu orlofsfé samkv. 2. mgr. 2. gr. en að greiða það á þann hátt að tryggt væri að launþeginn fengi það í hendur áður en hann tæki orlof sbr. 11. gr.

Ráðuneytið telur því að Póstgíróstofan hafi fullnægt framangreindri skyldu með því að gefa út ávísanir á launþega í byrjun maí vegna áunnins orlofsfjár liðins árs, þó svo að ekki hafi tekist að koma ávísunum til skila vegna skorts á upplýsingum um heimilisfang viðtakanda í þjóðskrá eða öðrum gögnum sem starfsfólki hennar voru tiltæk.

Við úrlausn á því álitaefni sem hér um ræðir verður og að hafa í huga að samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 150/1972 skyldu launþegar með samanburði reikningsyfirlita Pósts og síma við launaseðla sína ganga úr skugga um hvort orlofsféð hefði verið greitt og gera athugasemdir ef svo var ekki.

Með vísun til framanritaðs og með hliðsjón af 13. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 telur ráðuneytið að Póstgíróstofunni beri ekki að greiða vexti eftir útgáfudag orlofsávísana af því orlofsfé sem hún gat ekki komið til skila vegna skorts á upplýsingum um heimilisföng viðtakenda.

Ráðuneytið vill skýra frá því að félagsmálaráðherra tók fyrst ákvörðun um vexti af orlofsfé 1978. Í marsmánuði ár hvert sendi Póstgíróstofan upplýsingar til ráðuneytisins um tekjur og gjöld orlofsverkefnisins. Vextir af orlofsfé voru misháir frá ári til árs. Tekjuafgangur orlofsverkefnisins, vaxtaþróun í landinu og það sjónarmið að orlofsþegar sættu ekki lakari kjörum en þeir hefðu haft ef orlofsfé þeirra hefði verið lagt inn á banka mun hafa ráðið mestu um vaxtafjárhæðina."

Samgönguráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 29. mars 1989. Þar sagði:

„Póstgíróstofan greiðir launþegum áunnið orlofsfé viðkomandi orlofsárs. Skylda Póstgíróstofunnar til að koma orlofsávísunum til skila takmarkast við að móttakandi þeirra hafi skráð heimilisfang samkvæmt þjóðskrá eða að Póstgíróstofunni sé á annan hátt kunnugt um heimilisfang orlofsþega. Í þessu tilviki var svo ekki og Póstgíróstofunni því ómögulegt að koma þeim í hendur hans. Henni ber því ekki að greiða dráttarvexti frá útgáfudegi orlofsávísananna til móttökudags eiganda þeirra, enda er greiðsluskyldu fullnægt við útgáfu þeirra og þær komast ekki til skila vegna atvika sem meta verður sem viðtökudrátt eiganda þeirra, sbr. 13. gr. vaxtalaga nr. 25/1987. Ekki verður heldur séð að Póstgíróstofunni sé lögskylt að deponera orlofsgreiðslum sem ekki komast til skila, sbr. 1. gr. laga um geymslufé nr. 9/1978, þar sem í 2. mgr. 13. gr. laga um orlof nr. 87/1971 er kveðið svo á að orlofsfé, sem orlofsþegi hefur ekki tekið út innan árs frá lokum orlofsársins, renni í lífeyrissjóð orlofsþega sem aukaiðgjald af hans hálfu til sjóðsins. Af þessu ákvæði orlofslaga verður dregin sú ályktun, að orlofsþega ber að hafa frumkvæði að því að taka út orlofsfé og kveðið er á um, hvernig með skuli fara ef orlofsþegi hirðir ekki um að taka út orlofsfé."

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 25. september 1989, var svohljóðandi:

„Kvörtun A varðar greiðslu orlofsfjár af launagreiðslum úr ríkissjóði til hans á árunum 1986 til 1987. Honum voru reiknaðir vextir af þessu orlofsfé frá þeim degi, er það var greitt Póstgíróstofu, fram til 30. apríl 1987, að því er tók til orlofsfjár af launagreiðslum 1986, og til 30. apríl 1988 af launagreiðslum 1987. Ávísanir um greiðslu gaf Póstgíróstofan út 1. maí 1987 og 1. maí 1988. Eftir útgáfu nefndra ávísana voru vextir ekki reiknaðir.

A kvartar yfir því að Póstgíróstofan hafi ekki gert fullnægjandi ráðstafanir til að koma ávísunum vegna umrædds orlofsfjár til skila og að honum hafi ekki verið greiddir vextir.

Í bréfi Póstgíróstofunnar, dags. 7. febrúar 1989, kemur fram, að orlofsávísanir séu geymdar hjá Póstgíróstofunni, þegar upplýsingar um heimilisfang launþega vanti í þjóðskrá. Starfsfólk þar „leitaðist síðan til þess að koma orlofsfé til skila" eftir þeim þremur leiðum, sem

tilgreindar eru í bréfinu. A hefur bent á, að kostur hafi verið á að leita upplýsinga um heimilisfang hans hjá síðasta vinnuveitanda hans, áður en hann hélt utan til náms. Jafnframt hafi hann verið lánþegi hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna, þegar umræddar ávísanir voru gefnar út, og þar hafi mátt fá upplýsingar um heimilisfang hans og umboðsmanns hans hér á landi.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 87/1971 um orlof, sem giltu til 1. maí 1988, skyldi orlofsfé greitt á þann hátt, að tryggt væri, að launþeginn fengi það í hendur, þegar hann tæki orlof. Af hálfu Póstgíróstofunnar eða hlutaðeigandi ráðuneyta hafa ekki komið fram skýringar á því, hvers vegna Póstgíróstofunni tókst ekki að koma orlofsfé A til skila, t.d. með einhverjum þeim hætti, sem starfsfólk Póstgíróstofunnar hefur á, þegar upplýsingar vantar í þjóðskrá um heimilisfang launþega. Bendir A á, að slíkt hefði átt að vera unnt. Ég tel, að samkvæmt 11. gr. laga nr. 87/1971, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 150/1972 um orlof, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 76/1974 um breytingar á þeirri reglugerð, 2. og 4. gr. reglugerðar nr. 176/1988 um uppgjör orlofsfjár og almennum reglum um greiðslu kröfu hafi Póstgíróstofunni borið að gera nauðsynlegar og tiltækar ráðstafanir til að koma umræddum orlofsávísunum til A. Ég tel hins vegar að ekki sé unnt á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga að skera úr því, hvort atvikum hafi verið þannig háttað, að greiðsludráttur hafi orðið af hálfu Póstgíróstofunnar, þannig að henni sé skylt að greiða dráttarvexti. Þar sem þannig reynir á öflun sönnunargagna, m.a. með yfirheyrslum vitna og aðila, og síðan mat á sönnunargildi þeirra, tel ég að dómstólar verði að skera úr um skyldu Póstgíróstofunnar til greiðslu dráttarvaxta, ef slík krafa yrði á annað borð gerð.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, voru vextir af orlofsfé, sem innheimt var samkvæmt lögum nr. 87/1971, greiddir launþegum samkvæmt ákvörðun félagsmálaráðherra. Orlofsféð var ávaxtað á sérstökum reikningi í Seðlabanka Íslands. Umræddar ávísanir voru ekki sendar A á þeim tíma, sem til var ætlast, heldur geymdar hjá Póstgíróstofunni og fé það, sem ávísað var, bar áfram vexti, þar til honum var greitt það í raun. Þar sem atvik voru með þessu hætti og í samræmi við sanngirnisrök tel ég, að ekki hafi verið nægjanleg rök að lögum til að hafna kröfu A um vexti frá útgáfudegi umræddra ávísana fram til þess tíma, er hann fékk þær í hendur, hvað sem líður almennum reglum um vexti og dráttarvexti.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að A hafi borið sömu vextir af umræddum orlofslaunum og greiddir voru af öðru orlofsfé fram til þess tíma, er hann fékk í raun ávísanir á þau í hendur."

13.0. Sauðfjársjúkdómar.

13.1. Eignarnámsbætur vegna niðurskurðar sauðfjár. (Mál nr. 36/1988)

Samkvæmt 42. gr. laga nr. 23/1956 um varnir gegn útbreiðslu sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra geta fjáreigendur krafist bóta í samræmi við reglur um eignarnám, þegar landbúnaðarráðherra fyrirskipar niðurskurð án samþykkis og samninga við fjáreigendur. Umboðsmaður taldi, að landbúnaðarráðuneytið hefði átt að vekja athygli viðkomandi fjáreiganda á þessum rétti, sbr. meginreglu 4. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Umboðsmaður tók ekki afstöðu til þess, hvort þær bætur, er landbúnaðarráðuneytið bauð, vikju að fjárhæð til frá niðurstöðum mats samkvæmt reglum um eignarnámsbætur. Umboðsmaður taldi II. kafla reglugerðar nr. 556/1982, um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum, áfátt að því leyti, að þar væri ekki vikið að umræddum rétti sauðfjáreigenda til eignarnámsbóta, en nefndur II. kafli geymir einmitt reglur um bætur í tilefni af niðurskurði sauðfjár.

I.

Í maímánuði 1986 fyrirskipaði landbúnaðarráðuneytið niðurskurð sauðfjár í eigu félagsbús þeirra A og B. A taldi þær bætur, sem ráðuneytið bauð fram af því tilefni, ófullnægjandi. Í framhaldi af því lagði A fram kvörtun, dags. 19. september 1988.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 26. maí 1986, sem sent var Sauðfjárveikivörnum, kom fram, að samkvæmt 42. gr., sbr. 44. gr. laga nr. 23/1956 skyldi skera niður sauðfé félagsbúsins, ef ekki næðist lausn með samningum við aðila. Ekki tókust samningar um bætur á sama grundvelli og við aðra fjárbændur á viðkomandi svæði og var sauðfé A og B slátrað haustið 1986. A leitaði til landbúnaðarráðuneytisins með bréfi, dags. 14. september 1987, þar sem hann viðraði hugmyndir sínar um bætur vegna niðurskurðarins. Eftir bréfaskriftir milli A og Sauðfjárveikivarna var fallist á, að greiða A sérstaka greiðslu, kr. 100.000,-, vegna sérstaks kynbótagildis fjárins og auk þess bætur til viðbótar vegna afurða 15% umfram landsmeðaltal, sbr. 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 556/1982 um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum.

II.

Eftir að hafa aflað upplýsinga, ákvað ég með bréfi, dags. 13. febrúar 1989, að óska eftir frekari skýringum frá landbúnaðarráðuneytinu. Í bréfi mínu sagði:

> „Af gögnum þessa mál virðist mér ljóst, að fé [A og B] hafi verið skorið, án þess að samningar tækjust um niðurskurðinn eða að samþykki þeirra lægi fyrir með öðrum hætti. Í 42. gr. laga nr. 23/1956, um varnir gegn útbreiðslu næmra sjúkdóma og útrýmingu þeirra, er ráðagerð um það, að fjáreigendur geti krafist mats samkvæmt reglum um eignarnámsbætur, ef fé þeirra er skorið niður án samþykkis þeirra.
>
> Samkvæmt framansögðu og með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óska ég þess að ráðuneyti yðar geri grein fyrir því, hvort bótareglur II. kafla reglugerðar nr. 556/1982, um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum, verði lagðar til grundvallar bótum til [A og B] gegn andmælum þeirra. Jafnframt óska ég eftir því að ráðuneytið taki afstöðu til þess, hvort það myndi fallast á, að umræddar bætur yrðu ákveðnar í samræmi við reglur um eignarnámsbætur, ef [A og B] færu fram á það."

Svar landbúnaðarráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 29. apríl 1989. Þar kom eftirfarandi fram:

> "Ráðuneytið tekur fram að bótareglur II. kafla reglugerðar nr. 556/1982 um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum voru í einu og öllu lagðar til grundvallar bótagreiðslum til eigenda sauðfjár frá [A og B], eins og til annarra fjáreigenda í ... Hafa félagsbúi ... [A og B] verið greiddar afurðatjónsbætur fyrir 320 kindur á árinu 1987 og 1988, kr. 845.760,- fyrir árið 1987 og 1.075.840,- fyrir árið 1988. Samkvæmt upplýsingum Sauðfjárveikivarna voru Félagsbúinu ... að auki greiddar kr. 304.966,- vegna sérstakrar afurðasemi og kynbótagildis fjárins ...
>
> Ráðuneytið gerir fyrir sitt leyti ekki athugasemdir við framkvæmd á greiðslum Sauðfjárveikivarna fyrir felldan fjárstofn [þeirra A og B] sem það telur á þann hátt að fullu bættan.
>
> Vegna fyrirspurnar yðar í lok bréfsins skal tekið fram að umfjöllun um bótagreiðslur samkvæmt reglum um eignarnámsbætur hlýtur að ráðast af kröfu fjáreigandans."

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. júní 1989, sagði svo:

„Í 42. gr. laga nr. 23/1956 segir að bætur í tilefni af niðurskurði fjár skuli greiddar fjáreigendum samkvæmt ákvæðum þeirra laga og er þar verið að vísa til 37. – 41. gr. laganna. Ákvæði 37.–41. gr. mæla fyrir um tilteknar bætur. Áðurnefnd 42. gr. gerir hins vegar einnig ráð fyrir því, að fjáreigendur geti krafist bóta í samræmi við reglur um eignarnám, þegar landbúnaðarráðherra fyrirskipar niðurskurð án samþykkis og samninga við fjáreigendur. Er það og í samræmi við eignarnámsákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar og á sér stuðning í eldri lögum um sauðfjársjúkdóma, sbr. 42. gr. laga nr. 44/1947 um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra. 42. gr. laga nr. 44/1947 mælti í slíkum tilvikum fyrir um bætur samkvæmt mati eftir gildandi lögum um eignarnám. Kemur ekkert fram um það, að með þeirri breytingu, sem gerð var á 42. gr. laga nr. 47/1944 með 42. gr. laga nr. 23/1956, hafi verið ætlunin að hrófla við umræddum rétti fjáreigenda til að krefja um bætur í samræmi við eignarnámsreglur (Sjá Alþt. 1955, A-deild, bls. 555).

Í II. kafla reglugerðar nr. 556/1982, um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum, er ekki vikið að umræddum rétti sauðfjáreigenda til eignarnámsbóta, en nefndur II. kafli geymir einmitt reglur um bætur í tilefni af niðurskurði sauðfjár. Tel ég reglugerðinni áfátt að þessu leyti og tel rétt, að landbúnaðarráðuneytið bæti þar um. Ég tek sérstaklega fram að í áliti þessu er ekki fjallað um lagagrundvöll nefndrar reglugerðar nr. 556/1982 að öðru leyti.

Það er skoðun mín, að þeir A og B, ..., geti krafist þess samkvæmt 42. gr. laga nr. 23/1956 að ákvörðun bóta til þeirra vegna niðurskurðar sauðfjár í eigu félagsbús þeirra, samkvæmt áðurgreindri fyrirskipun landbúnaðarráðherra frá 26. maí 1986, verði ákveðnar í samræmi við réttarreglur um eignarnám, sbr. m.a. lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Þegar ágreiningur var kominn upp um bætur til þeirra A og B, hefði landbúnaðarráðuneytið átt að vekja athygli þeirra á nefndum rétti, sbr. meginreglu 4. gr. laga nr. 11/1973, enda geta bótaákvæði II. kafla reglugerðar nr. 556/1982 aðeins átt við í þeim tilvikum að samkomulag náist við hlutaðeigandi fjáreigendur um bætur fyrir það fé, sem fargað er.

Ég hef í þessu áliti ekki tekið neina afstöðu til þess, hvort bætur þær, sem landbúnaðarráðuneytið hefur boðið fram í máli þessu, víki að fjárhæð til frá niðurstöðu mats samkvæmt reglum um eignarnámsbætur."

14.0. Skattamál.

14.1. Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum. (Mál nr. 8/1988)

Eftir gildistöku laga nr. 49/1987 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt varð réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum óljós, einkum að því er varðaði skatt af innleggi eftir gildistöku laga nr. 49/1987. Umboðsmaður gerði athugasemdir við þann tíma, sem fjármálaráðuneytið lét líða, áður en það hófst handa um að greiða úr þeirri óvissu, er skapaðist við lagabreytinguna, en það var ekki gert fyrr en með reglugerð nr. 24/1989 um húsnæðissparnaðarreikninga. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til þess að tjá sig sérstaklega um lögmæti reglugerðar nr. 24/1989, en tók fram að réttara hefði verið að ákveða skattahagræði eigenda slíkra reikninga í lögum, þannig að réttur þeirra, er hlut ættu að máli, væri ótvíræður.

I.

Kvörtun A frá 25. mars 1988 var tvíþætt. Annars vegar kvartaði hún yfir því, að réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum samkvæmt lögum nr. 49/1985 um húsnæðissparnaðarreikninga væri ekki skýr, einkum að því er tæki til skatts af innleggi eftir

gildistöku laga nr. 49/1987. Hins vegar laut kvörtun A að því, að óhæfilegur dráttur hefði orðið á ótvíræðum svörum stjórnvalda við spurningum hennar um það, hvernig nefndri réttarstöðu væri háttað.

A stofnaði húsnæðissparnaðarreikning við Landsbanka Íslands í júlí 1985 á grundvelli laga nr. 49/1985. Í 1. gr. laganna segir:

„Innlegg manna á húsnæðissparnaðarreikninga skapa rétt til skattafsláttar er nemur fjórðungi árlegs innleggs innan þeirra marka og með þeim skilyrðum er í lögum þessum greinir, sbr. 68. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, enda beri þeir ótakmarkaða skattskyldu hér á landi samkvæmt 1. gr. þeirra laga."

Til samræmis við ofangreint ákvæði var skattalögum breytt með lögum nr. 47/1985 um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt- og eignarskatt, með síðari breytingum. Upphaf 3. gr. laga nr. 47/1985 hljóðaði svo:

„68. gr. laganna, sbr. 4. gr. l. nr. 121/1984, orðist svo:
Skattafsláttur manna, sem um ræðir í 1. mgr. 67. gr., skal annars vegar vera persónuafsláttur að fjárhæð 35 000 kr. en hins vegar 25% af því fé sem menn leggja á tekjuárinu inn á bundinn reikning vegna húsnæðissparnaðar skv. lögum um húsnæðissparnaðarreikninga, allt að því hámarki er þar getur."

A naut skattafsláttar árin 1986 og 1987 samkvæmt ofangreindum lagaákvæðum. Ágreiningur varð hins vegar út af rétti hennar til skattafsláttar 1988. Það mál var til úrlausnar hjá ríkisskattanefnd og fjallaði ég ekki um það deiluatriði.

Með lögum nr. 49/1987 um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var meðal annars breytt ákvæðum 67. og 68. gr. laga nr. 75/1981, um rétt til persónuafsláttar, en ekki var þar minnst á skattafslátt vegna húsnæðissparnaðar samkvæmt lögum nr. 49/1985 um húsnæðissparnaðarreikninga.

Með bréfi, dags. 22. febrúar 1987, leitaði A upplýsinga hjá embætti ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneyti um það, hvernig farið yrði með húsnæðissparnaðarreikninga, þegar fyrirhugað staðgreiðslukerfi skatta tæki gildi. Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 17. maí 1988, sagði:

„Ríkisskattstjóri vill gefa yður eftirfarandi svar vegna bréfs yðar varðandi ákvæði 68. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, um skattafslátt manna, sem annars vegar er lögákveðinn persónuafsláttur og hins vegar 25% af því fé sem menn leggja inn á bundinn reikning vegna húsnæðissparnaðar samkvæmt lögum um húsnæðissparnaðarreikninga allt að því hámarki sem þar um getur, sem var á tekjuárinu 1987 kr. 200.690.

Samkvæmt lögum nr. 49/1987 er ákvæðum 68. gr. laga nr. 75/1981 breytt þannig að ákvæði um þann hluta skattafsláttar sem ákvarðast af innleggi framteljenda á húsnæðissparnaðarreikning var fellt úr lögunum.

Lög nr. 49/1987 tóku gildi 1. jan. 1988 og koma til framkvæmdar við álagningu tekjuskatts 1989 hvað varðar umrætt atriði.

Samkvæmt framanrituðu er hin sérstaka heimild 68. gr. laga nr. 75/1981 til lækkunar tekjuskatti ekki fyrir hendi frá og með álagningarárinu 1989."

II.

Hinn 23. júní 1988 óskaði ég eftir því, að fjármálaráðuneytið og ríkisskattstjóri skýrðu viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 og 11. gr. sömu laga.

Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 16. ágúst 1988, sagði:

„Á árinu 1985 voru fyrst lögfest ákvæði um húsnæðissparnaðarreikninga. Hér var annars vegar um að ræða lög nr. 49 frá 26. júní 1985 um húsnæðissparnaðarreikninga og hins vegar 2. og 3. gr. laga nr. 47 frá 26. júní 1985 um breyting á lögum nr. 75/1985 [á að vera 75/1981] um tekjuskatt og eignarskatt. Skattafsláttur skv. 1. gr. laga nr. 49/1985, vegna innleggs á tveim síðustu ársfjórðungum ársins 1985, kom til framkvæmda við álagningu tekjuskatts 1986 og lög nr. 47/1985 komu til framkvæmda vegna álagningar tekjuskatts á árinu 1986 á tekjur ársins 1985. Í 1. gr. laga nr. 49/1985 um húsnæðissparnaðarreikninga er kveðið á um það að innlegg manna á húsnæðissparnaðarreikninga skapi rétt til skattafsláttar er nemur fjórðungi árlegs innleggs innan þeirra marka og með þeim skilyrðum er í lögunum greinir, sbr. 68. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum.

Með 2. og 3. gr. laga nr. 47/1985 er gerð nauðsynleg breyting á lokamálslið 1. mgr. 67. gr. og 68. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt sem leiðir af lögfestingu laga nr. 49/1985. Breytingin fól það í sér að í stað persónuafsláttur frá tekjuskatti koma inn ákvæði um skattafslátt sem annars vegar er ákvarðaður sem persónuafsláttur að ákveðinni fjárhæð en hins vegar sem 25% af því fé sem menn leggja á tekjuárinu inn á bundinn reikning vegna húsnæðissparnaðar samkvæmt lögum um húsnæðissparnaðarreikninga.

Með lögum nr. 49 frá 30. mars 1987 um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt verður breyting á þessum reglum. Skv. 9. og 10. gr. breytingalaganna sem breyta 67. gr. og 68. gr. tekjuskattslaga, eru ákvæðin um skattafslátt vegna innleggs á húsnæðissparnaðarreikninga afnumin frá 1. janúar 1988 og koma þær breytingar til framkvæmda við álagningu tekjuskatts á árinu 1989 vegna tekna á árinu 1988, sbr. 21. gr. laga nr. 49/1987. Við álagningu á árinu 1988, vegna tekna á árinu 1987, giltu ákvæðin eins og þau voru fyrir breytingu laga nr. 49/1987, sbr. 6. gr. laga nr. 46/1987 um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Niðurstaðan um skattafslátt vegna innleggs manns á bundinn reikning vegna húsnæðissparnaðar er því sú að slíkur afsláttur gildir við álagningu tekjuskatts á árinu 1988, vegna tekna á árinu 1987. Að óbreyttum lögum mun sá afsláttur ekki gilda við álagningu tekjuskatts á árinu 1989, vegna tekna á árinu 1988, sbr. bréf embættisins til gjaldenda, dags. 17. maí sl. Auglýsing embættisins frá 30.desember 1987 breytir engu um þessa niðurstöðu, en hún er birt samkvæmt skýrum ákvæðum lokamálsliðs 7. gr. laga nr. 49/1985 um húsnæðissparnaðarreikninga og fól ekki í sér neina afstöðu um skattalegan þátt málsins."

Svar fjármálaráðuneytisins við erindi mínu frá 23. júní 1988 barst mér 9. janúar 1989. Svarbréf ráðuneytisins, dags. 4. janúar 1989, er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til samtals við yður í dag, þar sem þér óskuðuð eftir skriflegum upplýsingum um stöðu kvörtunar frú A varðandi réttarstöðu eigenda húsnæðissparnaðarreikninga, skv. lögum nr. 49/1985.

Það er ljóst að með samþykkt laga nr. 49/1987 um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, kom upp mjög bagaleg óvissa um framkvæmd laga nr. 49/1985, um húsnæðissparnaðarreikninga, þar sem þá voru felld úr gildi ákvæðin í 67. og 68. gr. laga nr. 75/1981 um framkvæmd skattafsláttarins, en lög nr. 49/1985 um rétt manna til afsláttar voru allt að einu látin halda gildi sínu.

Skv. 8. gr. laga nr. 49/1985, um húsnæðissparnaðarreikninga, setur fjármálaráðherra reglur um framkvæmd þeirra laga.

Hjálagt sendist yður tillaga að reglugerð sem afhent var fjármálaráðherra 30. desember síðastliðinn og býður nú undirritunar hans. Þessari reglugerð er ætlað að koma til framkvæmda á árinu 1989 vegna innleggs á árinu 1988, en eins og fram kemur í bréfi ríkisskattstjóra til yðar, dags. 16. ágúst 1988, giltu reglur skattalaga um framkvæmd skattafsláttarins við álagningu 1988 vegna tekna á árinu 1987.

Í þessari tillögu að reglum sem yður er hér send er gert ráð fyrir því að framkvæmd skattafsláttarins verði hagað þannig tæknilega, að tekið verði tillit til innleggs á húsnæðissparnaðarreikning við endanlega skattákvörðun, þannig að inneign getur myndast í skattkerfinu eins og þegar ofgreitt hefur verið í staðgreiðslu.

Þegar þessar reglur verða settar, sem ætti að verða á allra næstu dögum, er þeirri óvissu eytt sem varð tilefni kvörtunar umbjóðanda yðar."

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. febrúar 1989, sagði svo:

„Ég sé ekki ástæðu til að fjalla í áliti þessu um skýringu á reglugerð nr. 24/1989 um húsnæðissparnaðarreikninga né tengsl þeirrar reglugerðar og laga nr. 49/1985 við lög nr. 49/1987. Af því tilefni tel ég engu að síður ástæðu til að taka fram, að réttara hefði verið að ákveða umrætt skatthagræði beinlínis í lögum, þannig að réttur þeirra einstaklinga, sem hlut eiga að máli, væri alveg ótvíræður. Af því, sem rakið hefur verið hér áður, kemur fram, að frá gildistöku laga nr. 49/1987 hinn 1. janúar 1988 fram til gildistöku reglugerðar nr. 24/1989 ríkti, hvernig sem á er litið, veruleg óvissa, hver yrði réttarstaða manna, sem fé áttu á húsnæðissparnaðarreikningum. Gildir það einnig um menn, er höfðu hug á að fá slíka reikninga stofnaða. Var þannig ekki á hreinu, hver áhrif það myndi hafa á skattlagningu tekna ársins 1988, ef fé væri lagt inn á slíka reikninga, eða hvort greitt yrði með öðrum hætti úr réttarstöðu eigenda húsnæðissparnaðarreikninga, svo sem óhjákvæmilegt hefði verið, miðað við að ekki yrði af skattafslætti.

Að mínu áliti er ámælisvert, að fjármálaráðuneytið skyldi ekki fyrr en raun bar vitni leitast við að greiða úr þeirri flækju, sem varð með þeim hætti, sem að framan hefur verið rakið. ...

Ég tel ekki tilefni til athugasemda við málsmeðferð embættis ríkisskattstjóra."

14.2. Söluskattur af afnotagjöldum kapalkerfis. (Mál nr. 123/1989)

Á þeim tíma, sem hér skiptir máli, hafði A ekki leyfi til útvarpsrekstrar og fram kom hjá fjármálaráðuneytinu að starfsemi A hefði á þessum tíma verið ólögmæt. Umboðsmaður taldi að með hliðsjón af þeim vafa, sem risi um heimild til að heimta söluskatt af endurgjaldi fyrir þjónustu, sem talin væri fara í bága við lög, hefði fjármálaráðherra átt, í tilefni af beiðni A um leiðréttingu á álögðum söluskatti, að nota heimild þá, sem honum er veitt í 4. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt til að skjóta ákvörðun skattstjóra til ríkisskattanefndar. Væri rétt að fjármálaráðherra beitti þessari heimild ekki eingöngu í þágu hagsmuna ríkissjóðs, heldur ætti hann einnig að hafa frumkvæði að því að mál fái endanlega úrlausn innan stjórnsýslunnar, ef verulegur vafi risi um túlkun skattstjóra á heimildum til álagningar söluskatts.

I.

A leitaði til mín 30. mars 1989 og kvartaði yfir því að honum hefði verið gert að greiða söluskatt af afnotagjöldum kapalkerfis, sem notað var til að dreifa sjónvarpsefni í sveitarfélag-

inu X. Með ákvörðunum skattstjóra var A gert að greiða söluskatt af afnotagjöldum kapalkerfisins frá því á árinu 1983, þar til honum var veitt útvarpsleyfi 1. október 1987 skv. útvarpslögum nr. 68/1985. Hafði skattstjóri m.a. af því tilefni kveðið upp úrskurð 4. desember 1986 vegna söluskattsskila A á árunum 1984 og 1985. A sótti um leiðréttingu á greiðslu söluskattsins, þar sem hann taldi sig eiga að njóta þeirrar undanþágu frá greiðslu söluskatts, sem veitt hafði verið frá afnotagjöldum útvarps og sjónvarps, en fékk synjun með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 11. apríl 1988. Í bréf ráðuneytisins sagði:

„Til svars erindinu tekur ráðuneytið fram að söluskatt ber ekki að innheimta af afnota- eða áskriftargjöldum þeirra útvarpsstöðva sem útvarpsleyfi hafa. Á sama hátt njóta framangreindar útvarpsstöðvar ákvæða auglýsingar nr. 69/1988 um niðurfellingu aðflutningsgjalda og söluskatts af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar. Í erindi yðar kemur fram að þér hafið fengið leyfi til útvarpsrekstrar. Samkvæmt því eiga ofangreindar reglur við um útvarpsstarfsemi yðar frá sama tíma og útvarpsleyfið gildir. Þær eiga hins vegar ekki við um útvarpsstarfsemi þá sem þér stunduðuð fram að því að þér fenguð nefnt útvarpsleyfi. Því getur ekki orðið um neinar leiðréttingar í þessum efnum vegna þeirrar útvarpsstarfsemi sem þér stunduðuð án tilskilinna leyfa."

II.

Hinn 3. maí 1989 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og mæltist til þess að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Jafnframt óskaði ég eftir skýringum ráðuneytisins á því, á hverju það byggðist, að skylda til greiðslu söluskatts af umræddum afnotagjöldum réðist af því, hvort aðili hefði haft útvarpsleyfi eða ekki.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins þann 26. júlí 1989 sagði:

„...Eins og kunnugt er hafði ríkisútvarpið allt til 1. janúar 1986 einkarétt á útvarpi sbr. 2. gr. laga nr. 19/1971 og 39. gr. laga nr. 68/1985. Útvarpsrekstur hérlendis í höndum annarra fram til ofangreinds tímamarks var samkvæmt nefndum lagaákvæðum í öllum tilvikum ólögmætur. Í þessu sambandi nægir að nefna dóma hæstaréttar frá árinu 1987, bls. 748 og bls. 757. Frá 1. janúar 1986 var útvarpsrekstur annarra en ríkisins hins vegar heimilaður gegn vissum skilyrðum, sbr. 3. gr. hinna nýju útvarpslaga nr. 65/1985.

Skattyfirvöld hafa ætíð litið svo á að einungis lögmæt starfsemi geti notið undanþága frá söluskattsskyldu samkvæmt söluskattslögum. Á sama hátt hefur ráðuneytið í samráði við önnur skattyfirvöld markað þá stefnu að undanþáguákvæði í lögum og reglugerðum um söluskatt taki að öllu jöfnu ekki til þeirra, sem starfsemina stunda án tilskilinna leyfa og réttinda. Stefnu þessa markar ráðuneytið m.a. á grundvelli heimilda í 6. gr. og 7. gr. sbr. 20. gr. söluskattslaga, sem frá upphafi hafa kveðið á um að ráðherra setji nánari reglur um það, er undir undanþáguákvæði laganna fellur. Stefnumörkun þessi á sér svo augljósar forsendur að ekki þykir þörf á að ræða þær frekar.

Afnotagjöld útvarps hafa verið undanþegin söluskatti allt frá árinu 1966. Eins og áður segir gat enginn annar en ríkisútvarpið eðli málsins samkvæmt notið undanþágunnar fram að 1. janúar 1986 þar sem það hafði óumdeildan einkarétt á útvarpsrekstri. Slíkur rekstur af hálfu annarra var því ólögmætur. Þá hefur ráðuneytið litið svo á að útvarpsrekstur eftir framangreint tímamark án tilskilinna leyfa sé og hafi verið ólögmætur, sbr. 1. kafli nýju útvarpslaganna nr. 68/1985. Af þessum sökum kom ekki til greina af þess hálfu að fallast á beiðni ... [A] um leiðréttingu á söluskattsskilum hans frá upphafi útvarpsrekstrar hans og þangað til að hann fékk tilskilin leyfi, sbr. ljósrit af svari

ráðuneytisins við beiðni hans á sínum tíma. Í því efni breytti engu þó bent væri á ólögmæta útvarpsstarfsemi sem sögð var stunduð annars staðar á landinu án þess að greiða söluskatt. Ábendingum ... [A] um að sambærileg útvarpsstarfsemi væri stunduð annars staðar á landinu án greiðslu söluskatts kom ráðuneytið á sínum tíma hins vegar til réttra aðila til nánari athugunar. ..."

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 21. desember 1989, sagði svo:

„Álit þetta fjallar eingöngu um þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að synja A um „leiðréttingu" á söluskatti af afnotagjöldum kapalkerfisins.

Hinn 15. september 1966 sendi fjármálaráðuneytið menntamálaráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Hér með tilkynnist menntamálaráðuneytinu að ráðuneytið hefir ákveðið að fella niður söluskatt af afnotagjöldum af útvarpstækjum frá og með 1. október n.k. Ennfremur hefir ráðuneytið ákveðið að innheimta ekki söluskatt af væntanlegum afnotagjöldum af sjónvarpstækjum."

Í samræmi við þessa ákvörðun, sem væntanlega hefur verið byggð á 1. mgr. 20. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, hafa afnotagjöld útvarps og sjónvarps verið undanþegin söluskatti frá árinu 1966.

Í svörum fjármálaráðuneytisins í bréfum, dags. 11. apríl 1988 og 26. júlí 1989, kemur fram, að það telur, að allt til þess tíma, er A fékk útvarpsleyfi hinn 1. október 1987, hafi útvarpsrekstur hans í formi kapalkerfis verið ólögmætur. Af þeim sökum telur ráðuneytið, að ekki hafi verið skilyrði til þess að A nyti áðurgreindrar undanþágu frá greiðslu söluskatts af afnotagjöldum vegna móttöku á sjónvarpsefni, sem hann sendi út.

Í þessu tilviki rís vafi um heimild til að heimta söluskatt af endurgjaldi fyrir þjónustu, sem talin er fara í bága við lög. Með hliðsjón af þessum vafa tel ég, að fjármálaráðherra hefði í tilefni af beiðni A um leiðréttingu á álögðum söluskatti, átt að nota heimild þá, sem honum er veitt í 4. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, til að skjóta ákvörðun skattstjóra til ríkisskattanefndar, enda var ráðherra í því efni ekki bundinn af ákvæði laganna um kærufresti. Verður hér og að taka tillit til þess, að kærufrestur fyrir söluskattsskylda aðila til að kæra til ríkisskattanefndar er samkvæmt 3. mgr. 13. gr. nefndra laga mjög stuttur. Fresturinn er 15 dagar frá dagsetningu úrskurðar skattstjóra og sérstakur frestur er í 14. gr. sömu laga um að bera megi ágreining um skattskyldu og skatthæð undir dómstóla innan 6 mánaða frá því að ríkisskattanefnd úrskurðaði málið. Samkvæmt orðalagi nefndrar 14. gr. er ekki ótvírætt, að slík mál verði borin undir dómstóla, án þess að áður hafi verið aflað úrskurðar ríkisskattanefndar um málið. Ég tel því rétt, að fjármálaráðherra beiti heimild 4. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 ekki eingöngu í þágu hagsmuna ríkissjóðs, heldur eigi hann einnig að hafa frumkvæði að því að mál fái endanlega úrlausn innan stjórnsýslunnar, ef verulegur vafi rís um túlkun skattstjóra á heimildum til álagningar söluskatts. Í máli A var um slíkan vafa að ræða og það eru því tilmæli mín, að fjármálaráðherra taki beiðni A skv. bréfi hans til fjármálaráðuneytisins, dags. 10. desember 1988, til meðferðar að nýju og skjóti ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar, þ.m.t. úrskurði frá 4. desember 1986.

Það er ósk mín, að mér verði gerð grein fyrir afstöðu fjármálaráðherra til ofangreindra tilmæla."

15.0. Opinberir starfsmenn.

15.1. Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar. (Mál nr. 42/1988)

A var eini umsækjandinn um stöðu farprests þjóðkirkjunnar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 35/1970 um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð. Umboðsmaður taldi, að staðan hefði verið auglýst í samræmi við 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Umsækjendur um slíkar stöður mættu almennt ganga út frá því, að einhver úr þeirra hópi yrði valinn til að gegna hinu auglýsta starfi. Jafnframt væri það eðlileg starfsregla, að það stjórnvald, sem auglýsti stöðu, gerði umsækjendum innan hæfilegs tíma grein fyrir afgreiðslu þess á umsóknum. Þar sem A hefði verið eini umsækjandinn hefði biskupi borið að tilkynna A skriflega eða með öðrum sannanlegum hætti, að umsóknin yrði ekki tekin til greina og hverjar væru ástæður þess. Þar sem samráð var haft við dóms- og kirkjumálaráðuneytið og A leitaði síðar eftir skýringum ráðherra, taldi umboðsmaður ennfremur, að ráðuneytið hefði átt að sjá til þess að bætt yrði úr göllum á málsmeðferð biskups.

15.2. Aðgangur að skýrslum um störf starfsmanna og starfshætti stofnunar. Fyrirmæli um störf og starfsskyldur starfsmanna ríkisins. Tilmæli til starfsmanns um uppsögn. (Mál nr. 53/1988)

I.

A leitaði til mín 22. nóvember 1988 og kvartaði yfir því, að lög hefðu verið brotin á sér við úttektir á ríkisstofnuninni X og skipulagsbreytingar, sem fylgdu í kjölfar þeirra. Taldi A, að breytingarnar hefðu falið í sér dóm um vanhæfni hans í starfi. Honum hefði aldrei verið gefinn kostur á að koma að vörnum eða verið kynntar aðfinnslur við störf hans. Þá hefði honum verið synjað um að fá að kynna sér úttektarskýrslur þær, er skipulagsbreytingarnar byggðust á. Einnig kvartaði A yfir því, sem hann nefndi ofsóknir forstöðumanns X og starfsmanna samgönguráðuneytisins og vísaði þar til tiltekins bréfs frá X og hótana, sem hann hefði þurft að þola á fundi í samgönguráðuneytinu 28. janúar 1988.

II.

A réðst til starfa hjá X 1965. Hinn 1. október 1969 setti samgönguráðherra A erindisbréf vegna starfs hans og verkefna hjá stofnuninni. Samkvæmt erindisbréfinu voru A falin ýmis umsjónar- og stjórnunarstörf. Í lok erindisbréfsins var tekið fram, að það gilti, þar til skipulag stofnunarinnar hefði verið ákveðið.

Af gögnum málsins verður ráðið, að verulegir örðugleikar hafi verið í samskiptum starfsmanna stofnunarinnar, og þá ekki síst milli yfirmanna, og að í framkvæmd hafi áðurnefndu erindisbréfi A ekki verið fylgt í öllum atriðum.

Á árunum 1983 til 1985 voru að frumkvæði samgönguráðuneytisins og fjárlaga- og hagsýslustofnunar gerðar þrjár úttektir á skipulagi og starfsemi X. Í kjölfar úttektar, sem lokið var í desember 1984, voru gerðar ýmsar breytingar á skipulagi og starfsmannahaldi X. Samgönguráðherra afturkallaði hinn 8. febrúar 1985 áðurnefnt erindisbréf A frá og með 1. mars 1985.

Hinn 25. febrúar 1985 var A afhent starfslýsing, dags. 8. febrúar 1985, þar sem sagði, að við stofnunina yrði unnið að sérverkefnum, sem A sæi um. Hann skyldi vinna sjálfstætt að þeim verkefnum, sem honum yrðu falin af forstöðumanni Á-sviðs. Þá voru A falin nánar tilgreind störf, þ. á m. virðingarmat tiltekinna mannvirkja, sem heyrðu undir stofnunina, að

skipuleggja gagnavörslu á tímaritum og sérfræðibókmenntum stofnunarinnar og að skipuleggja stjórnun tiltekinna verkefna.

Hinn 13. janúar 1987 ritaði forstöðumaður X A bréf, þar sem hann flokkar skráðar vinnustundir hans á tímabilinu 1. mars 1985 til 31. desember 1986. Í bréfinu lýsti forstöðumaðurinn jafnframt yfir óánægju sinni með störf A, afköst hans væru lítil og að litlu sem engu hefði verið skilað, sem stofnunin gæti nýtt sér í starfssemi sinni. Af þessu tilefni tók forstöðumaður X fram, að ekki yrði komist hjá að endurskoða störf A hjá stofnuninni, nema gagnger breyting yrði á störfum hans. A svaraði bréfi forstöðumanns með bréfi, dags.4. febrúar 1987, þar sem hann gerði grein fyrir þeim störfum, sem hann hefði unnið að, og fór jafnframt fram á að störf sín hjá X yrðu endurskoðuð.

Hinn 22. júlí 1987 afhenti A forstöðumanni X minnispunkta, þar sem hann gerði grein fyrir þeim sérverkefnum, sem hann hefði unnið að og hver staða þeirra væri. A óskaði síðan eftir heimild til að taka að hluta orlof fyrirfram til að vinna í sumarleyfi sínu. Forstöðumaður X synjaði beiðni A með bréfi, dags. 29. júlí 1987, og tók fram, að ekki væri unnt að verða við þessari málaleitan, þar sem afköst A í störfum, sem honum hefðu verið falið að vinna fyrir stofnunina, hefðu verið mjög lítil svo og viðverutími þar síðastliðið ár. Forstöðumaður X ítrekaði þá fyrri óskir sínar, að A skilaði sérverkefni sínu í áföngum, en það hefði hann ekki gert.

Forstöðumaður X ritaði samgönguráðuneytinu bréf, dags. 19. október 1987, og lýsti því, að frá því að erindisbréf A hefði verið afturkallað í febrúar 1985 hefði hann enn engu skilað af sér til stofnunarinnar. Forstöðumaður X sagðist ítrekað hafa kvartað yfir þessum litlu afköstum og í því sambandi sent A tvö áminningarbréf, dags. 13. janúar 1987 og 29. júlí 1987. Hann hefði margsinnis gefið A fyrirmæli um að skila af sér áfangaskýrslum, en því hefði hann ekki sinnt. Loks fór forstöðumaður X þess á leit, að A yrði sagt upp starfi sínu hjá X.

Hinn 28. janúar 1988 var A boðaður á fund ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra samgönguráðuneytisins, þar sem þeir gerðu honum grein fyrir kvörtunum forstöðumanns X yfir störfum hans og gáfu honum kost á að segja starfi sínu lausu gegn því að hann héldi launum í 12 mánuði. Beiðni sína um starfslok A ítrekaði forstöðumaður X við samgönguráðuneytið 19. mars 1988.

Samgönguráðherra kallaði A á fund sinn 7. september 1989 og afhenti honum bréf, dags. þann dag, þar sem fram kom, að samkvæmt tillögum forstöðumanns X hefði ráðuneytið ákveðið að leggja niður frá og með 1. janúar 1990 starf það, sem A hafði gegnt hjá X.

III.

Eins og fram hefur komið hér að framan, voru breytingar á starfssviði A hjá X upphaflega ákveðnar í febrúarmánuði 1985. Vegna ákvæðis 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, þar sem kveðið er svo á, að kvörtun til umboðsmanns skuli borin fram „innan árs frá því er stjórnsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur“, tók ég fram í áliti mínu, að ekki væru lagaskilyrði til þess að ég fjallaði beinlínis um þær ákvarðanir, sem teknar voru varðandi störf A í febrúar árið 1985. Hins vegar liti ég svo á, að ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 stæðu því eigi í vegi, að umboðsmaður Alþingis gæti tekið til meðferðar kvörtun, þegar um væri að tefla viðvarandi ástand, sem ekki væri lokið, áður en nefndur ársfrestur hefst. Athugun mín á kvörtun A fór því fram með hliðsjón af þessu og ég leit svo á, að með hinni nýju starfslýsingu frá í febrúar 1985 hefðu A verið fengin þau störf, sem hann hafði enn með höndum, þegar hann bar fram kvörtun til mín. Ég taldi því að ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 girtu ekki fyrir að ég fjallaði um kvörtun A, að því er varðaði samskipti hans við stjórnendur X og samgönguráðuneytið frá því að hann fékk umrædda starfslýsingu.

Hinn 6. desember 1988 ritaði ég samgönguráðherra bréf og óskaði eftir því að mér yrðu látnar í té upplýsingar varðandi mál þetta, þ. á m. þrjár skýrslur um X. Með svarbréfi

samgönguráðuneytisins, dags. 12. desember 1988, fylgdu ljósrit af skýrslu K og ljósrit af skýrslu nefndar þeirrar, sem skipuð var í september 1985. Í bréfi ráðuneytisins var tekið fram, að skýrsla, sem ætti að hafa verið unnin af þeim Þ og R vorið 1983, hefði aldrei verið í vörslu ráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 4. janúar 1989, fór ég þess á leit við Ríkisendurskoðun, að mér yrði látið í té afrit af skýrslu þeirra R og Þ, sem þeir unnu á vegum fjárlaga- og hagsýslustofnunar og Ríkisendurskoðunar. Í svarbréfi Ríkisendurskoðunar, dags. 18. janúar s.l., sagði:

„Með vísan til bréfs yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, dags. 4. þ.m., sendist yður hjálagt „skýrsla" sú, er þér biðjið um að fá í bréfi yðar.

Það skal tekið fram, að hér er ekki um skýrslu að ræða í venjulegum skilningi þess orðs. - Frekar má líta á þetta sem innanhúss-vinnuplagg Ríkisendurskoðunar og Fjárlaga- og hagsýslustofnunar, enda ekki full frágengið. „Skýrslu" þessari hefur ekki verið dreift, en þáverandi samgönguráðherra, ... fékk eintak af henni í sambandi við umræður um [X] ..."

IV.

Hinn 15. febrúar 1989 ritaði ég samgönguráðherra bréf, þar sem ég mæltist til þess, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og léti mér í té önnur gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir, hvort og þá með hvaða hætti A hefðu verið kynntar umræddar skipulagsbreytingar og þær úttektir, sem lágu þeim til grundvallar, og hvort hann hefði fengið tækifæri til að tjá sig um þessi atriði gagnvart ráðuneytinu, áður en erindisbréf hans frá 1. október 1969 var afturkallað. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hvort A hefði fengið frekari fyrirmæli og leiðbeiningar um störf sín, eftir að honum var afhent starfslýsing hinn 25. febrúar 1985. Samgönguráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 22. febrúar s.l., þar sem það vísaði m.a. til minnisblaðs starfsmanna ráðuneytisins varðandi A, dags. 7 apríl 1988, ásamt fylgiskjölum. Í bréfi ráðuneytisins sagði orðrétt:

„Varðandi það atriði í bréfi yðar „hvort og þá með hvaða hætti ... [A] hafi verið kynntar umræddar skipulagsbreytingar og þær úttektir, sem lágu þeim til grundvallar, og hvort hann hafi fengið tækifæri til að tjá sig um þessi atriði gagnvart ráðuneytinu, áður en erindisbréf hans frá 1. október 1969 var afturkallað með bréfi ráðuneytisins, dags. 8. febrúar 1985", vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

Á fundi sem ráðuneytisstjóri og ... [K], tæknifræðingur, héldu með ... [A] 23. janúar 1985, voru honum kynntar þær breytingar sem áætlað var að gera á stofnuninni, svo og sérstaklega þær breytingar sem yrðu á starfssviði hans. Hafði hann engin mótmæli uppi gegn þessum breytingum fyrr en löngu eftir að hann hafði fengið starfslýsingu.

Ráðuneytinu er kunnugt um að ... [forstöðumaður X] hefur gefið ... [A] frekari fyrirmæli og leiðbeiningar um störf sín hjá stofnuninni, eins og meðfylgjandi ljósrit af bréfum bera raunar með sér, en það er ekki verkefni ráðuneytisins að gefa slík fyrirmæli og leiðbeiningar.

..."

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit af bréfi Ríkisendurskoðunar, dags. 16. janúar s.l., til samgönguráðuneytisins, þar sem stofnunin lét þá skoðun sína í ljós, að ráðuneytinu væri rétt að verða við beiðni forstöðumanns X um að A yrði látinn hætta störfum hjá X og að leita skyldi álits ríkislögmanns um framkvæmdina, ef yrði A sagt upp störfum.

Jafnframt fylgdi bréfi samgönguráðuneytisins minnisblað starfsmanna ráðuneytisins, dags. 7. apríl 1988, varðandi A. Í upphafi minnisblaðsins er lýst fundi, sem A var boðaður til

28. janúar 1988. Þar kemur fram, að starfsmennirnir hafi rætt almennt við A um stöðu hans í stofnuninni og kvartanir forstöðumanns X yfir störfum hans. Vísuðu þeir þar til bréfs forstöðumanns X til ráðuneytisins, dags. 19. október 1987, svo og tveggja áminningarbréfa hans til A, dags. 13. janúar 1987 og 29. júlí 1987. Fram kemur í minnisblaðinu, að A hafi greint frá því, að hann hafi skömmu áður skilað verkefni því, sem honum var falið, en hann hefði engin viðbrögð fengið og talið, að það eina, sem sig vantaði, væru fleiri og fjölbreyttari verkefni. Þá segir í minnisblaðinu:

> „Við minntum hann á að hann hefði einu sinni fengið beina áminningu frá ráðuneytinu og í annað skipti hefði embættið verið áminnt vegna mistaka hans. Mátti á honum skilja að þessar áminningar hefðu verið óþarfar, enda hefði hann svarað þeim á sínum tíma.
>
> Við sögðumst vilja gefa honum kost á að segja starfi sínu lausu, en halda launum í 12 mánuði. Báðum við hann að hugsa málið. Hann sagðist hins vegar geta afþakkað þetta boð strax, en féllst þó á að segja lögfræðingi sínum ... frá því ...“

Í 2. lið minnisblaðsins gera starfsmennirnir grein fyrir þeim áminningarbréfum ráðuneytisins, sem þeir höfðu áður minnst á. Var fyrra bréfið dagsett 12. janúar 1983, en það síðara 21. september 1984. Í minnisblaðinu segir, að legið hafi ljóst fyrir, að það væri A, sem fyrst og fremst hefði borið ábyrgð á þeim vinnubrögðum, er voru tilefni áminninganna, enda hefði hann undirritað þau bréf stofnunarinnar, sem þar hefði verið vitnað til. Þá kemur fram, að í framhaldi af síðarnefndu bréfi ráðuneytisins hafi þáverandi forstöðumaður X talið sig nauðbeygðan til að skrifa A áminningarbréf, þar sem honum hefðu verið bannaðar allar bréfaskriftir í nafni X.

Þá er í minnisblaðinu gerð grein fyrir þeim breytingum, sem urðu á starfssviði A, eftir að erindisbréf hans frá 1. október 1969 var afturkallað í febrúarmánuði 1985 og vikið að starfslýsingu fyrir A frá því í febrúar 1985.

Að lokum lýsa starfsmennirnir þeirri skoðun sinni, að útilokað sé að hafa A áfram á launum hjá X og benda á þrjár tilteknar leiðir, náist ekki samkomulag við A um starfslok hans hjá stofnuninni á þeim grundvelli, sem þeir hafi boðið honum á fundinum 28. janúar 1988. Er þar í fyrsta lagi bent á þann möguleika að finna A starf hjá annarri stofnun, sem heyri undir ráðuneytið. Í öðru lagi að segja A upp störfum á grundvelli þeirra áminningarbréfa, sem hann hafi áður fengið, og greiða honum tilskilin laun í því sambandi. Þriðja leiðin sé sú, að A starfi áfram hjá X, eins og verið hafi, en þeir telji þá leið nær útilokaða, m.a. vegna óska forstöðumanns X.

V.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 19. desember 1989, fjallaði ég sérstaklega um einstaka þætti kvörtunar A. Verður gerð grein fyrir þeim með sama hætti hér á eftir. Í upphafi tók ég fram að ekki léki neinn vafi á, að lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins giltu um stöðu A.

V.1.

A kvartaði sérstaklega yfir því, að hann hefði ekki fengið að kynna sér efni þeirra skýrslna um úttekt á X-stofnun, sem hann taldi, að hefðu verið grundvöllur þeirra breytinga, sem gerðar voru á skipulagi stofnunarinnar og starfssviði hans þar.

Í gögnum málsins kom fram, að lögmaður A óskaði með bréfi til samgönguráðherra, dags. 12. janúar 1987, eftir því að fá afhent afrit af umræddum úttektarskýrslum en til vara að lesa þær yfir. Ráðuneytið svaraði beiðni lögmannsins með bréfi, dags. 30. janúar 1987, með

þeim orðum, að skýrsla, sem ætti að hafa verið unnin á vegum R og Þ, hefði aldrei verið í vörslum ráðuneytisins. Skýrsla K hefði verið kynnt A og skýrsla nefndarinnar, sem skipuð var í september 1985, hefði verið lögð til grundvallar við núverandi skipulag stofnunarinnar, en snerti ekki málefni A. Áður hafði ráðuneytið með bréfi, dags. 3. apríl 1986, synjað stéttarfélagi A um aðgang að umræddum skýrslum, þar sem um væri að ræða trúnaðarmál.

Í áliti mínu sagði svo:

„Eins og fram kemur í lið [II] hér að framan, voru á árunum 1983 til 1985 gerðar þrjár úttektir á skipulagi og starfsemi X-stofnunar. Sú fyrsta var unnin á vegum fjárlaga- og hagsýslustofnunar og Ríkisendurskoðunar af R og Þ. Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. desember 1988, kemur fram, að skýrsla um niðurstöður þessarar úttektar hafi „aldrei verið í vörslu ráðuneytisins." Ríkisendurskoðun lét mér í té eintak af niðurstöðum úttektarinnar og í bréfi sínu, dags. 18. janúar s.l., segir Ríkisendurskoðun, að ekki sé um að ræða skýrslu í venjulegum skilningi þess orðs og frekar beri að líta á samantektina „sem innanhúss-vinnuplagg" þeirra stofnana, sem stóðu að úttektinni, og henni hafi ekki verið dreift. Fram kemur, að þáverandi samgönguráðherra fékk afhent eintak af henni í sambandi við umræður, sem ríkisendurskoðandi og hagsýslustjóri áttu við hann í marsmánuði 1984.

Ég hef kynnt mér þau gögn, sem Ríkisendurskoðun lét mér í té. Annars vegar er um að ræða „skýrslu I", dags. í maí 1983. Er þar fjallað almennt um skipulag og starfsemi stofnunarinnar og settar fram tillögur um svonefnt kjörskipulag hennar. Hins vegar er um að ræða samantekt sem merkt er „ALGJÖRT TRÚNAÐARMÁL. ... [X-STOFNUN]. Drög að greiningu meginvandamála stofnunarinnar." Er þarna, eins og segir í inngangi, sérstaklega fjallað um árekstra, sem hafi „verið manna á millum innan stofnunarinnar" og er fjallað þar um nafngreinda einstaklinga eða þeir tilgreindir með starfsheitum.

Önnur úttektin var unnin af [K] og er skýrsla hans, dags. í desember 1984. Fram er komið, að hluti greinargerðarinnar var afhentur starfsmönnum X-stofnunar á fundi í lok janúar 1985. Sá hluti greinargerðarinnar, sem ekki var afhentur, hefur að geyma inngang, lýsingu á starfsemi og stjórnun stofnunarinnar og yfirlit yfir stjórnunarlínur.

Þriðja úttektin var gerð af nefnd, sem samgönguráðherra skipaði með bréfi, dags. 9. september 1985, og var D formaður hennar. Nefndin var skipuð til að gera tillögur um endurskipulagningu á X-stofnun og í skipunarbréfi nefndarinnar sagði, að hún ætti að styðjast við athuganir og tillögur, sem unnar hefðu verið af Ríkisendurskoðun, fjárlaga- og hagsýslustofnun og K. Sérstakur kafli í skýrslunni ber fyrirsögnina samskiptavandamál og er þar gerð grein fyrir og m.a. vitnað til upplýsinga úr fyrri athugunum á starfsemi stofnunarinnar og starfi starfsmanna.

Í framangreindum skýrslum koma í ýmsum tilvikum fram upplýsingar um frammistöðu tiltekinna þáverandi starfsmanna X-stofnunar og samstarf þeirra við aðra starfsmenn þar. Þessara upplýsinga var aflað að frumkvæði stjórnvalda og m.a. ætlað að vera grundvöllur að tillögum um breytingar á skipulagi og starfsháttum hjá stofnuninni. Að minnsta kosti að hluta var upplýsinganna aflað með viðtölum við starfsmennina. Ég tel, að upplýsingar, sem aflað er með þessum hætti um frammistöðu starfsmanns og samstarf hans við aðra á vinnustað, varði svo sérstaka og mikilsverða hagsmuni starfsmanns, að hann eigi rétt á að kynna sér þær, sbr. til hliðsjónar 10. gr. laga nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu á upplýsingum, er varða einkamálefni. Niðurstaða mín er því sú, að samgönguráðuneytinu hafi borið að gefa A kost á að kynna sér það, sem um hann er skráð í ofangreindum þremur úttektarskýrslum, þ.m.t. þær ályktanir og niðurstöður, sem kunna að vera byggðar á upplýsingum um hann. Ég tel, að við mat á því, í hvaða mæli A eigi að fá að kynna sér skýrslurnar, verði einnig að líta til þess, að í skýrslum þessum er einnig fjallað almennt um stjórnun og starfsemi X-stofnunar á þeim tíma, sem A gegndi þar stjórnunarstörfum. Með hliðsjón af þessu verður að telja, að A eigi að fá að

kynna sér skýrslurnar í heild, enda verður ekki séð, að þær hafi að geyma slík trúnaðarmál að réttur A til aðgangs að skýrslunum verði að víkja.

Sérstök ástæða er til að leggja áherslu á, að það skiptir ekki máli varðandi aðgang A að þeirri skýrslu, sem unnin var á vegum Ríkisendurskoðunar og fjárlaga- og hagsýslustofnunar, að þessar stofnanir líti á skýrsluna sem „innanhúss-vinnuplagg", enda liggur fyrir, að hún var afhent ráðherra og þeir, sem síðar unnu að úttekt á stofnuninni, höfðu aðgang að skýrslunni og byggðu á henni. Þá verður heldur ekki talið, að það ráði úrslitum um rétt manns til aðgangs að skýrslum, sem hafa að geyma upplýsingum um mikilvæg málefni hans, hvort þær hafa beinlínis verið grundvöllur ákvarðana um málefni hans. Þar vegur þyngra réttur hans til að fá vitneskju um, hvað sé skráð um hann með þessum hætti, m.a. til þess að hann eigi kost að koma að skýringum sínum og andsvörum, ef upplýsingarnar gefa tilefni til slíks."

V.2.

Næst fjallaði ég í áliti mínu um fyrirmæli og leiðbeiningar til A um störf hans hjá stofnuninni X. Í áliti mínu sagði svo:

„Við þá breytingu, sem varð á starfssviði A í febrúar 1985, voru honum fengin tiltekin verkefni, einkum við virðingarmat [mannvirkja sem féllu undir stofnunina] og gagna- og bókavörslu. A telur, að við þessa breytingu og í kjölfar hennar, hafi verið vegið að æru hans og hann hafi beðið mikinn félagslegan hnekki auk kjaraskerðingar. Þá hafi athafnir [forstöðumanns X] og starfsmanna samgönguráðuneytisins miðað að því að flæma hann burtu úr starfi, allt frá því að skipulagsbreytingar hjá X-stofnun komu til framkvæmda á árinu 1985 og núverandi [forstöðumaður X] var settur í það embætti.

Í kafla [II] hér að framan er gerð grein fyrir því, að starfslýsingu þeirri, sem A fékk afhenta 25. febrúar 1985, og starfslýsingu þeirri, sem ég fékk senda frá samgönguráðuneytinu með bréfi, dags. 22. febrúar s.l., ber ekki saman að því leyti, að í þeirri síðarnefndu er talað um, að sett verði upp deild fyrir sérverkefni, sem yfirverkfræðingur sjái um, en í hinni fyrrnefndu er talað um, að við stofnunina verði unnið að sérverkefnum, sem yfirverkfræðingur sjái um. Í reglugerðum, sem gilt hafa um starfsemi X-stofnunar eftir febrúar 1985, er ekki að finna ákvæði um slíka deild eða um þau sérverkefni, sem A var falið að sinna. Á yfirliti yfir skipulag X-stofnunar, sem merkt er: „Fylgiskjal jan. 1985/2 KK." og afhent var starfsmönnum stofnunarinnar á fundi í janúar 1985 eru „Sérverk" tilgreind sem sérstakur liður. Á síðari yfirlitum um skipulag X-stofnunar eða skipuritum fyrir stofnunina er ekki gerð grein fyrir slíkri deild eða störf A tilgreind sem sérverkefni.

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að einu fyrirmæli eða leiðbeiningar, sem A fékk í upphafi um það, á hvern veg hann ætti að rækja það starf, sem honum var falið með hinni nýju starfslýsingu, hafi komið fram í starfslýsingunni sjálfri og að einhverju leyti á fundi með starfsmönnum samgönguráðuneytisins og K, hinn 23. janúar 1985. Í svari við fyrirspurn minni um, hvort A hefði fengið frekari fyrirmæli og leiðbeiningar um störf sín, eftir að honum var afhent starfslýsingin, segir samgönguráðuneytið í bréfi, dags. 22. febrúar s.l., að því sé kunnugt um að forstöðumaður X hafi gefið A frekari fyrirmæli og leiðbeiningar um störf hans hjá stofnuninni, eins og meðfylgjandi ljósrit af bréfum beri raunar með sér. Ráðuneytið tekur jafnframt fram, að það sé ekki verkefni ráðuneytisins að gefa slík fyrirmæli og leiðbeiningar. Bréf þau, sem ráðuneytið vísar þarna til, eru dagsett 13. janúar 1987 og 29. júlí 1987 og hefur efni þeirra verið lýst í kafla II hér að framan. Þar kemur fram, að auk bréfanna hafi forstöðumaður X í samtölum við A lýst óánægju með afköst hans og óskað eftir að hann skilaði verkefni sínu í áföngum.

A skilaði forstöðumanni X skýrslu um störf sín í júnímánuði 1986 og var bréf forstöðumanns X, dags. 13. janúar 1987, ritað í tilefni af henni og störfum A hjá stofnuninni. Þar óskaði forstöðumaður X eftir því, að A tjáði sig skriflega um athugsemdir hans og það

gerði hann með bréfi, dags. 4. febrúar 1987. Þar óskaði A sérstaklega eftir því, að störf hans við stofnunina yrðu tekin til endurskoðunar og honum fengin störf, þar sem þekking hans, reynsla og menntun fengju notið sín. A tók jafnframt fram, að hann mundi áfram leitast við að leysa þau störf, sem honum hefðu þegar verið falin. Síðara bréf forstöðumanns X, dags. 29. júlí 1987, er ritað í tilefni af beiðni A um að taka fyrirfram orlof.

Í tilefni af athugun minni á kvörtun A tel ég ástæðu til að leggja áherslu á, að miklu skiptir í störfum opinberra stofnana, að í samskiptum stjórnenda og starfsmanna séu fyrirmæli um störf og starfsskyldur starfsmanna skýr og glögg. Má þar minna á reglu 6. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins varðandi erindisbréf. Sömu kröfur verður einnig að gera til aðfinnslu eða áminningar af hálfu yfirmanns til undirmanns, þannig að ekki fari milli mála, hvert sé tilefni aðfinnslu eða áminningar og hvað þurfi til að bæta úr því, sem að er fundið. Á stjórnendum opinberra stofnana, þ.m.t. ráðuneyta, sem fara með málefni viðkomandi stofnana, hvílir skylda að sjá til þess, að starfsmenn stofnanna búi ekki við öryggisleysi í starfi um langan tíma vegna deilna um starfshæfni þeirra. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða á um réttarstöðu starfsmanna og úrræði stjórnenda í slíkum tilvikum og eftir þeim ber að fara við lausn mála af þessu tagi.

Ég tel, að þeir starfshættir forstöðumanns X og samgönguráðuneytisins að láta hjá líða að gefa A um það nánari fyrirmæli en raun varð á, hvernig hann ætti að rækja störf sín hjá X-stofnun, á tímabilinu frá febrúar 1985 til áramóta 1987/1988, þegar hann lauk við það verkefni sem honum var falið, og síðan að fela honum engin ný verkefni eftir það, séu ekki í samræmi við þau sjónarmið, sem ég gerði grein fyrir hér að framan. Ég vek í þessu sambandi athygli á því, að A gerði forstöðumanni X skriflega grein fyrir störfum sínum í júní 1986 og júlí 1987 og í síðara skiptið gerði hann grein fyrir stöðu þess verks, sem honum hafði verið falið og boðaði að verkinu yrði lokið um næstu áramót. Það gekk eftir og hann skilaði umræddu verki um áramótin 1987/1988. Ekki verður séð, að A hafi af þessu tilefni fengið fyrirmæli um, með hvaða hætti hann skyldi haga frágangi verksins, ef undan eru skildar óskir forstöðumanns X um mánaðarlegar áfangaskýrslur, sbr. bréf, dags. 29. júlí 1987. Vegna þeirra ummæla í bréfum forstöðumanns X, að A hafi litlu sem engu skilað, sem X-stofnun gæti nýtt sér í starfsemi sinni, og ekkert hafi verið unnt að selja út af vinnu hans, skal á það bent, að ekki verður séð, að A hafi í starfslýsingu eða síðar fengið leiðbeiningar eða fyrirmæli um, að hann ætti sérstaklega að haga störfum sínum eða skilum á verkum með tilliti til þessa.

Í svari samgönguráðuneytisins til mín kemur fram, að það sé ekki verkefni ráðuneytisins að gefa fyrirmæli og leiðbeiningar um störf hjá X-stofnun. Ég fellst á, að þetta hljóti að vera hin almenna regla varðandi dagleg störf hjá stofnuninni. Það leysir hins vegar ráðuneytið ekki undan því að gegna hlutverki sínu sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá X-stofnun.

Samgönguráðuneytinu bar jafnframt að taka innan eðlilegs tíma afstöðu til þess, hvort það teldi erindi forstöðumanns X, fyrst í bréfi hans, dags. 19. október 1987, gefa tilefni til þess að A hætti störfum hjá X-stofnun og þá með hvaða hætti. Ég mun síðar fjalla um viðræður starfsmanna ráðuneytisins við A á fundi 28. janúar 1988, en ákvarðanir um framtíð starfa A hjá stofnuninni höfðu ekki verið teknar, þegar hann lagði fram kvörtun sína til mín í nóvember 1988. ..."

V.3.

Að síðustu fjallaði ég í niðurstöðu álits míns um þau tilmæli starfsmanna samgönguráðuneytisins til A, að hann segði upp störfum og þar sagði:

„A kvartar sérstaklega yfir því, sem hann nefnir hótanir, og hann hafi orðið að þola á fundi í samgönguráðuneytinu 28. janúar 1988. A vísar í þessu efni til þess, að á fundinum hafi starfsmenn ráðuneytisins „kurteislega hótað hinu versta", ef hann hætti ekki störfum að eigin

frumkvæði, og m.a. stutt mál sitt með tilvísun til áminningarbréfa, sem ráðuneytið hefði sent á árunum 1983 og 1984, en A telur að þau mál, sem þar er fjallað um, hafi ekki gefið tilefni til áminninga.

Ráðuneytið hefur í svari til mín vísað til minnisblaðs starfsmanna ráðuneytisins, dags. 7. apríl 1988, til skýringar á viðhorfi ráðuneytisins til kvörtunarinnar. Í minnisblaðinu er m.a. lýsing á ofangreindum fundi og hefur verið gerð grein fyrir henni í [IV.] hér að framan. Starfsmenn ráðuneytisins lýsa því, að þeir hafi rætt við A um störf hans hjá stofnuninni og um kvartanir forstöðumanns X yfir störfum hans. Þá kemur fram, að þeir hafi minnt A á, að hann "hefði einu sinni fengið beina áminningu frá ráðuneytinu og í annað skipti hefði embættið verið áminnt vegna mistaka hans." Síðan segir í minnisblaðinu, að starfsmennirnir hafi sagt A, að þeir vildu gefa honum kost á að segja starfi sínu lausu, en hann héldi launum í 12 mánuði.

Það var eðlilegt og í samræmi við ákvæði 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að starfsmenn samgönguráðuneytisins kynntu A formlega beiðni forstöðumanns X um að honum yrði sagt upp störfum. Samkvæmt III. kafla laga nr. 38/1954 gilda sérstakar reglur um lausn úr stöðu sem lögin taka til. Með því að gefa starfsmanni kost á að segja sjálfur upp starfi er vikið frá nefndum lagareglum. Þær reglur útiloka ekki fortakslaust, að starfsmanni sé gefinn kostur á að segja sjálfur upp starfi í tilefni af ákveðnum ávirðingum. Slíkir starfshættir eru hins vegar almennt til þess fallnir að rýra þau réttindi, sem ríkisstarfsmönnum eru fengin með lögum. Ég tel því, að það sé sérstök undantekning, ef stjórnvaldi sé að eigin frumkvæði rétt, að halda að starfsmanni þeim kosti að segja sjálfur upp störfum. Slíkt getur að mínum dómi aðeins komið til greina, þegar næsta ótvíræð lagaskilyrði eru til að veita starfsmanni lausn að fullu. Niðurstaða mín er sú, að slík lagaskilyrði hafi ekki legið fyrir hinn 28. janúar 1988 og starfsmenn samgönguráðuneytisins hafi því ekki átt að hafa frumkvæði að því að gefa A kost á að segja starfi sínu lausu. Þá tel ég það aðfinnsluvert, að starfsmenn ráðuneytisins skyldu, áður en þeir kynntu boð ráðuneytisins, hafa vísað til áminninga frá ráðuneytinu, sem veittar voru á árunum 1983 og 1984. Á þeim tíma hafði A með höndum störf, er hann lét af samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins í febrúar 1985. Ég fæ ekki séð, að þessar áminningar hafi tengst þeim störfum A, sem hann sinnti eftir þann tíma."

Að lokum tók ég fram vegna ummæla A, að athugun mín hefði ekki leitt neitt í ljós, sem með réttu gæti talist ofsóknir á hendur honum af hálfu forstöðumanns X eða samgönguráðuneytis.

15.3. Staða lögð niður. Auglýsing á lausri stöðu. (Mál nr. 65/1988)

Athugun umboðsmanns leiddi ekki í ljós, að sú ákvörðun iðnaðarráðuneytisins og tiltekinnar ríkisstofnunar, að leggja niður stöðu hjá stofnuninni, hefði verið andstæð lögum eða góðum stjórnsýsluháttum. Umboðsmaður taldi, að deildarstjórastaða hefði verið laus í skilningi 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og hefði því átt að auglýsa hana. Síðan hefði við ráðningu í þá stöðu átt að gæta ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

I.

A, sem starfað hafði sem deildarstjóri starfsmannadeildar hjá ríkisstofnuninni X, kvartaði út af því, sem hann taldi óréttmæta persónulega aðför að sér af hálfu ráðamanna hjá X og iðnaðarráðuneytisins, er staða hans hjá X var lögð niður. A taldi, að í framhaldi af því hefði ekki verið fylgt þeirri reglu 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði.

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. september 1989, sagði svo:

„1. Snemma árs 1984 var skipulagi X breytt í verulegum atriðum. Samkvæmt því skipulagi var fjármálasviði stofnunarinnar skipt í sex aðaldeildir. Þeirra á meðal var starfsmannadeild, sem A veitti forstöðu. Frá því á fyrri hluta árs 1986 fjallaði sérstök skipulagsnefnd á vegum X um þessar breytingar. Í skýrslu, sem nefndin skilaði í febrúar 1987, lagði hún til að skipulagi X yrði breytt í nokkrum greinum. Meðal annars skyldi starfsmannadeild lögð niður sem aðaldeild og hún lögð undir fjárreiðudeild. Niðurstaða stjórnenda X, sem iðnaðarráðuneytið samþykkti fyrir sitt leyti, varð einnig sú, að starfsmannadeild skyldi lögð niður. Starfsmannahaldi var hins vegar skipað undir skrifstofu forstöðumanns X, en öðrum viðfangsefnum starfsmannadeildar til deilda fjármálasviðs. Í framhaldi af þessum ákvörðunum var starf A sem deildarstjóra starfsmannadeildar lagt niður frá og með 1. júní 1988. Athugun mín á þeim gögnum, sem fyrir liggja og varða þá ákvörðun að leggja umrætt starf niður, hefur ekki leitt í ljós, að þar hafi iðnaðarráðuneyti eða X brotið lög á A eða virt góða stjórnsýsluhætti að vettugi með öðrum hætti.

2. A hefur einnig kvartað yfir því, að ráðið hafi verið í stöðu deildarstjóra viðskiptadeildar án þess að staða þessi væri auglýst laus til umsóknar.

Einn þáttur fyrrgreindra breytinga á grundvelli álits skipulagsnefndar frá 1987 var sá, að á fjármálasviði X ríkisins var stofnuð ný deild, viðskiptadeild. Til viðskiptadeildar var lögð gagnavinnsla og innheimta, sem áður heyrðu undir fjárreiðudeild og hagdeild. Deildarstjóri viðskiptadeildar var ráðinn maður, sem áður hafði verið deildarstjóri gjaldskrárdeildar, en sú deild var einnig lögð niður. Gjaldskrárdeild var hins vegar undirdeild.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ber að auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaði, venjulega með 4 vikna fyrirvara. Kemur þar af leiðandi til úrlausnar, hvort staða deildarstjóra viðskiptadeildar hafi verið laus í skilningi 5. gr., enda kemur ekki fram að málum hafi verið þannig háttað, að deildarstjóri gjaldskrárdeildar hafi verið fenginn til að gegna þessari stöðu til bráðabirgða. Um var að ræða nýja deild á fjármálasviði X. Af gögnum málsins verður og ráðið, að viðskiptadeild hafi verið fengin önnur og til muna umfangsmeiri verkefni en fylgt höfðu stöðu deildarstjóra gjaldskrárdeildar. Niðurstaða mín er því sú, að deildarstjórastaða viðskiptadeildar hafi verið laus í skilningi 5. gr. og hafi borið að auglýsa hana í samræmi við reglur þeirrar greinar. Bar síðan við ráðningu að gæta ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Tel ég ástæðu til að finna að því að þessa var ekki gætt."

15.4. Staða lögð niður hjá Bifreiðaeftirliti ríkisins. (Mál nr. 95/1989)

A bar fram kvörtun vegna meintrar ólöglegrar uppsagnar úr starfi hjá Bifreiðaeftirliti ríkisins og misréttis í launa- og kjaramálum, þar sem hann hefði ekki átt kost á starfi hjá Bifreiðaskoðun Íslands h/f.

Í bréfi til A 31. ágúst 1989 tjáði ég honum eftirfarandi:

„Ég lít svo á, að starf yðar sem bifreiðaeftirlitsmanns hafi verið lagt niður og um réttarstöðu yðar af því tilefni fari eftir lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ég lít hins vegar svo á, að ákvæði laga nr. 62/1988 um breytingu á umferðarlögum nr. 50/1987 hafi ekki takmarkað heimild hlutaðeigandi stjórnvalds til að leggja niður stöður hjá Bifreiðaeftirliti ríkisins. Þá verður ekki séð að nefnd lagaákvæði hafi veitt fyrrverandi starfsmönnum Bifreiðaeftirlits ríkisins forgang til starfa hjá því hlutafélagi, sem tók við hlutverki stofnunarinnar. Alþingi hefur með lögum veitt dómsmálaráðherra heimild til að standa að stofnun hlutafélags, sem annist skráningu

ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit, og skylda bifreiðaeigenda til að sækja þessa þjónustu til hlutafélagsins er því byggð á lögum."

Með hliðsjón af framansögðu skýrði ég A frá því að kvörtun hans gæfi ekki tilefni til nánari athugunar af minni hálfu.

16.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

16.1. Lagasetning Alþingis. (Mál nr. 64/1988)

A kvartaði yfir því, að með setningu laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda hefði Alþingi tekið ákvörðun um mismunandi aðferðir við álagningu og innheimtu opinberra gjalda af þeim, sem væru yngri en 16 ára, og þeim, sem væru 16 ára og eldri. Í bréfi til A greindi ég honum frá því, að starfssvið mitt næði til stjórnsýslu ríkisins og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og næði almennt ekki til lagasetningar Alþingis.

16.2. Þingfesting dómsmáls. (Mál nr. 134/1989)

A leitaði til mín 10. maí 1989, þar sem hann taldi, að embætti yfirborgardómarans í Reykjavík hefði ekki farið að lögum, þegar það neitaði 2. maí 1989 að taka mál hans fyrir til þingfestingar, eins og tilgreint var í áskorunarstefnu. Ég greindi A frá því, að þingfesting dómsmáls teldist til dómsathafna, en ekki til stjórnsýslu, og félli því fyrir utan starfssvið mitt, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 4. tölulið 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

16.3. Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða. (Mál nr. 138/1989)

A leitaði til mín 18. maí 1989 og kvartaði yfir því, að Stjórn verkamannabústaða í X-kaupstað hefði beitt röngum aðferðum við útreikning á eignarhluta A í verkamannabústað.

Ég greindi A frá því, að samkvæmt 84. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins úrskurðaði matsnefnd félagslegra íbúða um ágreining á milli seljanda íbúða og stjórnar verkamannabústaða, þ. á m. um útreikning greiðslu til seljanda. Ég benti A á, að skjóta máli sínu til matsnefndar félagslegra íbúða, þar sem ekki yrði kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. tl. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

16.4. Sjálfseignarstofnun ekki talin geta kvartað til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 143/1989)

A leitaði til mín fyrir hönd Sjálfseignarstofnunarinnar X í Reykjavík og bar fram kvörtun á hendur fjármálaráðuneytinu og fjárlaga- og hagsýslustofnun vegna meðferðar þessara aðila á máli sjálfseignastofnunarinnar.

Hinn 29. desember 1989 ritaði ég A bréf og tjáði honum þá niðurstöðu mína, að stofnunin gæti ekki borið fram kvörtun samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Nánar útskýrði ég þessa niðurstöðu mína þannig:

„Ég tel, að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gefi til kynna, sbr. einkum 2. og 5. gr., að kvörtun verði aðeins höfð uppi af einstaklingum og samtökum þeirra. Hins vegar geti aðilar, sem hafa á hendi stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, almennt ekki kvartað til umboðsmanns út af framkomu annarra stjórnvalda. Er þessi lögskýring studd athugasemdum í greinargerð við frumv. til laga um umboðsmann Alþingis, en þar segir meðal annars: „... einkafyrirtæki, sameignarfélög, hlutafélög, samvinnufélög og hvers konar félög geta leitað aðstoðar umboðsmanns og borið fram kvartanir við hann. Mál, sem umboðsmaður tekur til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði, þurfa þó ekki beinlínis að varða réttaröryggi einstakra þegna eða félaga gagnvart stjórnvöldum." (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2560).

Ég hygg, að nokkuð fari eftir atvikum, hvort sjálfseignarstofnanir geti borið fram kvörtun við umboðsmann. Samkvæmt skipulagsskrá ... fyrir Sjálfseignarstofnunina [X] er stofnuninni komið á fót af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, ríkið leggur henni til eignir og rekstrarfé, heilbrigðismálaráðherra skipar fulltrúaráð, sem fer með stjórn stofnunarinnar, og skipar í fyrstu menn í yfirstjórn hennar með samþykki [Y] og eignir stofnunarinnar renna til ríkisins, verði hún leyst upp. Ég tel, að þessi atriði ráði úrslitum um það, að Sjálfseignarstofnunin [X] verði að teljast þjónustustofnun á vegum ríkisins og samkvæmt lögum nr. 13/1987 geti stofnunin því ekki borið fram kvörtun þá, sem greinir í áðurnefndu bréfi frá 6. júní s.l."

16.5. Ákvörðun lögreglustjóra verður borin undir dómsmálaráðherra. (Mál nr. 144/1989)

Hlutafélagið A leitaði til mín 19. júní 1989 og kvartaði yfir þeirri ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík, að heimila ekki dansleiki eða hljómleikahald í húsi A h.f. eftir kl. 19.00 á tímabilinu október til apríl að báðum mánuðum meðtöldum. Eftir að hafa aflað upplýsinga um málið, ritaði ég A h.f. bréf, þar sem eftirfarandi kom fram:

„Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Svo er kveðið á í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, að dómsmálaráðherra fari með yfirstjórn lögreglunnar. Það er því álit mitt, að unnt sé að skjóta banni því, sem kvörtun yðar lýtur að, til dómsmálaráðuneytisins til úrskurðar. Er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til frekari afskipta minna af máli þessu, en taka má málið upp á ný, þegar ákvörðun dómsmálaráðuneytisins liggur fyrir, ef þér teljið hana ekki viðunandi."

16.6. Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu. (Mál nr. 150/1989)

A leitaði til mín fyrir hönd B og C, þar sem kvörtun var beint að landlækni og heilbrigðisráðherra vegna afgreiðslu landlæknis á kæru á hendur lækninum X, en sú kæra laut að tilteknum ummælum X og lyfjagjöfum til C.

Ég greindi A frá því í bréfi 15. ágúst 1989, að samkvæmt 5. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu væri landlækni skylt að sinna kvörtunum eða kærum, sem vörðuðu samskipti almennings og heilbrigðisþjónustunnar, og heimilt væri að vísa ágreiningsmálum til sérstakrar nefndar samkvæmt lögum nr. 59/1983. Ég taldi kvörtun A fjalla um efni, sem nefnd 5. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1983 tæki til, og því væri unnt að vísa þessu máli til nefndar þeirrar, sem starfar samkvæmt lögum nr. 59/1983. Ætti það einnig við um afgreiðslu landlæknis á kæru B. Með tilvísun til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis taldi ég mér ekki fært að svo stöddu að fjalla frekar um kvörtun A.

16.7. Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla.
(Mál nr. 159/1989)

A leitaði til mín með kvörtun, sem varðaði samskipti hans við fjármálaráðuneytið og samgönguráðuneytið vegna leigu á húsnæði í eigu hans.

Í bréfi til A greindi ég honum frá því, að tiltekin atriði í kvörtun hans byggðust á skýringum hins upphaflega leigusamnings og síðari ákvörðunum samningsaðila. Í því efni kynni m.a. að vera þörf á að taka skýrslur af vitnum og fyrirsvarsmönnum aðila og að leggja mat á sönnunargildi slíkra skýrslna. Taldi ég því, að mál A varðaði réttarágreining, sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr, ef ekki næðust sættir milli aðila.

16.8. Málskot til æðri stjórnvalda í tilefni af uppsögn.
(Mál nr. 164/1989)

A, sem sagt hafði verið upp starfi hjúkrunarforstjóra við X-spítala samkvæmt ákvörðun stjórnarnefndar ríkisspítala 22. júní 1989, bar fram kvörtun af því tilefni 13. ágúst 1989.

Í bréfi til A, dags. 23. ágúst 1989, sagði:

„Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds, að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Í 1. mgr. 30. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu segir að sjúkrahús þau, sem ríkið á eða starfrækir (ríkisspítalar), skuli vera undir yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, en stjórn þeirra allra er að öðru leyti falin stjórnarnefnd.

Ég tel með hliðsjón af 1. mgr. 30. gr. laga nr. 59/1983, að þér getið skotið ákvörðun stjórnarnefndar ríkisspítala um uppsögn yðar úr starfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og óskað eftir úrskurði hans sem æðra stjórnvalds m.a. um þau atriði, er kvörtun yðar til mín beinist að. Niðurstaða mín er því sú, að ekki séu að svo stöddu uppfyllt skilyrði laga til þess að ég fjalli um kvörtun yðar.

Ef þér teljið úrskurð ráðherra ekki viðunandi, getið þér á ný borið fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis."

16.9. Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald.
(Mál nr. 184/1989)

A, sambýliskona B, lagði fram kvörtun vegna kröfu ríkissaksóknara um gæsluvarðhald B. Taldi A, að um væri að ræða „stórlega misbeitingu valds af hálfu ríkissaksóknara".

Í bréfi mínu til A 16. október 1989 sagði:

„Samkvæmt ákvæðum laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála er ríkissaksóknara fengin heimild til að gera kröfu um gæsluvarðhald sökunauts. Dómstólar eiga hins vegar úrlausn um, hvort fallist er á slíka kröfu og í tilviki [B] hafa dómstólar fallist á kröfu um gæsluvarðhald, nú síðast með dómi Hæstaréttar 6. október s.l.

Fyrir liggur að dómstólar hafa lagt mat á réttmæti kröfugerðar ríkissaksóknara um gæsluvarðhald ... [B] og samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa dómstóla, dómsathafna eða ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum. Niðurstaða mín er því sú, að ekki séu uppfyllt skilyrði laga til þess að ég geti fjallað frekar um kvörtun yðar."

16.10. Réttur sveitarfélaga og stofnanna á þeirra vegum til þess að leita til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 190/1989)

Hafnarstjórn í sveitarfélaginu X leitaði til mín með bréfum, dags. 27. september 1989 og 5. október 1989, og kvartaði yfir tilteknum ákvörðunum Byggðastofnunar í tengslum við skipakaup fyrirtækis í X á nauðungaruppboði.

Í bréfi, er ég ritaði hafnarstjórninni 24. október 1989, sagði:

„Ég vísa til bréfs yðar frá 5. þ.m. Af því tilefni skal tekið fram, að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gefa til kynna, sbr. einkum 2. og 5. gr., að kvörtun verði aðeins höfð uppi af einstaklingum og samtökum þeirra. Hins vegar geti aðilar, sem hafa á hendi stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, almennt ekki kvartað til umboðsmanns út af framkomu annarra stjórnvalda. Er þessi lögskýring studd athugasemdum í greinargerð við frumv. til laga um umboðsmann Alþingis, en þar segir meðal annars: „ ... einkafyrirtæki, sameignarfélög, hlutafélög, samvinnufélög og hvers konar félög geta leitað aðstoðar umboðsmanns og borið fram kvartanir við hann. Mál, sem umboðsmaður tekur til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði, þurfa þó ekki beinlínis að varða réttaröryggi einstakra þegna eða félaga gagnvart stjórnvöldum.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2560.)

Ég tel þó, að sveitarfélag eða einstakar stofnanir þess geti í vissum tilvikum kvartað til umboðsmanns. Einkum getur það átt við, þegar tiltekin réttindi þeirra eru skert af hálfu stjórnvalds ríkisins, án þess að þar sé um að ræða úrlausn í tilefni af því að ákvörðun sveitarstjórnar sé skotið til stjórnvalds ríkisins sem æðra stjórnvalds. Skoðun mín er hins vegar sú, að í máli þessu geti Byggðastofnun ekki talist hafa skert nein nægilega afmörkuð réttindi [X-hafnar], svo sem vera kynni, ef hún hefði verið kaupandi viðkomandi skips.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að lagaskilyrði bresti til þess að ég geti fjallað um málið á grundvelli kvörtunar yðar.“

16.11. Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls. (Mál nr. 179/1989)

A leitaði aðstoðar minnar við öflun gagna vegna reksturs máls, sem hann hafði höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur á hendur Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytinu fyrir hönd ríkissjóðs. Taldi A, að nefndir varnaraðilar væru skyldir til að láta honum í té tilteknar upplýsingar, og hafði A meðal annars lagt þá kröfu fyrir forseta Alþingis að því er Ríkisendurskoðun varðaði. Ég ritaði A bréf og greindi honum frá þeirri niðurstöðu minni, að ekki væru lagaskilyrði til þess, að ég hefði afskipti af öflun umræddra upplýsinga. Væru til þess tvær ástæður og var það útskýrt með þessum hætti í bréfi mínu:

„Í fyrsta lagi nær starfssvið umboðsmanns Alþingis hvorki til Alþingis né Ríkisendurskoðunar, sbr. 1. og 3. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Þá er þess í öðru lagi að gæta, hvernig háttað sé rétti manna til að krefja stjórnvöld um upplýsingar, sem þau ráða yfir. Þar er ekki settum lögum til að dreifa, en skoðun mín er sú, að víðtækastan rétt af því tagi eigi þeir aðilar, sem í dómsmáli hafa hagsmuni af því að slíkar upplýsingar komi fram. Fyrir liggur, að [A] leitar eftir umræddum upplýsingum í þágu dómsmáls, sem hann hefur þegar höfðað og er nú rekið fyrir bæjarþingi Reykjavíkur. Tel ég því, að það hljóti að koma í hlut dómstóla að fjalla um kröfu hans til þessara upplýsinga. Í samræmi við þá grundvallarstefnu laga nr. 13/1987 um umboðsmann

Alþingis, sbr. einkum 2. gr., og reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, sbr. einkum 4. tölul. 3. gr., að umboðsmaður fjalli ekki um dómsathafnir, er það álit mitt að einnig af þessum ástæðum sé ekki rétt að ég láti umrædda gagnaöflun til mín taka."

17.0. Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna

17.1. Réttur til að skjóta ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðar félagsmálaráðuneytis. (Mál nr. 78/1989 og 139/1989)

I.

Á árinu 1989 bárust mér tvær kvartanir út af álagningu gatnagerðargjalda samkvæmt samþykktum um gatnagerðargjöld, settum með heimild í lögum nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. lög nr. 31/1975 um breytingu á þeim lögum, og staðfestum af félagsmálaráðuneytinu.

Eftir nokkur bréfaskipti af ofangreindu tilefni sendi ég félagsmálaráðherra bréf, dags. 26. apríl 1989. Þar sagði meðal annars:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis fjallar umboðsmaður því aðeins um stjórnsýslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

Vegna bréfs ráðuneytis yðar, dags. 4. apríl s.l., og með hliðsjón af 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 tel ég rétt að senda ráðuneyti yðar mál þetta til úrskurðar. Í meðfylgjandi ljósriti af kvörtun [A], dags. 17. janúar 1989, koma fram athugasemdir hans í tilefni af þeirri ákvörðun bæjarstjórnar [X] að innheimta sérstakt gatnagerðargjald af fasteigninni ... Þá fylgir hér með ljósrit af bréfi, sem ég sendi bæjarstjóranum á [X] hinn 2. febrúar s.l., og svarbréf kaupstaðarins, dags. 6. apríl 1989, ásamt meðfylgjandi gögnum. Jafnframt hef ég í dag ritað [A] bréf það, er hér fylgir í ljósriti, og bent honum á að senda ráðuneytinu greinargerð fyrir sjónarmiðum sínum, ef hann telur þess þörf umfram það, sem fram kemur í kvörtun hans.

Það er ósk mín að þér látið mig vita, hvaða afstöðu ráðuneytið tekur til umræddrar kæru."

Ofangreindu bréfi svaraði félagsmálaráðuneytið með bréfi, dags. 22. júní 1989. Þar sagði:

„Erindi þessu hefur áður verið svarað að hluta með bréfi dags. 4. apríl sl. og er vísað til þess sem þar segir, að öðru leyti er afstaða ráðuneytisins til framangreinds er eftirfarandi:

1. Ráðuneytið telur að samkvæmt 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 eigi ráðuneytið eingöngu að úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við meðferð mála í sveitarstjórnum, svo sem hvort gætt hafi verið réttra fundarskapa og annarra atriða við ákvarðanatöku.
2. Ráðuneytið telur sér hvorki skylt né heimilt að skera úr ágreiningi einkaréttarlegs eðlis milli einstaklinga og sveitarstjórna nema slíkt sé beinlínis tekið fram eins og gert er í ýmsum sérlögum t.d. byggingarlögum nr. 54/1978 sbr. 8. gr.

Með vísan til framanritaðs telur ráðuneytið ekki efni til að taka framangreinda kæru til úrskurðar."

II.

Í framhaldi af þessu ritaði ég félagsmálaráðherra enn bréf, dags. 29. september 1989. Þar lét ég í ljós eftirfarandi álit og tilmæli:

„Svo sem áður hefur komið fram, fjallar umboðsmaður Alþingis því aðeins um stjórnsýslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins, sbr. 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þá verður ekki kvartað til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987. Það er því ljóst, að ég get því aðeins fjallað um nefndar kvartanir, að skjóta megi ágreiningi um álagningu gatnagerðargjalda til félagsmálaráðuneytisins.

Með lögum nr. 51/1974, sbr. lög nr. 31/1975, er sveitarstjórn heimilað að innheimta gatnagerðargjöld með sérstakri samþykkt, sem ráðherra staðfesti. Í lögunum eru nokkur nánari ákvæði um gjaldstofn og önnur skilyrði gjaldskyldu svo og um ákvörðun fjárhæðar gjaldsins. Innan þessara marka er sveitarstjórnum og viðkomandi ráðherra framselt vald til að leggja á skatt, en slíkt vald heyrir undir löggjafann, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar. Það er skoðun mín, að í slíkum tilvikum beri ráðherra sem æðra stjórnvald ríka ábyrgð á því, hvernig með vald til skattheimtu er farið. Sveitarstjórnir leggja gatnagerðargjöld á í skjóli samþykkta, sem ráðherra hefur staðfest. Ágreiningur getur risið milli sveitarstjórnar og gjaldanda bæði um það, hvort gjaldið samrýmist lögum og hvort það fari í bága við þá samþykkt, sem í hlut á. Ég tel ekki eðlilegt, að afskiptum ráðherra af álagningu sleppi frá og með staðfestingu samþykktar um gatnagerðargjald. Tel ég rétt, að ráðherra skeri úr ágreiningi um lögmæti álagningar gatnagerðargjalds í einstökum tilvikum. Sú niðurstaða mín styðst fyrst og fremst við þau lagarök, sem áður er frá greint, að um er að ræða meðferð skattlagningarvalds, sem löggafinn hefur framselt og falið ráðherra ríka ábyrgð á. Tel ég, að ekki fái staðist að sveitarstjórn hafi lokaorð á vettvangi stjórnsýslu um lögmæti álagningar, eftir að samþykkt hefur verið staðfest. Má reyndar þar við bæta, að það færi í bága við það, sem almennt tíðkast um málskot á sviði skattheimtu, að ekki væri kostur á að bera lögmæti álagningar undir annað og æðra stjórnvald en það, sem hefur lagt á gjald í upphafi.

Ég tel einnig rétt að víkja að fyrirmælum 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Þar er svo kveðið á, að ráðuneytið, þ.e. félagsmálaráðuneytið, úrskurði „um ýmis vafaatriði, sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna". Ákvæði þetta er ekki svo skýrt sem skyldi, hvorki varðandi það, hvaða úrskurðarvald ráðuneytinu sé falið, hverjir geti borið mál undir ráðuneytið né hvernig meðferð slíkra mála skuli hagað. Skoðun mín er engu að síður sú, að ráðuneytinu sé þarna falið vald til að úrskurða um lögmæti ákvarðana sveitarstjórna í málefnum, sem teljast til sveitarstjórnarmálefna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Tel ég jafnframt, að skýra verði 119. gr. svo, að þeir, sem nægilegra hagsmuna að gæta, þá ekki síst einstaklingar, sem ákvörðun beinist að, geti borið lögmæti ákvörðunar undir ráðuneytið. Samkvæmt 12. tölul. 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er gatnagerð meðal verkefna sveitarstjórna. Það er álit mitt, að ágreiningi út af lögmæti álagningar gjalda til að standa straum af gatnagerð verði skotið til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga, hvað sem líður öðrum röksemdum fyrir þeirri niðurstöðu.

Af þeim ástæðum, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan, er það niðurstaða mín, að ágreiningur gjaldanda og sveitarstjórnar um lögmæti álagningar gatnagerðargjalds heyri undir úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins. Það eru því tilmæli mín, að ráðuneytið endurskoði afstöðu sína í þessu efni og leggi úrskurð á þau tvö mál, sem til mín hefur verið skotið. Ég leyfi mér að mælast til þess, að ráðuneytið taki afstöðu til þessara tilmæla minna svo fljótt sem kostur er og að ég verði látinn vita um niðurstöðu þess."

Framangreindu bréfi mínu svaraði félagsmálaráðuneytið í bréfi, dags. 25. janúar 1990, en þar segir meðal annars:

„Bréfum yðar, annarsvegar frá 3. febrúar 1989 og 26. apríl 1989 varðandi kvörtun [A] út af álagningu gatnagerðargjalda á [X] og hins vegar frá 13. júní 1989 varðandi kvörtun [B] út af álagningu gatnagerðargjalda á [Y] hefur ráðuneytið svarað með bréfum dags. 4. apríl 1989, 22. júní 1989 og 26. júní 1989 og vísast til þess sem þar segir, en það er í megindráttum þess efnis að ráðuneytið telji sér hvorki rétt né skylt að skera úr ágreiningi milli gjaldanda og sveitarstjórnar um lögmæti álagningar nema skýlaus kæruheimild til ráðuneytisins sé í þeim lögum sem álagningarheimildin hefur stoð í. Slík heimild sé ekki í lögum um gatnagerðargjöld nr. 51/1974 og því heyri slíkur ágreiningur sem hér um ræðir undir dómstóla.

Í þessu sambandi vill ráðuneytið sérstaklega taka fram að hvorugur þeirra manna sem hér um ræðir hafa beðið ráðuneytið um álit eða úrskurð vegna meintrar óréttmætrar álagningar gatnagerðargjalda.

Að því er varðar tilmæli yðar um að ráðuneytið leggi úrskurð á framangreind ágreiningsmál á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga, telur ráðuneytið eigi unnt að leggja þann skilning í greinina hvorki samkvæmt orðanna hljóðan né af athugasemdum með frumvarpinu, að ráðuneytið skuli úrskurða um ágreining gjaldanda og sveitarstjórnar umlögmæti álagningar gatnagerðargjalds.

Ráðuneytið leggur þann skilning í 119. gr. að með orðunum „framkvæmd sveitarstjórnarmálefna“ sé átt við innri málefni sveitarfélags þ.e. að ráðuneytið skuli úrskurða um vafaatriði sem upp kunna að koma við meðferð mála í sveitarstjórnum svo sem hvort gætt hafi verið réttra fundarskapa, fundur hafi verið réttilega boðaður, mál hafi réttilega fyrir lögð o.s.frv.

Á liðnum árum hefur ráðuneytið kveðið upp allmarga úrskurði um meðferð mála í sveitarstjórnum á grundvelli sveitarstjórnarlaga en ekki talið sig hafa heimild til að úrskurða um ágreining milli einstaklinga og sveitarstjórna nema sérstök kæruheimild hafi verið fyrir hendi í sérlögum eins og t.d. er í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið ekki efni til, að óbreyttum lögum, að verða við tilmælum yðar um að úrskurða um kvartanir sem til yðar hafa borist út af álagningu gatnagerðargjalda.“

III.

Viðurkennt er í lögfræði, að málskotsréttur styðst iðulega við aðrar réttarheimildir en bein ákvæði settra laga. Ég hef gert grein fyrir því, að alveg sérstök rök liggi til þess, að ágreiningi um lögmæti gatnagerðargjalda verði skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar. Ekki fær staðist, að ágreiningur milli sveitarstjórnar og gjaldanda út af álagningu gatnagerðargjalda sé „einkaréttarlegs eðlis“. Ég tel orðalag 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 benda til rýmri málskotsréttar en haldið er fram af félagsmálaráðuneytinu. Í greinargerð með frumv. til laga um umboðsmann Alþingis var gengið út frá víðtækum málskotsrétti (sjá Alþt. 1986, A-deild, bls. 2560). Víst er og um það, að mjög takmörkuð heimild er til að bera ákvarðanir sveitarstjórna undir umboðsmann Alþingis, ef skoðun félagsmálaráðuneytisins er rétt. Fer það algjörlega í bága við forsendur laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Hef ég tekið fram á öðrum stað í skýrslu þessari, að nauðsynlegt sé að löggjafinn taki á þessu máli. Ég hef ákveðið, þrátt fyrir afstöðu ráðuneytisins, að fjalla um nefndar kvartanir. Verður væntanlega gerð grein fyrir niðurstöðum í skýrslu næsta árs.

18.0. Verðlagsmál. Verðstöðvun. Gjöld fyrir opinbera þjónustu.

18.1. Hækkun gjalda af bifreiðum og á gjaldskrá fyrir póstþjónustu. (Mál nr. 73/1989)

Umboðsmaður taldi, að ákvarðanir stjórnvalda um hækkanir bensíngjalds, þungaskatts og bifreiðagjalds hefðu ekki farið í bága við verðstöðvun, sem í gildi var samkvæmt 7. gr. laga nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti á tímabilinu 28. sept. til 28. febr. 1989. Hækkun á póstburðargjöldum með auglýsingu nr. 346/1988 hefði hins vegar verið óheimil á verðstöðvunartímabilinu samkvæmt 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988 um efnahagsaðgerðir.

I.

Með bréfi, dags. 6. janúar 1989, báru Neytendasamtökin fram kvörtun vegna hækkana á tilteknum opinberum gjöldum af bifreiðum og bensíni og á gjaldskrá fyrir póstþjónustu. Í bréfi samtakanna vísuðu þau til þess, að frá 27. ágúst 1988 og fram til 28. febrúar 1989 hefði verið í gildi verðstöðvun samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar hefði aðeins verið heimilt að hækka verð vöru og þjónustu, sem næmi hækkun á erlendu innkaupsverði, og skyldu sömu reglur gilda um gjaldskrár fyrirtækja á vegum ríkis og sveitarfélaga. Í bréfi sínu tóku samtökin fram, að þrátt fyrir þetta hefðu verið heimilaðar tilteknar verðhækkanir á vöru og þjónustu. Beindu samtökin kvörtun sinni að eftirfarandi hækkunum, sem þau töldu fara í bága við ofangreinda verðstöðvun. Í kvörtuninni sagði:

„1) Með auglýsingu í Stjórnartíðindum voru póstburðargjöld hækkuð frá og með 16. október sl.
2) Með reglugerð nr. 558 frá 28. desember sl. var ákveðið að hækka bensíngjald sem leiddi til verðhækkunar á bensíni. Verðlagsráð sem starfar eftir lögum nr. 56/1978 staðfesti þetta nýja verð.
3) Með reglugerð nr. 559 frá 28. desember sl. var þungaskattur á díselbifreiðum hækkaður.
4) Með reglugerð frá 30. desember sl. var ákveðið að hækka bifreiðagjald sem leiddi til hækkunar á útsöluverði bifreiða.“

II.

Upphaf þessa máls var, að á fundi ríkisstjórnarinnar 26. ágúst 1988 var gerð svohljóðandi samþykkt um verðstöðvun:

„Ríkisstjórnin hefur ákveðið með heimild í 7. gr. laga nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti og að fengnu áliti Verðlagsráðs að setja á verðstöðvun frá 27. ágúst 1988 til 30. september 1988. Samkvæmt þessu er óheimilt að hækka verð á vöru eða þjónustu á nefndu tímabili. Jafnframt felur ríkisstjórnin Verðlagsstofnun að framfylgja ákvörðun þessari með viðmiðun við verðupptöku stofnunarinnar um miðjan ágúst.“

Með samþykkt ríkisstjórnar á fundi 28. september 1988 var samþykkt að framlengja ofangreinda verðstöðvun til 28. febrúar 1989 með þeirri breytingu, að heimilt yrði að hækka verð vöru og þjónustu, sem næmi hækkun á erlendu innkaupsverði eða hækkun á verði á innlendum grænmetis- og fiskmörkuðum.

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 56/1978 var ríkisstjórninni veitt heimild til að beita verðstöðvun við lausn efnahagsmála í allt að sex mánuði í senn, en áður skyldi leitað álits Verðlagsráðs um slíkar aðgerðir. Í 2. gr. laga nr. 56/1978 segir, að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi,

svo sem framleiðslu, verslunar, þjónustu o.s.frv., án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Tekið er fram, að ákvæði laganna nái hvorki til útflutnings né til verðlagningar, sem ákveðin er með sérstökum lögum.

III.

Hækkun bensíngjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts.

Í tilefni af kvörtun Neytendasamtakanna óskaði ég með bréfi, dags. 31. janúar 1989, eftirfarandi upplýsinga frá Verðlagsstofnun:

„1) Hver hefur verið framkvæmd Verðlagsstofnunar í tíð gildandi verðstöðvunar varðandi verðhækkanir, sem rekja má til hækkunar á bensíngjaldi, sbr. reglugerð nr. 558/1988, hækkunar á þungaskatti af díselbifreiðum, sbr. reglugerð nr. 559/1988, og hækkun á bifreiðagjaldi, sbr. reglugerð nr. 572/1988 ?
2) Hefur Verðlagsstofnun haft afskipti af hækkun þeirri á gjaldskrá fyrir póstþjónustu, sem kom til framkvæmda hinn 16. október 1988, sbr. auglýsingu nr. 346/1988?
3) Hver hefur verið framkvæmd Verðlagsstofnunar í tíð gildandi verðstöðvunar í þeim tilvikum, þegar seljendur vöru og þjónustu höfðu ákveðið fyrir gildistöku verðstöðvunar að hækka verð á vöru eða þjónustu sinni á tilteknum degi á verðstöðvunartímanum? Hefur Verðlagsstofnun heimilað slíkar hækkanir, þrátt fyrir verðstöðvun? Hefur það haft þýðingu, hvort seljendur vöru eða þjónustu höfðu birt kaupendum ákvarðanir sínar um fyrirhugaðar hækkanir fyrir gildistöku verðstöðvunarinnar?“

Í svarbréfi Verðlagsstofnunar, dags. 6. febrúar 1989, sagði:

„1) Verðlagsstofnun hefur ekki haft afskipti af gjöldum þeim, sem nefnd eru undir þessum lið. Verðlagsráð samþykkti aftur á móti að taka hækkun á bensíngjaldi, sem ákveðin var af fjármálaráðuneyti, inn í hámarksverð bensíns á fundi sínum 30. desember s.l.
2) Nei.
3) Verðlagsstofnun hefur heimilað hækkun í þeim tilvikum sem seljendur og kaupendur vöru og þjónustu voru búnir að semja um hækkunina, áður en verðstöðvun var ákveðin.

Verðlagsstofnun hefur einnig heimilað hækkun á verði vöru og þjónustu, eftir að verðstöðvun tók gildi, í þeim tilvikum sem ákvörðun um verðhækkun hafði verið birt kaupendum umræddrar vöru og þjónustu, áður en verðstöðvun var ákveðin.“

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1989, sagði svo:

„Reglugerð um bensíngjald nr. 558/1988 var gefin út 28. desember 1988 samkvæmt heimild í lögum nr. 3/1987 um fjáröflun til vegagerðar og hækkaði gjaldið úr kr. 12,60, sbr. reglugerð nr. 476/1987, í kr. 16,70 af hverjum lítra frá og með 1. janúar 1989. Þungaskattur af bifreiðum hækkaði einnig sama dag með reglugerð nr. 559/1988 um breyting á reglugerð nr. 593/1987 um þungaskatt. Reglugerð þessi var sett samkvæmt heimild í lögum nr. 3/1987 um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 5/1987. Þá var sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum hækkað með reglugerð nr. 572/1988 um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987, um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum en reglugerð þessi var sett samkvæmt heimild í 16. gr., sbr. 35. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál og tók gildi 2. janúar 1989.

Í lögum nr. 3/1987 um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 5/1987, er ákveðið að innheimta skuli sérstakt innflutningsgjald – bensíngjald – af bensíni og þungaskatt af bifreiðum, sem nota annan orkugjafa en bensín. Í lögunum er fjárhæð þessara gjalda ákveðin, en í 6. gr. laganna segir, að hinar tilgreindu fjárhæðir séu grunntaxtar og ráðherra sé heimilt að

hækka gjöldin allt að því að þau hækki í réttu hlutfalli við þá hækkun, sem kunni að verða á vísitölu byggingarkostnaðar.

Samkvæmt 16. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál er ríkisstjórninni heimilt að innheimta sérstakt gjald af innfluttum bifreiðum og bifhjólum, og má það nema allt að 135% af fob-verði hverrar bifreiðar eða bifhjóls.

Með ofangreindum lögum hefur löggjafarvaldið veitt framkvæmdavaldinu heimild til að ákveða innan tiltekinna marka fjárhæð gjalda, sem innheimt eru í ríkissjóð með hliðstæðum hætti og aðflutningsgjöld og skattar. Innheimta þessara gjalda styðst því við sjálfstæðar lagaheimildir og þau verða ýmist innflytjendur þeirrar vöru, sem gjöldin eru lögð á, eða eigendur hinna gjaldskyldu tækja að greiða, óháð verðlagsákvæðum, eins og önnur opinber gjöld, sem lögð eru á með hliðstæðum hætti. Verður að telja, að í þeim tilvikum, sem breytingar á þessum gjöldum hafa áhrif á endanlegt söluverð vöru eða kostnað við notkun gjaldskyldra tækja, sé verðlagsyfirvöldum skylt, svo fremi sem lög mæli því ekki í gegn, að taka tillit til slíkra breytinga við ákvarðanir sínar um söluverð vöru. Á þetta við, þegar verðlagning vöru eða þjónustu fellur undir lög nr. 56/1978, en einnig er hugsanlegt að slík verðlagning falli utan gildissviðs laganna, þar sem hún er ákveðin með sérstökum lögum, sbr. lokaákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 56/1978.

Niðurstaða mín var því sú, að ákvarðanir stjórnvalda um hækkanir bensíngjalds, þungaskatts og bifreiðagjalds, sem teknar voru með reglugerðum þeim, er lýst var hér að framan, hefði ekki farið í bága við þá verðstöðvun, sem var í gildi á þessum tíma samkvæmt 7. gr. laga nr. 56/1978. Að því leyti sem kvörtun Neytendasamtakanna varðaði hækkun framangreindra gjalda, gaf hún að mínu áliti ekki tilefni til þess að ég fjallaði frekar um hana að lokinni frumathugun."

IV.

Hækkun á gjaldskrá póstburðargjalda.

Hinn 31. janúar 1989 ritaði ég samgönguráðherra bréf og óskaði eftir því, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Neytendasamtakanna, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að því er varðaði hækkun þá á gjaldskrá fyrir póstþjónustu, sem kom til framkvæmda 16. október 1988, sbr. auglýsingu nr. 346/1988. Ég óskaði sérstaklega eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess, hvernig það samrýmdist 7. gr. bráðabirgðalaga nr. 14/1988, eins og henni var breytt með 16. gr. laga nr. 83/1988, að láta hluta af hækkun þeirri, er birt var með auglýsingu nr. 346/1988, koma til framkvæmda 16. október 1988.

Ráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 15. mars 1989, er hljóðar svo:

„Með vísan til bréfs yðar, dags. 31. janúar sl., í tilefni af kvörtun Neytendasamtakanna vegna hækkunar á gjaldskrá fyrir póstþjónustu, sbr. Gjaldskrá nr. 346, 12. júlí 1988, sem tók gildi 16. júlí 1988, skal eftirfarandi tekið fram:

Hækkunarbeiðni Póst- og símamálastofnunar á gjaldskrá fyrir póstþjónustu var borin fram á fundi ríkisstjórnarinnar hinn 5. júlí 1988 og samþykkti ríkisstjórnin þar 15% meðaltalshækkun á þeim gjöldum. Hjálagt fylgir myndrit af samþykkt ríkisstjórnarinnar hér að lútandi.

Hækkun þessi var vegna breytinga á almennum forsendum frá fjárlagagerð, þ.e. kjarasamningum og gengisfellingum, sem höfðu veruleg áhrif á greiðslustöðu stofnunarinnar. Póst- og símamálastofnun hafði óskað eftir 24% hækkun til að ná jöfnuði í greiðslustöðu á árinu 1988, en talið var að ná þyrfti þeim jöfnuði á lengri tíma.

Jafnframt var ákveðið að hækka póstburðargjöld fyrir 20 gr. almenn bréf innanlands og til annarra Norðurlanda í tveimur áföngum, þ.e. úr 16 kr. í 18 kr. 16. júlí 1988, en úr 18 kr. í 19 kr. hinn 16. október 1988. Þannig yrði hækkunin nær heimiluðu meðaltali miðað

við árið í heild, og neytendur nytu góðs af því að stofnunin nýtti ekki að öllu leyti þá hækkunarheimild sem hún hafði fengið.

Þessi ákvörðun, þ.e. bæði hækkun frá 16. júlí 1988 og 16. október 1988, var birt í gjaldskrá nr. 346, 12. júlí 1988 í Stjórnartíðindum B45, 1988. Hækkun póstburðargjalds hinn 16. október 1988 var því hluti af gjaldskrárbreytingunni sem tók gildi 16. júlí 1988 og ríkisstjórnin hafði samþykkt í samræmi við ákvæði bráðabirgðalaga nr. 14, 20. maí 1988. Þar sem ákvörðun um hækkun póstburðargjalds 16. október 1988 hafði verið tekin og löglega birt fyrir gildistöku bráðabirgðalaga nr. 83, 28. september 1988 telur ráðuneytið að téð hækkun brjóti ekki í bága við 16. gr. laga nr. 83/1988.

Með bréfi dags. 6. október 1988 óskaði ráðuneytið álits verðlagsstjóra á því hvort hækkunin 16. október bryti í bága við ákvæði bráðabirgðalaganna nr. 83/1988. Álit verðlagsstjóra, sem veitt var munnlega, var að þar sem ákvörðun um verðhækkunina hafi verið tekin áður en verðstöðvun tók gildi brjóti umrædd hækkun ekki í bága við téð bráðabirgðalög.

Þess má að lokum geta, að þrátt fyrir framanritað, lét samgönguráðherra kanna það sérstaklega hvað það hefði í för með sér ef frá téðri hækkun yrði fallið. Niðurstaðan var sú, að af því hefði hlotist óhagræði og tjón, sem neytendur stofnunarinnar hefðu væntanlega orðið að greiða fyrir síðar með hærri póstburðargjöldum."

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1989, sagði svo:

„Samkvæmt 19. gr. póstlaga nr. 33/1986 og 11. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, sbr. laga 34/1987, ákveður ráðherra í gjaldskrá gjöld þau, sem greiða ber Póst- og símamálastofnun fyrir þjónustu þá, sem hún veitir, þ.m.t. póstburðargjöld. Ákvarðanir um gjöld fyrir póstþjónustu til Póst- og símamálastofnunar eru því teknar af ráðherra samkvæmt sérstökum lögum og ná lög nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti því ekki til þeirra ákvarðana, sbr. lokaákvæði 2. mgr. 2. gr. laganna. Á hið sama við verðstöðvun þá er ríkisstjórnin ákvað samkvæmt 7. gr. laga nr. 56/1978.

Við könnun mína á kvörtun Neytendasamtakanna athugaði ég sérstaklega, hvort ákvarðanir um gjöld fyrir póstþjónustu samrýmdust bráðabirgðalögum nr. 14/1988 um aðgerðir í efnahagsmálum, sbr. breytingu með lögum nr. 83/1988.

Í 7. gr. bráðabirgðalaga nr. 14/1988 um aðgerðir í efnahagsmálum, sem tóku gildi 20. maí 1988, sagði orðrétt:

> „Frá gildistöku laga þessara skulu hækkanir á gjaldskrám ríkisfyrirtækja háðar samþykki ríkisstjórnarinnar."

Ríkisstjórnin fjallaði á fundi sínum 5. júlí 1988 um beiðni Póst- og símamálastofnunar um hækkun á gjaldskrám fyrirtækisins og samkvæmt bókun ríkisstjórnarinnar var ákveðið að heimila „15% meðaltalshækkun á gjaldskrám frá 15. júlí og telst það lokahækkun á árinu."

Með gjaldskrá fyrir póstþjónustu nr. 346/1988, sem tók gildi 16. júlí 1988, var burðargjald fyrir bréf innanlands og almennt burðargjald til Norðurlandanna fyrir bréf allt að 20 grömmum ákveðið 18 krónur en neðanmáls var tekið fram að gjaldið hækkaði í 19 krónur 16. október 1988. Fyrir 16. júlí 1988 var hliðstætt burðargjald kr. 16,00, sbr. auglýsingu nr. 7 frá 11. janúar 1988.

Áðurnefndri 7. gr. bráðabirgðalaga nr. 14/1988 var breytt með 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988, sem tóku gildi 28. september 1988, og hljóðaði greinin svo eftir breytinguna:

> „Gjaldskrár fyrirtækja og stofnana á vegum ríkis og sveitarfélaga skulu ekki hækka til 28. febrúar 1989. Þó skal heimilt að taka tillit til hækkana á verði innfluttra aðfanga enda liggi fyrir mat Verðlagsstofnunar á þeirri þörf."

Í bréfi samgönguráðuneytisins frá 15. mars 1989 kemur fram, að ráðuneytið telur hækkun póstburðargjalds hinn 16. október 1988 hafa verið hluta af gjaldskrárbreytingunni, sem tók gildi 16. júlí 1988. Þar sem ákvörðun um hækkun póstburðargjalds 16. október 1988 hafi verið tekin og löglega birt fyrir gildistöku bráðabirgðalaga nr. 83/1988, telur ráðuneytið, að hækkunin brjóti ekki í bága við 16. gr. laga nr. 83/1988.

Með 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988 var með lögum ákveðin sérstök verðstöðvun varðandi gjaldskrár fyrirtækja á vegum ríkis og sveitarfélaga á tímabilinu frá 28. september 1988 til 28. febrúar 1989. Í stað áskilnaðar um samþykki ríkisstjórnar til hækkunar á gjaldskrá ríkisfyrirtækja var lagt almennt og fortakslaust bann við verðhækkunum, nema heimilt var að taka tillit til hækkana á verði innfluttra aðfanga, enda lægi fyrir mat Verðlagsstofnunar á þeirri þörf.

Lög nr. 83/1988 höfðu ekki að geyma neinn fyrirvara um hækkanir á gjaldskrám, sem hefðu verið ákveðnar og birtar fyrir 28. september 1988, en ættu að koma til framkvæmda á tímabilinu fram til 28. febrúar 1989. Fyrirmæli 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988 verður að skýra á þann veg, að óheimilt hafi verið að hækka gjaldskrár fyrirtækja á vegum ríkis og sveitarfélaga á tímabilinu frá 28. sept. 1988 til 28. febr. 1989 nema undantekningarákvæði greinarinnar ætti við. Ég fellst ekki á það viðhorf samgönguráðuneytisins, að hækkun sú á póstburðargjöldum, sem kom til framkvæmda 16. október 1988, hafi verið heimil, þar sem hún hafi verið tekin og löglega birt fyrir gildistöku laga nr. 83/1988. Ákvæði laga ganga hér framar fyrirmælum sem sett hafa verið með auglýsingu stjórnvalds, enda geta þau ekki náð lengra en lög heimila hverju sinni. Þá verður ekki talið, að framkvæmd Verðlagsstofnunar varðandi hækkanir, sem ákveðnar höfðu verið fyrir gildistöku verðstöðvunar, hafi heimilað að vikið væri í þessu tilviki frá skýrum ákvæðum laga.

Ég tel því, að samkvæmt 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988, hafi ekki verið heimilt að láta hækkun þá á póstburðargjöldum, sem ákveðið var með auglýsingu nr. 346/1988 að kæmi til framkvæmda 16. október 1988, taka gildi fyrr en eftir 28. febrúar 1989."

18.2. Hækkun á gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. (Mál nr. 91/1989)

Bifreiðaskoðun Íslands h.f. talin vera „fyrirtæki á vegum ríkisins" í merkingu 16. gr. laga nr. 83/1988 um efnahagsaðgerðir. Hækkun á gjöldum fyrir skráningu ökutækja og skráningarmerki svo og á gjöldum fyrir skoðun ökutækja samkvæmt gjaldskrá nr. 1/1989 fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f., er út var gefin 2. janúar 1989, talin fara í bága við 16. gr. laga nr. 83/1988, sbr. síðar 7. gr. laga nr. 14/1988.

I.

Með bréfi, dags. 3. febrúar 1989, greindi ég dómsmálaráðherra frá því, að ég hefði með tilvísun til 2. gr., sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka til athugunar að eigin frumkvæði hækkun á gjöldum fyrir skráningu ökutækja og skráningarmerki svo og á gjöldum fyrir skoðun ökutækja samkvæmt gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f., sbr. auglýsingu nr. 1/1989 birta í Stjórnartíðindum 6. janúar 1989. Bifreiðaskoðun Íslands h.f. tók samkvæmt auglýsingu nr. 530/1988 við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins 1. janúar 1989.

Í bréfi mínu til dómsmálaráðherra sagði orðrétt:

„Með 16. gr. bráðabirgðalaga um efnahagsaðgerðir nr. 83/1988, er tóku gildi 28. september 1988, var 7. gr. laga nr. 14/1988 breytt og skulu gjaldskrár fyrirtækja og stofnana á vegum ríkis og sveitarfélaga ekki hækka til 28. febrúar 1989. Þá segir orðrétt í

ákvæðinu: „Þó skal heimilt að taka tillit til hækkana á verði innfluttra aðfanga enda liggi fyrir mat Verðlagsstofnunar á þeirri þörf."

Af ofangreindu tilefni leyfi ég mér með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis að mælast til þess, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýri viðhorf sitt til þess, hvernig þær hækkanir, sem fram koma í gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f., sbr. auglýsingu nr. 1/1989, miðað við áðurgildandi gjöld, sbr. þau ákvæði reglugerða, er niður voru felld með 2. mgr. 10. gr. auglýsingar nr. 1/1989, samrýmist 7. gr. laga nr. 14/1988, eins og henni var breytt með 16. gr. laga nr. 83/1988."

Skýringar ráðuneytisins í tilefni af bréfi mínu bárust með svarbréfi þess, dags. 3. mars s.l., og hljóða þannig:

„Bifreiðaskoðun Íslands hf. er hlutafélag. Hlutaféð er í eigu ríkissjóðs að hálfu og annarra aðila að hálfu. Félagið er stofnað á grundvelli heimilda í 3. gr. laga nr. 62/1988 um breytingu á umferðarlögum nr. 50/1987 og hefur frá 1. janúar sl. tekið við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins að því er varðar skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit, sbr. auglýsingu nr. 530/1988. Sú yfirtaka er byggð á sérstökum samningi milli dómsmálaráðherra og Bifreiðaskoðunar Íslands hf. frá 10. ágúst 1988, sbr. og stofnsamning og samþykktir félagsins frá 21. júlí 1988, ... Hér má og vísa til frumvarps til laga um breyting á umferðarlögum sem lagt var fram á Alþingi 1987-88 og síðar varð að lögum nr. 62/1988.

Hlutverk Bifreiðaskoðunar Íslands hf. kemur fram í samþykktum þess og áðurgreindum samningum. Það er einkum að annast skoðun ökutækja í skoðunarstöðvum sem það á eða leigir, en stefnt skal að því að settar verði upp skoðunarstöðvar í öllum kjördæmum, sbr. 3. gr. laga nr. 62/1988. Þá annast félagið skráningu ökutækja og það skal halda við ökutækjaskrá.

Eins og þegar hefur komið fram er Bifreiðaskoðun Íslands hf. hlutafélag. Það hefur sérstakan fjárhag. Tekjur félagsins þurfa að standa undir rekstri þess og uppbyggingu. Til þessa nýtur það ekki framlaga úr ríkissjóði að öðru leyti en nemur hlutafjárframlagi ríkisins. Tekjuliðir koma í meginatriðum fram í gjaldskrá þeirri sem vísað hefur verið til, en gjöldin eru háð ákvörðun dómsmálaráðuneytis, sbr. 64. og 67. gr. umferðarlaga. Þó mun félagið hafa nokkrar aðrar tekjur svo sem fyrir aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá.

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. var byggð á fjárhagsáætlun fyrir félagið og var hún við það miðuð að tekjur hrökkvi fyrir gjöldum. Við þá ákvörðun var höfð hliðsjón af því að fyrirtækið er ekki opinber stofnun. Einnig var haft í huga að um er að ræða upphaf nýrrar og endurbættrar starfsemi, þótt starfsemin sé að öðru leyti framhald opinberrar þjónustu. Starfsemin er með sjálfstæðan fjárhag sem ekki er gert ráð fyrir að njóti framlaga á fjárlögum ríkisins, hvorki vegna rekstrar né uppbyggingar, heldur hafi félagið tekjur eingöngu af þeirri þjónustu sem í té er látin. Ennfremur var tekið tillit til þess að skila þarf í ríkissjóð söluskatti af þjónustunni.

Að teknu tilliti til þessara sjónarmiða var það mat ráðuneytisins að lagaákvæði stæðu eigi í vegi fyrir útgáfu gjaldskrár þeirrar fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. sem gefin var út 2. janúar sl."

Hinn 3. febrúar 1989 ritaði ég einnig Verðlagsstofnun bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort stofnunin hefði fjallað um þær hækkanir, sem fram komu í gjaldskrá nr. 1/1989 fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f. Svarbréf Verðlagsstofnunar, dags. 7. febrúar s.l., hljóðar þannig:

„Með lögum nr. 62/1988 3. gr. var hlutafélagi, sem nánar er skilgreint, falið að annast hlutverk Bifreiðaeftirlit ríkisins og er það hlutafélag Bifreiðaskoðun Íslands h.f ...

Gjaldskrá þess félags fyrir skráningu, skráningarmerki og skoðun ökutækja er ákveðin af dómsmálaráðherra sbr. 64. og 67. gr. umferðarlaga og gjaldskrá nr. 1/1988.

Samkvæmt tilgreindum ákvæðum fellur umrædd verðlagning utan verðlagslaga nr. 56/1978 sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Verðlagsstofnun hefur af þessum sökum ekki fjallað um verðlagninguna þar sem dómsmálaráðherra ber ábyrgð á því að farið sé að lögum um hana, enda ekki um neitt mat Verðlagsstofnunar á innfluttum aðföngum að ræða í umræddu máli."

Í samningi dómsmálaráðherra og Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. frá 10. ágúst 1988 segir svo m.a.:

„1. gr.

Bifreiðaskoðun Íslands hf. tekur að sér skoðun ökutækja sbr. 67. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Framkvæmir félagið skoðun ökutækja í skoðunarstöðvum sínum, en er jafnframt heimilt að veita viðurkenndum aðilum með skoðunaraðstöðu heimild til að annast almenna skoðun eða tiltekna þætti skoðunar skv. nánari ákvörðun stjórnar félagsins. Félagið mun sjá um að settar verði upp stöðvar fyrir skoðun ökutækja í öllum kjördæmum landsins.

2. gr.

Bifreiðaskoðun Íslands hf. tekur að sér að uppfæra og annast rekstur á ökutækjaskrá, sem er í eigu ríkisins og í umsjá dómsmálaráðuneytisins. Skráin er tölvuskráð og varðveitt hjá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar.

Bifreiðaskoðun Íslands hf. er heimilt að selja aðgang að bifreiðaskrá og upplýsingar úr skránni skv. reglum, sem dómsmálaráðuneytið staðfestir til annarra en þeirra stofnana ríkisins, er fara með löggæzlu, innheimtu og hagtölugerð, en þær skulu hafa ókeypis aðgang að skránni.

3. gr.

Bifreiðaskoðun Íslands hf. annast eða hefur eftirlit með nýskráningu ökutækja og félagið annast sölu á númeraskiltum ökutækja, sem framleidd verða á vegum dómsmálaráðuneytisins. Er þá miðað við að ökutæki beri sama skrásetningarnúmer frá nýskráningu til þess tíma er notkun bifreiðarinnar er endanlega hætt. Fyrirtækið tekur einnig að sér aflestur á ökumælum fyrir dieselbifreiðir eftir nánara samkomulagi við fjármálaráðuneytið og því er ætlað að taka að sér önnur eftirlits- og skoðunarverkefni eftir nánari ákvörðun stjórnar félagsins.

... ...

5. gr.

Stjórn félagsins ákveður gjaldskrá þess fyrir veitta þjónustu, en gjald fyrir aðalskoðun ökutækja skal þó háð staðfestingu dómsmálaráðherra.

Skal við það miðað, að rekstrartekjur fyrirtækisins nægi fyrir eðlilegum rekstrarútgjöldum og að hluthöfum skuli árlega greiddur eigi lægri en 10% arður af hlutafjáreign sinni að teknu tilliti til heimilaðrar útgáfu jöfnunarhlutabréfa.

Hagnaði félagsins skal að öðru leyti varið til þess að byggja upp skoðunaraðstöðu fyrir ökutæki og efla almennt umferðaröryggi í landinu.

6. gr.

Dómsmálaráðherra hefur fyrir sitt leyti samþykkt stofnsamning og samþykktir fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf., þar sem ríkissjóður á helming hlutafjár. ..."

II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1989, sagði svo:

„Samkvæmt f. lið 64. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 setur dómsmálaráðherra reglur um gjald fyrir skráningu og skráningarmerki ökutækja og í 5. mgr. 67. gr. sömu laga segir, að dómsmálaráðherra ákveði gjald fyrir skoðun ökutækja. Hinn 1. janúar 1989 tók Bifreiðaskoðun Íslands h.f. við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins. Þá voru ákvæði um ofangreind gjöld í reglugerð nr. 271/1988 um breytingu á reglugerð um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember 1987 og í reglugerð nr. 586/1987 um skoðunargjald ökutækja, en þessi ákvæði voru felld úr gildi með 10. gr. gjaldskrár fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f. ...

[Hin nýja gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. er] ekki að öllu leyti sambærileg við eldri gjaldskrár varðandi flokkun gjalda fyrir einstök verk við skráningu og skoðun ökutækja. Þá varð sú breyting að byrjað var að innheimta söluskatt (25%) af gjöldum skv. gjaldskránni öðrum en gjöldum fyrir nýskráningu og skráningu eigendaskipta. Er söluskattur nú innifalinn í gjöldunum, sbr. 9. gr. gjaldskrár nr. 1/1989. Ekki er því að öllu leyti unnt að bera saman einstök gjöld fyrir og eftir setningu gjaldskrár nr. 1/1989, en ljóst er þó, að í öllum tilvikum nema einu, þ.e. skráningu eigendaskipta, varð hækkun á gjöldum samkvæmt gjaldskránni, umfram hækkun vegna söluskatts. Þannig hækkaði gjald fyrir nýskráningu ökutækis úr kr. 2.900 í kr. 3.600 og gjald fyrir skoðun bifreiðar eða bifhjóls úr kr. 1.200 í kr. 1.900 eða kr. 3.800 eftir leyfðri heildarþyngd.

Af gjaldskránni verður ekki ráðið, hvort breyting hefur orðið á þeirri þjónustu, sem látin var í té samkvæmt framangreindum gjaldskrám.

Í bréfi mínu til dómsmálaráðherra, dags. 3. febrúar 1989, óskaði ég eftir því að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess, hvernig þær hækkanir, sem komu fram í gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f., samrýmdust 7. gr. laga nr. 14/1988, eins og henni var breytt með 16. gr. laga nr. 83/1988.

7. gr. bráðabirgðalaga nr. 14/1988 um aðgerðir í efnahagsmálum, sem tóku gildi 20. maí 1988, hljóðaði svo:

> „Frá gildistöku laga þessara skulu hækkanir á gjaldskrám ríkisfyrirtækja háðar samþykki ríkisstjórnarinnar."

Greininni var síðar breytt með 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988, sem tóku gildi 28. september 1988, og eftir breytinguna hljóðaði greinin svo:

> „Gjaldskrár fyrirtækja og stofnana á vegum ríkis og sveitarfélaga skulu ekki hækka til 28. febrúar 1989. Þó skal heimilt að taka tillit til hækkana á verði innfluttra aðfanga enda liggi fyrir mat Verðlagsstofnunar á þeirri þörf."

Framangreind ákvæði voru liður í aðgerðum ríkisstjórnar í verðlagsmálum, en á tímabilinu frá 27. ágúst 1988 til 28. febrúar 1989 var í gildi verðstöðvun, sem ríkisstjórnin samþykkti samkvæmt heimild í 7. gr. laga nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti. Í samræmi við verðstöðvunina var óheimilt að hækka verð á vöru eða þjónustu á nefndu tímabili, en eftir 28. september 1988 skyldi þó heimilt að hækka verð vöru og þjónustu sem næmi hækkun á erlendu innkaupsverði eða hækkun á verði á innlendum grænmetis- og fiskmörkuðum.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 3. mars 1989, er því lýst, að Bifreiðaskoðun Íslands sé hlutafélag og gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. hafi verið byggð á

fjárhagsáætlun fyrir félagið, sem hafi verið við það miðuð að tekjur hrökkvi fyrir gjöldum, og höfð hafi verið hliðsjón af því að fyrirtækið væri ekki opinber stofnun.

Til Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. er stofnað á grundvelli heimildar í 3. gr. laga nr. 62/1988 um breyting á umferðarlögum nr. 50 30. mars 1987. Þar segir, að fela megi hlutafélagi, sem ríkissjóður eigi hlut í, að annast skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit. Taki hlutafélagið þá við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins samkvæmt nánari ákvörðun dómsmálaráðherra, sem einnig fari með mál, er varði eignaraðild ríkisins að hlutafélaginu. Samkvæmt 64. og 67. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 ákveður dómsmálaráðherra gjaldskrá fyrir skráningu, skráningarmerki og skoðun ökutækja og eru ákvæði þessi um gjaldskrána hin sömu og giltu meðan Bifreiðaeftirlit ríkisins starfaði.

Í 16. gr. bráðabirgðalaga nr. 83/1988 segir að „gjaldskrár fyrirtækja og stofnana á vegum ríkis" skuli ekki hækka til 28. febrúar 1989. Hér rís því sú spurning, hvort Bifreiðaskoðun Íslands h.f. sé fyrirtæki „á vegum ríkis" í merkingu 16. gr. laga nr. 83/1988. Ég tel, að þar ráði það ekki eitt úrslitum að um hlutafélag er að ræða.

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er það verkefni ríkisins að annast skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit, en í 4. mgr. sömu greinar, sbr. 3. gr. laga nr. 62/1988, er veitt heimild til að fela hlutafélagi að annast þessi verkefni. Það skilyrði er sett, að ríkissjóður eigi hlut í félaginu og dómsmálaráðherra ákveður nánar, hvernig hlutafélagið taki við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins. Þá víkur heimild 4. mgr. frá þeirri almennu reglu, að fjármálaráðherra fari með eignarhlut ríkisins í hlutafélagi, þar sem boðið er, að dómsmálaráðherra fari með mál, er varði eignaraðild ríkisins að hlutafélaginu. Áður er fram komið, að hlutafé Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. er að hálfu í eigu ríkissjóðs og að hálfu annarra aðila. Gjöld þau, sem bifreiðaeigendur greiða fyrir skráningu, skráningarmerki og skoðun ökutækja hjá Bifreiðaskoðun Íslands h.f., eru, eins og í tíð Bifreiðaeftirlits ríkisins, háð gjaldskrá, er dómsmálaráðherra ákveður skv. heimild í f. lið 64. gr. og 5. mgr. 67. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.

Ég tel með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, að Bifreiðaskoðun Íslands h.f. verði að teljast „fyrirtæki á vegum ríkis" í merkingu 16. gr. l. 83/1988. Þótt hlutverk Bifreiðaeftirlits ríkisins hafi verið fengið hlutafélagi, sem ríkið á með öðrum, breytir það því eigi, að stjórnvöld hafa áfram þá skyldu að sjá til þess að sinnt sé lögboðinni skráningu og skoðun ökutækja. Við ákvörðun gjaldskrár fyrir þessa þjónustu fer dómsmálaráðherra með vald, sem annars lyti hinni almennu verðlagslöggjöf. Ber í því sambandi að hafa í huga, að á þessum tíma var í gildi verðstöðvun samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar með heimild í 7. gr. laga nr. 56/1978. Ákvæðum bráðabirgðalaga nr. 83/1988 var einmitt ætlað að gilda á sviðum, sem verðstöðvun skv. 7. gr. laga nr. 56/1978 næði ekki til. Ég tel því, að sjónarmið um jafnræði við lagaframkvæmd og önnur stjórnsýslustörf styðji framangreinda niðurstöðu, að ákvarðanir dómsmálaráðherra um gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands h.f. hafi verið háðar 16. gr. laga nr. 83/1988. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytis frá 3. mars 1989 segir, að við ákvörðun um gjaldskrána hafi verið haft í huga, að um væri að ræða „upphaf nýrrar og endurbættrar starfsemi". Þar er þess hins vegar að gæta, að 16. gr. laga nr. 83/1988 heimilar ekki, að tillit sé tekið til slíkra sjónarmiða. Gildir hið sama um verðstöðvun þá, er ríkisstjórnin hafði samþykkt.

Ég get því samkvæmt framansögðu ekki fallist á þá skoðun ráðuneytisins, að lagaákvæði hafi eigi staðið í vegi fyrir gjaldskrá þeirri fyrir Bifreiðaskoðun Íslands, sem út var gefin 2. janúar s.l. Ég tel, að gjaldskráin hafi farið í bága við 16. gr. laga nr. 83/1988, sbr. síðar 7. gr. laga nr. 14/1988 um aðgerðir í efnahagsmálum."

19.0. Þvingunarúrræði stjórnvalda.

19.1. Lokun síma vegna ógreidds símareiknings. (Mál nr. 68/1988)

A bar fram kvörtun út af því, að síma hans hefði verið lokað án sérstakrar viðvörunar, en hann var starfandi læknir. Lög nr. 73/1984 um fjarskipti, sbr. 8. tl. 23. gr., veita heimild til þess að útiloka þann, sem ekki stendur skil á áföllnum gjöldum á gjalddaga, frá fjarskiptum, þar til hann hefur greitt skuld sína að fullu. Var því heimild til þess í lögum að loka síma, ef afnotagjöld væru ekki greidd á eindaga, og voru nánari ákvæði um lokun síma í 2. lið XIV. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 345/1988. Umboðsmaður leit svo á, að þegar settar væru slíkar nánari reglur um beitingu úrræða samkvæmt heimild í 8. tl. 23. gr. laga nr. 73/1984, bæri að hafa hliðsjón af þeirri meginreglu stjórnarfarsréttar, að stjórnvald skuli ekki fara strangar í sakir en nauðsynlegt er til að leysa það viðfangsefni, sem stjórnvaldinu er falið. Í framangreindum heimildum til að beita lokun síma í tilefni af vanskilum símnotanda væru ekki ákvæði um, að til slíks úrræðis skyldi eigi gripið, nema að undangenginni tilkynningu með hæfilegum fyrirvara. Það yrði hins vegar að telja, að slíkt væri almenn regla, þegar um væri að ræða opinbera þjónustu, sem rækt væri með sama hætti og símaþjónusta. Í framkvæmd fengu einstakir símnotendur viðvörun á útsendum reikningum um að lokun yrði beitt eftir eindaga. Taldi umboðsmaður, að án sérstakra fyrirmæla í lögum eða reglugerðum yrðu ekki gerðar frekari kröfur um slíkar viðvaranir. Ráðrúm símnotenda til að greiða símagjöld sín, án þess að eiga á hættu að gripið verði til lokunar, er samkvæmt gildandi reglum 10 dagar, þó að í framkvæmd kunni frestur fram að lokun síma að vera 15 til 20 dagar, talið frá útgáfudegi reiknings. Það var álit umboðsmanns, að þessi frestur væri stuttur miðað við það óhagræði og tjón, sem getur hlotist af því að síma væri lokað. Bæri að athuga, hvort ekki væri ástæða til að breyta þeim reglum, sem giltu um lokun síma í tilefni af því að gjöld væru ekki greidd á eindaga. Við þá endurskoðun yrði hugað að því að lengja umræddan frest og setja sérstök fyrirmæli um tilkynningar til símnotenda um lokun síma vegna vanskila.

I.

Með bréfi, dags. 21. desember 1988, kvartaði A yfir því, að heimasíma hans hefði verið lokað fyrirvaralaust og án viðvörunar hinn 20. desember 1988. Hélt A því fram, að hvorki hefði sér verið kunnugt að hann ætti ógreiddan símareikning né hefði hann fengið ítrekun vegna ógreidds símareiknings, þegar símanum var lokað.

II.

Með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði ég eftir því, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt óskaði ég eftir því, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort og þá hvernig Póst- og símamálastofnunin tilkynnti talsímanotanda um fyrirhugaða lokun síma í tilefni af ógreiddu símagjaldi og hvort gengið væri eftir því, að símnotandi fengi vitneskju um slíka tilkynningu, áður en síma væri lokað.

Svar samgönguráðuneytisins barst mér með bréfi þess, dags. 12. apríl 1989. Ráðuneytið vísaði í svari sínu til umsagnar Póst- og símamálastjóra frá 1. mars 1989, en hann vísaði til svars símstjórans í Reykjavík frá 28. febrúar 1989. Nefnt svar símstjórans í Reykjavík hljóðaði þannig:

„Með tilvísun til bréfs samgönguráðuneytisins dags. 22. febr. 1989 og erindis umboðsmanns Alþingis varðandi lokun á heimasíma A skal eftirfarandi tekið fram:

I. Almennt um símalokanir.

Að jafnaði eru símareikningar gefnir út ársfjórðungslega og þá 1. dag útgáfumánaðar. Eindagi reikninga er síðan 10. dagur útgáfumánaðar.
Þetta er skýrt tekið fram á öllum útsendum símareikningum og jafnframt að búast megi við lokun síma fyrsta virkan dag eftir eindaga hafi reikningurinn þá ekki verið greiddur.

Í kringum eindaga eru símnotendur síðan minntir á ógreidda reikninga og jafnframt að eindagi sé 10. dagur hvers útgáfumánaðar. Er það gert með tilkynningu í útvarpi og sjónvarpi.

Á símstöðinni í Reykjavík hefjast lokanir eftir 15. dag útgáfumánaðar, en þó yfirleitt ekki fyrr en um 20. og dreifast á 3–4 daga.

Tveimur dögum fyrir lokanir eru keyrðir út lokunarlistar og þá hringt til viðvörunar í þau fyrirtæki á listunum, sem þar eru auðkennd (fyrirtæki með 2 línur eða fl. samtengdar), svo og til þeirra sem sérstaklega hafa óskað eftir að hringt væri í áður en símum þeirra væri lokað.

Gjaldfrestir eru iðulega veittir bæði þessum aðilum og öðrum og þá sérstaklega ef greitt er inn á viðkomandi reikning. Oftast eru þessir frestir til næstu mánaðarmóta og hafi ekki verið greitt á tilsettum tíma er gripið til svokallaðrar endurlokunar fljótlega eftir mánaðarmótin.

II. Lokun á síma A, 91- ...

Þann 1. des. 1988 var gefin út ársfjórðungsreikningur á síma 91- ... að upphæð kr. ...
Reikningur þessi var póstlagður daginn áður eins og venja er, með það að markmiði að hann yrði kominn í hendur símnotanda á útgáfudegi. Eindagi reikningsins var 10. desember.
Viðvaranir voru fluttar á Rás I og Rás II í Ríkisútvarpinu dagana 12. og 13. des. alls 7 sinnum og 4 skjáauglýsingar voru birtar í Sjónvarpinu sömu daga.
Þar sem umræddur reikningur var ógreiddur þann 20. des. lenti síminn 91- ... í lokun, er fram fór þann dag, ásamt fleiri símum sem eins var ástatt um.
A hafði símasamband við skrifstofu símstjóra um kl. 15 sama dag og kvartaði yfir fyrirvaralausri lokun.
Af því tilefni var síminn opnaður þó greiðsla hefði þá ekki borist.
Reikningurinn var síðan greiddur þann 6. janúar.
Einnig var, í tilefni af kvörtun A, og með tilliti til þess að hér var um starfandi lækni að ræða, símanúmer hans og nafn skráð á listann yfir þá aðila, sem hringt er í áður en til lokunar kemur."

Hinn 27. júlí 1988 átti ég fund með Póst- og símamálastjóra og nokkrum öðrum fyrirsvarsmönnum Póst- og símamálastofnunar. Á fundi þessum var meðal annars rætt um innheimtu afnotagjalda af síma.

III.

Í áliti mínu vegna þessa máls gerði ég grein fyrir úrræðum Póst- og símamálastofnunar í tilefni af því að reikningar fyrir símaafnot eru ekki greiddir á eindaga. Úrræðin eru þau, sem að neðan greinir:

1) Útilokun frá fjarskiptum.

Í 8. tl. 23. gr. laga nr. 73/1984 um fjarskipti er svohljóðandi ákvæði:

„Þann, sem ekki stendur skil á áföllnum gjöldum á réttum gjalddaga fyrir fjarskipti eða afnot fjarskiptavirkja, má útiloka algerlega frá öllum fjarskiptum, hvort heldur er til hans eða frá honum, um óákveðinn tíma, þar til hann hefur greitt skuld sína að fullu."

2) Uppsögn.

Segja má símasambandi upp um mánaðarmót með minnst eins mánaðar fyrirvara, nema þar sem sérákvæði gilda, og skal uppsögn vera skrifleg, sbr. 4. lið XIV. kafla gjaldskrár og reglna nr. 345/1988 fyrir símaþjónustu.

3) Lögtak.

Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1885 um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar má taka afnotagjöld síma lögtaki.

Í 9. gr. laga nr. 73/1984 eru fyrirmæli þess efnis, að samgönguráðherra setji, að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunarinnar, gjaldskrá fyrir þjónustu, sem stofnunin veitir. Í 11. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og símamála eru einnig fyrirmæli þess efnis, að ráðherra ákveði í gjaldskrá gjöld, sem greiða ber Póst- og símamálastofnuninni fyrir þjónustu, er hún veitir. Hinn 20. desember 1988, er síma A var lokað, var í gildi gjaldskrá og reglur nr. 345/1988 fyrir símaþjónustu. Í 2. lið XIV. kafla eru svohljóðandi ákvæði um greiðsluskilmála:

„2.1. Skráður rétthafi síma ber alla ábyrgð á greiðslum til Póst- og símamálastofnunarinnar vegna notkunar á símabúnaði hans.

2. Eindagi síma- og radíógjalda er 10. dagur hvers mánaðar, og skal Póst- og símamálastofnunin sjá um, að reikningar berist símnotendum með góðum fyrirvara. Fyrsta virkan dag eftir eindaga verður símalokunum beitt við innheimtu skulda að upphæð krónur 870,00 og hærri. Innheimt verður gjald, krónur 155,00 fyrir lokun og enduropnun talsímasambands. Séu síma- og/eða radíógjöld eigi greidd þrem mánuðum eftir eindaga, verða þau send til lögtaks samkvæmt 1. gr. laga nr. 29/1885."

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 14. september 1989, sagði svo:

„Samkvæmt framansögðu heimila lög nr. 73/1984 um fjarskipti, sbr. 8. tl. 23. gr., að útiloka þann, sem ekki stendur skil á áföllnum gjöldum á gjalddaga, frá fjarskiptum, þar til hann hefur greitt skuld sína að fullu. Heimild er því til þess í lögum að loka síma, ef afnotagjöld eru ekki greidd á eindaga, og eru nánari ákvæði um lokun síma í 2. lið XIV. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 345/1988. Þegar settar eru slíkar nánari reglur um beitingu úrræða samkvæmt heimild í 8. tl. 23. gr. laga nr. 73/1984, ber að hafa hliðsjón af þeirri meginreglu stjórnarfarsréttar að stjórnvald skuli ekki fara strangar í sakir en nauðsynlegt er til að leysa það viðfangsefni, sem stjórnvaldinu er falið. Einnig ber að hafa í huga að Póst- og símamálastofnunin hefur einkarétt til að reka símaþjónustu hér á landi, sbr. 7. gr. laga nr. 73/1984 um fjarskipti og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og símamála. Jafnframt verður á hinn bóginn að gæta þess, að um er að ræða þjónustu, sem Póst- og símamálastofnun lætur miklum fjölda manna í té, og er því nauðsyn einfaldra og virkra aðferða við innheimtu gjalda.

Í framangreindum heimildum til að beita lokun síma í tilefni af vanskilum símnotanda eru ekki ákvæði um, að til slíks úrræðis skuli ekki gripið nema að undangenginni tilkynningu með hæfilegum fyrirvara. Það verður hins vegar að telja að slíkt sé almenn regla, þegar um er að ræða opinbera þjónustu, sem rækt er með sama hætti og símaþjónusta.

Samkvæmt upplýsingum símstjórans í Reykjavík, sem birtar eru hér að framan, er þeirri reglu fylgt af hálfu Póst- og símamálastofnunarinnar, að tekið er fram á öllum útsendum símareikningum að eindagi reikninga sé 10. dagur útgáfumánaðar og búast megi við lokun síma fyrsta virkan dag eftir eindaga, hafi reikningurinn ekki verið greiddur þá. Þá kemur fram, að nálægt eindaga séu símnotendur síðan minntir á ógreidda reikninga og jafnframt að eindagi sé 10. dagur hvers útgáfumánaðar. Er þetta gert með tilkynningu í hljóðvarpi og sjónvarpi.

Af framansögðu er ljóst, að í framkvæmd fá einstakir símnotendur viðvörun á útsendum reikningum um að lokun verði beitt eftir eindaga. Ég tel, að án sérstakra fyrirmæla í lögum eða reglugerðum verði ekki gerðar frekari kröfur um slíkar viðvaranir. Vissulega er sú hætta jafnan fyrir hendi að reikningur berist ekki til rétts viðtakanda eða glatist. Þegar hins vegar er höfð hliðsjón af hinni reglubundnu innheimtu símareikninga ársfjórðungslega og fjölda símnotenda, verður ekki talið, að án sérstakra fyrirmæla í lögum eða reglugerðum verði sú skylda lögð á Póst- og símamálastofnun að senda út sérstakar viðvaranir af þessu tilefni.

Gjaldskrá og reglur nr. 345/1988 heimila að síma sé lokað fyrsta virkan dag eftir eindaga, ef símagjald hefur ekki verið greitt, en í raun er símum ekki lokað fyrr en nokkru síðar, svo sem fram kemur í fyrrgreindum upplýsingum símstjórans í Reykjavík. Reikningar eru gefnir út 1. dag almanaksmánaðar og símagjald fellur í eindaga 10. dag útgáfumánaðar. Ráðrúm símnotenda til að greiða símagjöld sín án þess að eiga á hættu að gripið verði til lokunar er því samkvæmt gildandi reglum 10 dagar, þó að í framkvæmd kunni frestur fram að lokun síma að vera 15 til 20 dagar, talið frá útgáfudegi reiknings. Að mínu áliti er þessi frestur stuttur miðað við það óhagræði og tjón, sem getur hlotist af því að síma er lokað. Niðurstaða mín er sú, að athuga beri, hvort ekki sé ástæða til að breyta þeim reglum, sem nú gilda um lokun síma í tilefni af því að gjöld eru ekki greidd á eindaga. Við þá endurskoðun verði hugað að því að lengja umræddan frest og sérstök fyrirmæli verði sett um tilkynningar til símnotenda um lokun síma vegna vanskila. Ber í því sambandi að taka tillit til þess að lokun síma er ekki eina úrræði Póst- og símamálastofnunarinnar til innheimtu vangreiddra símgjalda samkvæmt lögum og reglum um þá starfsemi, sbr. heimildir til uppsagnar á símasambandi og lögtak vegna þessara gjalda.

Í fyrrnefndri greinargerð símstjórans í Reykjavík kemur fram, að til er skrá yfir aðila, sem hringt er í, áður en til lokunar kemur. Engin ákvæði eru í lögum eða reglum um slíka undanþágu og tel ég ástæðu til að kveða á um slíkar undanþágur í reglum um símaþjónustu, þannig að símnotendum sé kunnugt, hvaða reglur gildi um skráningu í slíka skrá og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla. ...

A hefur tekið sérstaklega fram, að honum hafi ekki verið kunnugt, að hann ætti símareikning ógreiddan, og að hann hafi ekki fengið neina ítrekun um greiðslu slíks reiknings, þegar síma hans var lokað. Ekki hefur komið fram, að af hálfu Póst- og símamálastofnunar hafi orðið mistök varðandi útgáfu og sendingu þess reiknings, sem hér um ræðir. Í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef lýst hér að framan, tel ég, að samkvæmt þeim lögum og reglum, sem nú eru í gildi, verði þess ekki krafist, að einstakir símnotendur séu varaðir sérstaklega við, áður en síma þeirra er lokað, umfram það sem gert er við útgáfu símareikninga og með almennum tilkynningum. Ég tel því ekki tilefni til athugasemda, að því er varðar sérstaklega þann hátt, sem hafður var á lokun síma A hinn 20. desember 1988. ...

Ég leyfi mér að mælast til þess, að samgönguráðuneytið og Póst- og símamálastofnun hyggi að breytingum á reglum um innheimtu gjalda fyrir símaafnot í samræmi við þau sjónarmið, er ég hef gert grein fyrir hér að framan."

19.2. Innheimta barnsmeðlaga.
(Mál nr. 110/1989)

Af heildarlaunagreiðslum A var haldið eftir samtals 79,28% til greiðslu barnsmeðlaga og staðgreiðslu skatta. Umboðsmaður var þeirrar skoðunar, að með hliðsjón af þeirri lagastefnu, sem fram kæmi í 113. gr. laga nr. 75/1981 og hefði verið ítrekuð í 30. gr. laga nr. 91/1989, hefði átt að haga innheimtu meðlaga að kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga þannig, að kaupgreiðandi héldi ekki eftir meira en samtals 75% af heildarlaunagreiðslu til lúkningar meðlagi, útsvari, tekjuskatti og eignarskatti. Umboðsmaður tók því undir þá skoðun félagsmálaráðuneytisins, að ástæða væri til að setja ákvæði í lög eða reglugerð um Innheimtustofnun sveitarfélaga um hámark þess hluta launa, sem kaupgreiðanda væri skylt að halda eftir af launum til greiðslu meðlaga. Unnt væri að setja slík fyrirmæli í reglugerð, sem sett yrði samkvæmt heimild í 7. gr. laga nr. 54/1971, og eðlilegt að það væri gert í samráði við fjármálaráðuneytið vegna tengsla við innheimtu skatta. Jafnframt kæmi til greina, að Innheimtustofnun sveitarfélaga yrði falið að ákvarða fjárhæðir í einstökum tilvikum á grundvelli sjónarmiða, er nánar væru tilgreind í lögum eða reglugerð, en með þeirri takmörkun, sem leiddi af ákvæði um hámark nefnds hlutfalls. Ákvæði af þessu tagi væru betur til þess fallin að tryggja jafnræði í stjórnsýslu og réttindi einstaklinga en óheft mat stjórnvalda.

I.

A bar fram kvörtun yfir því hinn 2. mars 1989, að Innheimtustofnun sveitarfélaga gengi svo hart fram í innheimtu barnsmeðlaga, að hann ætti ekki fé sér til framfæris. Vísaði A til þess, að laun hans í febrúarmánuði 1989 hefðu verið kr. 62.969.-, en af þeirri fjárhæð hefði hann aðeins fengið kr. 9.040.- greiddar út. Samkvæmt launaseðli A höfðu þá kr. 44.000.-verið dregnar frá launum hans að kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga, kr. 5.922.- vegna staðgreiðslu skatta og samtals kr. 4.007.- vegna orlofslauna, iðgjalds í lífeyrissjóð og stéttarfélagsiðgjalds.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég Innheimtustofnun sveitarfélaga bréf, dags. 14. mars 1989, og óskaði upplýsinga um, hvernig háttað væri framkvæmd 1. ml. 1. tl. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, að því er varðaði rétt stofnunarinnar til að krefjast þess af kaupgreiðendum að þeir héldu eftir hluta af kaupi eða aflahlut meðlagsskylds barnsföður. Ennfremur óskaði ég upplýst, hvort einhverjar takmarkanir væru á beitingu þessarar heimildar stofnunarinnar, sbr. t.d. 113. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum.

Fyrirspurn minni svaraði Innheimtustofnun sveitarfélaga með bréfi, dags. 16. mars 1989. Þar kom eftirfarandi fram:

„... Engar reglur hafa verið settar til útfærslu á reglunni „að taka hluta af kaupi eða afla hlut hjá meðlagsskyldum barnsföður“ og hefur þetta mat verið í höndum starfsfólks stofnunarinnar hverju sinni, ef kröfuupphæð er þá ekki ákveðin skv. samkomulagi við skuldara sjálfan eða í samráði við hann.

Stofnunin hefur ekki starfað eftir ákvæðum 113. gr. laga nr. 75/1981 heldur sambærilegum ákvæðum í 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga.

Það skal tekið fram að nefndur maður A sótti um niðurfellingu dráttarvaxta af meðlagsskuld skv. heimild í reglugerð nr. 210 frá 12. maí 1987, með bréfi dags. 22. apríl 1988 og fékk erindið samþykkt á stjórnarfundi 24. maí 1988 og eru kröfur í laun gerðar í samræmi við þá samþykkt.“

Með bréfi, dags. 17. mars 1989, gaf ég A kost á því, að senda mér þær athugasemdir, sem hann kynni að hafa fram að færa í tilefni af bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Athugasemdir A bárust mér síðan í bréfi hans, dags. 6. apríl 1989. Þar lýsti A þeirri skoðun sinni, að þrátt fyrir niðurfellingu dráttarvaxta af meðlagsskuld, væri það algerlega á valdi Innheimtustofnunar sveitarfélaga og starfsmanna hennar, hve stórum hluta af kaupi launamanns væri haldið eftir. Ekki væri höfð hliðsjón af þeim lágmarkslífeyri, sem launamaður þyrfti fyrir lífsnauðsynjum.

II.

Hinn 2. maí 1989 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og mæltist til þess með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvort ekki væri ástæða til að setja í reglugerð reglur um takmörkun á því, hve stórum hluta af launagreiðslum mætti halda eftir samkvæmt 5. gr. laga nr. 54/1971, í stað þess að láta í þeim efnum sitja eingöngu við mat starfsmanna eða samkomulag hverju sinni. Vitnaði ég í því sambandi til áðurnefnds svarbréfs Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá 16. mars 1989. Í svari félagsmálaráðuneytisins, dags. 31. maí 1989, sagði meðal annars:

„Í lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971 með síðari breytingum er að finna strangar sérreglur um innheimtu meðlagsskulda svo sem forgang stofnunarinnar varðandi kröfur í laun skuldara. Í 5. gr. nefndra laga segir m.a. að vanræki barnsfaðir að einhverju eða öllu leyti að verða við innheimtukröfu geti Innheimtustofnun krafið kaupgreiðanda um að halda eftir hluta af kaupi eða aflahlut til lúkningar meðlögum. Í 3. gr. reglugerðar nr. 214/1973 með síðari breytingum, sem byggir á nefndu lagaákvæði, segir m.a. svo: „Hafi meðlagsgreiðandi ekki gert skil á meðlögum þeim, sem honum ber að greiða, eftir að hafa fengið tilkynningu frá Tryggingastofnun ríkisins um greiðsluskyldu sína, skal Innheimtustofnunin senda greiðsluáskorun til skuldara eða kröfu til launagreiðanda um að halda eftir hluta af kaupi eða aflahlut til lúkningar meðlögum.“ Í hvorugu þessara ákvæða er að finna neina takmörkun á framangreindri heimild Innheimtustofnunar gagnvart kaupgreiðanda. Þá hefur komið fram að Innheimtustofnun hafi engar reglur sett til útfærslu á þessum ákvæðum heldur hafi innheimtuhlutfallið hverju sinni verið háð mati starfsfólks stofnunarinnar ef kröfufjárhæð hafi þá ekki verið ákveðin samkvæmt samkomulagi við skuldara sjálfan eða í samráði við hann. Í bréfi Innheimtustofnunar til ráðuneytisins, dags. 9. þessa mánaðar, kemur m.a. fram að stjórn stofnunarinnar „telur ekki æskilegt að setja fasta reglu um hlutfallslegan afdrátt af launum meðlagsgreiðenda, heldur verði það falið framkvæmdastjóra hennar og skuldara að komast að samkomulagi hverju sinni um greiðslu á grundvelli greiðslugetu.“ Í bréfinu segir ennfremur „Þar sem hér er um framfærsluskuld að ræða, sem gengur að lögum fyrir skattakröfum í laun skuldara, ætti hún að áliti stjórnarinnar að vera innan ramma 75% reglunnar.“

Í 2. málslið 1. málsgr. 113. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt með síðari breytingum er að finna ákvæði svohljóðandi: „Aldrei skulu launagreiðendur þó halda eftir meira en nemur 75% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni til greiðslu á gjöldum samkvæmt lögum þessum og gjöldum samkvæmt IV. kafla laga nr. 73/1980. Í reglugerð skulu sett nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.“ Í 4. málsgr. 30. gr. nýsamþykktra laga um tekjustofna sveitarfélaga er nú að finna ákvæði sambærilegt þessu.

Í greinargerð þeirri sem fylgdi framangreindu ákvæði skattalaganna segir m.a. svo: „Oft hefur verið undan því kvartað, að innheimta opinberra gjalda gangi svo langt að

launafólk hafi ekki til hnífs og skeiðar milli launagreiðsludaga. Frumvarp þetta er flutt til þess að koma í veg fyrir að áfram verði haldið á þeirri braut, að launagreiðendum verði gert að skyldu að taka allt að fullum launum launþega upp í opinber gjöld ... Með því að takmarka það við 75% af heildarlaunagreiðslum, sem launagreiðendur innheimta hverju sinni, er tryggt að launþegi fái ávallt að minnsta kosti 1/4 launa sinna til ráðstöfunar milli launagreiðsludaga."

Það er skoðun ráðuneytisins, m.a. með skírskotun til þessa rökstuðnings, að eðlilegt sé að sambærilegt ákvæði um hámark þeirra launa sem kaupgreiðanda væri skylt að halda eftir til greiðslu vangoldinna meðlaga, væri að finna í lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga eða a.m.k. í reglugerð settri á grundvelli þeirra. Í þessu sambandi þarf þó að hafa í huga tengingu þess ákvæðis við fyrrgreint ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 75/1981 með síðari breytingum svo tryggt verði að maður fái a.m.k. 25% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni. Af þessu gefnu tilefni mun ráðuneytið taka mál þetta upp við stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga."

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. september 1989, sagði svo:

„Eins og áður greinir, er Innheimtustofnun sveitarfélaga heimilað í 5. gr. laga nr. 54/1971 að krefjast þess af kaupgreiðanda, að hann haldi eftir hluta af kaupi eða aflahlut til lúkningar barnsmeðlagi. Skulu slíkar kröfur ganga fyrir öðrum kröfum, þ. á m. kröfum sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs. Hvorki eru í nefndum lögum eða reglugerð samkvæmt þeim nein ákvæði um hámark þess hluta kaups eða aflahlutar, er þannig skal haldið eftir. Hins vegar felst í 5. gr. áðurnefndra laga, að kaupgreiðanda ber fyrst að halda eftir hluta af kaupi eða aflahlut til lúkningar meðlögum, áður en haldið er eftir af kaupi launþega til lúkningar öðrum gjöldum, þ. á m. þeim opinberu gjöldum, sem kaupgreiðanda ber að halda eftir samkvæmt 113. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og IV. kafla laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. nú IV. kafla laga nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga. Samkvæmt 113. gr. laga nr. 75/1981, sbr. einnig nú 4. mgr. 30. gr. laga nr. 91/1989, skulu kaupgreiðendur þó aldrei halda eftir meira en nemur 75% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni til greiðslu á útsvari og gjöldum samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Í tilvitnuðum lagaákvæðum segir, að sett skuli nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þeirra greina, en það hefur ekki verið gert.

Eins og vísað er til í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 31. maí 1989, var ákvæði skattalaga um hámark þess, sem mætti halda eftir af launum til greiðslu skatta, ætlað að tryggja, svo sem segir í greinargerð með upphaflegu frumvarpi að þessu ákvæði, „að launþegi fái ávallt að minnsta kosti 1/4 launa sinna til ráðstöfunar milli launagreiðsludaga." (Alþt. 1980–81, A-deild, bls. 1699). Með innheimtu meðlaga og þeirra opinberu gjalda, sem 113. gr. laga nr. 75/1981 og IV. kafli laga nr. 73/1980, sbr. nú lög nr. 91/1989, taka til, án þess að tekið sé tillit til þess, hvort sá hluti, sem haldið er eftir til lúkningar þessum gjöldum eða öðrum gjöldum, sem kaupgreiðanda er lögskylt að halda eftir, nemi samtals meiru en 75% af heildarlaunagreiðslu, getur svo farið í einstökum tilvikum, að ekki verði náð því markmiði laganna, að launþegi fái ávallt að minnsta kosti 1/4 launa sinna til ráðstöfunar. Sú er einmitt raunin í máli því, er hér er fjallað um.

Samkvæmt lögum nr. 54/1971 með síðari breytingum er það hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlög, sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna, sbr. 73. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Með lögum hefur Tryggingastofnun ríkisins verið fengið það hlutverk að standa forráðamanni barns, sem á kröfu á meðlagi, skil á meðlaginu óháð því, hvort hinn meðlagsskyldi hefur greitt það. Verður að ætla, að það hafi verið ætlun löggjafans að tryggja

með þessum hætti, að meðlagið nýttist til framfærslu þeirra barna, sem í hlut eiga, óháð greiðsluskilum eða greiðslugetu þess, sem meðlagsskyldur er.

Því var áður lýst, að kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga um meðlag sé veittur forgangur fram yfir kröfur sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs. Ég tel, að með hliðsjón af þeirri lagastefnu, sem fram kemur í 113. gr. laga nr. 75/1981 og hefur nú verið ítrekuð í 30. gr. laga nr. 91/1989, hafi átt að haga innheimtu meðlaga að kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga þannig, að kaupgreiðandi héldi ekki eftir meira en samtals 75% af heildarlaunagreiðslu til lúkningar meðlagi, útsvari, tekjuskatti og eignarskatti. En til þess að tryggja að framkvæmd þessarar innheimtu yrði með þessum hætti, hefði þurft að koma til samráð milli félagsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins við setningu reglugerða um þessi atriði, en lögskylt er að setja reglugerðir samkvæmt 113. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú einnig 4. mgr. 30. gr. laga nr. 91/1989, og 7. gr. laga nr. 54/1971.

Ég tek því undir þá skoðun félagsmálaráðuneytisins, að ástæða sé til að setja ákvæði í lög eða reglugerð um Innheimtustofnun sveitarfélaga um hámark þess hluta launa, sem kaupgreiðanda sé skylt að halda eftir af launum til greiðslu meðlaga. Ég tel hins vegar unnt að setja slík fyrirmæli í reglugerð, sem sett yrði samkvæmt heimild í 7. gr. laga nr. 54/1971, og eðlilegt að það sé gert í samráði við fjármálaráðuneytið vegna tengsla við innheimtu skatta. Einnig verði hugað að öðrum gjöldum, sem kaupgreiðanda ber lögum samkvæmt að halda eftir af kaupi, sbr. t.d. lög nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Jafnframt kemur að mínu áliti til greina, að Innheimtustofnun sveitarfélaga yrði falið að ákvarða fjárhæðir í einstökum tilvikum á grundvelli sjónarmiða, er nánar væru tilgreind í lögum eða reglugerð, en með þeirri takmörkun, sem leiddi af ákvæði um hámark nefnds hlutfalls. Ákvæði af þessu tagi eru betur til þess fallin að tryggja jafnræði í stjórnsýslu og réttindi einstaklinga en óheft mat stjórnvalda. ...

Í tilviki A nam sá hluti launa, sem haldið var eftir til greiðslu meðlaga og staðgreiðslu skatta, samtals 79,28% af heildarlaunagreiðslunni. Þegar haft er í huga, að framkvæmd, sem tryggir að tekið sé tillit bæði til opinberra gjalda og meðlaga, og hugsanlega annarra gjalda, sem kaupgreiðanda er lögskylt að halda eftir af launum launþega, verður aðeins komið á í samráði félagsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, tel ég ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu við innheimtu Innheimtustofnununnar sveitarfélaga á meðlagi hjá A í febrúarmánuði 1989. Ég vænti þess hins vegar að framkvæmd þessara mála verði breytt í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef hér gert grein fyrir."

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1988, bls. 33.

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka.
(Mál nr. 26/1988)

Með bréfi, dags. 30. janúar 1990, greindi heilbrigðisráðherra mér frá því, að álit mitt í ofangreindu máli hefði verið sent nefnd, sem hefur verið starfandi frá haustinu 1987 og vinnur að heildarendurskoðun laga nr. 67/1971 um almannatryggingar með síðari breytingum. Fram kom í bréfinu, að ráðuneytinu væri kunnugt um, að skerðingarákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 351/1977, sem álit mitt laut að, hefðu verið til umræðu í nefndinni. Samkvæmt bréfi ráðuneytisins mun nefndin á næstu vikum skila til ráðherra heildartillögum sínum um endurskoðun á fyrrgreindum lögum.

Ársskýrsla 1988, bls. 40.

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og tilkynningar um breytingar á skráðum upplýsingum.
(Mál nr. 48/1988)

Vegna ofangreinds máls barst mér svohljóðandi bréf frá viðskiptaráðuneytinu, dags. 11. desember 1989:

„Vísað er til athugasemda um hlutafélagaskrá í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988.

Ráðuneytið hefur þegar hafið aðgerðir til þess að bæta úr því sem athugavert þótti í skoðun embættis yðar á hlutafélagaskrá.

Er gert ráð fyrir sérstakri fjárveitingu að fjárhæð 5 milljónir króna í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár til tölvuskráningar hlutafélagaskrár og jafnframt er nú verið að leita að nýju húsnæði fyrir stofnunina og standa vonir til að úr rætist á næstunni. Fleiri aðgerðir eru í undirbúningi og verður þeim hrint í framkvæmd eftir því sem fjárveitingar leyfa."

Ársskýrsla 1988, bls. 45.

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum.
(Mál nr. 70/1988)

Fram hefur komið, að málið er til athugunar hjá stjórnarskrárnefnd. Að beiðni Matthíasar Bjarnasonar, formanns nefndarinnar, fór ég yfir drög að mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá, sem legið hafa fyrir stjórnarskrárnefnd. Var þar um að ræða uppkast að mannréttindaákvæðum samið eftir umræður í nefndinni. Í bréfi til formanns stjórnarskrárnefndar, dags. 14. janúar 1990, gerði ég grein fyrir meginsjónarmiðum varðandi nefnd drög og breytingar á þeim.

V. SKRÁR.

1. 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.

1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.
1. gr. - 89/129.

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

1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.
39. gr.- 89/43.
46. gr.- 89/43.

1943, nr. 101. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
12. gr. - 89/55.

1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
63. gr. - 88/45.
64. gr. - 88/45.
65. gr. - 88/45.
66. gr. - 88/45.
67. gr. - 89/55, 89/96.
72. gr. - 88/45.
73. gr. - 88/45.

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

1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.
1. gr. - 89/52.
8. gr. - 89/52.

1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð.
4. gr. 89/28.

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

1954, nr. 38. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
- 89/104, 89/112.
5. gr. - 89/104, 89/111.
6. gr. - 89/104.
14. gr. - 89/111.

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.

1955, nr. 64. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
12. gr. - 89/55.

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.

1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra.
37. gr. - 89/96.
38. gr. - 89/96.
39. gr. - 89/96.
40. gr. - 89/96.
41. gr. - 89/96.
42. gr. - 89/96.
44. gr. - 89/96.

1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.
2. gr. - 89/43.

1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.
16. gr. - 89/120.
35. gr. - 89/120.

1960, nr. 10. Lög um söluskatt.
6. gr. - 89/101.
7. gr. - 89/101.
13. gr. - 89/83, 89/101.
14. gr. - 89/101.
20. gr. - 89/101.

1961, nr. 52. Lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
1. gr. - 89/92.
6. gr. - 89/92.

1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.
2. gr. 89/92.

1963, nr. 29. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
- 89/69.
11. gr. - 89/57.
12. gr. - 89/55.
14. gr. - 89/57.

1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsidóma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
20. gr. - 89/50.
22. gr. - 89/50.

1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.
1. gr. - 89/19.
2. gr. - 89/19.

1965, 32. Lög um hreppstjóra.
6. gr. - 89/23.

1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
IV. kafli - 89/58.
10. gr. - 89/58.
12. gr. - 89/58.
13. gr. - 89/58.
14. gr. - 89/58.
20. gr. - 89/58.
29. gr. - 89/79.
35. gr. - 89/79.
36. gr. - 89/79.
51. gr. - 89/58.
56. gr. - 89/58, 89/79.

1967, nr. 7. Lög um námslán og námsstyrki.
1. gr. - 89/92.
7. gr. - 89/92.

1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
2. gr. - 89/83.
4. gr. - 89/93.
11. gr. - 89/93.

1970, nr. 35. Lög um skipan prestakalla og prófastdæma og um kristnisjóð.
6. gr. - 89/104.

1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. - 88/30.
2. gr. - 88/26.
4. gr. - 88/31.
5. gr. - 89/55.
6. gr. - 88/31.
8. gr. - 88/26.
10. gr. - 88/26.

1971, nr. 19. Útvarpslög.
2. gr. - 89/101.

1971, nr. 54. Lög um innheimtustofnun sveitarfélaga
5. gr. - 89/133
7. gr. - 89/133.

1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
5. gr. - 89/35.
6. gr. - 89/34, 89/35.
15. gr. - 89/23, 89/33.
19. gr. - 88/33.
27. gr. - 89/35.
29. gr. - 89/35.
36. gr. - 89/35.
40. gr. - 89/35.
47. gr. - 89/35.
73. gr. - 89/133.

1971, nr. 87. Lög um orlof.
2. gr. - 89/93.
11. gr. - 89/93.
13. gr. - 89/93.

1971, nr. 96. Lög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar.
- 89/35.
5. gr. - 88/35.

1972, nr. 32. Reglugerð um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar.
1. gr. - 88/52.
2. gr. - 88/52.
3. gr. - 88/52.

1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
1. gr. - 89/23.
2. gr. - 89/114.
11. gr. - 89/23.

1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.
43. gr. - 89/58.
44. gr. - 89/90.
47. gr. - 89/14, 89/58.
48. gr. - 89/58.

1972, nr. 150. Reglugerð um orlof.
5. gr. - 89/93.
7. gr. - 89/93.

1973, nr. 11. Lög um framkvæmd eignarnáms.
4. gr. - 89/96.

1973, nr. 31. Búfjárræktarlög.
X. kafli - 89/23.
53. gr. - 89/23.
55. gr. - 89/23.
56. gr. - 89/23.
65. gr. - 89/23.

1973, nr. 75. Lög um Hæstarétt Íslands.
20. gr. - 89/28.

1973, nr. 214. Reglugerð um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.
3. gr. - 89/133.

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.

1976, nr. 57. Lög um námslán og námsstyrki.
1. gr. 89/92.
13. gr. 89/92.

1977, nr. 36. Lög um starfrækslu póst og símamála.
3. gr. - 89/129.
11. gr. - 89/120, 89/129.

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 heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
1. gr. - 88/38.
2. gr. - 88/38.
3. gr. - 88/38.
4. gr. - 88/38.

1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
- 89/43.
4. gr. - 89/43.

1978, nr. 9. lög um geymslufé.
1. gr. - 89/93.

1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
XVIII. kafli - 88/43.
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.

1978, nr. 54. Byggingarlög.
8. gr. 89/83.

1978, nr. 56. Lög um verðlag, samkeppnishölmur og óréttmæta viðskiptahætti.
2. gr. - 89/120, 89/124.
7. gr. - 89/120, 89/124.

1980, nr. 36. Lög um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar.
- 88/38.

1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
- 89/133.

1980, nr. 73. Lög um innheimtustofnun sveitarfélaga.
IV. kafla - 89/133.

1980, nr. 98. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
5. gr. - 89/57.
6. gr. - 89/55.
10. gr. - 89/57.

1981, nr. 9. Barnalög.
VIII. kafli - 89/58.
- 89/58.
38. gr. - 89/14, 89/58.
39. gr. - 89/58.
40. gr. - 89/79.

1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.
- 89/90.

1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslegt öryggi.
2. gr. - 89/33.
4. gr. - 89/33.
6. gr. - 89/33.
20. gr. - 89/33.

1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.
67. gr. - 89/98.
68. gr. - 89/98.
99. gr. - 89/83.
100. gr. - 89/83.
113. gr. - 89/133.

1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.
1. gr. - 89/92.
13. gr. - 89/92.

1982, nr. 556. Reglugerð um varnir gegn riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum.
II. kafli - 89/96.
11. gr. - 89/96.

1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.
5. gr. 89/92.

1983, nr. 41. Lög um málefni fatlaðra.
3. gr. - 89/17.
4. gr. - 89/17.
5. gr. - 89/17.
7. gr. - 89/17.

1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.
3. gr. - 89/19.
30. gr. - 89/115.

1984, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.
4. gr. - 89/55.
9. gr. - 89/55.

1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.
7. gr. - 89/129.
9. gr. - 89/129.
23. gr. - 89/129.

1984, nr. 121, Lög um breyting á lögum nr. 75, 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
4. gr. - 89/98.

1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.
11. gr. - 89/83.

1985, nr. 39. Lög um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni.
IV. kafli 89/17.
- 89/23.
10. gr. - 89/19, 89/104.

1985, nr. 46. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
- 89/23.
54. gr. - 89/23.
57. gr. - 89/23.

1985, nr. 47, Lög um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. - 89/98.
3. gr. - 89/98.

1985, nr. 49. Lög um húsnæðissparnaðareikninga.
1. gr. - 89/98.
7. gr. - 89/98.
8. gr. - 89/98.

1985, nr. 68. Útvarpslög.
3. gr. - 89/101.
39. gr. - 89/101.

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.

1986, nr. 33. Póstlög.
19. gr. - 89/120.

1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
- 89/120.
6. gr. - 89/120.

1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 98/1974, um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/1986, um breyting á þeim lögum.
- 89/120.

1987, nr. 25. Vaxtalög.
13. gr. - 89/93.

1987, nr. 30. Lög um orlof.
11. gr. - 89/93.

1987, nr. 34. Lög um breytingu á lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, nr. 36/1977.
- 89/120.

1987, nr. 45. Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda.
- 89/113.

1987, nr. 46. Lög um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.
6. gr. - 89/98.

1987, nr. 49. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
- 89/98.
9. gr.- 89/98.
10. gr. - 89/98.
11. gr. - 88/22.
21. gr. - 89/98.

1987, nr. 50. Umferðarlög.
64. gr. - 89/124.
65. gr. - 89/124.
67. gr. - 89/124.

1987, nr. 55. Tollalög.
100. gr. - 89/83.
101. gr. - 89/83.

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. 546. Reglugerð um fæðingarorlof.
1. gr. - 89/38.

1987, nr. 579. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. - 88/22.

1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.
- 89/124.

1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.
- 89/120.
7. gr. - 89/120, 89/124.

1988, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
- 88/26.

1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. - 89/48.
8. gr. - 89/48.
12. gr. - 89/43.
18. gr. - 89/50.

1988, nr. 53. Læknalög.
16. gr. - 89/17, 89/19.
VIII. kafli - 89/19.

1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.
- 89/112.
3. gr. - 89/124.

1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.
16. gr. - 89/120, 89/124.

1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.
2. gr. - 89/93.
4. gr. - 89/93.

1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember 1987.
- 89/124.

1988, nr. 345, Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjónustu.
XIV. kafli - 89/129.

1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir Póstþjónustu.
- 89/120.

1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra. 2. gr.
- 88/22.

1988, nr. 530. Auglýsing um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit.
- 89/124.

1988, nr. 558. Reglugerð um bensíngjald.
- 8/120.

1988, nr. 559. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 593/1987 um þungaskatt.
- 89/120.

1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fangavistar.
1. gr. - 89/48.

1988, nr. 572. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
- 89/120.

1989, nr. 1. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f.
- 89/187.
19. gr. - 89/124.
10. gr. - 89/124.

1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðareikninga.
- 89/98.

1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. - 89/39.
4. gr. - 89/39.
5. gr. - 89/39.
8. gr. - 89/39.

1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli - 89/133.
30. gr. - 89/133.

1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60 29. maí 1972.
- 89/90.

1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
1. gr. - 89/39.

1989, nr. 308. Reglugerð um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
2. gr. - 89/39.

2. Atriðisorðaskrá.

Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Aðgangur að skýrslum um skipulag og starfshætti ríkisstofnunar 89/104
Aðgangur að umsögnum barnaverndarnefnda 89/14
Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 89/23
Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna 89/58
Afhending sjúkraskýrslna. 89/19
Afhending skýrslna. 89/17, 88/21
Not upplýsinga í stjórnsýslu 89/23
Almannatryggingar
Fæðingarorlof 89/38
Mæðralaun 89/23, 89/33
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33
Sjá einnig *Tryggingaráð*
Andmælaréttur sjá *Málsmeðferð*
Atvinnuréttindi
Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39
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
Börn sjá *Foreldrar og börn*
Eignarnám
Ákvörðun bóta í tenglsum við niðurskurð sauðfjár 89/96
Fangelsi
Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43
Flutningur fanga úr norsku fangelsi 89/50
Svör stjórnvalda við erindum fanga 89/51
Foreldrar og börn
Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79
Meðferð mála út af forsjá barna 89/58
Forsjá sjá *Foreldrar og börn*
Framkvæmd stjórnvalda á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum
Hert skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppboð 89/28
Innheimta barnsmeðlaga 89/133
Setning fyrirmæla um réttarstöðu eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 89/98
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

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá *Skattar*
Hvalveiðar
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52
Innheimta meðlags sjá *Þvingunarúrræði*
Innheimtutilkynning
Upptaka vegna fiskveiðibrots 88/22
Lagaheimild
Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124
Innheimta barnsmeðlaga 89/133
Lokun síma 89/129
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33
Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 88/22
Talning búfjár 89/23
Sjá einnig *Atvinnuréttindi*
Lífeyrisréttindi
Ellilífeyrir samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins 89/55
Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 89/57
Læknar
Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 89/19
Störf fangelsislækna 89/43
Lögregla
Þátttaka lögreglu í búfjártalningu 89/23
Málsmeðferð
Afgreiðsla á umsóknum um náðun 89/48
Málshraði í málum út af forsjá barna 89/58
Meðferð mála, sem skotið er til tryggingaráðs 89/35
Svör ráðuneyta við bréfum, sem þeim berast 89/83
Umráð skjala og afrita 89/14
Umsagnir barnaverndaryfirvalda 89/58
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52
Sjá einnig: *Afhending gagna og upplýsinga. Rökstuðningur.*
Mannréttindi
Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 88/45
Mannréttindasáttmáli Evrópu 89/58, 89/79
„Meinbugir á lögum“
Ákvörðun ellilífeyris samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins 89/55
Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 89/90
Norðurlandasamningar
Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 89/33
Samstarfssamningur Norðurlandanna 89/92
Námslán
Beiðni dansks ríkisborgara um ferðastyrk 89/92
Ólögmæt sjónarmið
Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79
Opinberir starfsmenn
Aðgangur að skýrslum um starfshætti og skipulag ríkisstofnunar 89/104
Áminning:
Tilefni og skýrleiki áminningar 89/104